

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

Ismael Deyber Oliveira Silva

**FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM  
CONTEXTOS FEDERATIVOS: os casos da Argentina e do Brasil  
(2003-2015)**

Belo Horizonte

2019

Ismael Deyber Oliveira Silva

FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM  
CONTEXTOS FEDERATIVOS: os casos da Argentina e do Brasil (2003-  
2015)

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

Área de Concentração: Instituições Políticas, Comportamento Político e Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa: Estado, Gestão e Políticas Públicas.

Orientadora: Márcia Miranda Soares.

Belo Horizonte

2019

320  
S586f  
2019

Silva, Ismael Deyber Oliveira.

Financiamento da política de assistência social em contextos federativos [manuscrito] : os casos da Argentina e do Brasil (2003-2015) / Ismael Deyber Oliveira Silva. - 2019. 119 f.

Orientador: Márcia Miranda Soares.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1. Ciência política – Teses. 2. Federalismo - Teses. 3. Assistência social - Teses. I. Soares, Márcia Miranda. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

## ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO ISMAEL DEYBER OLIVEIRA SILVA

Realizou-se, no dia 29 de outubro de 2019, às 09:00 horas, no Auditório Bicalho da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada "*Financiamento da Política de Assistência Social em Contextos Federativos: os casos da Argentina e do Brasil (2003-2015)*", apresentada por ISMAEL DEYBER OLIVEIRA SILVA, número de registro 2017698673, graduado no curso de GESTÃO PÚBLICA/NOTURNO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Profa. Márcia Miranda Soares - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Cristina Almeida Cunha Figueiras (PUC Minas), Profa. Geralda Luiza de Miranda (DCP/UFMG).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 29 de outubro de 2019.

Profa. Márcia Miranda Soares  
Orientadora (DCP/UFMG)

*Márcia Miranda Soares*

Profa. Cristina Almeida Cunha Figueiras  
(PUC Minas)

*Cristina Almeida Cunha Figueiras*

Profa. Geralda Luiza de Miranda  
(DCP/UFMG)

*Geralda Luiza de Miranda*

## AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, sou grato a Deus, expressão de bondade, misericórdia e discernimento. A realização desta dissertação representa não somente o encerramento de uma etapa, mas também marca o cumprimento de um importante requisito para que mais um brasileiro filho de um lavrador e de uma professora da educação básica possa se tornar mestre por uma universidade pública em nosso país.

É bem conhecido que nos últimos anos tal fato se multiplicou por todo o Brasil, como resultado de políticas públicas inclusivas adotadas a partir da Constituição de 1988 e, sobretudo, pelos esforços de abrangência e financiamento do ensino superior realizados a partir dos anos 2000. Assim, agradeço especialmente a todos os envolvidos na criação e desenvolvimento do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, do qual o curso de Graduação em Gestão Pública no qual me formei é fruto. Ao mesmo tempo, agradeço ao financiamento concedido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq durante o mestrado, sem o qual não teria sido possível a realização deste trabalho. A minha trajetória e a de tantos outros brasileiros que nos últimos anos acessaram universidades de qualidade demonstram que políticas públicas para o ensino superior, pautadas na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão são estratégicas para um projeto de país desenvolvido, autônomo e justo.

Agradeço à minha mãe Maria de Lourdes e ao meu pai Geraldo, às minhas irmãs Clara e Elba, ao meu irmão Samuel, a minha namorada Amanda e a todos da minha família que me incentivaram a sonhar alto, deram forças substantivas para que eu pudesse enfrentar os desafios que houveram e foram compreensivos com as muitas ausências desde que iniciei minha caminhada de formação no ensino superior.

Da mesma forma, expresso minha gratidão e reconhecimento a todos meus conterrâneos do Distrito de Alberto Isaacson e de todo o município de Martinho Campos, gente simples com quem aprendi a ter resiliência, pés no chão, a buscar inspiração nas causas populares e a lutar cada dia mais, não importam as dificuldades que existam no caminho para a transformação positiva da sociedade. Retornar um pouco do que aprendi ao benefício de toda essa gente querida e a todos que como eles estão espalhados por esse grande país marcado por severas desigualdades, colaborando para

que tenham acesso a políticas públicas justas e equitativas para um efetivo desenvolvimento humano e social, é desde já o meu maior compromisso.

Agradeço aos meus professores de um tempo mais antigo, na educação básica, na Escola Estadual Francisco Dias e na Escola Estadual Dr. José Gonçalves, e também aos meus professores do tempo mais recente, na graduação em Gestão Pública e no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal de Minas Gerais. Em especial, agradeço a Professora Dra. Márcia Miranda Soares, por quem a admiração e a gratidão por todo o conhecimento compartilhado só cresceram durante todo o tempo de orientação e amizade.

Também agradeço a todos os mestres e aos colegas do *Publicus*, espaço onde fui acolhido como bolsista na graduação e onde permaneci durante o mestrado, aprendendo com os grupos de estudos e o desenvolvimento de pesquisas, assim como desfrutando de uma convivência enriquecedora para a caminhada acadêmica e de vida. Fundamental também foi o apoio da Secretaria do PPGCP, nas pessoas do Alessandro Magno e da Thaís Amorim, a quem agradeço. Honrado por terem atendido ao convite para participar da avaliação desse trabalho em sua defesa pública, também agradeço a Professora Cristina Almeida da Cunha Filgueiras e a Professora Geralda Luiza de Miranda.

Por fim, mas não menos importante, agradeço com o sentimento mais autêntico aos amigos e amigas que fiz desde que me mudei para Belo Horizonte, na Universidade, na ação pastoral da Arquidiocese e em muito outros espaços que me presentearam com a atenção e carinho de pessoas queridas que me dão estímulos para seguir firme na caminhada. A amizade é um dos mais importantes insumos que nos possibilitam lutar na busca dos nossos sonhos, sobretudo quando estes sonhos são coletivos e almejam a construção de um mundo mais justo, solidário e fraterno.

## RESUMO

Esta dissertação teve como objetivo principal apresentar e analisar o financiamento da política de assistência social nas federações argentina e brasileira no período de 2003 a 2015, destacando os serviços socioassistenciais e as transferências diretas de renda. Também buscou explorar possíveis efeitos dos diferentes mecanismos de financiamento para a equidade na oferta dessa política. Para isso, o foco da comparação entre os dois países foi o centralismo fiscal na política de assistência social, captado a partir de suas duas dimensões: a jurisdicional e a de gastos. O pressuposto adotado é que arranjos federativos com maior centralismo fiscal, ou seja, com maior participação da União na regulamentação do financiamento e nos gastos da política pública, pode favorecer sua oferta mais equânime ao longo do território nacional. A estratégia metodológica foi a técnica de estudos de casos envolvendo a comparação de duas democracias federais sul-americanas. Para isso foi realizada revisão bibliográfica, análise de legislação e utilizados dados secundários, alcançados através de bases disponibilizadas em portais governamentais de acesso livre na internet. Como conclusão principal do trabalho, tem-se que a assistência social na Argentina e no Brasil apresenta trajetória similar em termos de evolução positiva dos gastos entre 2003 e 2015, tendo destaque as pensões não contributivas e os programas de transferência de renda condicionada. Contudo, diferem nos gastos, na descentralização de competências e na centralização jurisdicional dos serviços socioassistenciais.

**Palavras-chaves:** Federalismo, Assistência Social, Financiamento, Argentina, Brasil.

## **ABSTRACT**

This dissertation aimed to present and analyze the financing of social assistance policy in the Argentine and Brazilian federations from 2003 to 2015, highlighting the social assistance services and direct income transfers. It also sought to explore possible effects of different equity financing mechanisms on policy delivery. For this, the focus of the comparison between the two countries was fiscal centralism in the social assistance policy, captured from its two dimensions: jurisdictional and spending. The assumption adopted is that federative arrangements with greater fiscal centralism, that is, with greater Union participation in financing regulation and public policy spending, may favor its more equitable supply throughout the national territory. The methodological strategy was the technique of case studies involving the comparison of two South American federal democracies. For this, a bibliographic review, legislation analysis and secondary data were used, obtained through databases made available on governmental open access portals on the Internet. The main conclusion is that social assistance in Argentina and Brazil has a similar trajectory in terms of the positive evolution of spending between 2003 and 2015, with emphasis on non-contributory pensions and conditional cash transfer programs. However, they differ in spending, decentralization of competencies and jurisdictional centralization of social assistance services.

**Key-words:** Federalism, Social Assistance, Financing, Argentina, Brazil.



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Benefícios assistenciais assegurados à população da Argentina, segundo modalidade, características, requisitos de elegibilidade, valor e abrangência territorial	54
Quadro 2 - Benefícios de transferência condicionada de renda assegurados à população da Argentina, segundo modalidade, características, requisitos de elegibilidade e valor em 2013 .....	56
Quadro 3 – Modalidades do Benefício de Prestação Continuada (BPC) segundo características, requisitos de elegibilidade.....	63
Quadro 4 - Serviços Socioassistenciais segundo nível de proteção social no Brasil, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, 2014.....	65
Quadro 5 – Responsabilidades de financiamento da assistência social, por nível de governo, de acordo com a NOB/SUAS 2012 .....	76
Quadro 6 - Centralização Fiscal na política de assistência social na Argentina e no Brasil de acordo com as dimensões jurisdicional e de gastos .....	94

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Gasto total com assistência social em proporção ao PIB na Argentina e no Brasil, 2003-2015 .....	81
Gráfico 2 - Gasto com assistência social em proporção ao PIB, por nível de governo na Argentina – 2003 a 2015 .....	82
Gráfico 3 - Gasto com assistência social em proporção ao PIB, por nível de governo no Brasil – 2003 a 2015 .....	83
Gráfico 4 - Gasto com o pagamento das pensões, benefícios e programas de transferência direta de renda na Argentina e no Brasil, 2003-2015 .....	85
Gráfico 5 - Gasto em serviços socioassistenciais em proporção ao PIB, por nível de governo na Argentina, 2003-2015 .....	91
Gráfico 6 - Gasto em serviços socioassistenciais em proporção ao PIB, por nível de governo no Brasil, 2003-2015 .....	92
Gráfico 7 - Evolução do número de CRAS no Brasil, 2007 a 2015 .....	98
Gráfico 8 - Evolução do número de CREAS no Brasil, 2009-2015 .....	99

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Beneficiários de Pensiones Asistenciales no contributivas por modalidade, total em dezembro de cada ano, 2003-2015 .....	86
Tabela 2 - Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), nas modalidades pessoa com deficiência e pessoa idosa, 2003-2015 .....	87
Tabela 3 - Número de pessoas residentes em lares com beneficiários do Programa <i>Familias por la Inclusión Social</i> , 2005-2009 .....	88
Tabela 4 - Beneficiários do programa <i>Asignación Universal por Hijo</i> (AHU) por modalidade, 2009-2015 .....	88
Tabela 5 - Evolução do número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF), 2004-2015 .....	89
Tabela 6 - Gasto com assistência social em proporção ao gasto total das províncias argentinas, 2005, 2010 e 2015 .....	101
Tabela 7 - Gasto na Função Assistência Social em proporção ao gasto total dos municípios brasileiros, por Estado, 2005, 2010 e 2015 .....	103

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
AUH	Asignación Universal por Hijo
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSPN	Balanço do Setor Público Nacional
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CDR	Centro de Referencia
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIB	Comissão Intergestores Tripartite
CIC	Centros Integradores Comunitarios
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CN/94	Constitución de La Nación Argentina de 1994
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CNCPS	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
EBES	Estado de Bem-Estar Social
FINBRA	Finanças do Brasil
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INDEC Argentina	Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NOB	Norma Operacional Básica
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAMM	Programa para El Adulto Mayor Más
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PJ	Partido Justicialista
PJJHD	Plan Jefes e Jefas de Hogar Desocupados
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PT	Partido dos Trabalhadores
Publicus	Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas
RMV	Renda Mensal Vitalícia
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SICONFI Brasileiro	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>1. FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS.....</b>	<b>22</b>
1.1 Federalismo e descentralização: conceito e tipificação.....	22
1.2 Federalismo e descentralização fiscal.....	27
1.3 Federalismo e políticas sociais .....	29
<b>2. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS FEDERAÇÕES ARGENTINA E BRASILEIRA NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>37</b>
2.1 Federalismo e políticas sociais na Argentina e no Brasil na nova ordem constitucional.....	37
2.2 Antecedentes históricos da política de assistência social na Argentina e no Brasil .	45
2.3 A assistência social na Argentina e no Brasil na nova ordem constitucional.....	51
<b>3. O CENTRALISMO FISCAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS FEDERAÇÕES ARGENTINA E BRASILEIRA.....</b>	<b>70</b>
3.1 Centralismo fiscal na política de assistência social – dimensão jurisdicional.....	72
3.2 Centralismo fiscal na política de assistência social – dimensão dos gastos .....	77
3.3 Algumas considerações sobre o centralismo fiscal na equidade da oferta da assistência social na Argentina e no Brasil.....	93
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>105</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>110</b>

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação teve como objetivo principal apresentar e analisar as diferentes conformações do financiamento da política de assistência social nas federações argentina e brasileira, para o período de 2003 a 2015, e explorar seus possíveis efeitos sobre a equidade na oferta desta política<sup>1</sup>. Dessa forma, se situa no campo teórico que busca relacionar instituições políticas e políticas públicas e, mais especificamente, os efeitos dos arranjos federativos sobre a conformação e equidade das políticas sociais.

Instituições podem ser entendidas como o conjunto de normas e regras do jogo que estruturam e constroem a ação dos indivíduos ou grupos em regimes democráticos (IMMERGUT, 1996). Para analisar os sistemas políticos e as suas implicações, é preciso identificar quais são as instituições relevantes que moldam cada Estado, partindo para uma observação detida de suas estruturas. No complexo agrupamento de instituições presentes nos Estados modernos, as que são moldadas e constituídas em decorrência da presença do federalismo são consideradas como estruturas relevantes para a compreensão dos regimes de bem-estar, em seus itinerários de surgimento, expansão ou retração, uma vez que distribuem a autoridade política territorialmente, estabelecendo, entre outras implicações, arranjos diferenciados para a tomada de decisões (HUBER; RAGIN; STEPHENS, 1993; BANTING, 2006; ARRETICHE, 2010).

Conforme Soares e Machado (2018a) mencionam, estudos no âmbito da Ciência Política têm divergido quanto aos efeitos do federalismo sobre as políticas de bem-estar social. Uma corrente destes estudos defende a associação entre federalismo e níveis mais baixos de gasto social (PETERSON, 1995; SWANK, 2001, apud SOARES; MACHADO, 2018a). Partidários dessa perspectiva advogam, principalmente ao analisarem o caso do federalismo estadunidense, que a existência de governos autônomos subnacionais com competências no financiamento de políticas sociais pode ensejar uma “corrida para o fundo” (*race to the bottom*) na provisão de bem-estar,

---

<sup>1</sup> Este trabalho é parte dos resultados da pesquisa “Federalismo e Políticas Sociais no Brasil e na Argentina: uma análise das políticas de educação, saúde e assistência social”, sediada no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas – *Publicus*, da Universidade Federal de Minas Gerais, sob a coordenação da professora Marcia Miranda Soares e com financiamento do CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

principalmente em contexto de restrição de recursos públicos. Isso ocorre porque as unidades subnacionais estariam motivadas a sustentar índices de impostos mais baixos, como mecanismo de atração de investimentos, e evitariam tornarem-se atrativas aos mais pobres pela oferta de amplas políticas sociais (PETERSON, 1995, apud SOARES; MACHADO, 2018a). Outras correntes teóricas institucionalistas mais recentes divergem dessa perspectiva como única possibilidade do federalismo, a partir de estudos comparados. Dentre esses, têm-se o trabalho de Obinger, Leibfried e Castles (2005), que tomam para análise seis países federalistas pertencentes à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). A premissa é que o federalismo apresenta variações importantes entre os países e que essas podem ser mais bem captadas por estudos de caso em perspectiva comparada, sendo que podem afetar de formas distintas as políticas sociais, não possibilitando generalizações quanto a efeitos positivos ou negativos do federalismo.

Em outras palavras, o federalismo importa para as políticas sociais, mas não de forma universal e uniforme. Por isso, cabe investigar como ele se conforma nos países e que efeitos apresentam para as políticas sociais (SOARES; MACHADO, 2018a). Ainda, os efeitos do federalismo variam entre as políticas sociais que integram os arranjos de bem-estar, dado que a dinâmica das relações intergovernamentais não são as mesmas para políticas específicas como saúde, educação e assistência social, por exemplo (Idem).

É neste campo teórico que se situa a presente dissertação, que busca contribuir para o debate ao comparar as configurações e explorar os possíveis efeitos para equidade do federalismo fiscal da política de assistência social na Argentina e no Brasil. Nessa perspectiva, o trabalho busca responder as seguintes questões: Como se estruturou o financiamento da política de assistência social nas federações argentina e brasileira no período de 2003 a 2015? Quais os possíveis efeitos desses modelos de financiamento para a equidade na oferta da política ao longo dos dois territórios nacionais?

Para responder a essas questões, o foco da comparação entre os dois países será o exame do centralismo fiscal, que diz respeito à autoridade no âmbito do governo central para definir a arrecadação e gastos públicos dos níveis de governo. Essa autoridade será analisada a partir de duas dimensões: a jurisdicional e a de gastos. A



primeira dimensão diz respeito ao poder de legislar do nível central de governo sobre os recursos tributários e gastos públicos, inclusive com efeitos vinculantes para outros entes da federação. A segunda dimensão, de gastos, corresponde à participação do nível de governo nacional nos gastos realizados nas políticas públicas. Dessa forma, o pressuposto do trabalho é que arranjos federativos com maior centralismo fiscal, ou seja, maior participação da União na legislação e gastos em uma política pública, podem favorecer suas ofertas mais equânimes ao longo do território nacional, isso porque pode induzir comportamentos subnacionais a partir da regulamentação da política ou por transferências de recursos financeiros para gastos com a mesma (SOARES; MACHADO, 2018a).

Dessa forma, o alcance das respostas às perguntas da pesquisa envolve responder a outras questões importantes e intermediárias:

- 1 Como está estabelecida a competência da União para legislar sobre o financiamento da política de assistência social nos dois países?
- 2 Em que medida esta legislação constrange e induz comportamentos de gastos subnacionais?
- 3 O que da política (benefícios, programas serviços) é financiado pelos entes governamentais?
- 4 Qual dos dois modelos de financiamento da política de assistência social parece melhor favorecer a equidade na oferta de serviços?

A escolha da política de assistência social justifica-se por esta ser historicamente uma importante frente de atuação estatal no conjunto de iniciativas de proteção social<sup>2</sup>, destacando-se no enfrentamento de situações de vulnerabilidade e na promoção do bem-estar. Bahle, Pfeifer e Wendt (2010) alegam que a assistência social provê uma linha base de segurança social que é fundamental para o acesso aos demais direitos sociais,

---

<sup>2</sup> Conceito muito utilizado para a definição de proteção social é o que propõe a Organização Internacional do Trabalho (OIT), segundo a qual se trata de “um conjunto de políticas e programas concebidos para reduzir e prevenir a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social ao longo do ciclo de vida. [...] inclui nove áreas principais: benefícios para crianças e famílias, proteção à maternidade, subsídio de desemprego, benefícios para acidente de trabalho, benefícios por doenças, proteção à saúde (assistência médica), benefícios por idade, invalidez e benefícios para sobreviventes. Os sistemas de proteção social envolvem todas essas áreas de políticas por meio de uma combinação de esquemas contributivos (seguro social) e benefícios não contributivos financiados por impostos (incluindo assistência social) (OIT, 2017, p. 194, tradução do autor).

podendo ser ofertada através de serviços, benefícios, ações pontuais ou contínuas. Varia consideravelmente entre os países, principalmente quando analisadas suas conformações nos países desenvolvidos e entre aqueles em desenvolvimento. Nos primeiros, geralmente assume caráter residual, à medida que é destinada a situações de vulnerabilidade conjuntural decorrente do desemprego, ou ainda de vulnerabilidade permanente, como a incapacidade para a inserção no mercado de trabalho. Já entre os países em desenvolvimento, onde a parcela da população inserida no mercado de trabalho formal é menor, a assistência social abrange programas de garantia de renda, complementação nutricional e também de caráter promocional, que visam a fortalecer vínculos familiares, comunitários, e ainda, colaborar para que os cidadãos se profissionalizem. Contudo, apesar de sua importância na garantia de seguranças e no enfrentamento de vulnerabilidades ocasionadas, dentre outros fatores, por carências econômicas e sociais, pode-se afirmar que o estudo sistemático da política de assistência social em perspectiva institucional comparada ainda é incipiente e é nesta seara que o presente trabalho se propõe a apresentar alguma contribuição.

A assistência social será analisada em seu financiamento a partir de ações que ganharam destaque entre as iniciativas da política em períodos mais recentes na América Latina: os serviços socioassistenciais e as transferências diretas de renda (BARRIENTOS; SANTIBÁÑEZ, 2009; CECCHINI, 2013). Os serviços socioassistenciais são reconhecidos como as ações desenvolvidas de forma contínua junto a grupos e indivíduos, especialmente em âmbito comunitário, visando ao estreitamento ou à recuperação de vínculos, à construção de capacidades de convivência, à garantia de direitos, seguranças diante situações de risco pessoal e familiar e o enfrentamento a circunstâncias de violação causadas por fatores diversos. Já as transferências diretas de renda correspondem à concessão de recursos monetários a famílias e indivíduos, classificados como público-alvo conforme delimitação do órgão responsável por sua concepção e execução, “sendo adaptadas às distintas realidades socioeconômicas, políticas e institucionais” (CECCHINI, 2013, p. 371).

A escolha por Argentina e Brasil é justificada por estes serem, dentre os quatro países que constitucionalmente são estabelecidos como federações na América Latina (Argentina, Brasil, México e Venezuela), os que possuem na atualidade maior descentralização política e fiscal. Os dois países também apresentam características similares que os distinguem das federações que compõem a OCDE, tomados

frequentemente como casos para estudo com o objetivo de compreender os efeitos do federalismo para as políticas sociais. São casos de passado autoritário e recente transição para a democracia, recorrência de períodos de instabilidade econômica, desigualdades regionais expressivas, sistemas presidencialistas e com itinerários de descentralização das atribuições de execução de políticas públicas rumo aos governos subnacionais a partir da década de 1980 (EATON; DICKOVICK, 2004; SOARES, MACHADO; 2018a). Também viveram contextos políticos recentes com similaridades, como a chegada aos governos nacionais de partidos com agendas políticas pró Estado de bem estar-social no início dos anos 2000, situação que persistiu até meados da segunda década dos anos 2000.<sup>3</sup>

O marco temporal, a saber, 2003 a 2015, portanto, abarca esse período de governos nacionais pró-*welfare* nos dois países, e também compreende o período da nova ordem constitucional em que a política de assistência social obteve maior destaque nos dois países, tendo percorrido um itinerário de crescente valorização, mensurada através do crescimento do orçamento destinado ao seu custeio em proporção ao Produto Interno Bruto (PIB), para o que contribuíram os contextos econômicos mais favoráveis nos dois países, com crescimento mais estável.

Entendemos aqui que o exercício comparativo da política de assistência social em dois países federalistas é um diferencial deste trabalho. Estudos comparativos, apesar de crescentes nas últimas décadas, ainda são escassos quando trazemos à baila o federalismo e seus potenciais efeitos sociais. O empenho em comparar países precisa valer-se de desenhos de pesquisa que possam efetivamente contribuir para apurar similaridades e diferenças que se tornem úteis para compreender os fenômenos. De acordo com La Palombara (1982), comparar constitui-se como a atividade de identificar correspondências e/ou discrepâncias entre fenômenos, pretendendo compreendê-los, esclarecê-los, ou mesmo presumi-los. Banting e Corbett (2002) afirmam que a adoção de “uma perspectiva comparativa pode ajudar a identificar o que realmente distingue um

---

<sup>3</sup> Na Argentina, o período corresponde aos governos de Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernández Kirchner (2007-2015), ambos pertencentes a uma coalizão de centro-esquerda denominada “Frente para a Vitória” do Partido Justicialista (PJ). Historicamente, o partido está vinculado aos trabalhadores e ao ideário de governo conhecido como peronismo, em alusão ao ex-Presidente Juan Domingo Perón, que governou o país durante dois períodos (entre 1946 a 1952 e 1973 e 1974). No Brasil, o período corresponde aos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), tradicionalmente alinhado ao modelo de estado que atua de forma ampla no âmbito das políticas sociais.

país e fornecer um ponto de partida muito mais forte para tentar avaliar as consequências políticas de quaisquer configurações específicas das instituições políticas” (BANTING; CORBETT, 2002, p. 02, tradução do autor).

Nesta dissertação, a estratégia metodológica para a realização da comparação foi a técnica de estudos de caso. Esta técnica, conforme Gerring (2004), corresponde ao estudo com maior profundidade de uma ou mais unidades com a pretensão de assimilar características de um fenômeno que tem ressonância em um número maior de unidades parecidas. Assim, busca-se compreender o financiamento da política de assistência social para os casos das federações argentina e brasileira com a pretensão de demarcar hipóteses para o desempenho do financiamento da política de assistência social em federações ou mesmo países unitários com maior descentralização.

As informações que viabilizaram a comparação entre os casos foram adquiridas a partir de abordagens qualitativas e quantitativas. O trabalho na frente qualitativa compreendeu revisão bibliográfica, sobretudo acerca dos temas que envolvem federalismo, políticas sociais e assistência social na nova ordem constitucional dos dois países. Compreendeu ainda a análise documental, com destaque para as constituições nacionais e subnacionais, e também normas infraconstitucionais, como decretos e portarias editadas pelos governos da Argentina e do Brasil. A análise documental, aqui expressamente de legislação, é uma técnica que possibilita uma reprodução sistemática de conteúdos a partir da interpretação do que fora aferido em um documento primário, destacando as informações a partir de categorias eleitas (BARDIN, 1977).

Nesse esforço, a análise das normativas se concentrou no aspecto que delimita as competências quanto ao financiamento das ofertas da política de assistência social nos dois países. Essas normativas foram selecionadas a partir de menções encontradas na literatura revisada e em pesquisas realizadas nos portais eletrônicos dos órgãos que são responsáveis pela gestão da política em âmbito nacional, sendo atualmente o *Ministerio da Salud e Desarrollo Social*, na Argentina, e a Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania, no Brasil<sup>4</sup>. Complementarmente, o uso de métodos

---

<sup>4</sup> Durante a realização desta pesquisa os órgãos de comando da política de assistência social em nível nacional sofreram modificações nos dois países. No caso da Argentina, a reforma ministerial realizada pelo Presidente Mauricio Macri em setembro de 2018 agregou ao *Ministerio de Desarrollo Social* as funções do extinto *Ministerio de la Salud*, concebendo o *Ministerio de la Salud e Desarrollo Social*. No caso brasileiro, a reforma ministerial realizada pelo Presidente Jair Bolsonaro em janeiro de 2019

quantitativos foi requerido no tratamento e análise descritiva dos dados orçamentários sobre gastos, a partir de informações obtidas em pesquisas a órgãos governamentais, como os disponíveis no portais do *Ministerio de Hacienda* (ARGENTINA, 2019a), *Presupuesto Abierto* (ARGENTINA, 2019b) e da *Dirección Nacional de Asuntos Provinciales* (ARGENTINA, 2019c) do Governo Nacional da Argentina, e nos portais Siga Brasil, do Senado Federal (BRASIL, 2019a), e da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, do Ministério da Economia do Brasil, onde são disponibilizados dados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, acerca do Balanço do Setor Público Nacional – BSPN (BRASIL, 2019b) e detalhado por ente federativo em Finanças do Brasil – FINBRA – Dados Contábeis dos Municípios (BRASIL, 2019c). Com estas informações, foi construído um banco de dados que detalha os gastos em assistência social para os dois casos, na perspectiva nacional, e ainda, para os entes subnacionais.

A dissertação está dividida em três capítulos, para além desta introdução e das conclusões. O primeiro capítulo apresenta o campo teórico no qual se situa o objeto do trabalho, destacando o significado e as relações entre federalismo, descentralização e políticas sociais, mais especificamente sobre os efeitos do federalismo fiscal para a equidade social. O segundo capítulo apresenta, inicialmente, o contexto mais geral no qual se situa a assistência social nos dois casos: o do federalismo e das políticas sociais na Argentina e no Brasil na atual ordem constitucional. Também é realizada uma breve explanação da política de assistência social na trajetória dos dois países para, na sequência, apresentar sua configuração atual. O terceiro capítulo destaca as características do financiamento desta política a partir das duas dimensões do centralismo fiscal, jurisdicional e de gastos, no período de 2003 a 2015. Estas características dizem respeito à legislação nacional produzida sobre o financiamento da política e à distribuição destes gastos entre os níveis de governo. Ao final do capítulo apresenta-se uma análise exploratória dos possíveis efeitos das diferentes configurações de centralismo fiscal para a equidade da política de assistência social nos dois países. Estes efeitos potenciais são apresentados a partir da análise da abrangência e capacidade

---

extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Social. Desde então, a função de comando da política de assistência social foi concentrada na Secretaria Nacional de Assistência Social pertencente ao Ministério da Cidadania.

de indução da legislação e dos gastos nacionais sobre a conformação da política, considerando como indicadores os gastos subnacionais e os equipamentos públicos disponíveis, ou seja, a infraestrutura para a oferta dos serviços socioassistenciais.

A conclusão principal do trabalho é que as políticas de assistência social na Argentina e no Brasil apresentam trajetória similar em termos de evolução positiva dos gastos entre 2003 e 2015, tendo destaque a ampliação dos programas do componente de garantia de renda, quais sejam as pensões e benefícios não contributivos e as transferências diretas de renda com condicionalidades. Contudo, diferem no percentual do PIB que é destinado à política, na descentralização de competências, na abrangência e alcance da regulamentação nacional sobre o financiamento dos serviços socioassistenciais. Na Argentina, o gasto percentual médio realizado com as ações de assistência social durante a série histórica analisada foi maior que o gasto verificado no Brasil, em proporção ao PIB. Entretanto, observa-se no Brasil maior evolução na regulamentação do financiamento da política na direção de maior coordenação nacional e busca por oferta mais equitativa ao longo do território. Dessa forma, o cenário explorado aponta para a conformação de uma política que se dirige para uma perspectiva mais uniforme e equânime de oferta no território brasileiro, com melhor garantia de acesso a serviços básicos de proteção social, algo que contrasta com a fragmentação e diversidade observada no caso argentino.

## **1. FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS**

Este capítulo apresenta uma revisão, na literatura de Ciência Política, acerca do federalismo, compreendendo-o como um fenômeno político que organiza o poder em um território nacional, buscando combinar centralização e descentralização, e com efeitos sobre a formulação e desenvolvimento de políticas públicas, e de modo especial, sobre as políticas sociais. A compreensão partilhada é a de que esse fenômeno não é linear e tampouco uniforme entre os países. Dessa maneira, cabe diferenciar as experiências federalistas, bem como os diferentes tipos e graus de descentralização – destacadamente no âmbito fiscal - e, conseqüentemente, seus potenciais efeitos sobre as políticas sociais, principalmente no que diz respeito à oferta equânime ao longo do território nacional.

### **1.1 Federalismo e descentralização: conceito e tipificação**

Definições conceituais acerca do federalismo abundam e já foram oferecidas por diferentes teóricos e em diferentes épocas. O termo, em sua essência, conforme menciona Elazar (1991), sugere uma noção de pacto, de estruturação de um acordo que regula a ação de parceiros territoriais que se reconhecem mutuamente e buscam conservar sua autonomia no âmbito do Estado nacional. O seu surgimento, em sua acepção moderna, remonta aos Estados Unidos da América (EUA) em 1787, quando a confederação, em vigência, deu lugar à engenharia institucional federativa, que, de forma inovadora, foi concebida para melhor acomodar as 13 colônias recém-proclamadas independentes. O modelo adotado tinha por pressuposto erigir um governo central mais forte, mas que atuasse dentro de limites impostos para salvaguardar a liberdade, e que observasse, com isso, o pacto federal constitucional, no sentido de garantir os direitos e os poderes dos estados (GENOVESE, 2009). Em uma caracterização mais específica, Elazar (1991) dimensiona que “o federalismo é baseado em um tipo particular de estrutura constitucional. Essa estrutura é mais imediata e facilmente visível na divisão de poder entre um governo geral, de um lado, e os governos constituintes, de outro. [...]” (ELAZAR, 1991, p. 34, tradução do autor).

O federalismo foi concebido para permitir unidade e autonomia para os territórios que estabeleceram aquele pacto. Watts (2006) apregoa que o cerne desse

modelo de governo é a conservação da união combinada com a recusa à concentração do poder. Nesse campo de definições, é clássica a concepção de Riker (1975, p. 101, tradução do autor), segundo o qual “o federalismo é uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governos regionais e um governo central, de tal forma que cada tipo de governo tem alguma decisão final.” Nessa perspectiva, em federações

os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências (SOARES, 2013, p. 3).

Ainda sobre os atributos estruturais comuns às federações, Watts (2006) elucida que deve existir nos arranjos federativos ao menos uma repartição oficial de competências legislativas e executivas; reservas de receitas aos diferentes níveis de governo; garantias da observação das preferências territoriais nas estruturas institucionais de formulação de políticas públicas nacionais, organizadas, na maioria das vezes, através de uma câmara territorial que se soma a de representação popular; a existência de mecanismos de revisão constitucional que não favoreçam a ação deliberada das minorias, exigindo, para tanto, a formação de consensos mais abrangentes; a vigência de uma estrutura de mediação de possíveis conflitos entre os níveis de governo; e, ainda, a adoção de procedimentos que favoreçam a colaboração entre os governos constituintes nos campos de atuação em que suas atribuições são partilhadas ou se sobrepõem.

Apesar de certo consenso na identificação da origem, definição e das estruturas essenciais de uma federação, é bem sabido que esta forma de Estado varia entre os países por fatores diversos. Nessa perspectiva de diferenciar os modelos federativos modernos, a federação nos EUA seria, segundo a distinção proposta por Stepan (1999), uma federação criada para possibilitar a união de territórios independentes (*come together*). Outras federações que foram estruturadas posteriormente apresentaram a mesma perspectiva, como o caso argentino. Outro modelo seria o das federações que surgiram com o propósito de manter a união (*hold together*), ou seja, adotaram o desenho político federativo para preservar reunidos territórios que poderiam se fragmentar, como o caso da federação brasileira.



Watts (1996) indica ainda que não existe um modelo ideal de federação a ser aplicado em todos os lugares. Ao contrário, o autor adverte que a aplicação da forma federativa seguiu contornos diferentes conforme cada contexto específico requeria, buscando adequar-se aos imperativos políticos, econômicos ou étnicos que ensejavam a adoção de um pacto, na busca por compatibilizar regras comuns para determinadas situações e autonomia regional para outras. Dessa forma, justamente porque variam as circunstâncias sobre as quais se recorreu e se recorre ao federalismo como desenho institucional mais conveniente, também variam as federações constituídas e os itinerários percorridos. Conforme a exploração de Watts, as federações variam

[...] no caráter e significado das diversidades econômicas e sociais subjacentes; no número de unidades constituintes e no grau de simetria ou assimetria em suas responsabilidades de recursos e despesas; na alocação de poder tributário e recursos; no caráter das instituições do governo federal e no grau de contribuição regional para a formulação de políticas federais; em procedimentos para resolver conflitos e facilitar a colaboração entre governos interdependentes; e nos procedimentos para adaptação formal e informal e mudança (WATTS, 1996, pp. 01 e 02, tradução do autor).

Assim, fica evidente que, apesar de adotarem estruturas de governo e dimensões constitucionais semelhantes, as instituições federativas que são moldadas em cada país podem variar entre si e ao longo do tempo. Uma diferença na conformação dos modelos de federalismo, que é importante para o estudo de seus efeitos no estabelecimento e desenvolvimento de políticas públicas, é a que diz respeito à cooperação ou competição. O modelo de federalismo competitivo, também descrito como *dual*, diz respeito a um tipo de conformação na qual as responsabilidades dos níveis de governo são separadas e diferentes. Conforme descrevem Franzese e Abrucio (2013), “com essa divisão, pretende-se separar o espaço de atuação das esferas de governo, de maneira a preservar a autonomia das unidades federativas na produção de políticas, favorecendo a competição entre elas” (FRANZESE; ABRUCIO, 2013, p. 365). Essa atuação mais individualizada, que teoricamente teria a condição de proporcionar a existência de governos com necessidades fiscais menores, uma vez que a competição induziria a índices mais baixos de tributação, não teria ainda tido exemplos em sua forma pura (BOADWAY; SHAH, 2009).

Por sua vez, o padrão cooperativo corresponderia a um arranjo institucional em que os governos territoriais seriam estimulados a atuar em conjunto, compartilhando autoridade e atribuições sobre as políticas públicas. Nesse modelo, “ao contrário da

competição tributária, tem-se um modelo de taxaçaõ conjunta e equalizaçaõ fiscal vertical e horizontal” (FRANZESE; ABRUCIO, 2013, p. 365). Segundo Watts (2006), a existênciade uma governança multinível condiciona, inevitavelmente, processos de compartilhamento de atribuições e de dependênciade entre os governos constituídos, visãõ que se contrapõe à compreensãõ de uma federaçaõ como resultado de um pacto de unidades que atuam de maneira independente. Tendo em vista essa dinâmica, o federalismo pode ser mais bem compreendido como um fenômeno múltiplo e que, a depender da sua conformaçãõ, com destaque para os tipos e graus de descentralizaçaõ presentes em seu arranjo, produz resultados variados sobre as políti cas pú blicas (SOARES; MACHADO, 2018a).

Estudos sobre o fenômeno da descentralizaçaõ tornaram-se abundantes na América Latina, sobretudo após a mais recente crise do modelo de estado autoritá rio e centralizador, desde o final da década de 1970, em que os paí ses da regiãõ adotaram itinerá rios de democracia e descentralizaçaõ visando a maior participaçaõ dos ní veis subnacionais e da sociedade civil nos assuntos de governo. Para a presente aná lise, importa de maneira especial a compreensãõ da descentralizaçaõ territorial, que afeta o processo de tomada de decisões e de execuçaõ de políti cas pú blicas, principalmente nas federações. Dessa forma, entende-se a descentralizaçaõ territorial em federações como o processo de transferênciade atribuições sobre o desenvolvimento de políti cas pú blicas de um ní vel de governo central para unidades territoriais que usufruem da condiçaõ de autogoverno, ou seja, sãõ politicamente autônomas. Difere, portanto, de outras formas de descentralizaçaõ comumente analisadas, como a que ocorre rumo à sociedade, ao mercado, ou mesmo rumo a unidades administrativas descentralizadas de um mesmo governo (SOARES; MACHADO, 2018b).

Embora o conceito de descentralizaçaõ não seja unívoco e não se tenha um consenso na discussãõ acadêmica acerca de como nomear e identificar suas variações (GOMES, 2010), colabora para o entendimento a diferenciaçaõ proposta por Soares e Machado (2018b, p. 41) que “buscando conciliar a parcimônia e abrangênciade frente à realidade”, dividem a descentralizaçaõ territorial entre quatro tipos, quais sejam: descentralizaçaõ política (autogoverno), legislativa (jurisdicional), fiscal e administrativa.

Descentralização política, nessa perspectiva, faz alusão à autoridade política dos níveis subnacionais, requerendo, para tanto, a formação autônoma de governos, o que requer sistemas partidários e eleitorais independentes do governo central. Descentralização legislativa, por sua vez, relaciona-se a atribuição de competências exclusivas para legislar aos níveis de governo subnacionais, ou seja, é dada a prerrogativa de que parte das definições legais que regem as atividades desempenhadas em seus âmbitos seja elaborada por seus representantes diretos. Descentralização fiscal, cujo entendimento e discussão são relevantes para este trabalho, está relacionada à capacidade dos governos subnacionais regulamentarem suas receitas e gastos, assim como dispor de recursos financeiros para gastar, que podem originar-se tanto de seus esforços e capacidades de arrecadação, bem como de transferências de outros níveis de governo. Também diz respeito à autonomia para assumirem empréstimos internos e externos. Por último, os autores também apontam, trazendo elementos da definição de Falleti (2006), que a descentralização administrativa refere-se às competências assumidas pelos governos subnacionais na administração ou execução de serviços nos mais diversos segmentos de intervenção do Estado, sendo essa assistida ou não de autoridade em âmbito jurisdicional e fiscal (SOARES; MACHADO, 2018b, p. 41-42).

Outra diferenciação que é pertinente para analisar a configuração e os efeitos dos diferentes tipos de descentralização sobre as políticas públicas é a que propõe Arretche (2012) por meio dos conceitos de descentralização de competências e descentralização da autoridade decisória. O primeiro diz respeito à obrigação pela implementação das políticas públicas (*policy making*), que pode não estar associada com a capacidade de tomar decisões sobre seu desenho. Isso porque a autoridade decisória (*policy decision-making*) nem sempre é descentralizada ao nível dos governos que ofertam as políticas públicas que os cidadãos acessam. Assim, a capacidade dos entes subnacionais de tomar decisões sobre as políticas públicas pode ser limitada, mesmo em estados que adotam o federalismo, uma vez que condicionantes institucionais podem estabelecer um regime centralizado para a tomada de decisões, baseado em parâmetros constitucionais e da legislação que organiza as relações intergovernamentais. Conseqüentemente,

[a]tribuições de execução de políticas públicas podem ser totalmente descentralizadas ao mesmo tempo em que os governos subnacionais podem estar sujeitos a uma série de regulamentações nacionais que limitam sua autonomia sobre a forma de gasto e de políticas públicas sob sua competência (ARRETCHÉ, 2012, p. 151).

Por isso, faz-se mister lançar luzes sobre os arranjos institucionais que distribuem a autoridade no âmbito da federação e seus efeitos para as políticas públicas. Dentre eles, os arranjos institucionais relacionados à dimensão fiscal, em seus aspectos relacionados às competências dos níveis de governo para legislar sobre o financiamento de suas atividades e a disponibilidade de recursos para gastar com essas, algo de fundamental importância para o desenvolvimento das políticas públicas e sua equidade social.

## **1.2 Federalismo e descentralização fiscal**

No âmbito de uma federação, entre as questões institucionais mais importantes do arranjo concebido, estão as relacionadas à dimensão fiscal, que diz respeito à capacidade que tem o Estado para, de um lado, arrecadar recursos para seu financiamento e, de outro, executar esses gastos para sustentar a máquina administrativa e prover políticas públicas para a população. A forma como são distribuídas as competências sobre arrecadação e gastos entre os níveis de governo diz respeito ao federalismo fiscal. Arretche (2005) pondera que “[s]e a distribuição vertical de autoridade é uma questão central nos pactos nacionais, a autoridade sobre recursos tributários está entre as mais importantes dessas decisões” (ARRETICHE, 2005, p. 70-71). O federalismo fiscal ocupa-se, pois, das atribuições, da maneira como interagem e dos instrumentos de partilha de recursos que utilizam os diferentes níveis de governo em uma federação, tanto em termos jurisdicionais como de gastos (OATES, 1999).

A descentralização fiscal, entendida como o agrupamento de estratégias utilizadas para ampliar os recursos fiscais dos governos subnacionais (FALLETI, 2006), tem sido, reiteradas vezes, considerada como elemento essencial para a governança no âmbito dos níveis de governo subnacionais. Os efeitos presumidos dessa variante de descentralização proporcionam um debate que reúne os que os consideram positivos, mas também os que os veem como negativos. Do primeiro grupo, os argumentos formulados orbitam sobre a ideia de que os governos locais são os únicos que, pela proximidade que possuem, conseguem melhor identificar e dar respostas a contento às preferências dos cidadãos, e que por isso seria a escala em que a autonomia fiscal proporcionaria maior eficiência nos gastos. Por outro lado, estão os que enxergam os efeitos deletérios da descentralização fiscal na aplicação dos recursos, por entenderem

que esse arranjo pode trazer ineficiências, como a perda de “ganhos de escala” e potencializar os riscos de aprofundamento das desigualdades horizontais (GOMES, 2012, p. 387).

Ainda sobre a descentralização fiscal, Gomes (2012) argumenta que muitas vezes esta é compreendida de forma equivocada, tendo como base apenas indicadores de participação dos diferentes níveis de governo nas receitas e gastos públicos. No entanto, outros fatores precisam ser considerados para uma análise sobre a distribuição do poder fiscal em uma federação. Dessa forma, para análise da descentralização fiscal e seus potenciais efeitos na oferta de políticas públicas, é preciso considerar como se estruturam e interagem as distintas dimensões da descentralização. Nesse ínterim, o estudo de Rodden (2005) sugere que investigações que se proponham a mensurar a descentralização fiscal se orientem por encontrar o *locus* da autoridade regulatória para compreender a configuração dos gastos. De acordo com o autor, mesmo em configurações fiscais onde a arrecadação e o gasto sejam descentralizados ao nível dos governos subnacionais, pode o governo central permanecer com o poder de decisão que os direcionam.

Desse modo, conforme pontuam Soares e Machado (2018b) “é possível que a combinação entre descentralização política e administrativa com uma centralização fiscal, por exemplo, assegure ao governo central um elevado poder de agenda, formulação e controle sobre a implementação de políticas públicas” (SOARES; MACHADO, 2018b, p. 42). Assim, podem combinar-se no desenho institucional de países federativos a execução de políticas públicas nos níveis de governos subnacionais e a permanência no nível de governo central da autoridade relacionada à legislação sobre o financiamento das políticas, configurando um cenário de centralismo fiscal. Portanto, a competência do governo central de legislar sobre as receitas e gastos dos níveis de governo constitui-se como um elemento fundamental para a análise da interação entre federalismo e políticas sociais.

A próxima seção procura revisar aspectos chaves da literatura que relaciona federalismo e políticas sociais, buscando identificar as principais variáveis institucionais na conformação do federalismo que podem afetar as políticas sociais nos itinerários de adoção e expansão observados nos países.

### 1.3 Federalismo e políticas sociais

Apesar de não dispor de uma definição única, o termo *políticas sociais* refere-se, historicamente, aos esforços realizados pelo Estado, inclusive no âmbito econômico, visando ao alcance de bem-estar, que pode ser entendido como a obtenção de patamares mínimos de acesso a bens e serviços, conforme convencionados em cada sociedade (TITMUSS, 1974). Menicucci e Gomes (2018) afirmam que o surgimento e o desenvolvimento das políticas sociais são processos imbricados com o estabelecimento do Estado moderno e a noção de cidadania. Presentes inicialmente nos países ricos, tais iniciativas ganharam substantiva expansão no período após a Segunda Guerra Mundial, alcançando também os países em desenvolvimento, com diferentes desenhos e graus de cobertura.

Bastante consolidado e referenciado no campo de conceituação e discussão da cidadania – condição que as políticas sociais colaboram para que os membros das distintas sociedades disponham – é o estudo Marshall (1967). Analisando o caso inglês, Marshall informa que o conceito de cidadania é complexo e historicamente moldado, sendo constituído de três dimensões que remontam ao rol dos direitos que todos precisariam gozar para serem, de fato, cidadãos. A primeira dimensão engloba os direitos civis, que seriam os que proporcionariam aos membros de uma sociedade as liberdades capazes de lhes dar o reconhecimento enquanto indivíduos portadores de direitos frente ao Estado, envolvendo liberdade de circulação, de propriedade, de organização, de expressão, entre outras. Na sequência histórica de conquistas viriam os direitos políticos, correspondendo às garantias de opinião e decisão nos rumos coletivos, atrelados ao direito de votar, pertencer a partidos políticos e ser votado. Por fim, a terceira dimensão de evolução cidadã diz respeito aos direitos sociais, entendidos como a capacidade de participação na riqueza produzida pela sociedade e materializada em garantias mínimas de bem-estar capaz de prover seguranças básicas, proteção às consequências dos ciclos de vida, às condições de trabalho e às doenças, entre outras (MARSHAL, 1967).

Essas dimensões que caracterizariam a cidadania foram alcançadas em períodos, ciclos e ritmos diferentes em cada país, dependendo dos itinerários sociais, políticos e econômicos inerentes a cada sociedade. Em alguns países, no qual se destacam os emergentes como o Brasil, os tipos de direitos não vieram em etapas, mas combinados

em diferentes graus (CARVALHO, 2001). Apesar de alguns pontos críticos, o modelo proposto por Marshall é considerado como muito valioso para o entendimento do fenômeno da cidadania. Banting (2006) argumenta que:

Marshall viu a igualdade de status implícita na cidadania como profundamente relacionada à emergência de um senso compartilhado de comunidade. Em sua interpretação, a expansão do significado de cidadania era parte de um poderoso processo histórico de integração social, que incorporava progressivamente classes sociais emergentes a uma comunidade nacional. (...) A relação entre cidadania e comunidade era recíproca. Em parte, os direitos de cidadania refletiam o surgimento de uma consciência nacional subjacente (BANTING, 2006, p. 46, tradução do autor).

Dessa forma, o que desponta do panorama teórico acerca da cidadania é que, ao longo do tempo, e principalmente nos países desenvolvidos, foram se expandindo as garantias mínimas que deveriam ser disponibilizadas a cada membro da comunidade nacional, ou em outras palavras, os mínimos assegurados à sobrevivência digna a cada cidadão de um país. Na seara política, isso corresponderia à oferta de serviços e a concessão de benefícios públicos necessários para a proteção mais equitativa ao conjunto dos cidadãos nacionais.

Apesar de não possuírem trajetórias idênticas, variarem em seu desenho e abrangência, as políticas sociais adquiriram dinâmicas congruentes e o agrupamento delas, conformando um sistema de proteção a indivíduos e famílias, o que passou a ser denominado *Estado de Bem-Estar Social (EBES)*. Os EBES, conforme Esping-Andersen (1990), são caracterizados como os esforços feitos pelo Estado, mercado e famílias para a oferta de provisão social, conforme padrões estabelecidos por cada sociedade. Kerstenetzky (2012) conceitua esse fenômeno como um “conjunto histórico e institucionalmente moldado de intervenções públicas visando à promoção do bem-estar e envolvendo redistribuição” (KERSTENETZKY, 2012, p. 61).

Em seu estudo comparativo, Esping-Andersen (1990) se propôs a analisar, principalmente, como o Estado, mercado e famílias interagiam na provisão de bem-estar nos países desenvolvidos. O autor utilizou variáveis que informavam o quanto a oferta de bem-estar se valia da relação público-privada, proporcionava desmercadorização<sup>5</sup> e

---

<sup>5</sup> O conceito de desmercadorização remete a condição na qual os cidadãos acessam bem-estar independente do vínculo com o mercado de trabalho. Ou seja, uma política social ofertada pelo Estado incentiva a desmercadorização à medida que tem escopo universal e suas ofertas podem desobrigar os cidadãos a trabalharem para adquirirem bem-estar (ESPING-ANDERSEN, 1990).

quais eram as suas consequências para a estratificação social. Para o conjunto de países analisados, o autor identificou três modelos, ou mundos de bem-estar: o *liberal*, presente nos Estados Unidos, Canadá e Austrália, onde a participação do estado nos rumos da economia é restrita e todas as políticas sociais existentes são, via de regra, destinadas aos extremamente pobres, sendo as transferências reduzidas e os planos de previdência residuais; o *corporativo*, dotado de uma estrutura estatal forte e sem orientação pela redistribuição, concedendo benefícios conforme o grupo social, procurando reforçar o status pré-estabelecido e centrando-se no papel do homem provedor, conforme observado em países como a Áustria, a França, a Alemanha e a Itália. Por último o autor elucida o modelo *social-democrata*, desenvolvido nos países escandinavos como a Suécia e a Noruega, onde os princípios dirigentes são o universalismo e a igualdade na concessão de benefícios e serviços, que promovem elevados índices de desmercadorização e maior homogeneidade das condições de desenvolvimento da população.

Huber e Stephens (2001) sugerem, ao estudarem os casos consolidados de bem-estar da OCDE, que para entender as conformações que moldam esses regimes e suas transformações ao longo do tempo é necessário identificar a interdependência entre os fatores políticos, institucionais e econômicos presentes em cada sociedade. Nessa perspectiva, é central a orientação dos partidos que ocupam os espaços de governo, a organização dos trabalhadores, o legado de políticas sociais, o desenho constitucional (que molda as estruturas de tomada de decisões) e a maneira como se produzem excedentes no cenário econômico, considerando a posição dos sistemas nacionais na interação com a economia internacional (HUBER; STEPHENS, 2001).

Os EBES e as políticas sociais que os constituem, dessa forma, variam em função de características políticos-institucionais presentes em cada país, e também em termos das políticas e intervenções que fazem parte do seu rol de entregas, estando estas características vinculadas ao grau de vulnerabilidade da população e também à disponibilidade de recursos públicos e privados (ESPING-ANDERSEN, 1990; HUBER; STEPHENS, 2001; IVERSEN, 2004). É nesta perspectiva dos efeitos das instituições políticas sobre as políticas sociais, que o federalismo emerge como variável relevante. Se, como visto anteriormente, o modelo de organização política federal favorece a acomodação da diversidade ao produzir dispersão da autoridade, ele envolve graus diferenciados de autonomia e de descentralização das políticas públicas, com



implicações diversas para as políticas sociais e alcance de um padrão de cidadania social nacional.

Muito já foi discutido pela literatura do campo sobre as conexões entre o federalismo e a estruturação de um estado de bem-estar social (BANTING, 2006; ARRETCHÉ, 2010; SOUZA, 2019). Estas considerações teóricas podem ser agregadas em pelo menos três vertentes analíticas: i) as que se centram nas características constitutivas da sociedade que formam um estado federal; ii) as que buscam argumentos econômicos do campo da teoria da econômica do federalismo, e, ainda, iii) as perspectivas institucionalistas mais recentes que preocupam-se com os efeitos das instituições políticas.

As explicações baseadas na sociedade, de caráter sociológico, dizem respeito, conforme pontua Banting (2006), ao fato de os princípios fundantes do federalismo estarem intimamente relacionados com a acomodação de diversidades que clivagens étnicas, ideológicas e políticas presentes na sociedade podem ensejar. Nessa concepção, decisões que dizem respeito a preferências divergentes das populações locais deveriam ser tomadas pela unidade de governo regional, enquanto seria reservado ao governo federal o rol de assuntos que exortam consensos entre os cidadãos de todo o país (BANTING, 2006). Essa perspectiva teórica advoga, pois, que uma das razões de adoção do federalismo seria a própria convivência entre desigualdades territoriais e que por isso, iniciativas de promoção de igualdade, como é o caso das políticas sociais, não poderiam prosperar em desenhos institucionais federalistas, sob pena de descaracterizar o regime. Conforme sintetiza Arretche (2010), o cerne da afirmação dos partidários da perspectiva de que federalismo pode exercer, desse modo, efeitos negativos para as políticas sociais, reside na observação de que:

a possibilidade de discordância [inerente ao modelo de organização federativa] cria mecanismos institucionais que favorecem a diversidade de políticas. Uma vez que as jurisdições podem discordar entre si ou com o governo central, o resultado inevitável seria a desigualdade das políticas implementadas (ARRETCHÉ, 2010, p. 592).

A segunda perspectiva, com discussão proeminente e robusta, localiza-se nas dimensões das teorias econômicas do federalismo e da teoria da escolha pública, uma vertente da economia política, em que se destacam os modelos discutidos por economistas como Tiebout (1956) e Musgrave (1973). Segundo esta concepção, os

governos locais, fortalecidos com o processo de descentralização fiscal, podem atuar para otimizar a cobrança de impostos e oferta de serviços públicos à preferência dos consumidores-eleitores. Seu modelo tem entre seus pressupostos um cenário em que as informações a respeito do desempenho dos governos locais são conhecidas e que os cidadãos podem se mover para a comunidade que melhor atenda seus interesses de tributos-serviços públicos. Desse modo, a mobilidade dos cidadãos entre as jurisdições atuaria como um mecanismo similar à procura por mercadorias no mercado, estipulando a competição entre comunidades e com resultados mais eficientes de intervenção estatal (TIEBOUT, 1956). Nesse cenário, o federalismo e a descentralização funcionariam como fatores limitadores ao tamanho do Estado e promotor de maior bem-estar individual.

As palavras de Oliveira (2007), ao discutir o que fora postulado por Musgrave (1973), sintetizam que:

no caso da política com objetivos redistributivos, (...), as ações locais e regionais nessa direção estariam sujeitas a ineficiências por afetarem decisões locais e induzirem a migração das classes ricas – e dos investimentos – para outras localidades, além de atraírem populações menos favorecidas para essas áreas em busca de benefícios, desequilibrando as finanças locais (OLIVEIRA, 2007, p. 23).

No campo do federalismo comparado, sobre as perspectivas institucionalistas mais recentes, um franco desenvolvimento teórico, alicerçado nas discussões e debates das últimas décadas reuniu argumentos que lançaram luzes para a compreensão da interação de federalismo e políticas sociais sob uma terceira perspectiva. Nesse campo, destacam-se estudos como o de Obinger, Leibfried e Castles (2005), ao tomarem os casos dos países federativos que compõem a OCDE, e também Arretche (2004; 2012), ao analisar o caso brasileiro. O argumento é que o federalismo, em si, não impede que políticas sociais redistributivas sejam implementadas em todo território nacional, desde que a União coordene o processo de regulação e redistribuição das políticas sociais.

Portanto, o federalismo, como forma de organização política do Estado, apresenta efeitos variados sobre as políticas públicas nacionais de caráter redistributivo, a depender da maneira como são estabelecidas a descentralização e autonomia das subunidades, de forma abrangente e em cada política específica. Em um dos trabalhos mais referenciados nesse âmbito, Pierson (1995) apregoa que

[...] o federalismo importa para a política social, mas a maneira como isso ocorre depende do tipo específico de federalismo e de como as instituições federais estão inseridas em um contexto político particular. (PIERSON, 1995, p. 451, tradução do autor).

Assim, os efeitos, positivos ou negativos, que o federalismo pode promover para a provisão de políticas sociais seriam dependentes do modelo adotado, como também da interação deste modelo com o enquadramento político existente em cada país. Nesse sentido, Obinger, Leibfried e Castles (2005) argumentam que os impactos do federalismo nas políticas sociais são numerosos, variam ao longo do tempo e de acordo com o contexto.

Já Arretche (2012) argumenta que mais importante que o tipo de estado – federal ou unitário – seria a existência de recursos institucionais que centralizam a autoridade política no sentido de promover cooperação entre as jurisdições em torno de um objetivo comum. Para a autora, “a coordenação nacional de políticas públicas é melhor explicada pela presença e combinação de regras institucionais que centralizam a autoridade política do que pela distinção binária entre estados federativos e unitários” (ARRETCHÉ, 2012, p. 145). Assim, mesmo estados federais podem reunir características institucionais que centralizam a capacidade de decidir sobre as políticas, no que concerne ao seu desenho e gasto, favorecendo a existência de maior coordenação nacional e, dessa forma, menor variação das ofertas realizadas.

Nesse sentido, Soares e Machado (2018b) enumeram quatro dimensões institucionais que variam nas federações com repercussões para as políticas públicas: (i) centralização jurisdicional, que explora o papel da União na produção de legislação com impactos nos demais níveis de governo; (ii) federalismo partidário, que enfoca a maneira como se estruturam os partidos em âmbito nacional e subnacional; (iii) poder de revisão e arbitramento de conflitos federativos pela Suprema Corte de Justiça (SCJ), que examina as atribuições da Suprema Corte de Justiça em arbitrar conflitos verticais e horizontais na federação e, (iv) federalismo fiscal, que analisa a forma como estão estruturadas as relações fiscais entre os níveis de governo (SOARES; MACHADO, 2018b).

Dentre essas dimensões institucionais supracitadas, a centralização jurisdicional e o federalismo fiscal são especialmente importantes para o entendimento do conceito de centralização fiscal. Conforme apregoam os autores

centralização jurisdicional diz respeito à presença de recursos institucionais para a construção de mecanismos de coordenação federativa baseados na coerção constitucional ou legal sobre as unidades constituintes ou, mesmo, na constituição de estruturas de incentivos que venham a induzir escolhas locais convergentes com os objetivos nacionais (SOARES; MACHADO, 2018b, p. 60).

Assim, no que concerne à adoção de políticas sociais de caráter redistributivo e universalista no território nacional torna-se favorável um grau maior de centralização jurisdicional. Isso porque sendo alta a capacidade do governo central para estabelecer, por meio de legislação, os parâmetros para a oferta dessas políticas sociais e quanto menores a capacidade das unidades subnacionais vetarem essas iniciativas, maior será a possibilidade de haver convergência (SOARES; MACHADO, 2018b).

Já no que concerne ao federalismo fiscal, os autores apregoam que este constituiu-se, em uma perspectiva abrangente, “como o modo de distribuir receitas e gastos públicos entre o ente nacional e os entes subnacionais de governo numa federação” (SOARES; MACHADO, 2018b, p. 63). Deste rateio de receitas e gastos públicos procedem os instrumentos de financiamento para as políticas sociais, sendo estes determinantes para a universalidade e a equidade de suas ofertas. Assim, a configuração do federalismo fiscal que melhor oportuniza a adoção de políticas públicas nacionais reúne no governo central a arrecadação de recursos e estabelece maneiras de partilha orientadas à superação de desigualdades verticais e horizontais, com regras estáveis e que incentivam a responsabilidade fiscal (SOARES; MACHADO, 2018b).

É neste sentido que se torna interessante tomar para análise a centralização fiscal, que também se subdivide em duas dimensões: a jurisdicional e a de gastos. Centralização fiscal corresponde à autoridade reunida no âmbito da União para definir a arrecadação e gastos públicos dos níveis de governo. A sua primeira dimensão, a jurisdicional, diz respeito ao poder de legislar do nível central de governo sobre os recursos tributários e gastos públicos, inclusive com efeitos vinculantes para outros entes da federação. A segunda dimensão, de gastos, corresponde à participação do nível de governo nacional nos gastos realizados nas políticas públicas. Assim, o pressuposto aqui admitido é que arranjos federativos com maior centralismo fiscal, ou seja, maior participação da União na legislação e gastos em uma política pública, podem favorecer

suas ofertas mais equânimes ao longo do território nacional, isso porque pode induzir comportamentos subnacionais a partir da regulamentação da política ou por transferências de recursos financeiros para gastos com a mesma (SOARES; MACHADO, 2018a).

Antes de buscar explorar, de forma mais específica, como se conformam as relações fiscais intergovernamentais na política de assistência social na Argentina e no Brasil, é importante conhecer melhor como se dão o federalismo, as políticas sociais e a assistência social em ambos os países na nova ordem constitucional. Dessa forma, o próximo capítulo apresenta o federalismo e as políticas sociais em ambas as federações, para em seguida trazer alguns aspectos da trajetória da política de assistência social e, por fim, caracterizar a configuração assumida por essa política durante a nova ordem constitucional.

## **2. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS FEDERAÇÕES ARGENTINA E BRASILEIRA NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL**

Ao explorar o debate presente na literatura de Ciência Política sobre a interação entre federalismo e políticas sociais, foi apresentada a premissa de que o federalismo, como forma de Estado que distribui a autoridade em um território nacional, não produz efeitos universais, tampouco uniformes sobre os sistemas de proteção social. Dessa forma, a suposição assumida nesta dissertação é a de que, diante das variações existentes no federalismo, o poder equalizador da União no financiamento das políticas sociais é relevante para seus resultados e assume conformações diversas entre os países.

Neste capítulo, pretende-se, inicialmente, apresentar alguns aspectos do federalismo e das políticas sociais na nova ordem constitucional na Argentina e no Brasil. Em seguida, a segunda seção destaca elementos relevantes dos antecedentes históricos da política de assistência social nas duas federações, buscando caracterizar aspectos do seu legado que podem colaborar na compreensão de sua configuração atual. Esta, por sua vez, é o objeto da terceira seção, que apresenta as características assumidas pela assistência social no novo marco constitucional em ambos os países.

### **2.1 Federalismo e políticas sociais na Argentina e no Brasil na nova ordem constitucional**

Dentre as diversas características institucionais que afetam a oferta e o desenvolvimento de políticas de bem-estar entre os países, conforme já apontado, temos o federalismo, cuja forma de partilhar e coordenar competências de políticas sociais entre governos tem efeitos importantes para sua equidade ao longo de um território nacional. Para entendermos melhor a conformação do federalismo fiscal na política de assistência nos dois países, objeto desta dissertação, importa apresentar o quadro mais geral do federalismo e das políticas sociais estabelecidas a partir do novo marco constitucional na Argentina e no Brasil que iniciam, respectivamente, nos anos de 1994 e 1988.

O federalismo na Argentina tem origem na Constituição promulgada em 1853, a partir do pacto firmado para unir as unidades territoriais autônomas existentes no que

atualmente é seu território nacional (GIBSON; FALLETI, 2007). O texto constitucional original sofreu sucessivas reformas – sendo a mais recente a reforma constitucional de 1994 -, permanecendo como a carta que alicerça a organização político-jurídica do país. Atualmente, a federação argentina é constituída pela Nação (o governo central), vinte e três províncias, a Cidade Autônoma de Buenos Aires (capital do país) e 1.182 municípios<sup>6</sup>, que, embora tenham sido reconhecidos como autônomos pela Constituição Nacional de 1994 (CN/94), devendo esta autonomia ser objeto de regulamentação constitucional das províncias, a realidade é de conformações variadas e, via de regra, baixa autonomia (SOARES; MACHADO, 2018a). Nesses três níveis de governo, os chefes do Executivo (presidente, governadores e prefeitos) são eleitos por votação direta, forma sob a qual também são eleitos os representantes legislativos da Nação e das províncias (FALLETI, 2004).

A federação brasileira, que tem sua origem no final do século XIX com a Proclamação da República, estando regulamentada na primeira constituição republicana do país, 1891, ganhou contornos inovadores desde a vigência do novo marco constitucional de 1988. Entre as novidades destacam-se a sua configuração tripartite, ou seja, constituída por três níveis autônomos de governo. Dessa forma, conta atualmente com a União, vinte e seis Estados, o Distrito Federal, que tem status de governo estadual e 5.570 Municípios. Diferente do caso argentino, a autonomia política, administrativa e fiscal municipal foi regulamentada na constituição nacional, repercutindo a significativa importância que tradicionalmente foi dada a essa esfera no cenário político brasileiro e o reduzido alcance dos estados sobre os assuntos do âmbito local (SOUZA, 2005). O modelo adotado delineia um arranjo para a oferta de políticas públicas mais descentralizadas, e por isso, divergente do padrão anterior de centralização que prevaleceu durante os anos de regime militar, 1964 a 1985, com o qual o processo de redemocratização procurou romper (FRANZESE; ABRUCIO, 2012).

---

<sup>6</sup> De acordo com dados do *Instituto Nacional de Estadística y Censos* (INDEC), existem na Federação Argentina 2.284 governos locais. Para além dos municípios, que representam pouco mais da metade desse total, são reconhecidas como instâncias de governo local, as comunas, comissões municipais, comunas rurais, comissões de fomento, dentre outras denominações que variam entre as províncias (ARGENTINA, 2016).

Com respeito às políticas sociais, há também diferenças importantes nos dois casos em análise. Na Argentina, a CN/94 não expressou de forma objetiva em seus artigos a extensão dos direitos, diretrizes, princípios e distribuição de competências que conformam a proteção social no país (BERTRANOU; BONARI, 2005). A delimitação constitucional referente aos direitos sociais, ainda que de forma demasiada abrangente e sem a atribuição específica de responsabilidades, permanece expressa no artigo 14bis, elaborado na reforma constitucional de 1957. São reconhecidas neste artigo as garantias relacionadas ao trabalho, como o direito às férias remuneradas, a um salário justo e à livre organização sindical. Também são estabelecidas responsabilidades ao Estado na concessão de benefícios de seguridade social e na proteção integral da família. Acerca da educação, é mencionada no artigo 5º a atribuição das províncias em ofertar o nível de ensino primário, e no artigo 75 a responsabilidade do Congresso em legislar sobre sua organização, observando os princípios da equidade e da gratuidade. Não se faz menção à política de saúde e nem a de assistência social. Contudo, no parágrafo 22 do mesmo artigo 75 consta como atribuição do Congresso da Nação a ratificação de tratados internacionais de direitos humanos, que possuem no país status hierárquico equivalente aos preceitos da Constituição Nacional (ARGENTINA, 1994).

Em que pese à ausência de delimitação constitucional mais explícita acerca do papel do Estado argentino na provisão de políticas sociais, Carro (2008) afirma que existe um consenso no país ao considerar as áreas abrangidas pela proteção social. Estas corresponderiam à saúde, à assistência aos portadores de deficiência, às vítimas de acidentes trabalhistas, às situações de vulnerabilidade advindas pelo acometimento de doenças laborais, à previdência social, à assistência aos desempregados, à assistência as famílias, à educação, à habitação e à alimentação (CARRO, 2008, p. 95). Desse modo, são amplas as áreas consideradas como pertencentes à proteção social argentina, e desperta a atenção o fato de que o desenvolvimento das políticas sociais foi marcado, e ainda persiste, muito atrelado ao mundo do trabalho, ou seja, como um conjunto de garantias e salvaguardas aos trabalhadores e suas famílias.

A Argentina esteve entre os pioneiros no cenário dos países da América Latina na criação de iniciativas de proteção social, sendo que essas foram baseadas, predominantemente, em aposentadorias e pensões, ou seja, na lógica do seguro e do acesso através da contribuição prévia. Elegendo o vínculo com o mercado de trabalho formal como o requisito para o acesso aos benefícios, o país consolidou, ao longo dos



anos, a gramática da política social atrelada ao mundo do trabalho como um alicerce robusto da proteção social. Essa condição foi propiciada pelos índices vantajosos de formalização de mão-de-obra que deteve o país até os anos de 1970 (HAGGARD; KAUFMAN, 2008).

Já no Brasil, a CF/88 é mais explícita e extensiva, ao definir um conjunto de direitos sociais necessários ao alcance da cidadania, com a proposta de ofertá-los, em sua maioria, em uma perspectiva universal e assentada na responsabilidade pública (CARDOSO; JACCOUD, 2005). Em seu artigo 6º, que sofreu complementações a partir de Emendas Constitucionais, são descritos como direitos sociais assegurados à população: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). Maior detalhamento dessas ofertas consta, para grande parte dessas políticas sociais, em outros artigos da própria carta constitucional, e também nas regulamentações produzidas posteriormente através de legislação infraconstitucional. A CF/88 estabeleceu ainda a ideia de Seguridade Social, composta pelas políticas de saúde, previdência e a assistência social.

O reconhecimento da responsabilidade pública na provisão de uma ampla gama de direitos sociais buscou avançar na oferta de políticas sociais universais e igualitárias no país, deixando para trás os itinerários de acesso meritocrático, focalizado, e uso clientelista dos recursos mobilizados pelo Estado para a oferta de serviços e benefícios aos cidadãos brasileiros (CARVALHO, 2001). Para Kerstenetzky (2012), o novo marco legal redimensionou a propensão ao universalismo para uma forma estendida, prevendo a “institucionalização da assistência social, a fixação de um mínimo social, a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde” (KERSTENETZKY, 2012, p. 181).

Nos anos que sucederam o novo marco constitucional, foi abundante a elaboração de diretrizes que deveriam orientar o desenvolvimento dessas políticas no cenário federativo brasileiro, assim como iniciativas para efetivação de suas diretrizes. Conforme destacam Menicucci e Gomes,

(...) a trajetória brasileira a partir da CF/88 indica uma expansão paulatina da proteção social em termos tanto de ações, benefícios e serviços que vão sendo incorporados ao escopo das políticas sociais como de ampliação dos públicos cobertos. Com base no ideário político alcançado na nova norma

constitucional, foi se configurando a meta de alcançar a cidadania plena, mesmo que ainda inacabada concretamente. Isso se traduz na transformação do próprio Estado e de seu papel na construção institucional de diferentes políticas, tanto universais quanto voltadas para públicos específicos, na perspectiva de maior inclusão social e redução das desigualdades históricas e persistentes (MENICUCCI; GOMES, 2018, p. 190).

Nos dois países, portanto, tem-se na nova ordem constitucional a perspectiva de avanços no federalismo, em termos de descentralização territorial, e dos direitos sociais, aspectos que se relacionam diretamente. Soares e Machado (2018a), ao analisarem a interação entre federalismo e políticas sociais nos dois países na nova ordem constitucional, constataram que a configuração do federalismo não se apresenta como um impedimento para adoção e expansão de políticas sociais, sendo elucidativo neste aspecto o incremento no desenvolvimento dessas políticas a partir dos anos 1990. Contudo, há diferenças na conformação do federalismo argentino e brasileiro que têm efeitos para essas intervenções.

Nas duas federações, o governo central é importante no âmbito jurisdicional e fiscal, ou seja, tem-se centralização jurisdicional e fiscal. No entanto, os casos se diferenciam em grau. Na Argentina, o presidente dispõe de poderes de agenda relevantes para delimitar os marcos legais das políticas sociais, e tem ainda a capacidade de emitir decretos neste campo de atuação. No entanto, os governadores provinciais exercem forte influência nas políticas nacionais adotadas, sendo atores com poder de veto (*veto players*). Ardanaz, Leiras e Tommasi (2012), ao analisarem a trajetória do período pós-constitucional, afirmam que

quase todas as questões políticas importantes a nível nacional nas duas últimas décadas foram negociadas de alguma forma pelo Presidente e seus ministros (ou operadores) com os governadores provinciais, que subsequentemente instruem os legisladores nacionais de suas províncias para que os acompanhem (ARDANAZ; LEIRAS; TOMMASI, 2012, pp. 5-6, tradução do autor).

Essa conformação destaca a importância dos governadores na formulação de políticas públicas, no âmbito das províncias que dirigem, mas também em âmbito nacional, uma vez que possuem grande influência sobre os deputados no Congresso Nacional. Essa influência converte essa arena de representação em um espaço marcado por interesses territoriais, menos propenso a realizar mudanças no *status quo* federativo, e com menor participação no processo de formulação de políticas sociais (SPILLER;

TOMMASI, 2007). Essa influência dos governadores provinciais sobre os legisladores nacionais se deve ao fato de os primeiros liderarem os partidos políticos em suas províncias (o sistema partidário no país é descentralizado), terem o poder sobre o calendário eleitoral provincial e sobre os recursos cruciais para a eleição dos representantes, exercendo grande controle na escolha de quem concorre e se elege (ARDANAZ; LEIRAS; TOMMASI, 2012; SOARES; MACHADO, 2018a).

No plano fiscal, a arrecadação é bastante centralizada no governo central. Entretanto, vigora no país uma complexa redistribuição dos impostos arrecadados pelo governo nacional, denominado *Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos*. Concebido na década de 1930, as regras que orientam o seu funcionamento têm como característica principal a instabilidade. Baseadas em acordos conjunturais entre os governadores e o presidente, respondem ao arranjo de forças políticas mais bem organizadas em determinado momento e são com frequência utilizadas como objeto de barganha, afetando assim a obtenção de maior equalização territorial (FALLETI, 2004; SOARES; MACHADO, 2018a).

Esse panorama apresentado enuncia que o “cenário de formulação de políticas na Argentina está conformado por atores que têm poucos incentivos e escassos instrumentos para envolverem-se em acordos políticos duradouros” (SPILLER e TOMMASI, 2010, p. 82-83, tradução do autor). Assim, o itinerário de descentralização observado na federação argentina, nas décadas de 1970 e 1990, nas áreas de educação e saúde, antes que efeitos virtuosos e de elevação dos graus de cobertura dos serviços oferecidos à população, como de início se vislumbrava, colaborou para o aprofundamento das desigualdades territoriais nas ofertas existentes. Repetto e Alonso (2004) avaliam que o impulso descentralizante provocou “uma nítida dispersão e fragmentação do modo de decidir, desenhar, financiar, implementar e avaliar a política social argentina” (REPETTO; ALONSO, 2004, p. 30, tradução do autor).

Nos primeiros anos da década de 2000, entretanto, observou-se uma tentativa de melhorar esse cenário, com maior esforço por parte do governo nacional em coordenar o processo de execução de algumas áreas de políticas sociais, especialmente as que se pretendem universais na federação argentina. Exemplos disso, segundo repercutem Alonso e Costa (2015), foram a criação de leis nacionais para a área educacional, como a *Ley de Financiamiento Educativo*, aprovada em 2005, e a *Ley de Educación Nacional*,

em 2006, que entre os resultados decorrentes destacam-se o aumento gradual dos gastos em educação, maior equidade no território, a criação de um piso nacional para a remuneração dos professores, com previsão de fundos automáticos para transferência de recursos para esse fim e a adoção de medidas para garantir maior uniformidade do sistema educativo. No que concerne à política de saúde pública, que possui especificidades em sua organização – em subsistemas - que produzem grande fragmentação, foram realizados esforços no sentido de promover maior coordenação e fortalecer as capacidades estatais para a provisão das ofertas aos cidadãos, com incremento no gasto realizado e a criação de planos nacionais. Destacam-se como exemplos o *Plan Federal de Salud 2004-2007*, que se propôs a gerenciar o sistema público de saúde a partir do Ministério da Saúde e o *Plan Nacer*, que se propôs a fortalecer os cuidados básicos materno-infantis (ALONSO; COSTA, 2015).

No Brasil, o desenho das instituições federativas na CF/88 assegurou uma extensa capacidade de legislar por parte da União, diante de restritas possibilidades dos Estados e Municípios se valerem de mecanismos institucionais para discordarem. Segundo Arretche (2009), isso possibilitou que o governo central ampliasse a autoridade jurisdicional sobre os marcos que orientam a atuação dos governos subnacionais. Esse poder da União foi favorecido pela formação de coalisões partidárias majoritárias no Legislativo Nacional, possibilitando aos presidentes aprovar mudanças importantes no federalismo e nas políticas sociais, sem maiores dificuldades, a partir dos anos 1990. Diferente do caso argentino, no Congresso Nacional brasileiro os legisladores atuam preponderantemente segundo orientações partidárias (MELO, 2005; ARRETCHÉ, 2009). Essa atuação predominante do governo central na produção de normativas constitucionais e de leis infraconstitucionais de alcance nacional e subnacional possibilitou que fossem formuladas diretrizes para o desenvolvimento de políticas sociais que envolveram, entre outras coisas, melhor delineamento de competências e do financiamento.

São exemplos da centralização jurisdicional nas políticas sociais a Lei 8.080 de 1990, que engendra a implementação do Sistema Único de Saúde; a Lei 8.742, de 1993, que regulamentou a organização da assistência social; e a Lei 9.394 de 1996, denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que regulamentou a oferta da educação no país. Como parte dos marcos regulamentares das políticas, tem-se ainda a criação de um conjunto de Normas Operacionais, Políticas Nacionais e Planos de

alcance nacional, tornando o desenho das políticas sociais de saúde, educação e assistência social bastante preciso. Especificamente para o campo do financiamento, foram estabelecidos mecanismos para a responsabilização dos entes, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef)<sup>7</sup>, criado em 1996, para a educação; a Emenda Constitucional 29, de 2000, e a Lei Complementar 141, de 2012, que estabeleceram valores mínimos a serem aplicados pelos três níveis de governo nas ações e serviços públicos de saúde. De acordo com Arretche (2012), o conjunto de leis que emanaram da União implicou menor espaço discricionário aos governos subnacionais nas políticas sociais. Arretche (2009) afirma que

[e]m suma, nos anos 1990, as elites do governo central foram muito bem-sucedidas em aprovar extensa legislação federal, que fortaleceu a autoridade da União sobre Estados e municípios na medida em que essa legislação regulou extensivamente o modo como esses governos subnacionais arrecadavam seus impostos exclusivos, implementavam as políticas sob sua responsabilidade e gastavam seus próprios recursos (ARRETCHE, 2009, p. 392)

Assim, conforme Arretche (2012), o que se configurou no cenário federativo brasileiro foi a concentração no âmbito do governo federal de autoridade para formular diretrizes sobre o desenho e o financiamento de políticas sociais, o *policy decision-making*, enquanto a execução da política, ou *policy-making*, foi descentralizado para o nível dos governos subnacionais, com maior força para os municípios. Esse arranjo, entretanto, diante da dimensão territorial do país e das heterogêneas capacidades para a implementação de políticas públicas pelos municípios, esteve, desde o princípio, cercado de desafios. O exercício do papel coordenador pela União, que envolveu a busca por maior equalização das ofertas ao longo do território, demandou estratégias de gestão e produziu inovações institucionais, como os sistemas nacionais de políticas públicas. Essa organização tornou-se realidade nas áreas de saúde, como o SUS, e de assistência social, com o SUAS, e também em outras áreas em que o desenvolvimento desse mecanismo institucional de coordenação é mais incipiente, como no caso da educação, segurança pública, esporte e lazer. Para Franzese e Abrucio (2012), essa

---

<sup>7</sup> Convertido, em 2007, no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

estratégia de criação dos sistemas de políticas públicas, que estão em diferentes estágios de funcionamento, dão sinais de um modelo de federalismo mais cooperativo no país.

Dessa maneira, notam-se muitas diferenças no itinerário de desenvolvimento de políticas sociais no cenário das federações argentina e brasileira no período aqui analisado. Na Argentina, verificou-se que o governo central encontrou-se mais limitado em tomar decisões que vinculassem os níveis de governo subnacionais ao desenvolvimento de políticas sociais, ainda que um esforço por maior coordenação desse processo tenha sido observado nos anos 2000. Já no Brasil, a CF/88 as normas que a sucederam construíram um arranjo institucional que favoreceu a descentralização, embora tenha conservado poderes jurisdicionais relevantes no âmbito da União, o que possibilitou maior coordenação entre os entes federados no processo de implementação das políticas sociais.

Assim, o objetivo dessa seção foi apresentar as principais características das interações entre federalismo e políticas sociais na Argentina e no Brasil na nova ordem constitucional. A conclusão é que as instituições federativas não significaram obstáculos à expansão das políticas sociais. Entre as políticas que ganharam destaque no período, a assistência social foi priorizada pelos dois países a partir de 2003, sobretudo no que diz respeito às iniciativas do componente de garantia de renda, que representaram grande parte dos gastos na área. As próximas seções se dedicam a conhecer os antecedentes históricos dessa política e a sua configuração na nova ordem constitucional.

## **2.2 Antecedentes históricos da política de assistência social na Argentina e no Brasil**

Conforme discussão anterior, a interação entre federalismo e políticas sociais apresenta similaridades e diferenças na Argentina e no Brasil a partir das novas constituições. Uma distinção importante é que na Argentina, dado o poder dos governadores provinciais e a repercussão da dinâmica de interesses federativos no âmbito do Congresso Nacional, o Executivo Federal apresentou maiores dificuldades em expandir a normatização nacional de políticas sociais com vinculação aos outros entes. Já no Brasil, a CF/88 desencadeou um processo de descentralização política, mas conservou no âmbito do governo central um papel preponderante na regulamentação das políticas públicas.

Para melhor entender os modelos de financiamento da assistência social na Argentina e no Brasil, em perspectiva comparada, e explorar alguns possíveis efeitos destes modelos nas ofertas de serviços ao longo do território nacional, faz-se necessário resgatar, de forma breve, os episódios principais que balizaram a construção histórica da política. Vale, ainda, um esforço introdutório de conceituação dessa política para que se busquem nos recortes históricos as ações que correspondam as principais características da ação estatal nesse campo.

Entende-se a assistência social como o conjunto de ações direcionadas a superação de circunstâncias de vulnerabilidade e pobreza, provendo serviços e benefícios a indivíduos e famílias, sem exigir, para isso, contribuição prévia. Bahle, Pfeifer e Wendt (2010) alegam que a assistência social provê uma linha base de segurança social que é fundamental para o acesso aos demais direitos sociais. Ou seja, caberia à assistência social fazer frente a situações de vulnerabilidade que deixam os cidadãos à margem de outros direitos sociais, como nas situações em que não podem obter uma renda através do trabalho, seja por circunstâncias temporárias ou permanentes. Apesar desta concepção comum, Gough et al. (1997) alertam que o termo assistência social é usado para caracterizar ofertas que variam extensamente conforme os países. De acordo com a análise empreendida em um esforço de comparação junto a países da OCDE, os autores asseveram que a assistência social:

em alguns países abrange um amplo conjunto de recursos não sujeitos a testes de meio, mas categorizados para grupos como órfãos, imigrantes e idosos. Em outros (...) exclui os testes de meio sobre a renda relacionada aos benefícios administrados pelo seguro social. Existem alguns países onde a assistência inclui serviços e benefícios ofertados de forma direta, assim como benefícios em dinheiro (GOUGH et al., 1997, p. 18, tradução do autor)

Dessa maneira, a assistência social varia conforme as sociedades e as suas concepções sobre as situações de vulnerabilidade e pobreza que necessitam ser enfrentadas. Até o século XVIII, necessidades vinculadas aos ciclos de vida e às adversidades a que estavam sujeitos os indivíduos eram vistas como questões de âmbito familiar. Com a transição para o modelo de produção capitalista, e a conseqüente complexificação da sociedade, que se tornou cada vez mais urbana e dependente da renda adquirida no mercado de trabalho, mudaram-se as concepções e as maneiras de se fazer frente às inseguranças sociais, enfatizando o papel do Estado. Ao Estado, em sociedades industrializadas, foram incorporados, inicialmente, deveres de atender às

necessidades sociais mais elementares, colaborando com a manutenção do sistema de produção e acumulação (CASTEL, 1998).

Na Argentina, as ações reconhecidas como pertencentes ao campo da assistência social datam da criação da *Sociedad de Beneficencia*, em 1823, na Cidade de Buenos Aires. Inicialmente pensada como organismo no qual seriam reunidas instituições de apoio e assistência criadas no período colonial, como casas de saúde, orfanatos e lares de acolhimento de idosos, a entidade passa a ser o núcleo estruturador da ação social do país, sendo mantida, sobretudo, com recursos provenientes do orçamento público nacional. Gerida por pessoas que gozavam de posições de destaque na sociedade, a ação da *Sociedad de Beneficencia* era orientada por um modelo de assistência residual. Assim, ao longo dos séculos XIX e durante boa parte do século XX, a principal característica da prestação da assistência aos pobres era, dessa maneira, a atuação privada com financiamento estatal (CARRO, 2008).

De acordo com Carro (2008), os primeiros esforços estatais para criação de uma estrutura institucional própria ocorreram, a partir de 1930, em paralelo a esse modelo de atuação beneficente, com a regulamentação do Fundo de Assistência Social, em 1932, e a realização da Primeira Conferência Nacional da Assistência Social, em 1933. Anos mais tarde, em 1948, o Governo da Nação criou, através da Lei 13.341, a *Dirección Nacional de Assistência Social*, órgão vinculado à Secretaria de Trabalho e Previdência. A ele foram destinadas as competências de “exercer em todo o território da Nação o amparo pelo Estado às pessoas que, por causas fortuitas ou acidentais, se encontrassem privadas dos meios de vida e das que, carecendo deles, se encontrassem incapacitadas de forma definitiva para obtê-los” (ARGENTINA, 1948, tradução do autor). Em paralelo a esse aparato, por iniciativa do Governo de Juan Domingo Perón, foi criada em 1948 a *Fundación de Ayuda Social Maria Eva Duarte Perón*. Esta instituição, conforme recorda Carro (2008), foi liderada pela própria Eva Perón, primeira-dama à época, e responsabilizava-se por grandes ações de assistência no território mais vulneráveis, bem como a estruturação de equipamentos como hospitais e abrigos.

Aspecto relevante que marcou a atuação do Estado argentino a partir dessa nova institucionalidade foi a agregação instantânea de toda a estrutura pertencente à *Sociedad de Beneficencia*, que a essa altura havia se espalhado por diferentes partes do território nacional. Dessa maneira, o Governo Nacional da Argentina, passava, a partir desse



momento, a manter equipamentos descentralizados para a oferta de ações de promoção e assistência social. O que não se tinha, entretanto, era organicidade nas ações realizadas. De acordo com Soldano e Andrenacci (2006), esse período foi marcado pela manutenção das práticas anteriormente realizadas, permanecendo as perspectivas da caridade e da beneficência como traços que orientavam a atuação pública.

O primeiro período do governo Perón (1946-1952) marcaria, ainda, o fortalecimento de um ideário que influenciaria a maneira como o Estado argentino se colocaria diante da responsabilidade de ofertar bem-estar, centrando-se na oferta de trabalho e na figura do trabalhador (ARIAS, 2012). Estimulado pela crescente disponibilidade de postos de trabalho, na fase em que o país contava com um importante setor industrial, o governo estimulava a sindicalização e organizava, a partir das estruturas sindicais, a oferta de serviços sociais. Foi nesse período que a extensão do sistema previdenciário, através da Lei 13.478, de 1948, reconheceu o direito a uma prestação assistencial mensal destinada a cidadãos com 60 anos ou mais (alterações posteriores aumentaram a idade mínima para 70 anos) que não haviam contribuído ao longo de suas vidas e foi denominada como *Pensión no contributiva por Vejez* (ARGENTINA, 1948, MIRANDA, 2018).

Embora tenha experimentado situações de crescimento do emprego e de valorização salarial, o país também contava com uma população à margem dessa realidade e que necessitava de ofertas que fizessem frente às múltiplas situações de vulnerabilidade. Aos que não estavam inseridos no mercado de trabalho formal e não eram alcançados pelas estruturas organizacionais da assistência social do governo central, restavam as ações pontuais desenvolvidas pelas províncias e municípios, sem que houvesse, entretanto, alguma diretriz nacional para essa atuação. Fora do aparato estatal, com ações fragmentadas e dependentes de recursos não garantidos, as organizações da sociedade civil, destacadamente as que pertenciam a Igreja Católica, como as Cáritas, também exerciam a essa época um importante papel na oferta de serviços de assistência social (CARRO, 2008; ARIAS, 2012).

Na década de 1960, as estruturas pertencentes ao conjunto de organismos concebidos para a realização das ações reconhecidas como assistência social (*Dirección Nacional e Fundación Evita*) passaram a integrar o Ministério do Bem-Estar Social, órgão vinculado à Presidência da Nação e com aspiração de atuação em todo o território

nacional. Entretanto, a crise dos anos 1970 desencadeou na Argentina, como em outros países da América Latina, um forte desajuste fiscal que repercutiu no governo central. A perspectiva de um Estado social que perseguia a ampliação de sua atuação transformou-se à medida que foram adotadas as agendas reformistas liberais, que eram tendência mundial e a base dos direcionamentos prescritos por agências multilaterais e instituições financeiras transnacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que financiavam projetos para a contenção da crise. Realizadas concomitante ao processo de redemocratização nos 1980, as medidas de reforma liberal do Estado envolveram incentivos à descentralização de áreas estratégicas às quais o governo nacional era responsável, e entre estas estratégias a execução das políticas de combate à pobreza e de assistência social.

No caso brasileiro, similar ao ocorrido no caso da Argentina, os primórdios de uma ação sistematizada e organizada pelo Estado no campo da assistência social remontam ao final da década de 1930, durante o primeiro período de governo do Presidente Getúlio Vargas (1930-1945). Anterior a esse marco, a assistência às pessoas em situação de vulnerabilidade era realizada exclusivamente por particulares e era orientada por valores de pertencimento, morais e religiosos, com destaque para a ação de organizações filantrópicas mantidas por instituições confessionais, como a Igreja Católica (BOSCHETTI, 2006).

Muito embora as ações estatais do período inicial não tivessem se distanciado do modelo caritativo de oferta da assistência social, um acontecimento importante ocorreu no ano de 1938, a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). A normatização procedente desse órgão tinha por perspectiva abranger todo o território nacional, mas a ação da União não era direta, valendo-se, outrossim, do financiamento de entidades filantrópicas através de isenções tributárias. O lastro dessa normatização, no entanto, não alcançou a atuação de governos estaduais e municipais, em um quadro em que não havia coordenação federativa (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005; IPEA, 2009).

Pouco mais tarde, em 1942, através de um esforço de prestar assistência aos familiares dos que haviam sido convocados para participarem da Segunda Guerra

Mundial, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>8</sup>, que foi liderada pela primeira dama à época, a Senhora Darcy Vargas. A atuação desse braço estatal se dava de maneira direta, através de suas unidades descentralizadas nos estados e municípios, ou através de parcerias com organizações da sociedade civil que recebiam financiamento para o desenvolvimento de ações por meio da celebração de convênios. De forma geral, a assistência social era uma política com muitos problemas. De acordo com o IPEA (2009):

nesse contexto, falar da assistência social no Brasil significava falar de uma ação residual, suplementar em termos de recursos, fragmentadas em termos de programas e ações e pouco clara quanto aos seus objetivos e seu público. A *nebulosidade* das ações públicas e privadas de Assistência Social e a inexistência de uma política explícita para o setor acabavam por permitir a proliferação de ações submetidas a interesses pessoais, populistas e clientelistas (IPEA, 2009, p. 178).

Posteriormente, durante o período do regime militar brasileiro (1964-1985) houve a instituição da Renda Mensal Vitalícia (RMV)<sup>9</sup>, em 1974, que garantia benefício que poderia corresponder até 60% do salário mínimo regional aos idosos com idade superior a 70 anos, ou pessoas em situação de invalidez (IPEA, 2009). Nesse período, a centralização continuou como característica predominante no que concerne à normatização das ações executadas e ao financiamento da política (SOARES; CUNHA, 2016).

Assim, Argentina e Brasil mantiveram durante boa parte do século XX importantes traços de uma ação residual e fragmentada no campo da assistência social, visando ao atendimento a situações de vulnerabilidades das populações ao longo dos seus territórios. A ação pública nesse campo em ambos os países emergiu através do financiamento a entidades filantrópicas que orientavam seu funcionamento por preceitos religiosos e morais. Ao longo do tempo, embora o Estado tenha abrangido suas responsabilidades na área, as entidades privadas continuaram a desempenhar um

---

<sup>8</sup> A LBA existiu até o ano de 1995, quando o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (FHC), a extinguiu como parte da reorganização administrativa que propôs no primeiro dia de seu governo.

<sup>9</sup> Conforme IPEA (2009), muitos autores consideram a RMV como a iniciativa pioneira de benefícios monetários assistenciais. Contudo, de acordo com as regras para sua concessão até a promulgação da CF/88, não se tratava de um benefício isento de contribuição, visto que somente poderiam ter acesso os que haviam contribuído à Previdência Social pelo menos durante 12 meses.

importante papel na assistência social, sedimentando um legado na dinâmica de oferta de seus componentes e para a compreensão dessa política. Contudo, embora tenham esse percurso similar de fundação e desenvolvimento, os dois países distanciaram-se em alguns aspectos, destacadamente nos serviços socioassistenciais a partir dos anos 2000, conforme será exposto na próxima seção.

### **2.3 A assistência social na Argentina e no Brasil na nova ordem constitucional**

Nesta seção serão apresentadas as principais frentes de atuação no campo da assistência social na Argentina e no Brasil durante a nova ordem constitucional, porém com destaque para o período deste estudo, 2003 a 2015. Como visto na seção anterior os dois países percorreram trajetórias similares durante a maior parte do século XX. Iniciaram sua atuação na área da assistência social através do financiamento às ações de iniciativa da sociedade civil, destacadamente as que se vinculavam as práticas de caridade orientadas por preceitos morais e religiosos. Com o passar do tempo, assumiram responsabilidades na oferta de benefícios de garantia de renda e na oferta de serviços a partir de estruturas próprias para fazer frente às vulnerabilidades das populações em seus territórios. A análise do período de vigência das novas constituições, 1994 na Argentina e 1988 no Brasil, informa que, embora guardem semelhanças em termos de uma atuação preferencial no componente de garantia de renda a cidadãos em situação de pobreza, sobressaem-se algumas diferenças na maneira como os dois países atuaram na dimensão da oferta dos serviços socioassistenciais.

A década de 1990 na Argentina, marcada pelo aprofundamento das reformas pró-mercado, também foi o período de uma reforma constitucional abrangente, concretizada em 1994. Sem mencionar o direito à assistência social em seus artigos, o novo texto da Constituição Nacional informa, no artigo 75, parágrafo 22, que os tratados internacionais, aos quais a Argentina foi signatária, possuem a mesma hierarquia da Lei Magna, quando aprovados pelo Congresso Nacional. Assim, dentre os pactos aos quais a Argentina corrobora, destacam-se a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais, Culturais, Civis, Políticos, a Convenção sobre os Direitos das Crianças e a Convenção dos Direitos dos Deficientes (ARGENTINA, 1994. Art. 75).

Em termos de estrutura governamental para o gerenciamento da assistência social, em 1994, houve a criação da *Secretaría de Desarrollo Social (SDS)*, estrutura que mais tarde, em 1999, daria lugar ao *Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS)*. Já em 2002, o Decreto 357, de 21 de fevereiro de 2002, criou o *Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)*, que entre seus objetivos principais estava a formulação coordenada de políticas sociais estratégicas, a definição de públicos destinatários das ações realizadas, a avaliação e monitoramento das mesmas e, ainda, a definição de critérios para repasses de recursos aos governos provinciais e locais (ARGENTINA, 2002).

Apesar da estrutura concebida, não houve maiores avanços em termos de organicidade no desenho e na implementação das políticas de promoção e assistência social no imediato período pós-constitucional. Segundo Repetto e Dal Masseto (2012), verificou-se, ao contrário, uma proliferação de programas de combate à pobreza que possuíam caráter focalizado, que foram implementados em reduzidos espaços geográficos, apresentando dificuldades para se afirmarem como estratégias permanentes, estando ainda afastados da lógica da integralidade. Uma das explicações para essa desarticulação, na perspectiva de Krmpotic e Lucuix (2001), seria a falta de normativas que definiam o direito à assistência social no país. Esse vazio de diretrizes atuaria como um entrave para que as ações relacionadas à política se desenvolvessem e pudessem alcançar ressonância na pressão popular e na atividade política institucionalizada. Conforme as autoras, em referência à situação mais ampla das políticas sociais:

a ausência de uma estrutura normativa que contenha ideias comuns e básicas sobre o que é a assistência social faz a expressão dos direitos (o direito à saúde, o direito à oportunidade para os mais pobres, mais e melhor educação para todos, o direito ao trabalho) ser abstrata e impessoal, sem possibilidades de realização nos espaços institucionais concretos. Estes, por sua vez, seguem um desenvolvimento inercial em alguns casos, e em outros, mais ativos, porém sujeitos a uma lógica política que, embora possa impulsionar o setor, também pode desvalorizá-lo, sem que os cidadãos tenham as ferramentas para exigir a satisfação de suas necessidades (KRMPOTIC; LUCUIX, 2001, p. 6, tradução do autor).

Papi (2017) também destaca o vazio jurisdicional no campo da assistência social no país como uma condição que dificultou avanços no enfrentamento às situações de vulnerabilidade social desde a reforma constitucional. Entretanto, a autora pontua que a

partir do final da década de 1990 se produziram mudanças na maneira de projetar as ações para esse campo, em grande parte pela necessidade de fazer frente aos desafios de combate à pobreza que se multiplicavam. Segundo a autora, um aspecto importante nesse contexto foi a influência externa sobre o processo de formulação das políticas sociais, vindas de instituições financeiras internacionais e organismos multilaterais. O receituário difundido de focalização e adoção de programas de transferência condicionada de renda teria sido incorporado como agenda nacional para o campo assistencial (PAPI, 2017).

Assim, no ambiente de crise econômica e social vivenciada no início dos anos 2000, caracterizada pela abrupta queda do PIB<sup>10</sup>, a política de assistência social ganhou contornos que em certa medida procuraram fazer frente a essa conjuntura, mas ao mesmo tempo, responderam ao modelo de política social preferencial do governo nacional. No período que se concentra este estudo, o governo nacional foi liderado por Néstor Kirchner (2003-2007), e em seguida por Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), e as ações no âmbito da assistência social se deram, principalmente, em três frentes: (i) a da garantia de renda, caracterizada pela concessão das pensões a grupos de idosos, portadores de deficiência e mães de sete filhos ou mais e pela transferência condicionada de renda à população em situação de pobreza, (ii) a dos planos de promoção ao emprego e de estímulo à geração de renda para a população desempregada, e (iii) a dos serviços socioassistenciais destinados a grupos específicos, como as crianças, portadores de deficiência e os idosos.

No que concerne a primeira frente de atuação, a da garantia de renda, o país conta com um legado importante no que concerne à concessão de pensões a grupos específicos da população em situação de pobreza (MIRANDA, 2018). Tendo iniciado este itinerário em 1948, com a concessão de uma pensão a idosos que não haviam contribuído com o regime de previdência ao longo de suas vidas, também foram garantidos benefícios a portadores de deficiência e mães de sete filhos ou mais. O

---

<sup>10</sup> Esse momento de grande crise econômica na Argentina, vivenciado a partir de 1998 e com repercussões até o ano de 2002, é conhecido como a crise desencadeada pelo esgotamento do *Plan Económico de Convertibilidad*, que foi uma estratégia adotada durante a década de 1990 de valorização do peso argentino em relação ao dólar estadunidense, juntamente com medidas de privatizações e flexibilização das leis trabalhistas. Conforme apontam Alonso e Costa (2015) “nos anos de 2001 e 2002 a Argentina viveu uma piora dramática de todos os indicadores sociais, o desemprego alcançou seu recorde histórico (18,3% em outubro de 2001 e 21,5% em maio de 2002) e se incrementaram os níveis de pobreza e indigência”. (Alonso e Costa, 2015: 33, tradução do autor)

Quadro 1 apresenta as principais modalidades de pensões assistenciais não contributivas vigentes no país. Cabe destacar que ainda existe nesse rol de pensões a modalidade destinada a ex-combatentes da Guerra das Malvinas (1982) e a concedida por deliberação do Congresso Nacional argentino a pessoas notáveis do país.

**Quadro 1 – Benefícios assistenciais assegurados à população da Argentina, segundo modalidade, características, requisitos de elegibilidade, valor e abrangência territorial**

Pensão	Características principais	Requisitos de elegibilidade	Valor
<i>Pensión no contributiva por Vejez</i>	Destinada a pessoas que tenham 70 anos ou mais e que nunca contribuíram a um regime previdenciário. É incompatível com o recebimento de outros benefícios monetários.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ter 70 anos ou mais;</li> <li>- não receber outra pensão de caráter contributivo ou não contributivo (exigência estendida ao cônjuge);</li> <li>- não possuir bens, recursos e renda de outra natureza que garantam subsistência própria e de seu grupo familiar.</li> </ul>	70% de um salário mínimo.
<i>Pensión no contributiva por Invalidez</i>	Destinada a pessoas que se encontrem com diminuição de 76% ou mais de suas capacidades laborais, correspondendo a uma prestação mensal. É compatível com o recebimento de outros benefícios monetários, como a <i>Asignación Universal por Hijo</i> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ter menos de 65 anos;</li> <li>- não receber nenhum benefício do Estado (em âmbito nacional, provincial ou municipal);</li> <li>- não estar empregado, não ser autônomo ou monotributista*;</li> <li>- não ter renda ou bens próprios que proporcionem subsistência ou ter algum membro do núcleo familiar que o tenha.</li> </ul>	70% de um salário mínimo.
<i>Pensión no contributiva para madres de 7 hijos ou más</i>	Corresponde a uma prestação mensal, garantida e vitalícia a mulheres de qualquer idade, estado civil, que sejam ou tenham sido mães de sete filhos ou mais, incluídos aqueles que foram adotados. Não é compatível com o recebimento de outros benefícios monetários.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não ser titular de uma aposentadoria ou pensão, de caráter contributivo ou não contributivo, outorgado por qualquer regime previdenciário;</li> <li>- não possuir bens, rendas, nem recursos de outra natureza que proporcionem sua subsistência ou de seu grupo familiar.</li> </ul>	Um salário mínimo.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações Argentina (2018).

\**Monotributista* corresponde à denominação dos trabalhadores autônomos argentinos que participam do programa de regularização e simplificação de negócios empresariais para pagamento de impostos denominado Monitributo Social (ARGENTINA, 2018).

Nesse sentido, como uma das primeiras iniciativas desse novo período de governo, e indicando a priorização de ações vinculadas a garantia de renda (seguridade

social não contributiva), foi criado em 2003 o *Programa para El Adulto Mayor Más* (PAMM). Tratava-se de um programa destinado a promover a expansão gradativa da cobertura das pensões assistenciais aos idosos em situação de pobreza, que não eram contemplados pelo sistema contributivo. Prevista no artigo 9º da Lei 13.478, de 1948, a concessão das pensões assistenciais por velhice encontrava obstáculos na insuficiência orçamentária para a sua implementação mais abrangente. A estratégia do Programa foi, portanto, a garantia dos recursos necessários para proporcionar o atendimento das demandas existentes. O Decreto 582, de 12 de agosto de 2003, desenhou uma estratégia para a expansão da cobertura das pensões assistenciais e, para isso, indicou procedimentos para a *Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales*, que era parte da estrutura do MDS (ARGENTINA, 2003).

Compondo essa frente da garantia de renda, também se destaca a priorização das estratégias de transferências direta de renda com condicionalidades aos cidadãos em situação de pobreza, uma ação que foi adotada também em muitos países da América Latina no período. Com o propósito de minimizar a crescente deterioração das condições de vida da população argentina diante de níveis de pobreza e de desemprego crescentes, o governo da Nação deu seguimento ao *Plan Jefes e Jefas de Hogar Desocupados* (PJJHD), criado em 2001. Foi concebido como um programa emergencial que transferia recursos monetários a famílias com membros menores de dezoito anos e que fossem chefiadas por pessoas desempregadas. A contraprestação exigida aos beneficiários adultos era a participação durante quatro horas diárias em atividades de capacitação para reinserção laboral ou a realização de atividades de apoio comunitário (ARIAS, 2012; ALONSO; COSTA, 2015).

Em 2005, procurando aperfeiçoar a atuação no campo da transferência direta de renda, foi criado o programa denominado *Familias por la Inclusión Social*, que incorporou muitos dos beneficiários do PJJHD. Era destinado somente às mães de famílias com membros menores de dezoito anos e não exigia contraprestação laboral ou de capacitação. As condicionalidades consistiam em acesso e frequência das crianças, adolescentes e jovens em idade escolar em instituições de ensino e ao acompanhamento das condições de saúde básica (ALONSO; COSTA, 2015).

Já em 2009, no contexto de uma reorganização das iniciativas desenvolvidas nesse campo da garantia de renda, foi concebido o programa *Asignación Universal por Hijo para a Protección Social* (AHU) que substituiu o programa *Familias por la*



*Inclusión Social.* O AUH foi, igualmente ao precedente, uma iniciativa destinada a famílias com filhos em idade escolar ou portadores de deficiência em qualquer idade e ainda a mulheres no período de gestação. O Quadro 02 apresenta cada uma das modalidades do AUH, suas características principais, requisitos de elegibilidade e o valor pago em 2013.

**Quadro 2 - Benefícios de transferência condicionada de renda assegurados à população da Argentina, segundo modalidade, características, requisitos de elegibilidade e valor em 2013**

<b>Benefício</b>	<b>Características principais</b>	<b>Requisitos de Elegibilidade</b>	<b>Valor em 2013</b>
<i>Asignación Universal por Hijo</i>	Destinado aos filhos dos trabalhadores com vínculo de trabalho formal ou pertencentes ao <i>Programa Monotributista Social</i> , ou que estejam recebendo seguro desemprego ou aposentadorias e pensões.	Comprovar estar dentro da margem salarial vigente e que os filhos beneficiários possuem menos de 18 anos. Para a continuidade da concessão dos benefícios é requisitadas o cumprimento de condicionalidades de frequência escolar e de assistência a saúde.	US\$ 68,27
<i>Asignación Universal por Hijo Descapacitado</i>	Destinado aos filhos com necessidades especiais dos trabalhadores com vínculo de trabalho formal ou pertencentes ao Programa Monotributista Social, ou que estejam recebendo seguro desemprego ou aposentadorias e pensões.	Os mesmos do benefício geral acrescidos da necessidade de comprovar as necessidades especiais do filho beneficiário, que não precisa ter menos de 18 anos.	US\$ 240,96
<i>Asignación por Embarazo para Protección Social</i>	Destinada a mulheres desempregadas, sem vínculo formal de trabalho que percebam até um salário mínimo de renda, ou que sejam adeptas ao sistema de monitributo social, ou ainda empregadas domésticas registradas ou registradas em programas de incentivo ao trabalho do Governo da Nação.	Estar grávida há no mínimo 12 semanas e cumprir com os controles médicos.	80% do valor é pago mensalmente e uma poupança é constituída com o restante, que é colocado à disposição da beneficiária após o nascimento ou interrupção da gravidez.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das informações de Argentina (2018).

O AUH foi concebido com o intento de universalizar para a parcela da população não incluída no mercado de trabalho os subsídios recebidos por trabalhadores formais através do *Régimen de Asignaciones Familiares*, que tem suas origens no contexto da criação das leis trabalhistas no país, na década de 1930. A estratégia adotada pelo governo federal ao conceber a AHU, dessa maneira, foi incluir através de um subsistema não contributivo a parcela da população com filhos menores de 18 anos que se encontrava à margem do mercado de trabalho (ALONSO; COSTA, 2015). O programa, assim, incorporou os beneficiários dos programas anteriores e teve a cobertura ampliada a setores com maior vulnerabilidade. Entretanto, apesar de formulado sob a liderança do MDS, o programa teve sua gestão centralizada na *Administración Nacional de la Seguridad Social* (ANSES), agência do *Ministerio de Trabajo, Empleo e Seguridad Social* (MTEySS), onde tradicionalmente estavam alocadas as *Asignaciones Familiares* do sistema contributivo, que permaneceram para trabalhadores formais (REPETTO; LANGOU, 2010). Do valor do benefício a que tem direito o público do programa, 80% é entregue mensalmente ao pai ou mãe dos filhos menores de 18 anos ou portadores de deficiência. O valor restante é transferido anualmente após serem comprovadas as condicionalidades relacionadas à saúde e educação.

A segunda frente de atuação que se destacou entre as iniciativas pertencentes à assistência social no país foram os programas de promoção ao emprego. A linha de ação que norteou a condução do MDS durante esse período esteve, segundo mencionam autores como Arias (2012), Alonso e Costa (2015) e Papi (2017), centrado na concepção de que a melhor política social a ser desenvolvida seria o emprego, o que possibilitaria aos cidadãos o alcance do nível de bem-estar adequado através de seus ganhos salariais. Assim, a assistência social no país se distanciava da perspectiva de ser focada na parcela da população que era considerada inativa para o mercado de trabalho – como foi até os anos 1990 -, para também focar em ações e programas de capacitação laboral e geração de emprego e renda (GARCÉS; LUCERO, 2011).

A principal iniciativa desenvolvida nesse sentido foi o *Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local - Manos a la Obra*, criado em 2003, cujo objetivo era a integração de pessoas em situação de vulnerabilidade por meio de atividades laborais que tivessem o potencial de estimular o desenvolvimento econômico local. Consistia, pois, na concessão de apoio financeiro e técnico a famílias ou grupos

comunitários em situação de pobreza que gerenciavam algum empreendimento com atividades de interesse da sua região de moradia. Anos mais tarde, em 2010, o programa foi agregado ao conjunto de iniciativas pertencentes ao *Programa de Ingreso Social com Trabajo - Argentina Trabaja*.

No que diz respeito à terceira frente de atuação do governo nacional no âmbito da assistência social, que corresponde aos serviços socioassistenciais ofertados à população, não existe uma organicidade entre as ações realizadas pela Nação, as Províncias e os Municípios. Devido a dificuldade de descrever a variedade de serviços socioassistenciais desenvolvidos nas Províncias e Municípios, será descrito aqui apenas a atuação do governo central nesse campo. Nesse âmbito, o *Plan Nacional Familias*, lançado em 2004, procurou agregar diferentes vias de ação destinadas a públicos específicos como crianças, adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência e idosos. Reunindo ações de prevenção, promoção e assistência, o plano era desenvolvido por esforços estatais e por meio de parcerias com organizações da sociedade civil. A estrutura mais difundida nesse esforço foram os *Centros Integradores Comunitarios (CIC)*, que foram conformados como um equipamento de base local destinado a ofertas básicas no campo da assistência social e da saúde, especialmente aquelas pertencentes aos planos do governo federal. Com a gestão realizada em modelos que combinavam parcerias com organizações da sociedade civil e com governos provinciais e locais, tais equipamentos foram difundidos pelo território nacional (DI PIERO, 2015).

Ainda integrou-se aos esforços do *Plan Nacional Familias o Tren de Desarrollo Social e Sanitario*, que consistia em uma locomotiva que viajava o país com profissionais e estruturas para atendimento em seus vagões, procurando alcançar lugares remotos e sem a existência de infraestrutura social permanente. Nesse sentido, com uma concepção de que a promoção social dos cidadãos e a superação das situações de vulnerabilidade somente se dariam através do estreitamento do vínculo com seu território, o governo nacional criou, em 2008, o *Plan Nacional de Abordaje Integral – Plan Ahí en el Lugar*. Esse plano previa maior integração entre as políticas sociais ofertadas pelo governo nacional, reforçando a perspectiva de uma atuação intersetorial, e elegia o território como o *locus* privilegiado para as ofertas a serem realizadas. Os agentes implementadores das ações eram, na maioria das vezes, funcionários dos Ministérios envolvidos, e agentes de organizações da sociedade civil (ROBLES, 2019). A interação do MDS também se realizava através dos *Centros de Referencia – CDR*,

que consistiam em representações do organismo nas capitais das províncias e cidades mais populosas, onde os cidadãos podiam se cadastrar para acessar programas nacionais e mesmo acompanhar o trâmite de alguma solicitação realizada (ARGENTINA, 2009).

Do âmbito do governo central também emergiram legislações reconhecendo o direito à proteção integral de públicos específicos, como as crianças e adolescentes, o que reforçou a atuação na frente de oferta de serviços socioassistenciais. Em 2005 foi promulgada a *Ley de Proteccion Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes* (Lei 26.061), que respondeu à regulamentação de garantias previstas em tratados internacionais assinados pelo país. Tal regulamentação previu interações com os níveis de governo provincial e municipal e organizações da sociedade civil na oferta de políticas públicas de cuidado integral para o público das crianças e adolescentes. Para coordenar as ações, a mesma legislação criou a *Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia*, dependente do MDS. Anos mais tarde, em 2007, também em âmbito da Nação, foi promulgada a *Ley de los Derechos del Niño*, (Lei 26.233), que teve por finalidade a promoção e regulação dos *Centros de Desarrollo Infantil*, equipamentos destinados a promover a atenção integral das crianças até quatro anos de idade, totalmente públicos ou implementados em parceria com organizações da sociedade civil.

Dessa forma, a assistência social na Argentina avançou no plano nacional, destacadamente a partir de 2003, em três frentes principais. A primeira e mais importante foi a da garantia de renda, composta pelas pensões destinadas a grupos específicos (idosos, portadores de deficiência e mães de sete filhos ou mais) e também pelos programas de transferência direta de renda a famílias com condicionalidades, como o *PJJHD*, o *Familias por la Inclusion Social* e o *AUH*. A segunda frente de atuação do governo nacional no campo pertencente à política de assistência social foi a da assistência a pessoas em situação de desemprego, tendo como propósito a recolocação profissional, através do *Plan Nacional de Economia Social y Desarrollo Local - Manos a la Obra*, e mais tarde, através do conjunto de iniciativas agregadas em torno do *Programa de Ingreso Social com Trabajo - Argentina Trabaja*. Por fim, temos os serviços socioassistenciais, no qual há planos e programas nacionais que se voltaram para públicos específicos como crianças e idosos, assim como se orientaram para a ativação da participação cidadã e o desenvolvimento comunitário.

No Brasil, diferentemente do caso argentino, a partir da redemocratização e da promulgação da CF/88, houve uma mudança de paradigma em torno da proteção social no país. Neste contexto, a política de assistência social é reconhecida como uma importante frente de atuação do Estado, transferindo-se de uma esfera que a relegava a práticas imbricadas a condutas religiosas e caritativas para o rol de intervenções públicas destinadas a garantia de seguranças individuais e familiares. Dessa maneira, a inscrição como um direito social na CF/88 reconfigurou a compreensão da assistência social no Brasil, que até então não constava como uma obrigação do Estado e era entendida como caridade.

Sposati (2009) argumenta que essa mudança de status conferida à assistência social ampliava o campo dos direitos humanos e sociais aos cidadãos brasileiros, e colocava a exigência de que a política fosse estruturada segundo a lógica do planejamento público e, ainda, com a necessidade da gestão participativa. Garantindo a sua prestação a quem dela necessitar, desvinculando-se da necessidade de uma contribuição anterior, a política inseriu seus objetivos no artigo 203:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e a velhice;  
II – o amparo a crianças e adolescentes carentes;  
III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;  
IV – a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a sua integração à vida comunitária;  
V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida pela sua família, conforme dispuser a lei.” (BRASIL, 1988).

Os constituintes ainda asseguraram, no artigo 204, que o desenvolvimento desses objetivos se daria com recursos oriundos do Orçamento da Seguridade Social (em um desenho inovador, a CF/88 concebeu a seguridade social brasileira como o conjunto das políticas de saúde, assistência social e previdência social) observando como princípios dirigentes a descentralização político-administrativa, no sentido de reconhecer o pacto federativo e a autonomia dos níveis de governo subnacionais, mas conferindo à União o papel de elaborar as normas gerais e o exercício da coordenação, e aos estados, ao distrito federal e aos municípios, e as entidades da sociedade civil, o papel de coordenar e executar os programas e ações (Art. 204, BRASIL, 1988). Sobre a inovação concebida, ao explicitar os pressupostos de organização da política no texto

constitucional, Sposati (2009) argumenta que o seu reconhecimento como uma política pública representou, sobretudo, “um vir a ser, mais uma intuição para o futuro do que uma racionalidade da então (...) oferta da assistência social” (SPOSÁTI, 2009, p. 15).

Sposati (2009) aponta, ainda, que os anos que sucederam a promulgação da CF/88 não seguiram o ritmo esperado de viabilização programática das diretrizes previstas, conforme demarcação constitucional para a oferta da política. Com a necessidade de ser regulamentada por uma lei posterior, foram necessários quase cinco anos para que isso ocorresse. Somente em 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) foi promulgada, dispondo sobre a organização mais precisa da política no território nacional, definindo critérios para a sua provisão, financiamento e controle social dos serviços, benefícios, programas e projetos em todos os níveis de governo. No artigo 11 da normativa está expresso que as ações dos três níveis de governo no âmbito da política precisam estar articuladas, cabendo à União o exercício da coordenação e o estabelecimento das normas gerais, e aos demais níveis de governo, as tarefas de coordenação e execução (BRASIL, 1993).

A LOAS também estabeleceu a criação de estruturas institucionais para controle social, financiamento e planejamento da política. Para isso, definiu a necessidade de cada nível de governo organizar em seu âmbito o Conselho de Assistência Social, arena de participação e controle social da política composta de forma paritária por representantes do governo e da sociedade civil; o Fundo de Assistência Social, que diz respeito à unidade orçamentária responsável pela reunião e gestão dos recursos para o financiamento da política; e o Plano de Assistência Social, instrumento de planejamento de médio prazo para o desenvolvimento das ações concernentes a política.

Sátyro e Cunha (2011), destacando o itinerário de disputas de concepção acerca do caráter e da abrangência da política de assistência social, que tiveram lugar durante o Governo Collor (1990-1992), afirmam sobre a Loas:

[u]m aspecto importante nessa lei é que se consolida um sistema descentralizado e participativo e uma política constituída nas três esferas de governo, por órgãos gestores e por instâncias deliberativas de natureza colegiada com comando único por esfera de governo. Ela institui instrumentos de planejamento, gestão, financiamento e controle social e também conselhos nos níveis nacional, estadual e municipal determinando que eles devem ser deliberativos e de composição paritária (SÁTYRO; CUNHA, 2011, p. 12).

A regulamentação da assistência social através da LOAS não levou a uma atuação estatal mais expressiva na política. Durante a década de 1990, os desafios atrelados às sucessivas crises econômicas, e somada a isso, a não priorização da política em âmbito nacional, condicionaram um período de poucos avanços para a institucionalização de uma nova perspectiva de implementação da assistência social no país. No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002), constatou-se um paralelismo nas ações realizadas, uma vez que o maior esforço no campo da assistência social se deu fora dos parâmetros estipulados pela LOAS, reunidos nas estratégias de intervenção do Programa Comunidade Solidária. Criado em 1995, através do Decreto 1.366, o programa esteve vinculado à Presidência da República, e sua proposta envolveu a coordenação das ações orientadas para a população mais carente e ao enfrentamento às situações de fome e pobreza. O Conselho Consultivo a ele associado, que tinha entre suas atribuições sugerir e apreciar ações prioritárias na esfera social, era composto por ministros de estado das áreas correlatas e por integrantes da sociedade civil indicados pelo presidente (BRASIL, 1995a).

No período que este estudo compreende, 2003 a 2015, o Brasil foi governado em nível nacional por governos que priorizaram a política de assistência social, Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). As ações que predominaram durante esse tempo podem ser agregadas em duas frentes: (i) a da garantia de renda, que compreende os benefícios não contributivos a idosos e portadores de deficiência e a transferência de renda com condicionalidades, e (ii) a dos serviços socioassistenciais, que compreendem uma gama de intervenções prestadas a famílias e indivíduos visando o enfrentamento a vulnerabilidades e o fortalecimento de vínculos. No Brasil, diferente do caso da Argentina, as políticas de promoção ao trabalho não estão incluídas no universo da assistência social, mas sim constituídas como um campo específico, juntamente as demais políticas para o trabalho.

Na primeira frente, a da garantia de renda, destacaram-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). O BPC foi definido no texto constitucional e também previsto na LOAS, destinado a pessoas com deficiência e idosos, sendo mais tarde regulamentado pelo Decreto 1.744, de 1995. Esse benefício monetário, com prestação de um salário mínimo, substituiu a concessão da RMV, existente desde a década de 1970. Sua concessão na modalidade pessoa idosa

contemplou, inicialmente, pessoas com 70 anos com renda domiciliar per-capita de até um quarto do salário mínimo. No entanto, anos mais tarde, com a vigência do Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003), a idade mínima para o acesso ao benefício foi reduzida para 65 anos e os benefícios concedidos a idosos do mesmo grupo familiar passaram a não ser contabilizados para efeitos de apuração da renda domiciliar per-capita máxima estabelecida como critério de seleção para o benefício (BRASIL, 2003).

**Quadro 3 – Modalidades do Benefício de Prestação Continuada (BPC) segundo características, requisitos de elegibilidade**

<b>Benefício/Programa</b>	<b>Características principais</b>	<b>Requisitos de Elegibilidade</b>
<b>Benefício de Prestação Continuada para pessoa idosa</b>	Destinado a pessoas idosas de famílias pobres, não requer contribuição prévia para acesso ao benefício.	Ter 65 anos ou mais e renda familiar per-capita inferior a 1/4 do salário mínimo vigente.
<b>Benefício de Prestação Continuada para pessoa com deficiência</b>	Destinado a pessoas com deficiência de famílias pobres, não requer contribuição prévia para acesso ao benefício.	Comprovar deficiência e renda familiar per-capita inferior a 1/4 do salário mínimo vigente.

Fonte: Elaborado pelo autor com informações de Brasil (2011).

O PBF, por sua vez, foi instituído em 2004 a partir da agregação de experiências diversificadas e dispersas de transferência de renda a famílias pobres no âmbito do governo federal. Predominavam entre as características desses programas o foco em grupos familiares integrados por crianças em idade escolar e que, por diferentes condições de vulnerabilidade, não auferiam renda suficiente para a subsistência. Entre os programas que foram agregados ao PBF, vale citar o Bolsa Escola, o Auxílio Gás e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O PBF mostrou-se, desde o seu princípio ser um instrumento prioritário do Governo Federal para o combate à pobreza e a miséria, adotando repasses monetários mensais e diretos vinculados ao cumprimento de condicionalidades pelas famílias no âmbito da educação e saúde.

Na segunda frente de atuação que se mostrou importante no caso brasileiro constam os serviços socioassistenciais, que são também estruturados a partir de programas e projetos. Nessa via de atuação, houve um aprofundamento importante no desenho e regulamentação das ofertas, atendendo a demandas crescentes da sociedade civil organizada. Nesse itinerário, destaca-se a realização da IV Conferência Nacional



de Assistência Social, em dezembro de 2003. Esse evento é entendido como um marco para a reorientação que houve na definição dos parâmetros de desenvolvimento da política de assistência social, buscando atrelá-la ao caráter que lhe foi dado na CF/88. Entre as suas deliberações constaram a reconfiguração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), lançada em 2004, e a criação de um sistema único, conforme feito no âmbito da saúde, para organizar e possibilitar a implementação da política de assistência social no cenário federativo brasileiro.

Instituído através de uma Norma Operacional Básica (NOB) no ano de 2005, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) buscou a integração entre as esferas de governo na organização e oferta de serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais, de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade. Configurou-se, desde o princípio, como um instrumento de pactuação e coordenação federativa que imprimiu um impulso substantivo na implementação da assistência social no território nacional, estabelecendo critérios de responsabilização dos entes e uma sistemática de financiamento baseada na partilha de responsabilidades e na equalização, permitindo uma distribuição mais equitativa dos mesmos e buscando a superação de distorções regionais históricas (BRASIL, 2012; COLIN; JACCOUD, 2013).

A NOB que estruturou o Suas delineou o arranjo institucional em que o compromisso de todos os níveis de governo era igualmente importante, mas destacou o âmbito municipal como esfera preferencial para a oferta das ações socioassistenciais. Para isso, estabeleceu para os municípios tipos e níveis de gestão, com condições para habilitação e desabilitação, reforçou a necessidade da adoção apropriada dos instrumentos de planejamento, como o Plano, o Orçamento, o Relatório Anual de Gestão, e ainda, produziu diretrizes para a estruturação de rotinas de gestão da informação, monitoramento e avaliação. A normativa que concebeu o SUAS também corroborou o indispensável fortalecimento das instâncias de articulação e pactuação – a CIT e as CIBs<sup>11</sup>-, e de deliberação, os Conselhos municipais, estaduais e nacional (BRASIL, 2005).

---

<sup>11</sup> A CIT é um espaço institucional da política de assistência social que reúne gestores do âmbito dos três entes da federação para a pactuação de metas e normativa que orientam o processo de implementação da política em seus diversos âmbitos. De composição paritária, a CIT é formada por cinco representantes da

O Suas caracteriza-se, portanto, por ser um sistema que organizou a oferta de uma política de proteção social não-contributiva, alicerçado na descentralização e na participação social. Propôs-se a garantir, dessa maneira, seguranças de acolhida, convívio e vivência familiar e de sobrevivência. O Suas, assim, foi constituído para favorecer, em todos os entes da federação, a padronização da oferta de uma multiplicidade de serviços, programas, benefícios e projetos socioassistenciais, nos níveis de proteção social básica e especial, através de equipamentos públicos e em parceria com organizações da sociedade civil.

O Quadro 4 apresenta os principais serviços socioassistenciais de acordo com o nível de proteção social. A proteção social básica foi moldada para possibilitar a prevenção das situações de risco, além de promover e fortalecer vínculos familiares e comunitários. Dessa forma, foi organizada a entrega de “serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos, conforme a vulnerabilidade apresentada” (BRASIL, 2004, p. 34). Como equipamento público preferencial para oferta dos serviços mais elementares da política, tem-se a estruturação do Centro de Referência em Assistência Social – CRAS, estruturado nos territórios e destinado a atender cerca de 2.500 famílias, buscando intervir junto aos grupos familiares e indivíduos expostos a vulnerabilidades, em ambiente comunitário.

**Quadro 4 - Serviços Socioassistenciais segundo nível de proteção social no Brasil, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, 2014**

<b>PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);</li> <li>2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;</li> <li>3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.</li> </ol>
<b>PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL</b>	<b>Média Complexidade</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);</li> <li>2. Serviço Especializado em Abordagem Social;</li> <li>3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);</li> </ol>

União, cinco representantes dos Estados e cinco provenientes dos Municípios. Por sua vez, as CIBs, constituídas no âmbito dos estados com a mesma atribuição da instância federal, mas reunindo representantes estaduais e municipais.

		4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; 5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
	<b>Alta Complexidade</b>	6. Serviço de Acolhimento Institucional; 7. Serviço de Acolhimento em República; 8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; 9. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Fonte: BRASIL (2014).

Conforme as demandas por proteção tornam-se mais complexas, também crescem os desafios de reunir capacidades adequadas para ofertá-las. Neste sentido, a proteção social especial foi desenhada, conforme a PNAS, para ser a “modalidade de atendimento assistencial destinada à família e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas” (BRASIL, 2004), entre outras violações que necessitam acompanhamento mais detido e flexível para respostas de proteção.

Na esfera da proteção social especial, os serviços se subdividem em duas categorias, sendo os de média complexidade e os de alta complexidade, conforme destaca a PNAS. Os serviços de proteção social de média complexidade foram organizados para oferecer proteção abrangente para famílias e indivíduos em situação de risco, com direitos violados, mas que continuam com o vínculo familiar e comunitário. O equipamento público destinado a reunir essas ofertas para indivíduos em situação de risco são os Centros de Referência Especializados em Assistência Social – CREAS, que podem ser municipais ou estaduais. No que diz respeito à proteção social especial de alta complexidade, foram estruturados serviços a serem ofertados para indivíduos que estão desprovidos de referência, e dessa forma, demandam do Estado intervenções mais complexas que visam a responder a violações e riscos diversos. Entre as entregas que são ofertadas, se vinculam o Atendimento Integral Institucional, a Casa Lar, República, Casa de Passagem, Albergue, Família Substituta, Família Acolhedora, Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade e Trabalho Protegido (BRASIL, 2004).

No caminho de aprofundamento da legislação produzida no âmbito do governo central, importante normativa que repercutiu efeitos no sentido de homogeneizar as ofertas aos quais os cidadãos passaram a acessar ao longo do território nacional foi a *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2009. Em um país territorialmente extenso e com desiguais capacidades institucionais para a implementação de políticas públicas, caracterizar e fortalecer a especificação nacional dos serviços socioassistenciais colaborou para a dinâmica de institucionalização da política, com efeitos, sobretudo, em seu financiamento. Em consonância com a NOB SUAS, a norma detalhou aspectos importantes que colaboraram para a padronização dos serviços e sua prestação mais equânime em todo o território nacional, prevendo para cada serviço, quais são os usuários destinatários, os objetivos a serem cumpridos com a oferta, as provisões necessárias para a sua realização, as condições e formas de acesso, o equipamento mais adequado para ser ofertado, a legislação na qual se ampara, entre outras medidas (BRASIL, 2014).

Em 2011, foi promulgada uma nova LOAS, através da Lei 12.435, consolidando em uma lei federal muitos dos avanços alcançados na política de assistência social nessa trajetória de institucionalização desde a CF/88. Segundo Paiva e Lobato (2019), a reedição da lei que em 1993 havia especificado o caráter da política

respondeu à necessidade de dar suporte legal à nova configuração institucional de uma política pública tradicionalmente vista como de 'segunda classe'. Uma Lei específica que contivesse essa nova configuração era necessária para legitimar uma nova assistência social frente a gestores das diferentes esferas de governo, agentes públicos, opinião pública e órgãos de controle, facilitando as mudanças necessárias à sua implementação no âmbito da administração pública (PAIVA; LOBATO, 2019, p. 1066).

Já a reedição da NOB SUAS, em 2012, baseou-se no esforço de ajustar descompassos na gestão do sistema na perspectiva federativa. De acordo com IPEA (2014), o propósito foi romper com “o caráter essencialmente municipalizante da descentralização, bem como o funcionamento inadequado dos instrumentos de gestão descentralizada previstos na NOB 2005” (IPEA, 2014, p. 47).

Assim, a trajetória brasileira no campo da política de assistência social na nova ordem constitucional desenvolveu-se a partir de duas frentes: a da garantia de renda e da

oferta de serviços socioassistenciais. No que concerne ao componente da garantia de renda a concessão do BPC e a criação do PBF. Já no que diz respeito a oferta dos serviços socioassistenciais, os avanços mais robustos que significaram maior cobertura no território nacional foram possibilitados a partir de 2004, com a priorização da política em âmbito nacional e a regulamentação de diretrizes específicas para a implementação de suas ações, como a PNAS e a NOB, que em 2005 criou o Suas. O Suas representou a maior articulação federativa para a oferta dos serviços socioassistenciais, estipulando critérios de cofinanciamento, com transferências automáticas fundo-a-fundo do nível de governo central para os subnacionais. Também houve uma homogeneização dos equipamentos públicos destinados a reunir as ofertas da política e dos recursos humanos necessários para tal.

Dessa forma, a trajetória aqui resumida indica que Argentina e Brasil possuem em seus legados dinâmicas de oferta da política de assistência social convergentes durante o século passado. O início da ação estatal nesse campo se deu, em ambas as federações, através do financiamento de instituições filantrópicas que orientavam sua atuação por preceitos morais e religiosos, com ações emanadas de uma compreensão limitada acerca das vulnerabilidades circunstanciais e da pobreza (BOSCHETTI, 2006; CARRO, 2008; IPEA, 2009; ARIAS, 2012). O crescimento da atuação pública, conforme se passaram os anos, não eliminou os fortes traços de assistencialismo que marcaram a política até a nova ordem constitucional estabelecida nos dois países, tornando-se evidentes muitas vezes paralelismos entre a oferta pública e a privada orientada por valores morais e religiosos (CARRO, 2008; BOSCHETTI, 2006).

Na nova ordem constitucional, os países possuem uma atuação convergente na priorização de programas de garantia de renda, seja na adoção de programas de transferência direta com condicionalidades, seja no esforço por maior abrangência das pensões não contributivas asseguradas aos cidadãos, que em ambos os países são competências centralizadas do governo federal. As diferenças entre os dois países se sobressaem, entretanto, a partir do caráter dado à política na legislação.

A federação argentina não expressou diretamente o direito à assistência social em sua reforma constitucional de 1994. Apesar da diversidade dos planos criados pelo governo nacional, que foram implementados de acordo com a disponibilidade de recursos e com a articulação nos territórios, pouco se caminhou na coordenação do

trabalho com as províncias, que apresentaram grande diversidade na formulação de seus próprios planos e na oferta dos serviços socioassistenciais. Naquele país também estiveram como parte importante das ações de assistência social as políticas de promoção ao emprego, diferente do Brasil onde estas fazem parte das políticas do âmbito do trabalho.

Por outro lado, a política de assistência social na federação brasileira teve maior destaque na CF/88 como direito social, algo que foi importante para seus desdobramentos posteriores. Especialmente a partir de 2004 a União exerceu papel predominante na formulação das normas que deram novos contornos para a política de assistência social, em que se destaca a criação do Suas, em 2005. Com os serviços socioassistenciais definidos de forma precisa e com equipamentos públicos destinados a concentrar suas ofertas caminhou-se em um itinerário de maior uniformização ao longo do território nacional.

Feita a descrição mais geral da conformação da política de assistência social no âmbito nacional dos dois países, cabe analisar o financiamento da assistência social na Argentina e no Brasil, objeto da presente dissertação e tema do próximo capítulo.

### **3. O CENTRALISMO FISCAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS FEDERAÇÕES ARGENTINA E BRASILEIRA**

O campo teórico que se dedica a exploração da relação entre federalismo e políticas sociais conta com um profícuo desenvolvimento. Dentre as perspectivas que se somaram nos anos recentes, destaca-se a que evidenciou que os dois fenômenos não são incompatíveis e que os efeitos do federalismo dependem dos arranjos institucionais, dentre eles, as regras formais e informais para tomada de decisões em cada país (PIERSON, 1995; BANTING; CORBETT, 2002; OBINGER; LEIBRIFIED; CASTLES, 2005). O papel da União como ente coordenador dos demais níveis de governo no processo de formulação e desenvolvimento das políticas sociais desponta também como uma condição para obter o desenvolvimento de políticas sociais mais equitativas ao longo do território nacional (ARRETCHE, 2012; SOARES; MACHADO, 2018a; SOUZA, 2019).

Nessa perspectiva de coordenação e equidade, uma dimensão importante para analisar a atuação da União diz respeito ao financiamento de cada política. Uma vez que os recursos financeiros são elementos determinantes para o desenvolvimento das ações relacionadas às políticas sociais, o modo como a União atua, estabelecendo competências de financiamento para si e para os demais níveis de governo, assim como o seu comportamento de gastos nas políticas, têm efeitos para os resultados das ofertas a serem realizadas, em termos da equidade do acesso e qualidade da política ofertada aos cidadãos (OLIVEIRA, 2007; SOARES; MACHADO, 2018a). Portanto, analisar o papel da União no financiamento da política de assistência social na Argentina e no Brasil mostra-se relevante, tendo como eixo de descrição e comparação dos dois casos o exame do centralismo fiscal e a discussão de seus possíveis efeitos.

Conforme apontado, o centralismo fiscal corresponde à autoridade no âmbito da União para definir a arrecadação e os gastos públicos com as políticas públicas. Para descrever sua configuração nos dois casos selecionados e explorar seus efeitos sobre a política de assistência social, tem-se a compreensão do centralismo fiscal em duas dimensões: a jurisdicional e a de gastos. A primeira diz respeito ao poder de legislar do governo nacional sobre o financiamento da política, inclusive com efeitos vinculantes para outros entes da federação. A segunda dimensão, a de gastos executados,

corresponde à participação do nível de governo nacional nos gastos realizados com assistência social.

Em diálogo com as perspectivas teóricas, o pressuposto do trabalho é que arranjos federativos com maior centralismo fiscal na política de assistência social, ou seja, maior participação da União na regulamentação do desenho da política e nos seus gastos, favorece sua oferta mais equânime ao longo do território nacional. O centralismo fiscal favorece a equidade da política porque pode induzir comportamentos governamentais a partir da regulamentação da política e corrigir inequidades horizontais de gastos a partir de transferências de recursos financeiros aos entes subnacionais. (SOARES; MACHADO, 2018a).

Nessa perspectiva, o objetivo desse capítulo é apresentar e analisar o centralismo fiscal na política de assistência social na Argentina e no Brasil a partir da legislação nacional de financiamento da política produzida e da distribuição dos gastos executados entre os níveis de governo desses dois países. A partir disso, tem-se como objetivo explorar possíveis efeitos do centralismo fiscal na equidade das ofertas realizadas na política. Para cumprir esse objetivo, foram destacados na análise dois principais componentes de ofertas da política: o da garantia de renda, por um lado, e as demais ações e serviços socioassistenciais, que na Argentina também envolvem os programas de promoção ao emprego, por outro. No que concerne à exploração acerca dos possíveis efeitos da centralização fiscal nas ofertas realizadas, foram considerados como indicador de equidade o gasto total, o gasto realizado pelos níveis de governo subnacionais e a presença de equipamentos públicos para oferta de serviços socioassistenciais ao longo do território.

Assim, a primeira seção apresenta a dimensão jurisdicional fiscal da assistência social nos dois países. A segunda seção apresenta os gastos executados pelos diferentes níveis de governo das duas federações, no período entre 2003 e 2015, no campo da garantia de renda e das demais ações de assistência social. A terceira seção apresenta, a partir de dados secundários referentes a resultados da oferta de serviços socioassistenciais, uma exploração dos possíveis efeitos do centralismo fiscal a partir dos gastos totais, gastos subnacionais – das províncias, no caso da Argentina e dos municípios no caso do Brasil-, e a presença de equipamentos públicos ao longo do território.



### 3.1 Centralismo fiscal na política de assistência social – dimensão jurisdicional

O objetivo dessa seção é explorar a dimensão jurisdicional fiscal para a política de assistência social. Para os casos da Argentina e do Brasil, cabe, portanto, indagar em que medida há centralismo fiscal na dimensão jurisdicional, ou seja, em que medida o nível de governo central regulamentou o financiamento da assistência social no território nacional, com repercussões para os diferentes entes da federação? Para responder a essa indagação, foram analisados como está estabelecida a competência do governo central para legislar sobre o financiamento da política e, ainda, qual a abrangência e características da legislação nacional produzida no âmbito da assistência social.

A metodologia adotada foi a análise da legislação concernente aos aspectos fiscais da política de assistência social nas duas federações. Orientando o percurso investigativo através da hierarquia existente no campo jurídico, procedeu-se, inicialmente, a uma análise da Constituição Nacional de cada federação. Em seguida, foram consideradas as principais leis nacionais infraconstitucionais que delimitam parâmetros fiscais para ofertas concernentes a assistência social. Essas leis foram conhecidas através de revisão bibliográfica acerca do desenvolvimento da política na nova ordem constitucional, como também através de uma pesquisa sistemática em documentos e bancos de dados presentes nos portais dos órgãos governamentais que realizam a gestão da política em âmbito nacional, a saber: o *Ministerio de Salud y Desarrollo Social de La Nación*, na Argentina, e a Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania no Brasil.

Em relação à legislação sobre o financiamento da política de assistência social, a Constituição da Nação Argentina de 1994 não apresenta qualquer delineamento. Entretanto, a análise da trajetória do governo nacional na Argentina, realizada no capítulo anterior, demonstra que houve a formulação de diretrizes para a atuação no campo da assistência social através de legislação infraconstitucional. No caso brasileiro, a nova carta constitucional também não trata do financiamento da política de assistência social, algo que será tratado em legislação nacional infraconstitucional produzida principalmente nos anos 2000. Assim, para analisar as características e a abrangência da legislação nacional produzida para a assistência social em ambos os países, é essencial partir para análise das principais leis infraconstitucionais.

A legislação infraconstitucional produzida no âmbito nacional na Argentina referente à política de assistência social pouca atenção dispensa aos mecanismos gerais para seu financiamento. O foco está no estabelecimento de planos e programas para públicos específicos e a partir desses que são feitas definições legais de financiamento. As previsões mais gerais existentes mencionam a possibilidade de celebração de convênios entre os entes federativos e entre o Estado e a sociedade civil para o desenvolvimento dos serviços socioassistenciais que compõem os programas.

No que concerne às pensões assistenciais não contributivas, a legislação produzida no âmbito da Nação, desde a Lei 13.478, de 1948, definiu apenas competências para o poder executivo nacional, tanto para gerenciar o processo de concessão das pensões, quanto para financiá-las. Entre esse marco inicial, que definiu o direito a pensão por *idade*, e a contemporaneidade, muitas leis foram produzidas para acrescentar novas modalidades de pensão e alterar questões como os requisitos de elegibilidade e o valor do benefício. Destaca-se, entre essa legislação, o *Decreto 432/1997*, que unifica a regulamentação das pensões assistenciais, e o *Decreto 582/2003*, que faz adequações às normas de acesso aos benefícios e retira os impedimentos para a inclusão de novos cidadãos, derrubando a determinação anterior que estabeleceu um limite no número de beneficiários, devido a restrições orçamentárias (ARGENTINA, 2003).

Os diferentes programas de transferência de renda com condicionalidades também foram objeto de regulamentação nacional. O que permaneceu em vigência durante a maior parte da série histórica aqui em estudo, entre 2009 e 2015, a *Asignación Universal por Hijo*, foi regulamentada através do *Decreto 1.602/2009*. Sendo um programa centralizado, as competências de financiamento são definidas exclusivamente à Nação, sendo que os recursos a serem gastos com o AHU seriam provenientes do *Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino*, gerenciado pelo poder Executivo Nacional. A normativa ainda instituiu que a obtenção do benefício seria incompatível com o recebimento de outros benefícios de transferência de renda instituídos por províncias e municípios.

Já em relação aos planos e programas de promoção ao emprego e aos dos serviços socioassistenciais destinados a públicos específicos, o padrão de regulamentação seguido pela Nação foi de atribuir competências de financiamento

somente para si, prevendo, inclusive, no que coubesse em cada caso, transferências aos demais níveis de governo para uma atuação em conjunto, orientada por convênios. A análise da legislação específica dos maiores programas nacionais criados, como o *Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local - Manos a la Obra*; o *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria*, ao *Plan Nacional Familias*, os planos de proteção à criança e ao adolescente a cargo da *Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia*, e o *Plan Nacional de Abordaje Integral – Plan Ahí en el lugar* dão conta de que o modelo preferencial de atuação se dava através das capacidades técnicas e burocráticas do próprio MDS e de outros ministérios envolvidos, estimulando ainda a transferência de recursos a organizações da sociedade civil.

No caso do Brasil, a legislação infraconstitucional foi abrangente e detalhada na temática do financiamento da política. Na LOAS, de 1993, que dispõe sobre as especificidades de organização da política, os mecanismos para seu financiamento estão previstos em seu Capítulo V, do 27º ao 30º artigo, onde foi: (i) instituído o Fundo Nacional de Assistência (FNAS), (ii) atribuída a responsabilidade de aplicação de recursos próprios por todos os entes federativos, e (iii) estabelecidos os critérios de repasse da União aos estados e municípios. Durante os anos que se seguiram, entretanto, os direcionamentos para o financiamento da assistência social a partir desses critérios instituídos na LOAS enfrentaram desafios para sua aplicação, uma vez que ainda predominava uma lógica convencional para o cofinanciamento das ações nos municípios e estados. Esforços no sentido de reconfigurar essa estrutura de repasses foram realizados em 1997 e 1998, quando o Ministério da Previdência e Assistência Social editou duas versões da PNAS e uma NOB, sem contudo alcançar sucesso na aplicação.

Já no que concerne ao período que abarca o estudo, destacam-se os novos contornos para o financiamento e execução da política de assistência social que foram conferidos a partir de 2004, novamente através de um processo com características marcantes de centralização da regulamentação e o exercício da coordenação por parte do governo federal. Nesse marco, o então MDS reeditou a PNAS e criou, em 2005, o Suas, que efetivamente engendrou as bases para a implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios de forma continuada e articulada entre os entes federados. No tocante à sistemática de financiamento, a inovação trazida pelo sistema foi fundamental para fazer frente ao reordenamento concebido para a execução da política. Possuindo como referência a aplicação equânime dos recursos provenientes do

cofinanciamento de todas as esferas de governo, a norma reforçou a importância das transferências fundo-a-fundo e estabeleceu medidas de reconhecimento dos territórios mais necessitados para aporte de recursos.

Dessa forma, o que se configurou no ambiente federativo brasileiro, através da coordenação exercida pelo governo central, foi um arranjo de concertação entre os níveis de governo que permitiu as bases para uma oferta mais equânime da política em todo o território nacional. No entanto, Mesquita, Martins e Cruz (2012) apontam a ausência de definição dos percentuais a serem alocados por cada esfera de governo como um ponto crítico que prevaleceu a esse conjunto de inovações e intensificou o desafio relacionado ao cumprimento da devida responsabilidade de cofinanciamento atribuída aos entes federativos. Nesse ponto, Souza (2018) mostra que esse desafio está atrelado principalmente aos estados, que têm demonstrado incipiente participação na sustentação do sistema.

Assim, a regulamentação emanada nível de governo central no Brasil reforçou a pactuação federativa em torno do cofinanciamento do sistema, ressaltando que seus pressupostos se alicerçavam segundo: (i) o estabelecimento de competências e responsabilidades aos níveis de governo, estipulando diretrizes para o seu cumprimento; (ii) a necessidade da participação orçamentária e financeira de todos; (iii) a escolha da modalidade de repasses fundo-a-fundo como a via de implantação e implementação das transferências de recursos; (iv) o financiamento perene de benefícios e serviços, conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais; (v) a definição de pisos para o custeio dos serviços socioassistenciais e de incentivo a gestão; (vi) a adoção de critérios transparentes de partilha de recursos, pactuados nas arenas federativas (Comissões Intergestores) e pelo controle social (Conselhos de Assistência Social); e (vii) o emprego de recursos para o custeio de programas e projetos (BRASIL, 2012).

Conforme se observa no Quadro 5, a legislação nacional brasileira detalhou as competências de financiamento dos entes federados no que concerne às principais frentes de atuação da assistência social. Os três entes aparecem compartilhando atribuições importantes no plano fiscal, como o cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais devidamente tipificados, e também o custeio de ações para o enfrentamento de situações emergenciais. No que concerne à

responsabilidade dos governos municipais, é importante destacar a atribuição de custear benefícios eventuais, como o auxílio natalidade ou funeral, além da execução de projetos de enfrentamento à pobreza. Os estados devem participar financeiramente do custeio dos benefícios eventuais como parceiros de seus respectivos municípios, estando também imbuídos em realizar o aporte de recursos para a prestação de serviços, e concessão de apoio técnico para ofertas realizadas em âmbito local ou regional, além de serem responsáveis por ofertar em âmbito regionalizado os serviços de proteção social especial de média ou alta complexidade, reunindo a demanda de municípios de menor porte, onde a estruturação desses serviços não se justificaria. Já no âmbito da União, verifica-se a atribuição exclusiva pelo financiamento do componente de garantia de renda, ou seja, do BPC e do PBF.

**Quadro 5 – Responsabilidades de financiamento da assistência social, por nível de governo, de acordo com a NOB/SUAS 2012**

Municípios e DF	Estados	União
<p>I) custeio de benefícios eventuais;</p> <p>II) cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais sob sua gestão;</p> <p>III) atendimento às situações emergenciais;</p> <p>IV) execução de projetos de enfrentamento da pobreza;</p> <p>V) provimento de infraestrutura necessária para o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social ou do DF.</p>	<p>I) participação no custeio do pagamento de benefícios eventuais referentes aos respectivos municípios;</p> <p>II) apoio técnico e financeiro para prestação de serviços, programas e projetos em âmbito local ou regional;</p> <p>III) o atendimento a situações emergenciais;</p> <p>IV) prestação de serviços regionalizados de proteção social especial de média e alta complexidade, quando os custos e a demanda local não justificarem a implantação de serviços municipais;</p> <p>V) o provimento de infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho Estadual de Assistência Social.</p>	<p>I) o financiamento do Benefício de Prestação Continuada - BPC;</p> <p>II) o financiamento do Programa Bolsa Família - PBF;</p> <p>III) o apoio técnico para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;</p> <p>IV) o cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, inclusive em casos emergenciais e de calamidade pública.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das informações de Brasil (2012).

Assim, tanto para a Argentina quanto para o Brasil tem-se uma regulamentação centralizada do desenho e financiamento das políticas do componente de garantia de renda. As diferenças se apresentam para os serviços socioassistenciais, para os quais tem-se no Brasil, expressivo centralismo jurisdicional fiscal na legislação infraconstitucional, que veio associada a uma política nacional abrangente, detalhada e que estabelece um modelo de coordenação entre os entes governamentais a partir de um sistema nacional. Na Argentina, a legislação infraconstitucional teve como foco principal formatar planos, programas e projetos nacionais. Com isso, abriu-se espaço para o desenvolvimento paralelo de uma legislação de planos e programas provinciais, mas também municipais, com diferentes desenhos, públicos e formas de financiamentos.

Na seção seguinte, o centralismo fiscal será abordado na dimensão da trajetória dos gastos efetivados pelos entes federados na política no período entre 2003 e 2015. O objetivo é descrever a participação dos níveis de governo nos gastos com a política de assistência social, procurando conhecer o montante e o quê da política foi financiado pelos entes governamentais.

### **3.2 Centralismo fiscal na política de assistência social – dimensão dos gastos**

Na seção anterior, foi realizada uma apresentação e análise da política de assistência social na Argentina e no Brasil por meio da legislação produzida no âmbito nacional sobre o seu financiamento, procurando compreender o poder de legislar do governo central para estabelecer mecanismos de financiamento da política. Como visto, o governo central na Argentina priorizou a produção de legislação sobre os programas de garantia de renda, de promoção ao emprego e aqueles destinados a públicos específicos, não atuando com maior especificidade em estipular diretrizes para o financiamento da política. No caso brasileiro, houve extensa produção de regulamentação da política de assistência social, emanada do âmbito do governo central com vinculação para os demais entes, inclusive com detalhada definição de seu financiamento.

Esta seção se debruça sobre os gastos realizados em ambos os países durante o período compreendido entre 2003 e 2015. Este foi o período de maior valorização da política nas duas federações, tendo como indicador a evolução dos recursos destinados

ao seu financiamento. Corresponde também ao período em que os países foram governados em nível nacional por presidentes de partidos manifestamente favoráveis a políticas sociais. Nesse contexto, investigar a trajetória dos gastos na política nos níveis de governo caracteriza-se como um importante passo para caracterizar o centralismo fiscal. Em outros termos, cumpre investigar a participação de cada um dos níveis de governo no gasto com a política de assistência social, procurando evidenciar para quais ações esses recursos foram destinados. No exercício de utilizar indicadores que permitam comparar a aplicação dos recursos nos dois casos, os valores serão apresentados em proporção ao Produto Interno Bruto (PIB).

A metodologia empregada correspondeu a uma pesquisa sistemática de dados acerca da execução orçamentária das funções correspondentes à assistência social nas federações argentina e brasileira, e quando oportuno, do número de beneficiários dos programas desenvolvidos. Um banco de dados foi construído a partir dos dados retirados de uma multiplicidade de portais governamentais. Para o caso da Argentina, foram selecionados dados das *Séries de Gasto Público Consolidado por finalidad y función – 1980-2015* (ARGENTINA, 2019a), das planilhas armazenadas na aba *¿A qué se destina el gasto? Gasto por finalidad y función*, do site interativo *Presupuesto Abierto* (ARGENTINA, 2019b), e do relatório anual *Cuenta de Inversión* (ARGENTINA, 2019d), todos estes vinculados ao *Ministerio de Hacienda*. Também para o caso argentino, dados detalhados dos recursos destinados ao programa *Asignación Universal por Hijo* foram alcançados através da série disponibilizada no portal da ANSES (ARGENTINA, 2019e), agência vinculada ao *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*, que também foi responsável pela produção do *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (ARGENTINA, 2016), de onde foram retirados os dados acerca do quantitativo de beneficiários deste programa de transferência de renda.

A referida base de dados *Séries de Gasto Público Consolidado por finalidad y función – 1980-2015* (ARGENTINA, 2019a) apresenta o gasto em assistência social através da *Función Promoción y Asistencia Social* já em proporção ao PIB para os três níveis de governo. Entretanto, o gasto apresentado nessa série histórica não inclui os valores gastos com o componente garantia de renda da política – ou seja, com as *pensiones no contributivas* e a partir de 2009 o programa de transferência de renda *Asignación Universal por Hijo*. Isso porque esses gastos foram computados na *Función Seguridad Social*. Diante disso, foi necessário a adoção dos seguintes procedimentos:

1 – Verificar o valor gasto com as pensões (de 2003 a 2006 através do Relatório *Cuenta de Inversión* (ARGENTINA, 2019d) e de 2007 a 2015 a partir do portal Presupuesto Abierto (ARGENTINA, 2019b). Do mesmo modo, foi necessário agregar o valor gasto com o programa *Asignación Universal por Hijo* entre 2009 e 2015 a partir da base de dados financeiros da ANSES (ARGENTINA, 2019e).

2 – Calcular o quanto esses valores significaram em relação ao PIB divulgado oficialmente pelo INDEC (ARGENTINA, 2019f).

3 – Adicionar o valor obtido aos valores da série histórica para a *Función Promoción y Asistencia Social*.

Para o caso brasileiro, onde a Função 08 – Assistência Social compreende o componente garantia de renda e também os serviços socioassistenciais, o gasto total e discriminado por nível de governo, em valores reais, foi obtido através de consulta ao Diretório “*LOA – Despesa Executada – Funções*”, da Plataforma Siga Brasil do Senado Federal (BRASIL, 2019a) para o caso da União, e também através de consulta por ano na série Balanço do Setor Público Nacional (BRASIL, 2019b). Para a obtenção do gasto em proporção ao PIB, os valores foram calculados a partir da divulgação desse indicador realizada pelo IBGE (IBGE, 2019). Dados sobre os beneficiários do BPC foram alcançados através de uma publicação comemorativa do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2016a). Já a evolução dos beneficiários do Programa Bolsa Família em dezembro de cada ano foi acessada pela base de dados IPEAdata (IPEA, 2019).

Cumprе ressaltar que tanto para o caso argentino como para o caso brasileiro os valores correspondem aos gastos totais com a assistência social, sem detalhar o quanto destes refere-se às transferências intergovernamentais realizadas. Evidenciar o quanto estas representam não foi possível devido a indisponibilidade de dados que revelavam o montante transferido para a política de assistência social em ambos os países.

O Gráfico 1 apresenta o gasto total em assistência social em proporção ao PIB, considerando todos os níveis de governo na Argentina e no Brasil para o período de 2003 a 2015. Foram computados como gastos em assistência social os valores destinados ao componente garantia de renda (pensiones por *Vejez*, *Invalidez* e para *Madres de 7 hijos o más*, na Argentina, e o BPC, nas modalidades pessoa idosa e pessoa com deficiência, no Brasil, assim como os programas de transferência direta de renda



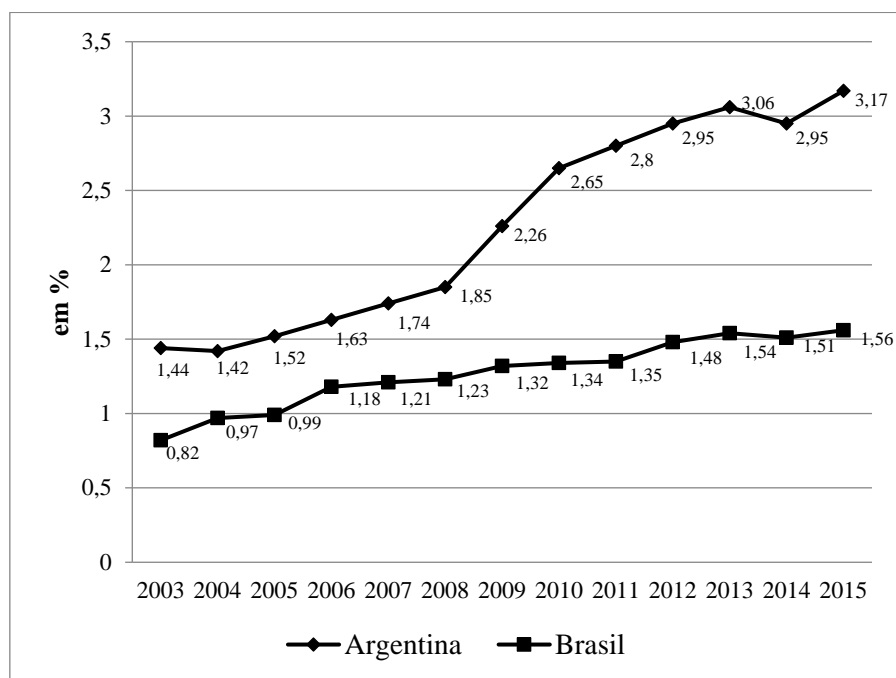
(*Familias por la Inclusion Social* e AHU, na Argentina, e o PBF, no Brasil), e ainda os gastos com as demais ações da política, que na Argentina compreendem os programas de promoção ao trabalho e os serviços socioassistenciais, e no Brasil, somente os serviços socioassistenciais<sup>12</sup>.

Os dados evidenciam que o gasto total com a política foi superior na Argentina durante todos os treze anos abarcados na análise. Em média, no período, os níveis de governo naquele país gastaram em conjunto 2,27% do PIB. Já no Brasil, esse gasto correspondeu, em média, a um ponto percentual a menos, perfazendo 1,27% do PIB. Em relação à evolução desse gasto, tomando o início da série, o ano de 2003, e o seu término, no ano de 2015, no caso da Argentina, no ano de 2003, o gasto total em assistência social foi de 1,44% do PIB, enquanto em 2015 esse gasto alcançou 3,17%. Assim, em treze anos o gasto total em assistência social em relação ao PIB evoluiu 120%. No Brasil, o gasto total com assistência social em 2003 foi de 0,82% do PIB, e em 2015, alcançou 1,56%, o que corresponde a uma evolução de 90% em relação ao marco inicial da análise. A conclusão é que a Argentina gastou mais que o Brasil em assistência social durante todos os anos de análise, com uma média de gastos no período bem superior. Em relação à evolução, os dois países apresentaram grande crescimento em gastos na política, sendo que a Argentina apresentou maior evolução positiva que o Brasil.

---

<sup>12</sup> É importante frisar que no componente da garantia de renda, além do pagamento direto aos beneficiários, os gastos também compreendem os valores destinados à gestão dos benefícios concedidos. Ao mesmo tempo, no componente da oferta de serviços, os valores a serem mostrados correspondem ao gasto com a gestão, inclusive com a manutenção do órgão de comando da política de assistência social em cada nível de governo.

**Gráfico 1 - Gasto total com assistência social em proporção ao PIB na Argentina e no Brasil, 2003-2015**

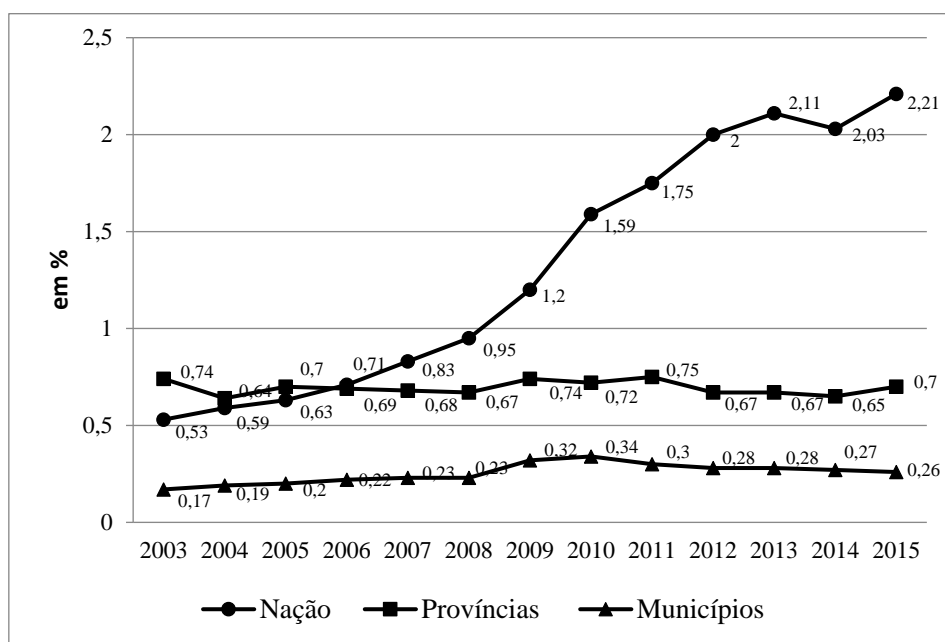


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Argentina (2019a; 2019c; 2019e; 2019f), Brasil (2019b) e IBGE (2019).

O Gráfico 2 apresenta o gasto com assistência social em proporção ao PIB por nível de governo na Argentina, para o período de 2003 a 2015. Em média, durante os treze anos, o nível de governo que mais gastou com assistência social foi o central, perfazendo um gasto médio de 1,38% ao ano, seguido pelo conjunto das províncias, que tiveram um gasto médio de 0,69% do PIB. O conjunto dos municípios destinou, em média, 0,25% do PIB. Em termos de evolução, nota-se que o governo central percorreu um itinerário substantivo de acréscimo dos gastos, uma vez que em 2003 gastou 0,53%, e em 2015 destinou o equivalente a 2,21%, quase quadruplicando o gasto em relação ao PIB. Já o gasto do conjunto das Províncias apresentou retração em vários momentos da série considerada. Iniciando em 2003 com o índice de 0,74%, o gasto em 2014 foi de 0,65%, e de 0,7% em 2015. No que concerne ao conjunto de Municípios argentinos é possível observar que em 2003 o gasto correspondia a 0,17% do PIB, e em 2015 perfazia 0,26%, apresentando uma evolução de aproximadamente 53%. Cumpre ainda destacar que durante anos de 2003, 2004 e 2005, as províncias gastaram mais do que os outros níveis de governo. A partir de 2006, no entanto, o governo central despontou como o nível de governo que mais gastou com a política de assistência social,

distanciando-se dos demais. Isso se deve ao impacto orçamentário do *Programa Familias por la Inclusión Social*, iniciado no ano anterior. Já em 2009, que marca a criação do *Programa Asignación Universal por Hijo*, o gasto do governo nacional é 38% maior que o do conjunto das províncias e 73% maior que o gasto do conjunto dos municípios.

**Gráfico 2 - Gasto com assistência social em proporção ao PIB, por nível de governo na Argentina – 2003 a 2015**

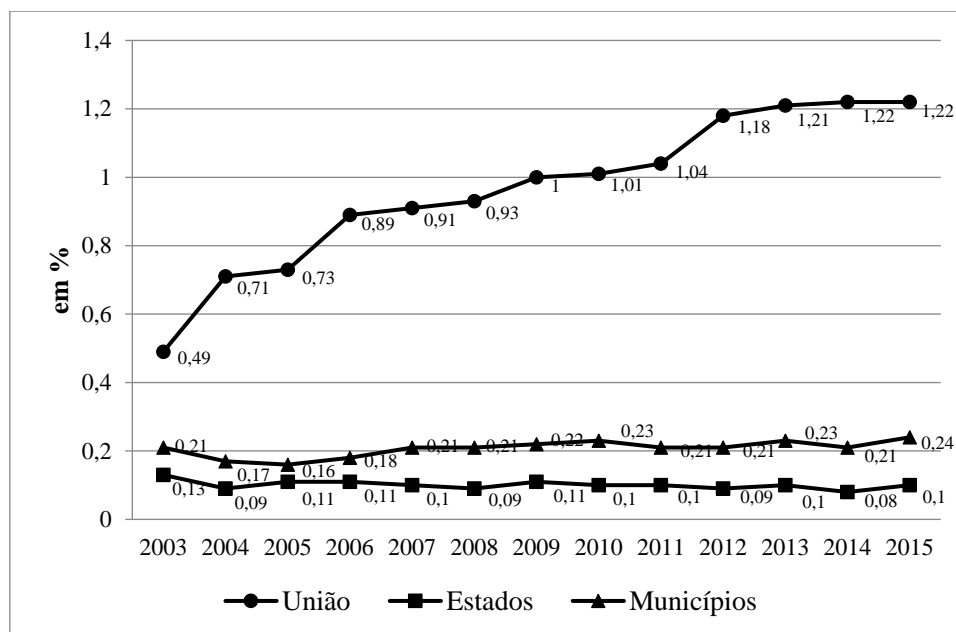


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Argentina (2019a; 2019c; 2019e; 2019f).

O Gráfico 3 apresenta, por sua vez, o gasto em assistência social em proporção ao PIB para cada nível de governo no Brasil. Nesse caso, a participação federativa no gasto sempre teve a prevalência da União, seguida pelos municípios e pelos estados. A União gastou, em média, 0,96% do PIB na Função 08. Por sua vez, os municípios alcançaram, em média, um gasto de 0,21% em proporção ao PIB, e os estados, perfizeram 0,10%. Analisando a evolução dos gastos durante a série histórica tomada percebe-se que a União desponta como o nível de governo que mais incremento realizou em seus gastos. O nível de governo central gastou em 2003 o equivalente a 0,49% do PIB, e encerrou o período em tela com o gasto de 1,22%, perfazendo, dessa forma, uma variação de aproximadamente 150%. Já a variação do gasto realizado no início e no fim

da série histórica pelo conjunto dos Municípios e pelo conjunto dos Estados foi menos expressiva. Os primeiros tinham um gasto de 0,21% do PIB em 2003 e de 0,24% em 2015, tendo registrado nesse histórico uma queda em 2006, quando gastaram o equivalente a 0,16%. O conjunto dos Estados, entretanto, começaram e terminaram o período em análise com um mesmo índice: 0,10%. No percurso dos treze anos a variação existente para esse nível de governo não foi relevante, sendo em média, 0,01% para mais, como em 2006 e 2007, ou para menos, casos de 2009 e 2013.

**Gráfico 3 - Gasto com assistência social em proporção ao PIB, por nível de governo no Brasil – 2003 a 2015**



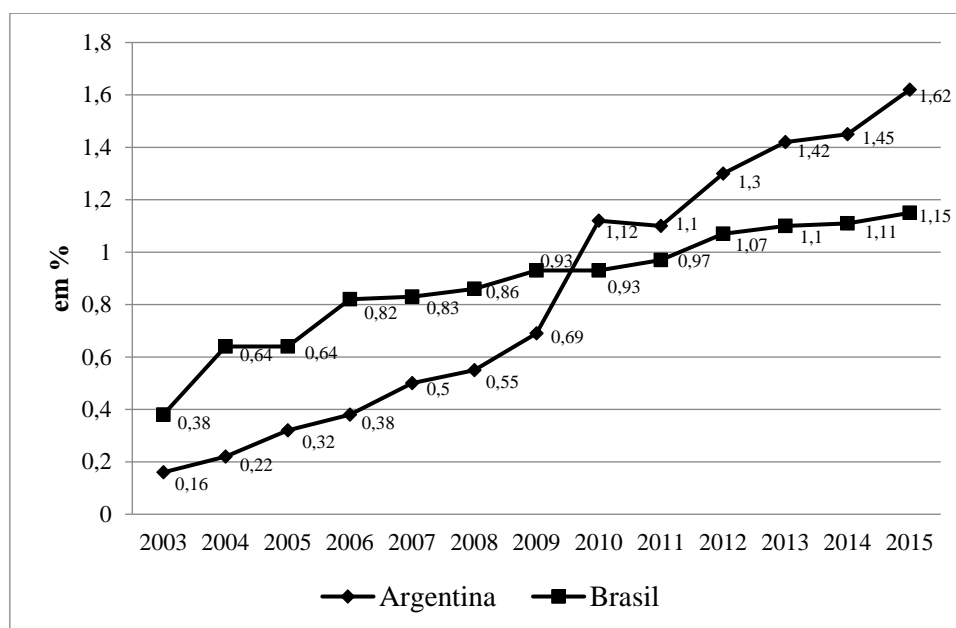
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de Brasil (2019b) e IBGE (2019).

A conclusão sobre a participação dos entes federados no gasto total com assistência social no período analisado é que em ambos os casos há um predomínio do nível de governo central no gasto direto com a política, sendo que essa participação é constante e superior no caso brasileiro. No Brasil, a União foi protagonista no gasto com assistência social durante todos os anos da série histórica, enquanto na Argentina, o governo nacional ganhou proeminência a partir de 2006. Outra diferença nos dois casos diz respeito a qual nível de governo ocupa a segunda posição no ranking de gasto, sendo que na Argentina as províncias ocupam o segundo lugar nos gastos e no Brasil são os municípios que têm essa posição. Essa diferença está relacionada à posição marginal

que ocupam os municípios no federalismo argentino, algo bem distinto do caso brasileiro na atual ordem constitucional. Também decorre da posição central dos municípios brasileiros na execução dos serviços socioassistenciais, conforme legislação nacional.

Outro aspecto que vale analisar na estrutura de gastos em assistência social nos dois países é distinguir o gasto com o componente garantia de renda. Em ambos os casos, esse gasto prevalece no governo central em perspectiva bastante centralizada em termos de desenho, gestão e financiamento. O que ocorre é que os governos transferem os recursos diretamente aos beneficiários, não envolvendo a intermediação dos governos subnacionais neste pagamento. Dessa forma, o Gráfico 4 apresenta o gasto com o componente garantia de renda na Argentina e no Brasil. A análise dos dados revela que os dois países percorreram, no período entre 2003 e 2015, um itinerário de evolução do gasto com o pagamento de pensões, benefícios e programas de transferência de renda com condicionalidades. A Argentina gastou, em média no período, 0,83% do PIB, ao passo que no Brasil esse gasto correspondeu a 0,88%, ou seja, os valores médios são aproximados nos dois casos. Entretanto, a evolução desse gasto mostra que em 2003, o gasto da Argentina foi de 0,16% em relação ao PIB, evoluindo para 1,62%, em 2015, o que representou um aumento de aproximadamente dez vezes o valor inicial. No caso do Brasil, o gasto em 2003 perfazia 0,38% do PIB, e finalizou a série, em 2015, alcançando 1,15%, caracterizando uma evolução de aproximadamente três vezes ao que foi gasto no início. Assim, apesar da média similar, a evolução do gasto argentino foi bem superior.

**Gráfico 4 - Gasto com o pagamento das pensões, benefícios e programas de transferência direta de renda na Argentina e no Brasil, 2003-2015**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de Argentina (2019a, 2019c, 2019e, 2019f), Brasil (2019a), Cepal (2019) e IBGE (2019).

O crescente aumento no montante do gasto em ambos os países deveu-se, em parte, a criação de novos programas, nesse caso os benefícios de transferência direta de renda, mas também pelo aumento na cobertura das pensões e benefícios assistenciais em cada federação. A Tabela 1 traz informações sobre o número de beneficiários das *pensiones asistenciales no contributivas*, em suas modalidades *Vejez*, *Invalidez* e para as *Madres de 7 hijos o más* na Argentina, entre 2003 e 2015. A análise da tabela permite inferir que o total de cidadãos argentinos cobertos por alguma pensão não contributiva cresceu substancialmente a partir de 2003, em um ritmo mais acelerado até 2010, e com menores índices a partir de então, variando apenas 2% no último ano da série. Entre as modalidades previstas, as informações revelam que apenas a *Pensión por Vejez* oscilou para mais e para menos no número de cidadãos beneficiados. As demais modalidades perfizeram uma trajetória de incrementos no número de beneficiários em todos os anos da série histórica.

**Tabela 1 - Beneficiários de Pensiones Asistenciais no contributivas por modalidade, total em dezembro de cada ano, 2003-2015**

<b>Ano</b>	<b>Vejez</b>	<b>Invalidez</b>	<b>Madre de 7 hijos o más</b>	<b>Total</b>	<b>Variación %</b>
<b>2003</b>	38.307	78.585	57.814	174.706	
<b>2004</b>	74.145	89.997	65.936	230.078	32%
<b>2005</b>	67.392	120.493	84.422	272.307	18%
<b>2006</b>	82.963	151.445	106.073	340.481	25%
<b>2007</b>	88.607	197.575	136.741	422.923	24%
<b>2008</b>	77.341	258.656	181.336	517.333	22%
<b>2009</b>	67.504	365.308	235.077	667.889	29%
<b>2010</b>	53.864	497.874	282.424	834.162	25%
<b>2011</b>	43.099	645.762	303.109	991.970	19%
<b>2012</b>	34.831	781.241	317.685	1.133.757	14%
<b>2013</b>	27.335	898.544	328.065	1.253.944	11%
<b>2014</b>	21.567	1.000.822	336.900	1.359.289	8%
<b>2015</b>	15.536	1.034.743	331.397	1.381.676	2%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Argentina (2019d).

A Tabela 2, por sua vez, apresenta os dados da quantidade e variação do número de beneficiários do benefício assistencial concedido aos cidadãos idosos ou portadores de deficiência em situação de pobreza no Brasil, o Benefício de Prestação Continuada, de 2003 a 2015. A análise das informações permite inferir que a abrangência do BPC cresceu substancialmente durante os anos em tela. A variação no total de beneficiários foi maior nos anos iniciais da série, estimulada principalmente pelo incremento da cobertura dos beneficiários idosos. Essa modalidade apresenta uma variação de aproximadamente 40% em dezembro de 2004, se considerado o total de benefícios concedidos em dezembro de 2003. Por outro lado, a modalidade pessoa com deficiência varia aproximadamente 9% no mesmo período. O aumento na primeira modalidade é resultado da inclusão de beneficiários incentivada pela diminuição da idade mínima para acesso ao benefício garantida com o Estatuto do Idoso, promulgado em 2003. Antes dessa legislação a idade mínima para pessoas idosas em situação de pobreza acessarem o benefício era de 70 anos, tendo sido diminuída para 65 anos nesse marco. Nos demais anos da

série histórica a variação diminui para as duas modalidades do benefício. Considerando o número total de beneficiários, a variação no ano de 2015 em relação a 2014 correspondeu a 2,72%.

**Tabela 2 - Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), nas modalidades pessoa com deficiência e pessoa idosa, 2003-2015**

Ano	Pessoa com Deficiência		Pessoa Idosa		Total	% variação
	Nº	% variação	Nº	% variação		
<b>2003</b>	1.036.365	--	664.875	--	1.701.240	--
<b>2004</b>	1.127.849	8,83	933.164	40,35	2.061.013	21,15
<b>2005</b>	1.211.761	7,44	1.065.604	14,19	2.277.365	10,5
<b>2006</b>	1.293.645	6,76	1.183.840	11,1	2.477.485	8,79
<b>2007</b>	1.385.107	7,07	1.295.716	9,45	2.680.823	8,21
<b>2008</b>	1.510.682	9,07	1.423.790	9,88	2.934.472	9,46
<b>2009</b>	1.625.625	7,61	1.541.220	8,25	3.166.845	7,92
<b>2010</b>	1.778.345	9,39	1.623.196	5,32	3.401.541	7,41
<b>2011</b>	1.907.511	7,26	1.687.826	3,98	3.595.337	5,7
<b>2012</b>	2.021.721	5,99	1.750.121	3,69	3.771.842	4,91
<b>2013</b>	2.156.581	5,94	1.830.476	4,13	3.987.057	5,1
<b>2014</b>	2.253.822	5,23	1.876.610	2,98	4.130.432	4,19
<b>2015</b>	2.323.794	3,1	1.918.903	2,25	4.242.697	2,72

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Brasil (2016a).

No que concerne especificamente aos programas de transferência direta de renda com condicionalidades, a Tabela 3 traz informações sobre os beneficiários do *Programa Familias por la Inclusión Social*, de 2003 a 2009, e demonstra que o número de pessoas abrangidas pelo programa quase triplica ao final de 2009, se considerado o número de beneficiários em 2005, ano em que o programa foi lançado. Considerando o número de pessoas residentes em lares com beneficiários do Programa, tem-se em 2005 pouco menos de 1.100.000 cidadãos argentinos incluídos no programa. Já em 2009 esse número é pouco menos de 3.000.000.



**Tabela 3 - Número de pessoas residentes em lares com beneficiários do Programa *Familias por la Inclusión Social*, 2005-2009**

<b>Ano</b>	<b>Número de Beneficiários</b>	<b>Variação %</b>
<b>2005</b>	1.095.521	--
<b>2006</b>	1.455.318	33%
<b>2007</b>	2.363.037	62%
<b>2008</b>	2.724.189	15%
<b>2009</b>	2.989.261	10%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Cepal (2019).

A Tabela 4 traz informações sobre o número de beneficiários do *Programa Asignación Universal por Hijo*, programa de transferência de renda criado em 2009 pelo *MDS*, mas gerido desde pela ANSES, vinculada ao *MTEySS*, fazendo a diferenciação dos beneficiários gerais e daqueles portadores de alguma deficiência. A análise dos dados permite inferir que sua abrangência, logo no início, superou a marca do número de beneficiários do antigo programa de transferência de renda, conforme visto na tabela anterior. Entre os anos da série histórica, entretanto, destacam-se uma variação positiva pouco relevante, em 2011, e uma variação negativa, em 2012. O número de pessoas impactadas pelo benefício, entretanto, pode ser superior ao que a tabela expressa, uma vez que são contados o número de filhos que recebem o subsídio e não o número de pessoas que existem no núcleo familiar ao qual pertencem, conforme o programa anterior.

**Tabela 4 - Beneficiários do programa *Asignación Universal por Hijo* (AHU) por modalidade, 2009-2015**

<b>Ano</b>	<b>Por Hijo</b>	<b>Por Hijo Descapacitado</b>	<b>Total</b>	<b>% de variação</b>
<b>2009</b>	3.436.953	7.259	3.444.212	--
<b>2010</b>	3.512.184	15.629	3.527.813	2,4
<b>2011</b>	3.513.186	20.945	3.534.131	0,2
<b>2012</b>	3.350.762	22.354	3.373.116	-4,6
<b>2013</b>	3.486.902	22.988	3.509.890	4,1
<b>2014</b>	3.600.172	23.999	3.624.171	3,3
<b>2015</b>	3.700.855	22.908	3.723.763	2,7

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Argentina (2016).

No caso brasileiro, o programa de transferência de renda com condicionalidades, o Programa Bolsa Família, tem como unidade de medida as famílias. Criado em 2004, a iniciativa do governo federal, gerida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, progrediu substantivamente em termos de famílias beneficiadas com a transferência monetária mensal. A Tabela 5 aponta que o número de famílias beneficiadas em 2015, último ano da série histórica analisada, corresponde a mais que o dobro do número do ano de lançamento do programa, em 2004. Há que se ressaltar, entretanto, que os esforços de inclusão foram realizados, sobretudo, até o ano de 2010. Observa-se ainda recuo no número de famílias beneficiadas nos últimos dois anos da série.

**Tabela 5 - Evolução do número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF), 2004-2015**

Ano	Famílias Beneficiadas	
	Nº	% variação
<b>2004</b>	6.571.839	-
<b>2005</b>	8.700.445	32,4
<b>2006</b>	10.965.810	26
<b>2007</b>	11.043.076	0,7
<b>2008</b>	10.557.996	-4,4
<b>2009</b>	12.370.915	17
<b>2010</b>	12.778.220	3,3
<b>2011</b>	13.352.306	4,5
<b>2012</b>	13.900.733	4,1
<b>2013</b>	14.078.789	1,3
<b>2014</b>	13.995.978	-0,6
<b>2015</b>	13.936.791	-0,4

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de IPEA (2019).

Assim, em relação aos beneficiários do componente de garantia de renda da assistência social, percebe-se uma convergência na atuação de ambos os países no que concerne a evolução dos gastos e da cobertura. Além de terem desembolsado durante a série histórica, em média, um percentual aproximado em relação ao PIB, as duas federações apresentaram evolução no gasto bastante positiva, sendo que essa foi mais

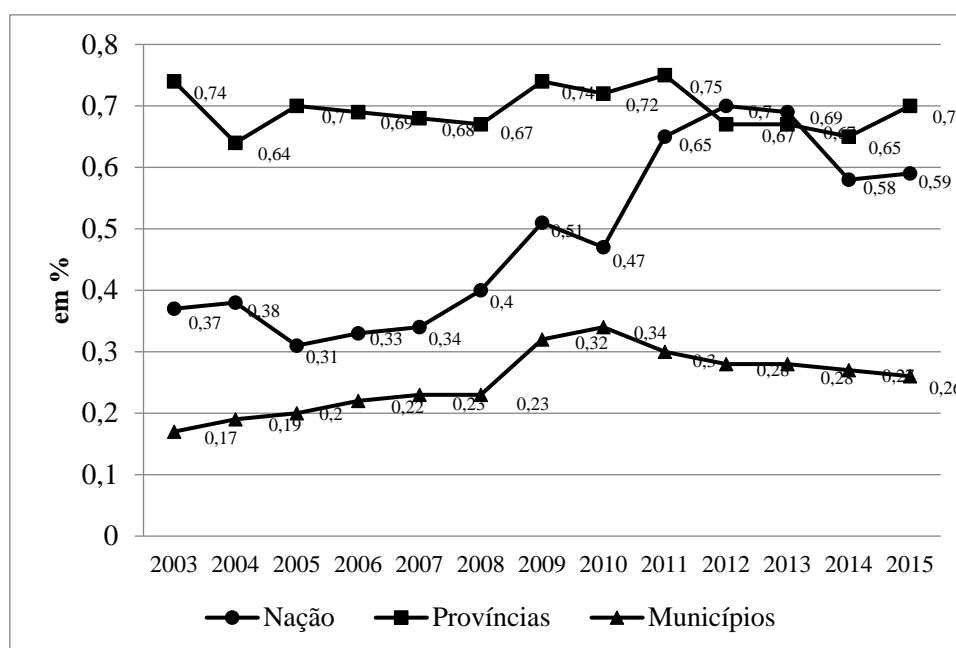
expressiva na Argentina. No que diz respeito à expansão da cobertura, tanto na Argentina quanto no Brasil houve uma trajetória ascendente que foi mais vigorosa nos primeiros anos. Com relação ao aumento do número de beneficiários das *pensiones no contributivas* na Argentina e do BPC no Brasil, percebe-se a importância para esse resultado de duas medidas legislativas que entraram em vigor no ano de 2003. No caso da Argentina, a medida emanada do governo central derrubou a restrição à incorporação de novos beneficiários na *pensión por vejez*. Tal restrição havia sido colocada na década de 1990 e respondia a necessidades de controle fiscal. No caso brasileiro, o Estatuto do Idoso estabeleceu a diminuição da idade mínima de 70 para 65 anos para acesso ao BPC na modalidade *pessoa idosa*, como também instituiu que a renda auferida pelo benefício não seria contada para fins de cálculo da renda per-capita familiar, o que favoreceu a membros de uma mesma família a acessar o benefício.

Já no que diz respeito aos programas de transferência direta de renda com condicionalidades, a série histórica aqui tomada corresponde ao período em que estes foram priorizados no âmbito dos dois países. Para o caso da Argentina, os números aqui demonstrados nas tabelas mostram que a quantidade de beneficiários do *Programa Familias por la Inclusion Social* cresceu durante todo o período que foi implementado e foi ainda superado pelos números do Programa *Asignación Universal por Hijo*, que vigorou a partir de 2009. No caso brasileiro, o Programa Bolsa Família, ao final da série histórica em 2015, mais que duplicou o número de beneficiários que haviam em 2004, ano de lançamento do programa.

Outra frente importante de atuação da assistência social nos dois países, que tem trajetória antiga na história dos dois países, é a dos serviços socioassistenciais. O Gráfico 5 apresenta o gasto em serviços socioassistenciais em proporção ao PIB, por nível de governo na Argentina, para o período de 2003 a 2015. Os valores, para o caso da Argentina, também incluem o gasto com os programas de promoção ao emprego e geração de renda, que são geridos pelo MDS. As informações repercutem que o conjunto das províncias permanece durante onze anos da série como o nível de governo que mais gasto realizou com esse componente da política, os serviços socioassistenciais, perfazendo uma média anual de 0,69% em relação ao PIB. O governo central aparece em segundo lugar no ranking de maior gasto, com um gasto médio anual de 0,49% do PIB. Por último, apresentam-se os municípios, que tiveram uma média de gastos de 0,25% durante esses treze anos. No que concerne à variação dos gastos, percebe-se que

no âmbito do governo central houve uma variação positiva durante o itinerário aqui apresentado. Em 2003, o gasto correspondeu a 0,37%, e em 2015, 0,59% do PIB. Cumpre ressaltar que a variação nem sempre foi positiva, havendo retração em anos como 2005, 2011 e 2014. Já os Municípios perfizeram uma trajetória ascendente de gastos de 2003 a 2010, tendo alcançado neste ano um gasto de 0,34% em relação ao PIB, embora tenham, a partir disso, regredido no indicador aqui considerado, encerrando a série, em 2015, com o gasto de 0,26%.

**Gráfico 5 - Gasto em serviços socioassistenciais em proporção ao PIB, por nível de governo na Argentina, 2003-2015**



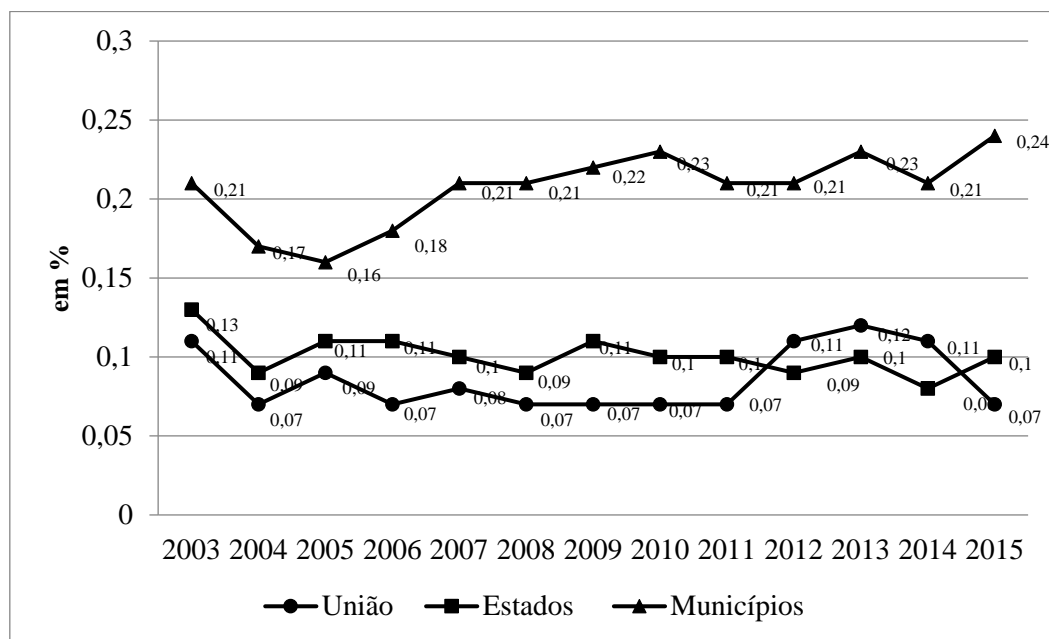
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de Argentina (2019a, 2019c, 2019e).

Observa-se que na Argentina, embora a Nação tenha feito esforços para a implementação de serviços socioassistenciais através de grandes planos nacionais, e tenha com isso, aumentado o seu gasto com esse componente da política de assistência social, o conjunto das Províncias e dos Municípios continuaram com um gasto relevante.

No caso brasileiro, as informações sobre o gasto dos níveis de governo com os serviços socioassistenciais estão expostas no Gráfico 6. A análise dos dados denota que durante os anos considerados, o conjunto dos municípios brasileiros se sobressaiu como a esfera que maior gasto realizou com esse componente da política de assistência social,

atingindo, em média, 0,21%. O conjunto dos estados, por sua vez, gastaram anualmente, em média, 0,10% do PIB. Por último, aparece a União, que investiu durante a série histórica compreendida neste estudo, em média, 0,09% do PIB. Isso significou, desse modo, que os Estados e a União gastaram individualmente, aproximadamente a metade do que gastaram os municípios.

**Gráfico 6 - Gasto em serviços socioassistenciais em proporção ao PIB, por nível de governo no Brasil, 2003-2015**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Brasil (2019<sup>a</sup>, 2019<sup>b</sup>) e IBGE (2019).

Dessa forma, a exploração dos dados orçamentários realizada nesta seção evidenciou que Argentina e Brasil são duas federações onde o gasto em assistência social evoluiu positivamente durante a série histórica aqui analisada. Na Argentina, o crescimento do gasto total em relação ao PIB mais que dobrou do início ao fim do período considerado, enquanto no Brasil cresceu aproximadamente 90%. Em ambos os países, ganharam espaço na repartição de recursos os programas de garantia de renda, que, de forma semelhante, contaram com legislação, financiamento e gestão centralizados no governo federal. Em relação aos serviços socioassistenciais é que se observa maior distinção entre os casos. Para esse componente da política as duas federações diferem em relação ao nível de governo que realizou maior gasto e na posição que ocupa o governo central no gasto direto. Na Argentina o nível de governo que, em média, mais gasto realizou com o componente dos serviços socioassistenciais

foram as Províncias. No Brasil esse papel foi desempenhado pelos Municípios. No que concerne o papel do governo central, na Argentina este ocupou o segundo lugar no ranking de gastos, que cresceram de forma ascendente e nos últimos anos da série se aproximou significativamente das Províncias. Já no caso brasileiro, a União ocupa a retaguarda no ranking de maior investimento, apresentando um gasto que, em média, correspondeu à metade do que foi gasto pelos Municípios, que ocuparam a primeira posição.

A próxima seção se apresenta como um esforço de tecer algumas considerações sobre os possíveis efeitos do centralismo fiscal na equidade da oferta da política de assistência social nas duas federações aqui tomadas como casos. Dessa forma, para buscar algumas relações entre os possíveis efeitos de um regime federativo com maior centralismo fiscal para a política de assistência social, serão utilizados indicadores de gasto total, gasto dos níveis de governo subnacionais e exploradas a dimensão da difusão territorial dos equipamentos públicos para a oferta destes serviços.

### **3.3 Algumas considerações sobre o centralismo fiscal na equidade da oferta da assistência social na Argentina e no Brasil**

Essa seção tem como objetivo tecer algumas considerações sobre o centralismo fiscal, a partir do que foi visto nas seções anteriores, buscando relacionar os possíveis efeitos das configurações fiscais da política de assistência social na Argentina e no Brasil para a equidade de suas ofertas. Para isso fará uma síntese das principais similaridades e diferenças dos casos aqui analisados nos aspectos jurisdicional e de gastos. Em seguida fará uso dos indicadores de gasto total das duas federações, gasto dos entes subnacionais – as Províncias no caso argentino e os Municípios no caso brasileiro – e da existência de equipamentos públicos para a oferta dos serviços socioassistenciais.

De forma geral, observou-se nas seções anteriores que, no caso da Argentina, o direito a assistência social não foi detalhado constitucionalmente e a legislação infraconstitucional nacional também não se ocupou de definir precisamente as ofertas associadas à política, e muito menos a responsabilidade dos níveis de governo quanto ao gasto nesse campo de atuação. No Brasil, de forma diferente, a CF/88 é reconhecida como um marco na definição do direito à assistência social. De forma complementar, a

legislação infraconstitucional que a seguiu demarcou responsabilidades aos três níveis de governo quanto à oferta e financiamento, firmando as bases de um modelo que se pretende articulado para a oferta dos componentes da política, delimitando, de maneira centralizada competências quanto ao padrão das ofertas e o seu financiamento na federação.

No que concerne aos gastos realizados nos dois casos, a exploração evidenciou que em ambos os países os componentes de garantia de renda da política tiveram o gasto centralizado. Já o financiamento dos serviços socioassistenciais se deu de forma diferente nos dois casos. Na Argentina, a distribuição federativa deste gasto tem o conjunto das Províncias na dianteira, seguidas pela Nação, e completando-se com o conjunto dos municípios. No Brasil, são os municípios que se destacam como o nível de governo que mais gasta, seguidos pelos Estados e pela União, com níveis de gasto que correspondem à metade do que realiza os primeiros. Isso enseja, neste ponto, buscar estabelecer algumas considerações sobre os possíveis efeitos do centralismo fiscal para a oferta da política.

Diante desse cenário, o esquema abaixo, organizado no Quadro 6, repercute as principais conclusões no que concerne a centralização fiscal na política de assistência social na Argentina e no Brasil.

**Quadro 6 - Centralização Fiscal na política de assistência social na Argentina e no Brasil de acordo com as dimensões jurisdicional e de gastos**

	Dimensão	
	Jurisdicional	Gastos
<b>Argentina</b>	Alta no que concerne ao componente de garantia de renda e aos programas de promoção do trabalho. Incipiente no que diz respeito aos serviços socioassistenciais.	Alta no que diz respeito ao componente de garantia de renda e aos programas de promoção ao trabalho. Moderada no que concerne aos serviços socioassistenciais.
<b>Brasil</b>	Alta no âmbito do componente de garantia de renda e serviços socioassistenciais.	Alta em relação ao componente de garantia de renda. Baixa em relação aos serviços socioassistenciais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme ilustram as informações acima, Argentina e Brasil apresentam similaridades e diferenças se tomada para análise a centralização fiscal para a política de assistência social nas duas federações. Na dimensão jurisdicional os dois casos

apresentam alta centralização no que concerne ao componente de garantia de renda, ou seja, nas duas federações está sob o domínio do governo central a competência de estabelecer critérios para o financiamento das pensões e benefícios não contributivos, assim como para os programas de transferência direta de renda com condicionalidades. Na Argentina também é centralizada a definição dos critérios de financiamento dos programas de promoção ao trabalho e geração de renda, que no Brasil não estão inseridos no campo da política de assistência social. No que diz respeito aos serviços socioassistenciais, a centralização fiscal na dimensão jurisdicional é incipiente na Argentina e alta no Brasil. No caso argentino o governo central legislou somente acerca do financiamento dos serviços socioassistenciais organizados em programas nacionais, deixando sem maiores direcionamentos a atuação dos demais níveis de governo nesse âmbito. Já no Brasil, houve alta produção de regulamentação no nível de governo central, com a definição de critérios para o financiamento dos serviços socioassistenciais implementados por todos os níveis de governo.

Em relação a dimensão dos gastos a centralização fiscal também é alta nos dois países no componente da garantia de renda. O nível de governo central foi responsável pelos gastos com as pensões e benefícios não contributivos e com os programas de transferência direta de renda com condicionalidades nos dois países. No que concerne aos serviços socioassistenciais, os gastos foram moderados no nível de governo central na Argentina – houve gasto com os programas nacionais destinados a públicos específicos como crianças e idosos-, e baixos no Brasil, onde predominantemente gastaram os municípios orientados pela regulamentação nacional. Assim, a centralização fiscal na dimensão dos gastos com os serviços socioassistenciais foi moderada na Argentina e baixa no Brasil.

Caracterizada as similaridades e diferenças no centralismo fiscal na política de assistência social na Argentina e no Brasil, cabe uma exploração inicial, que não tem pretensão conclusiva, sobre as relações causais entre tipos de centralismo fiscal e efeitos sobre a equidade da política de assistência social ao longo do território nacional. Em relação ao componente de garantia de renda, Argentina e Brasil apresentam gastos e um itinerário de inclusão e abrangência de beneficiários similares no período que compreende este estudo. Em relação aos serviços socioassistenciais a análise será feita a partir de três indicadores que podem favorecer a igualdade na política de assistência



social nos dois países: gastos totais, gasto subnacional desagregados por entes e presença de equipamentos públicos na oferta dos serviços socioassistenciais.

No primeiro indicador, observa-se situação muito melhor para o caso argentino, com patamares de gastos muito mais expressivos durante toda a série histórica, 2003 a 2015, perfazendo uma média de 1,21% do PIB (ARGENTINA, 2019a; 2019b, 2019e, 2019f). Já no Brasil, a média de gastos durante o mesmo período foi de 0,39% do PIB, aproximadamente um quarto do que se gastou na federação vizinha (BRASIL, 2019a; 2019b; IBGE, 2019). Contudo, se o volume total de gastos é um indicador importante que pode favorecer mais e melhores políticas ao longo do território nacional – algo cuja verificação foge ao escopo de análise desse trabalho - também é plausível supor que a menor regulamentação fiscal dos serviços socioassistenciais no plano nacional favorece maiores desigualdades na oferta das políticas nos territórios. Neste aspecto, dois indicadores podem ajudar na análise: a difusão dos equipamentos públicos destinados à oferta da política e os gastos desagregados do nível subnacional que em cada país se destacou no ranking de gastos com a mesma - as Províncias no caso da Argentina e os Municípios no Brasil.

Para analisar os equipamentos públicos destinados a realizar as ofertas dos serviços socioassistenciais na Argentina fez-se uso de literatura sobre a política de assistência social nos níveis subnacionais, diante da inexistência de bases de dados sobre a situação destes nas Províncias e Municípios. Já para o caso brasileiro, serão utilizados os dados do Censo SUAS de diferentes anos a partir de 2007 e também dados da Pesquisa Básica de Informações Municipais para o ano de 2013. Já no que concerne ao esforço de conhecer os gastos das províncias argentinas de forma desagregada, foram consultados os dados para os anos de 2005, 2010 e 2015 da base *Gasto por finalidad y función*, da *Dirección Nacional de Asuntos Provinciales* (ARGENTINA, 2019c), que apresenta gastos por função em proporção aos gastos totais. Para o caso brasileiro foram consultados dados desagregados de financiamento do nível de governo municipal através da base FINBRA- Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (BRASIL, 2019c). Nessa base os são apresentados por função. Foi realizado o cálculo da proporção do gasto na Função Assistência Social em relação aos gastos totais de cada município. Para facilitar a análise estes foram agregados por Estados.

Na Argentina existe uma grande variabilidade no formato dos equipamentos que prestam serviços socioassistenciais (SOTO, 2012; GARMA; ROJAS, 2013; DI PIERO, 2015). Isso se deve ao fato desses serviços serem descentralizados dos serviços no país. Com a falta de maior coordenação dos mesmos no plano nacional, via normatização, o quadro destes serviços é de ampla variabilidade e desigualdade. As diferentes capacidades fiscais e burocráticas das províncias e dos municípios geram um quadro de grande desigualdade na oferta dos serviços socioassistenciais. O equipamento estruturado para a oferta de serviços socioassistenciais concebidos pelos planos nacionais na Argentina são os Centros Integradores Comunitários (CICs), que podem ser públicos ou geridos pela sociedade civil. Nesse equipamento, além de ofertas de serviços no âmbito da assistência social, também são ofertados serviços básicos de saúde e atividades de reforço escolar, caracterizando-se como uma estrutura de referência para a oferta de ações intersetoriais nos territórios (DI PIERO, 2015). De acordo com o Relatório Cuenta de Inversión (ARGENTINA, 2019d), em 2006 haviam 230 CICs distribuídos pelo país, 45% deles nas Províncias de Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé, as mais populosas do país. Em 2013, último ano para o qual existem informações, o número de CICs cresceu para 300 (ARGENTINA, 2019b).

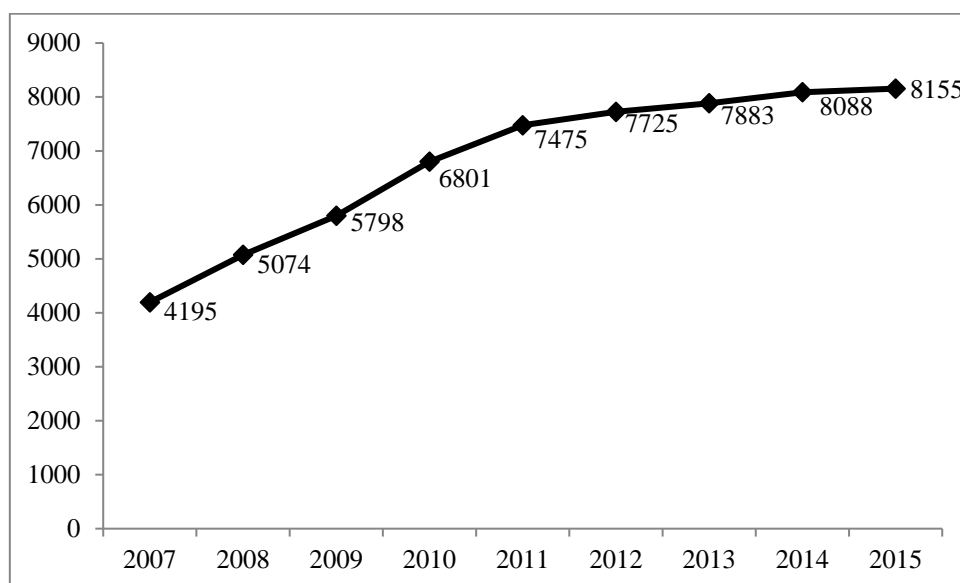
No que concerne as estruturas mantidas por Província e Municípios não existe um padrão definido em nível nacional, nem mesmo a obrigação destas de manterem qualquer estrutura nesse sentido. Soto (2012), ao analisar as políticas de assistência social em Tandil, município de pouco mais de 100.000 habitantes localizado no interior da província de Buenos Aires, e Garma e Rojas (2013) ao se deterem na descrição do desenvolvimento da política no município de Rosário, na Província de Santa Fé, apontam a existência de equipamentos criados através de diretrizes estipuladas no âmbito da própria jurisdição e financiados com recursos do governo municipal, de transferências da Nação e de financiamento concedido por organismos internacionais. Tandil e Rosário, entretanto, são municípios que gozam de uma capacidade institucional maior, pelo tamanho e também por estarem localizados em Províncias da região central da federação argentina, que estão entre as mais ricas do país.

No Brasil os equipamentos públicos constituídos para a prestação dos serviços socioassistenciais em âmbito local estão organizadas de acordo com os níveis de proteção social, conforme visto anteriormente. Para os serviços de proteção social básica o equipamento público constituído é o Centro de Referência em Assistência

Social - CRAS, onde são realizadas atividades que compõem os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que integra o Programa de Atenção Integral a Indivíduos e Famílias (PAIF). Para os serviços de proteção social especial de média complexidade, a estrutura física designada é o Centro de Referência Especializado em Assistência Social – CREAS; e para proteção social especial de alta complexidade, as estruturas que atendem as demandas por proteção são organizadas em abrigos institucionais, repúblicas e as unidades de acolhimento que se estruturam em parceria com os órgãos da justiça, para o cumprimento de medidas socioeducativas para crianças e adolescentes, por exemplo. A difusão territorial desses equipamentos que ofertam os serviços socioassistenciais de alta complexidade não será aqui discutida.

Os dados disponibilizados pelo então MDS, na publicação Análise dos Resultados do Censo SUAS (BRASIL, 2016b), demonstram que durante o período compreendido entre 2007 e 2015, conforme mostra o Gráfico 7, houve uma evolução substantiva no número de unidades de CRAS no território nacional. O número existente em 2007, 4.195, quase dobra ao final da série histórica, em 2015, quando atinge 8.263 unidades distribuídas por todas as regiões do país. Em 2013, dados da Munic (IBGE, 2013) apresentam que 5.437 municípios afirmaram a existência de pelo menos um CRAS em seu território. Esse número correspondia, em termos percentuais, a 98% do total dos municípios brasileiros.

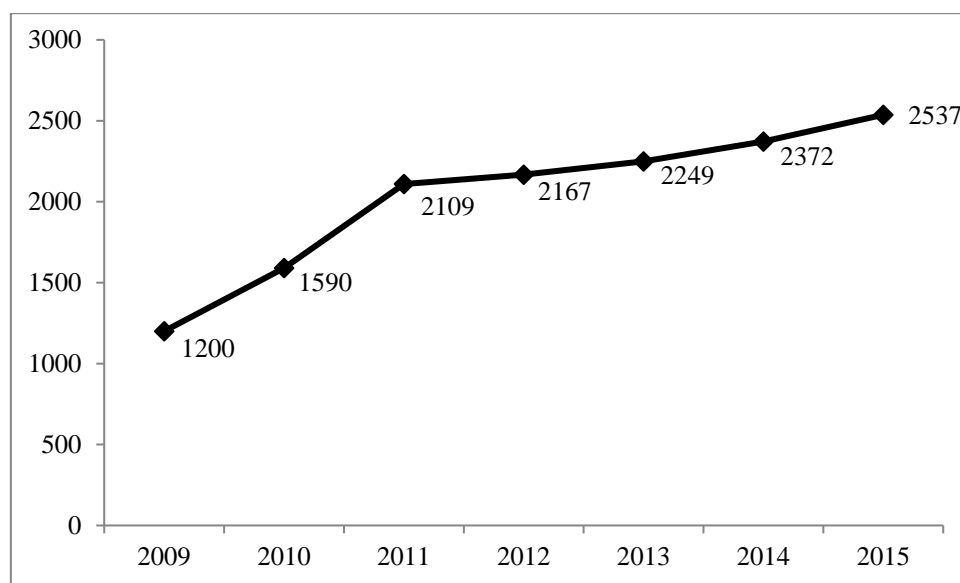
**Gráfico 7 - Evolução do número de CRAS no Brasil, 2007 a 2015**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Brasil (2016b)

O Gráfico 8 apresenta a evolução dos CREAS no período entre 2009 e 2015. Tratando-se do equipamento destinado a reunir ofertas da proteção social especial de média complexidade, as unidades não estão presentes em todos os municípios brasileiros, conforme estipula o próprio desenho do Suas, que prevê que os serviços nesse nível de proteção possa ser organizado de forma regionalizada a depender da demanda. A evolução no período em tela foi também positiva, como no caso dos CRAS. Haviam 1.200 CREAS em 2009, e ao final da série histórica, em 2015, o número de unidades representava mais que o dobro, perfazendo um total de 2.537. De acordo com as informações da Munic, 2.032 municípios contavam em 2013 com pelo menos uma unidade do equipamento, sendo que a Região Nordeste era a que detinha o maior número entre todas as regiões brasileiras, somando 865 unidades distribuídas em 818 municípios (BRASIL, 2013; BRASIL, 2016b).

**Gráfico 8 - Evolução do número de CREAS no Brasil, 2009-2015**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Brasil (2016b).

No que diz respeito aos dados desagregados referentes ao gasto realizado pelas Províncias na Argentina, a Tabela 6 reúne informações para os anos de 2005, 2010 e 2015. O indicador disponível foi o gasto com assistência social (o gasto na *Función promoción e asistencia social*) em proporção ao gasto total de cada uma das 23 províncias e da *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. A análise dos dados permite constatar que, em cada um desses anos que foram considerados, há uma grande variação no percentual gasto pelas províncias. Em 2005, quando a média de gasto das províncias

alcançou 5% de seus gastos totais, a variação média foi de 2%. Entretanto, os casos extremos chamam a atenção: a Província de Catamarca gastou o equivalente a 10,5% de sua despesa total com assistência social, enquanto a província de Santa Cruz gastou apenas 1,9%.

Em 2010, a média do gasto em assistência social das Províncias em proporção ao gasto total foi de 3,8%, com uma variação média de 2%. A Província em que a assistência social representou maior peso em relação ao gasto total foi La Rioja, atingindo 9,9%. Já a jurisdição onde o gasto teve o menor impacto nas despesas totais foi San Luis, onde alcançou 0,7%. Em 2015, o ritmo de desaceleração da participação do gasto em assistência social nas despesas totais das Províncias continuou. Nesse ano, a média de gasto em assistência social foi de 3,3% em relação as despesas totais, apresentando uma variação média de 2,2% entre as jurisdições. Novamente, La Rioja e San Luis estiveram nos extremos, onde o gasto em assistência social em proporção ao total do gasto representou respectivamente 9,4 e 0,5%.

Esse cenário revela que existe uma grande variabilidade no gasto em assistência social entre as províncias argentina. Não existindo parâmetros nacionais que estabeleçam quais ofertas a serem realizadas, os níveis de governo subnacionais contam com ampla discricionariedade para a oferta dos serviços, e conseqüentemente, o gasto dos seus recursos financeiros. Isso possivelmente gera, nos termos aqui discutidos, desigualdades no acesso dos cidadãos entre as diferentes regiões do país. Na Argentina, portanto, a inexistência de centralismo fiscal na definição dos parâmetros de financiamento dos serviços socioassistenciais presumivelmente ocasiona maior desigualdade de acesso.

**Tabela 6 - Gasto com assistência social em proporção ao gasto total das províncias argentinas, 2005, 2010 e 2015**

	2005	2010	2015	Média
La Rioja	8,2%	9,9%	9,4%	9,2%
CABA	8,9%	7,2%	9,1%	8,4%
Catamarca	10,5%	7,2%	4,8%	7,5%
Salta	5,8%	5,4%	4,8%	5,3%
Córdoba	6,5%	5,8%	1,5%	4,6%
Santa Fé	5,5%	3,7%	3,7%	4,3%
Entre Ríos	5,0%	4,5%	2,9%	4,1%
Mendoza	4,1%	3,6%	4,7%	4,1%
Tucumán	5,4%	4,4%	2,4%	4,1%
Formosa	4,0%	3,2%	4,4%	3,9%
Río Negro	4,7%	3,2%	3,4%	3,8%
Buenos Aires	5,0%	3,9%	2,2%	3,7%
Neuquén	4,9%	3,0%	3,0%	3,6%
San Juan	2,8%	3,4%	4,5%	3,6%
Corrientes	5,3%	2,7%	2,0%	3,3%
Tierra del Fuego	5,0%	3,0%	0,8%	2,9%
Chubut	3,6%	2,8%	2,4%	2,9%
Chaco	2,3%	3,3%	3,0%	2,9%
Jujuy	3,9%	2,5%	2,0%	2,8%
Santiago del Estero	5,0%	1,5%	1,6%	2,7%
Misiones	2,4%	3,1%	2,5%	2,7%
La Pampa	4,4%	1,9%	1,5%	2,6%
Santa Cruz	1,9%	2,5%	2,4%	2,3%
San Luis	4,8%	0,7%	0,5%	2,0%
<b>Média</b>	<b>5,0%</b>	<b>3,8%</b>	<b>3,3%</b>	
<b>Desvio Padrão</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,2%</b>	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Argentina (2019b)

No caso brasileiro, onde houve centralismo jurisdicional na definição dos serviços socioassistenciais da política de assistência social, com detalhamento dos equipamentos – os CRAS e CREAS como equipamentos padronizados para as ofertas da política -, e definição de mecanismos de financiamento via transferências fundo a fundo e aplicação de recursos próprios de cada nível de governo, o que proporcionou maior convergência das estruturas públicas e ofertas realizadas. Toda essa estrutura de equipamentos e serviços prestados repercutiu no gasto dos governos municipais.

De acordo com dados base FINBRA: Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (BRASIL, 2019c), a despesa dos municípios com a função assistência

social, elencados na Tabela 7, não apresentou uma variação relevante entre os municípios dos diferentes estados. Em 2005, ano em que 5245 municípios foram incluídos nesse cômputo, a média de gasto em assistência social em relação ao gasto total alcançou 4%, e a variação média entre os municípios dos 26 estados foi de 1,2%. A média do gasto dos municípios de Roraima foi a mais relevante daquele ano, atingindo 6,8% de suas despesas totais. O Rio Grande do Sul, por outro lado, foi o Estado onde o conjunto de seus municípios atingiram a menor porcentagem do gasto em assistência social em relação ao gasto total, com 2,1%.

Em 2010, conforme os dados da mesma tabela, a média de gasto em assistência social em proporção ao gasto total dos 5.461 municípios que fizeram parte da amostra foi de 4,1%. Nesse ano a variação média foi ainda menor, atingindo 0,9%. Em 2015, essa variação também foi menos relevante, perfazendo 0,7%. Neste ano, 5.394 municípios foram considerados na análise e o gasto médio em assistência social em proporção ao gasto total foi de 4%. O conjunto de municípios com o maior índice foram os do Tocantins, com 5,4%. Já os que apresentaram o menor foram os do Rio de Janeiro, que em média atingiram 2,5%.

**Tabela 7 - Gasto na Função Assistência Social em proporção ao gasto total dos municípios brasileiros, por Estado, 2005, 2010 e 2015**

UF	2005		2010		2015	
	N	%	N	%	N	%
Mato Grosso do Sul	78	6,3%	76	5,4%	79	5,2%
Rio Grande do Norte	154	6,5%	162	5,2%	153	4,5%
Goiás	233	5,2%	235	5,1%	237	5,0%
Tocantins	128	4,5%	139	4,9%	132	5,4%
Paraíba	207	4,9%	217	5,2%	214	4,6%
Roraima	14	6,8%	15	3,4%	12	3,8%
Paraná	391	4,6%	394	4,7%	397	4,5%
Sergipe	73	3,8%	73	5,3%	71	4,7%
Piauí	193	4,4%	216	4,5%	217	4,2%
Pernambuco	180	4,6%	183	4,7%	184	3,7%
São Paulo	628	4,2%	638	4,2%	643	4,4%
Alagoas	93	4,3%	99	4,6%	93	3,4%
Espírito Santo	73	3,1%	78	4,7%	77	4,3%
Acre	19	4,3%	22	3,5%	22	4,0%
Amazonas	51	3,7%	59	4,0%	59	4,1%
Ceará	164	3,4%	184	4,3%	184	4,0%
Mato Grosso	129	3,3%	140	4,0%	136	4,5%
Amapá	14	2,7%	15	4,0%	12	4,1%
Pará	126	3,5%	128	3,4%	107	3,4%
Santa Catarina	291	3,2%	292	3,2%	295	3,8%
Minas Gerais	827	2,6%	848	3,5%	836	3,8%
Maranhão	182	3,2%	209	3,1%	195	3,0%
Bahia	370	2,9%	407	3,2%	405	3,1%
Rondônia	48	3,0%	52	2,7%	52	3,4%
Rio Grande do Sul	493	2,1%	491	2,7%	492	3,3%
Rio de Janeiro	86	2,6%	89	2,5%	90	2,5%
<b>Média Brasil</b>	<b>5245</b>	<b>4,0%</b>	<b>5461</b>	<b>4,1%</b>	<b>5394</b>	<b>4,0%</b>
<b>Desvio Padrão</b>		<b>1,2%</b>		<b>0,9%</b>		<b>0,7%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Brasil (2019c).

A análise dos indicadores aqui propostos (gasto total, gasto desagregado dos níveis de governo subnacionais e difusão de equipamentos públicos para a provisão de ofertas) indicam que embora a federação argentina tenha uma trajetória com maior gasto no que concerne aos serviços socioassistenciais, este se apresenta de maneira mais desigual entre as províncias e os equipamentos públicos destinados à oferta dos serviços apresentam maior variabilidade. No Brasil, apesar do gasto em serviços socioassistenciais representar um quarto do gasto da federação argentina, o processo de



regulamentação nacional favoreceu maior uniformidade no gasto dos municípios brasileiros e na difusão dos equipamentos públicos destinados às ofertas. Assim, no que concerne a diferença da centralização fiscal, que emerge em relação aos serviços socioassistenciais, aponta que maior centralização fiscal no aspecto jurisdicional pode favorecer maior uniformidade na oferta da política de assistência social.

## CONCLUSÃO

A agenda de pesquisas que busca compreender a relação entre instituições políticas federativas ou descentralizantes e o desenho e desenvolvimento das políticas sociais nos países é crescente no âmbito da ciência política. O entendimento predominante durante o século passado, sobretudo quando se observava o caso dos EUA era de que instituições federativas inibiam padrões mais altos de gastos sociais, e conseqüentemente, constituíam-se como entraves para a existência de políticas sociais mais generosas e equitativas ao longo do território (PETERSON, 1995; SWANK, 2001, apud SOARES; MACHADO, 2018a).

Todavia, o desenvolvimento teórico das últimas décadas acerca dos resultados das políticas sociais em países federalistas agregou maior complexidade a esse debate, considerando a variedade de formatos sob os quais se constituem as instituições do federalismo, que também tem efeitos diversos a depender do contexto em que estão inseridas. Segundo os argumentos nesta perspectiva, em que são exemplares os estudos de Pierson (1995) Obinger, Leibfried e Castles (2005), Banthing (2006), Arretche (2012) e Soares e Machado (2018a), não é a simples presença do federalismo que impede ou não o desenvolvimento de políticas sociais mais generosas, orientadas ao universalismo e com ofertas equitativas ao longo de todo o território nacional. É preciso analisar seu arcabouço institucional e neste importa, dentre outros aspectos, o modo como estão distribuídas as competências de regulamentar e financiar as políticas sociais. Arranjos federativos que descentralizam essas competências aos níveis de governo subnacionais tendem a abrigar maiores desigualdades entre as ofertas realizadas. Por outro lado, as federações onde tais competências são centralizadas na União são mais propensas à oferta de políticas sociais de maneira mais equitativa.

Soares e Machado (2018a), ao analisarem a interação entre federalismo e políticas sociais na Argentina e no Brasil na nova ordem constitucional, assumem a perspectiva de que a maior centralização jurisdicional e fiscal no âmbito da União, agregado a um sistema partidário nacionalizado e robusto e a uma Suprema Corte de Justiça favorável à agenda do governo nacional, contribui para a adoção de políticas sociais com escopo universal e redistributivo. Consoante a essa instigante agenda de pesquisa, da qual esta dissertação se nutriu, e procurando abranger o olhar sob uma perspectiva comparativa para países da América Latina, que diferente dos países da

OCDE não contam com estudos sistemáticos com esse enfoque, este trabalho elegeu as federações argentina e brasileira para se debruçar sobre a estruturação do financiamento da política de assistência social, privilegiando assim uma das características institucionais evidenciadas por Soares e Machado (2018a), o federalismo fiscal.

Assim, de maneira específica, este trabalho teve como principal objetivo apresentar a centralismo fiscal para a política de assistência social nas federações argentina e brasileira no período entre 2003 e 2015. Também buscou explorar, ainda de forma incipiente, possíveis efeitos para a equidade da política em sua oferta ao longo do território. Os objetivos foram atingidos em grande parte, uma vez que o esforço de pesquisa realizado possibilitou que fossem conhecidas com maior profundidade as diversas conformações de financiamento que assumem a política de assistência social nos dois países. Considera-se que o trabalho pode colaborar como ponto de partida para futuras investigações que busquem aprofundar a relação entre centralização fiscal e a oferta da política de assistência social, assim como outras políticas sociais orientadas à redistribuição.

O itinerário investigativo procurou, no âmbito das duas federações, conhecer como está estabelecida a competência do governo central para legislar sobre o financiamento da política, qual a abrangência e características da legislação nacional existentes. Adicionalmente, buscou-se evidenciar qual foi a participação de cada ente no gasto com a política e o quê da política foi financiado por cada nível de governo. Finalmente, sob uma perspectiva exploratória, realizou-se um esforço de conhecer, a partir das informações sobre gastos totais, gastos dos governos subnacionais e ainda a difusão de equipamentos públicos no território, qual dos dois modelos de financiamento da política de assistência social parece melhor favorecer a equidade.

O cenário explorado indicou que a política de assistência social foi regulada com diferenças nas duas federações, o que repercutiu na maneira como a distribuição federativa do financiamento se verificou no período aqui analisado. Na Argentina, a política de assistência social não foi assegurada na Constituição como um direito, e as leis infraconstitucionais produzidas para esse âmbito não demarcaram competências para a Nação delimitar os parâmetros de sua oferta e financiamento. Naquela federação o governo federal possui poder jurisdicional relevante, mas necessita do apoio dos governadores para a formação de coalizões majoritárias que aprovelem as medidas do

Executivo no Congresso, arena institucional onde os interesses territoriais se sobrepõem. Para o caso específico da política de assistência social, as elites políticas provinciais tenderiam a preferir o processo de formulação sobre o seu domínio (SPILLER; TOMMASI, 2007; ARDANAZ; LEIRAS; TOMMASI, 2012). Desse modo, a legislação produzida pelo governo federal na Argentina para o campo da assistência social esteve concentrada em estabelecer o desenho de programas do componente de garantia de renda e de serviços sociais para o combate à pobreza e ao desemprego, cuja implementação teve a própria Nação como protagonista, com algumas parcerias estabelecidas através de convênios com os demais níveis de governo e organizações sociais. Dessa forma, a legislação nacional produzida não exerceu constrangimento de gastos aos demais níveis de governo.

No caso brasileiro, os parâmetros normativos basilares da política, que é no país um direito assegurado aos cidadãos, foram estabelecidos constitucionalmente e, posteriormente, aprofundados através de legislação infraconstitucional. Com isso, a responsabilidade pública por sua oferta foi afirmada e um arranjo institucional baseado na responsabilidade compartilhada entre os três níveis de governo foi concebido. A exploração evidenciou que houve extensa regulamentação no âmbito da política de assistência social realizado pela União, possibilitando um processo de crescente institucionalização no período aqui analisado. No país, há maior centralização jurisdicional na União e as características institucionais dão ao presidente poderes amplos de aprovação de sua agenda, se formada uma coalização partidária majoritária no Congresso, relegando um menor peso à barganha federativa (MELO, 2005, ARRETICHE, 2009). Esta legislação emanada do nível de governo central estabeleceu parâmetros precisos para sua organização, na LOAS, em 1993, especificou suas ofertas na PNAS, em 2004, e criou um sistema único para a provisão em todo o território nacional na NOB-SUAS em 2005. Essas e outras normatizações que se sucederam disciplinaram a aplicação de recursos financeiros, a gestão dos recursos humanos e o entendimento acerca dos serviços socioassistenciais. Desse modo, tiveram ressonância notória na maneira como os níveis de governo passaram a atuar e a gastar.

Já analisando sob dimensão dos gastos realizados, a comparação do itinerário percorrido nos anos que o estudo abarca, 2003 a 2015, indica que existem semelhanças e diferenças no que concerne à centralização fiscal na política de assistência social. No que diz respeito ao que se evidenciou coincidente, os dois países apresentaram uma

evolução significativa dos gastos com a política de assistência social em proporção ao PIB, o que indica maior priorização desta durante o período. Na Argentina, o gasto realizado em 2015 representa um aumento de aproximadamente 120% em relação ao gasto realizado em 2003. No Brasil, o gasto realizado no marco final da série histórica representa um aumento em relação ao marco inicial que alcança 90%. Entretanto, parte expressiva desse gasto foi destinada ao componente de garantia de renda da política de assistência social, ou seja, para as pensões e benefícios assistenciais e para os programas de transferência de renda com condicionalidades. Nesse aspecto também se encontra outra coincidência para os casos das duas federações. Tanto na Argentina quanto no Brasil, o gasto com o componente de garantia de renda esteve concentrado no governo federal, sem a participação dos demais níveis de governo, representando, em média, 0,83% do PIB na Argentina e 0,88 % no Brasil.

Analisando, em seguida, o gasto por nível de governo com os serviços socioassistenciais, ou seja, quando é excluído do cômputo geral o montante destinado ao pagamento das pensões assistenciais e das transferências diretas de renda, têm-se diferenças e similaridades. O gasto na Argentina é bem mais expressivo, perfazendo uma média de 1,21% do PIB, quatro vezes maior que o gasto da federação brasileira, que atingiu uma média de 0,39% do PIB. Como similaridades têm-se que o gasto predominante nas duas federações é realizado pelos níveis de governo subnacionais. A diferença reside sobre o quanto representa o gasto do governo central no cômputo geral. Na Argentina, o nível de governo que desembolsou maior gasto durante a série histórica considerada foram as Províncias, seguidas pela Nação e pelos Municípios. Já no Brasil, o maior gasto foi realizado pelo conjunto dos Municípios, aproximadamente a metade do gasto total, seguidos dos Estados e da União. Assim, o que diferencia o gasto com os serviços socioassistenciais nas duas federações é o gasto total e o gasto direto do governo central, que na Argentina é mais relevante que no Brasil, se considerado como indicador a proporção desse gasto em relação ao PIB.

Conhecido esse cenário, a pergunta estabelecida para essa investigação, a saber: *como se estruturou o financiamento da política de assistência social nas federações argentina e brasileira para o período de 2003 a 2015 e quais seus possíveis efeitos para a equidade de suas ofertas ao longo dos territórios nacionais*, torna-se agora objeto de discussão. O arranjo de financiamento da política de assistência social não foi objeto de maior estruturação na Argentina, permanecendo alta discricionariedade para os níveis

de governo formularem e financiarem suas próprias ações no universo de atuação da política. Nesse itinerário, foi relevante o crescimento da participação do nível de governo central, seja no componente de garantia de renda e dos serviços socioassistenciais. No Brasil, de forma diferente, o financiamento da política se estruturou como um caso típico de centralismo fiscal. Definido o direito constitucionalmente, a União atuou como o ente que detalhou através da legislação infraconstitucional os parâmetros para a oferta e o financiamento da política, com constrangimentos para os demais níveis de governo atuarem na execução e financiamento dos serviços socioassistenciais. Apesar de ter crescido a participação da União no gasto direto com a assistência social, os recursos foram destinados em sua maioria para o custeio das ações compreendidas no componente de garantia de renda, como no caso argentino.

Como se buscou analisar neste trabalho, os possíveis efeitos para a equidade na oferta da política de assistência social na Argentina e no Brasil aparecem no componente dos serviços socioassistenciais. Na Argentina, como não houve uma definição precisa sobre a extensão do direito à assistência social, nem foram detalhadas no âmbito do governo central suas ofertas e formas de financiamento, se avistaram maiores condições para a existência de desigualdades entre as jurisdições. Já no caso brasileiro, onde houve centralização fiscal jurisdicional, os parâmetros da política foram demarcados pelo governo federal. Com isso o cenário explorado apontou que a difusão dos equipamentos públicos previstos para a realização das ofertas e a menor variação do gasto entre os municípios indicam um possível cenário de maior igualdade no acesso dos cidadãos das diferentes regiões do país.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, Guillermo; COSTA, Valeria Di. Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011. **Revista Estudios Sociológicos**, v. XXXIII, n.97, p.31-62, 2015.

ARDANAZ, Martín; LEIRAS, Marcelo e TOMMASI, Mariano. The Politics of Federalism in Argentina: implications for governance and accountability. **IDB Working Paper-Series** v.327, n.1, p.26-45, 2012.

ARGENTINA. **Ley 13.341, de 28 de septiembre de 1948**. Crean la Dirección Nacional de Asistencia Social. Buenos Aires: Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 1948.

\_\_\_\_\_. **Ley 13.478, de 29 de septiembre de 1948**. Instituye adicional de Jubilaciones y prevé Pensiones a la Vejez. Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 1948.

\_\_\_\_\_. **Ley 24.430, de 15 de diciembre de 1994**. Ordénase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994). Buenos Aires: Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 1994.

\_\_\_\_\_. **Decreto 1.455, de 12 de diciembre de 1996**. Apruébanse las estructuras organizativas de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 1996.

\_\_\_\_\_. **Decreto n° 357, de 21 de fevereiro de 2002**. Créase el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en el ámbito de la Presidencia de la Nación. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 2002.

\_\_\_\_\_. **Decreto n° 582, de 12 de agosto de 2003**. Adecuación de la reglamentación para el otorgamiento de Pensiones a la Vejez, establecida por el Decreto N° 432 del 15 de mayo de 1997, dentro del marco de los lineamientos de Políticas Sociales implementados por el Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 2003.

\_\_\_\_\_. **Ley 26.061, de 21 de octubre de 2005**. Tiene por objeto la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 2005.

\_\_\_\_\_. **Ley 26.233, de 24 de abril de 2007**. Tiene como objeto la promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil. Buenos Aires: Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto n° 1.602, de 29 de octubre de 2009**. Incorpórase el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Trabajo, Empleo e Seguridad Social. **Boletín Estadístico de la Seguridad Social** – Cuarto Trimestre 2015. Buenos Aires, Secretaria de Seguridad Social, Presidencia de la Nación, 2016.

\_\_\_\_\_. Administración Nacional de la Seguridad Social – ANSES. Portal Institucional na Internet. Disponível em: <https://www.anses.gob.ar/> . Acesso em 01 de dezembro de 2018, 2018.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Hacienda. Secretaría de Política Económica. **Series de Gasto Público Consolidado por finalidad – función, 1980-2015**. <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado> . Acesso em 15 de março de 2019, 2019a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Presupuesto Abierto. Visualizaciones. ¿A qué se destina el gasto? Gasto por finalidad y función**. <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/a-que-se-destina-el-gasto> . Acesso em 01 de junho de 2019, 2019b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. Gasto por finalidad y función. Disponível em: [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/info\\_presupuestaria/gasto\\_FIN\\_FUN/fin\\_fun\\_juris\\_serie\\_APNF.php](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/info_presupuestaria/gasto_FIN_FUN/fin_fun_juris_serie_APNF.php). Acesso em 15 de março de 2019, 2019c.

\_\_\_\_\_. Contaduría General de la Nación. Secretaria de Hacienda. Ministerio de Hacienda. **Cuenta de Inversión (2003 a 2015)**. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/sechacienda/cgn/cuentainversion>. Acesso em 15 de março de 2019, 2019d.

\_\_\_\_\_. Administración Nacional de la Seguridad Social – ANSES. **Datos Abiertos Financiero**. Disponível em: <https://www.anses.gob.ar/informacion/datos-abiertos-financiero>. Acesso em 15 de março de 2019, 2019e.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INDEC. **Producto Interno Bruto. Series trimestrales de oferta y demanda globales**. Disponível em: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-47>. Acesso em 15 de março de 2019, 2019f.

ARIAS, Ana. **Probreza y modelos de intervención**: aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial, 2012.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política [online]**, v..24, p.69-85, 2005.

\_\_\_\_\_. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995. DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.52, n. 2, p. 377-423, 2009.

\_\_\_\_\_. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? Dados – **Revista de Ciência Sociais [online]**, v53, n.3, 2010.



\_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012, 232p.

\_\_\_\_\_. Quando instituições federativas fortalecem o governo central?. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 95, p. 39-57, Mar. 2013.

BAHLE, Thomas.; PFEIFER, Michaela, e WENDT, Claus. Social Assistance. In.: CASTLES, Francis et al. (Eds.). **The Oxford Handbook of Welfare State.** Oxford: Oxford University Press, 2010.

BANTTING, Keith G. Social Citizenship and Federalism: Is a Federal Welfare State a Contradiction in Terms?. In.: GREER, Scott L. **Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies.** Palgrave Macmillan, 2006.

\_\_\_\_\_; CORBETT, Stan. Health Policy and Federalism: an introduction. In.: BANTTING, Keith G; CORBETT, Stan. **Health Policy and Federalism: a comparative perspective on multi-level governance.**

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977.

BARRIENTOS, Armando; SANTIBAÑEZ, Claudio. New forms of social assistance and the evolution of social protection in Latin America. **Journal of Latin American Studies**, v. 41, n. 1, p. 1-26, 2009.

BEDNAR, Jenna. The Political Science of Federalism. **The Annual Review of Law and Social Science**, v.7, p. 269-288, 2011.

BERTRANOU, Fabio; BONARI, Damián (coord.). **Protección social en Argentina.** Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2005

BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. **Fiscal Federalism.** Principles and Practices of Multiorder Governance. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil.** Brasília: Letras Livres: Editora Unb, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília: Presidência da República, 1993.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995.** Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1995.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 11.605, de 25 de agosto de 1995.** Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social. Brasília: Presidência da República, 1995.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995.** Regulamenta o Benefício de Prestação Continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso. Brasília: Presidência da República, 1995.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998.** Aprova a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica 2. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.** Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Presidência da República, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.741, de 1 de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso. Brasília: Presidência da República, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família. Brasília: Presidência da República, 2004.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004.** Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2004.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2005.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006.** Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB RH/SUAS. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2006.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 7, de 10 de setembro de 2009.** Institui o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: Comissão Intergestores Tripartite da Assistência Social, 2009.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.435, de 06 de julho de 2011.** Altera a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 que dispõe sobre a organização da assistência social. Brasília: Presidência da República, 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Boletim BPC 2015:** Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. Brasília: MDS, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Censo SUAS 2016:** análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS,

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016b.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Plataforma Siga Brasil:** Portal do Orçamento. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 15 de março de 2019, 2019a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanco do Setor Público Nacional – BSPN.** Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn-](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn-). Acesso em 15 de março de 2019, 2019b

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. **FINBRA: Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios.** Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>. Acesso em 15 de março de 2019, 2019c.

CARDOSO Jr., José Celso.; JACCOUD, Luciana.. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: Jaccoud, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, p. 181-260, 2005.

CARRO, Silvina Maria. **A Assistência Social no Universo da Proteção Social - Brasil, França e Argentina.** 2008. 238p. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como requisito para a obtenção do título de doutora em Serviço Social, São Paulo, 2008.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Tradução de Iraci D. Poletí. – Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CECCHINI, Simone. Transferências Condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação a consolidação. In.: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês (orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013, 494p.

CEPAL. **Familias por la Inclusión Social (2005-2010).** Base de datos de programas de protección social no contributiva en America Latina e Caribe. Disponível em: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=1>. Acesso em 15 de março de 2019.

DI PIERO, Sergio. Los Centros Integradores Comunitarios: Nuevos Modos de Territorialidad del Estado Nación. BERETTA, Diego Raúl et all (orgs). **Retos e innovaciones de la administración pública para el desarrollo democrático en el Siglo XXI.** Rosário: Livro Digital, pp. 104-115, 2015.

EATON, Kent; DICKOVICK, J. Tyler. The Politics of Re-centralization in Argentina and Brazil. **Latin America Research Review**, v.39, n. 1, p.90-122, 2004.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism**. Universit of Alabama Press, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge, UK: Polity Press, 1990.

FALLETI, Tulia. Federalism and Decentralization in Argentina: Historical Background and New Intergovernmental Relations. In.: TULCHIN, Joseph; SELEE, Andrew (eds). **Decentralization and Democratic Governance in Latin America**. Woodrow Wilson International Center for Scholars – Latin America Program, 2004.

\_\_\_\_\_. Efeitos da descentralização nas relações nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, jul/dez, p. 46-85, 2006.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: o caso dos Sistemas de Saúde, de Assistência Social e de Educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos (orgs.), **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.

GARCÉS, Laura; LUCERO, Marcelo. Nuevos desafíos para el Estado y la ciudadanía: la recomposición del campo de la asistencia en Argentina. In.: DI LORETTO, María; ARIAS, Ana. **Miradas sobre la pobreza: intervenciones e análisis en la Argentina posneoliberal**. – 1ª ed. – La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2011.

GARMA, María Eugenia; ROJAS, Ignacio. La gestión de la política de asistencia e promoción social en Rosario (2003-2011). **Revista Cátedra Paralela**, n. 10, 2013.

GENOVESE, Michael. Introduction. In.: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist papers edited by and with an Introduction by Michael A. Genovese**. Palgrave Macmillan, New York, 2009.

GERRING, John. What is a case study and what it is good for?, **American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p.341-354, 2004.

GIBSON, Edward; FALLETI, Tulia. La Unidad a Palos. Conflicto Regional y los Orígenes del Federalismo Argentino. **Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político**, v.12, p 171-204, 2007.

GOMES, Sandra. The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. **Brazilian Political Science Review (Online)**, Rio de Janeiro, v. 5, Selected Edition, 2010.

\_\_\_\_\_. Fiscal Powers to Subnational Governments: Reassessing the Concept of Fiscal Autonomy, **Regional & Federal Studies**, v.22, n.4, p.387-406, 2012.

GOUGH, Ian; BRADSHAW, Jonathan; DITCH, Jonathan; EARDLEY, Tony; WHITEFORD, Peter. Social Assistance in OECD Countries. **Journal of European Social Policy**, v.7, n.1, p.17–43, 1997.

HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert. *Development, Democracy, and Welfare State: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

HUBER, Eveline; STEPHENS, John D. **Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets**. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

HUBER, Eveline; RAGIN, Charles; STEPHENS, John D. Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State. **American Journal of Sociology**, v. 99, n° 3, p. 711-749, 1993.

IMMERGUT, Ellen M. As Regras do Jogo: A Lógica da Política de Saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.11, n. 30, p. 139-166, 1996.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Assistência Social. In.: **Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, edição especial, Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Assistência Social. In.: **Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. IPEA data. Programa Bolsa Família (PBF) – número de benefícios em dezembro. <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em 20 de março de 2019.

IVERSEN, Torben. Democracy and Capitalism. In.: CASTLES, Francis et al. (Eds.), **The Oxford Handbook of Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

KERSTENETZKY, Célia L. **O Estado do Bem-estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo**. 1a. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.

KRMPOTIC, Claudia; LUCUIX, María. **La reforma de la asistencia social en Argentina y Brasil: ciudadanía y marco jurídico-institucional en una perspectiva comparada**. Anais do IV Congresso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado de la Administración Pública, Buenos Aires, 2001.

LA PALOMBARA, Joseph. Comparando Políticas e Governos. In.: **A Política no Interior das Nações**. Tradução de Oswaldo Biato. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1982.

MARSHALL, Thomas. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 220p., 1967.

MELO, Marcus André. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, v.48, n°4, Rio de Janeiro, 2005.

MENICUCCI, Telma e GOMES, Sandra. **Políticas Sociais: Conceitos, Trajetórias e a Experiência Brasileira**. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz (Coleção Temas em Saúde), 202p, 2018.

MESQUITA, Ana Cleusa; MARTINS, Raquel; CRUZ, Tânia. **Cofinanciamento e Responsabilidade Federativa na Política de Assistência Social**. Texto para Discussão 1724. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

MIRANDA, Geralda Luiza de. **Atores e legados da construção da seguridade argentina e brasileira**. Trabalho apresentado no XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Curitiba, 2018.

OATES, Wallace. An Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999.

OBINGER, Herbert; LEIBRIFIED, Stephan e CASTLES, Francis G. **Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2005.

OLIVEIRA, Fabrício A. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro**. Texto para Discussão nº 43. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to achieve the Sustainable Development Goals**. International Labour Office – Geneva: ILO, 2017.

PAIVA, Ariane; LOBATO, Lenaura. Formulação da lei do Sistema Único de Assistência Social e a legitimação da política de assistência social. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.24, n.3, p. 1065-1073, 2019.

PAPI, Luciana. **A Dinâmica Federativa de Brasil e Argentina: estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos e implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social**. 2017. 278p. Tese (doutorado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2017.

PIERSON, Paul. 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, 1995.

REPETTO, Fabián; ALONSO, Guillermo V. La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización. **Serie Políticas Sociales**, División de Desarrollo Social da CEPAL, Santiago de Chile, octubre, 2004.

REPETTO, Fabián; DAL MASSETO, Fernanda. **Sistemas de protección social en America Latina y el Caribe: Argentina**. Documento de proyecto. CEPAL, Santiago, 2012.

RIKER, William H. Federalism, in GREENSTEIN, Fred I.; POLS, Nelson W. by (eds). **Handbook of Political Science, Volume 5: Governmental Institutions and Processes**. AddisonWesley: p. 93-172, 1975.

ROBLES, Claudia. La Intervención Territorial Estatal sobre la Pobreza en Argentina (2008-2015). **Revista de Ciencias Sociales**, Costa Rica, v. I, n.163, 2019.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v.24, n.9. p.9-27, 2005.

SÁTYRO, Natália; CUNHA, Eleonora. A entrada da Política de Assistência Social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e o papel do presidente. Caxambu: **Anais do 35º Encontro Anual da ANPOCS**, 2011.

SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (Comp.) **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, p. 29 – 50, 1994.

SOARES, Márcia. **Formas de Estado: federalismo**. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.

\_\_\_\_\_; CUNHA, Edite. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. **Revista Do Serviço Público**, v.67, n.1, p.86 – 109, 2016.

SOARES, Márcia; MACHADO, José Angelo. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil e na Argentina. In.: **Federalismo e Políticas Sociais na Argentina e no Brasil: uma análise das políticas de educação, saúde e assistência social**. Relatório Técnico Final de Pesquisa. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2018a.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018b.

SOLDANO, Daniela; ANDRENACCI, Luciano. Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. In.: ANDRENACCI, Luciano (org.). **Problemas de la política social en la Argentina contemporánea**. Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo, 2006.

SOTO, Silvia. Las Políticas Asistenciales a nível municipal: desconcentración y centralidade de las intervenciones territoriales em la pobreza en el ámbito local. **Revista Libertas**, v. 12, n. 01, p.23-47, 2012.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política** [online], n.24, p.105-121, 2005.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Capacidades Estatais: o papel do Estado-membro na política de assistência social. In.: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa (orgs). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: intercessões analíticas**. Brasília: Ipea – Enap, 2018.

\_\_\_\_\_. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, 35, 2019.

SPILLER, Pablo e TOMMASI, Mariano. **The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina: a transaction cost approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina? In.: SCARTASCINI, Carlos, et all. **El Juego Político en América Latina**. Cómo se deciden las políticas públicas?. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: concepções fundantes. In.: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO, 2009, 424p.

STEPAN, Alfred. (1999). Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. **Revista Dados**, nº 42, nº 02, Rio de Janeiro.

TIEBOUT, Charles. A Pure Theory of Local Expenditures. **Journal of Political Economy**. v.64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TITMUSS, Richard. M. *Social Policy: an Introduction*. London: Titmuss, 1974.

TREISMAN, Daniel. **The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization**. New York: Cambridge University Press, 2007.

WATTS, Ronald. **Comparing Federal Systems in the 1990s**. Queen's University, Ontario, 1996.

\_\_\_\_\_. Origins of Cooperative and Competitive Federalism. In.: GREER, Scott L. (org). **Territory, Democracy, and Justice: regionalism and federalism in western democracies**. Palgrave Macmillan, New York, p. 201-223, 2006.