

**FEDERALISMO NO GOVERNO LULA E OS DILEMAS ENTRE
CENTRALIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO: UMA ANÁLISE
A PARTIR DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA
RMPA**

Luciana Pazini Papi (UFRGS) - luppapi@yahoo.com.br

Resumo:

O artigo examina as relações federativas vigentes no governo Lula a partir da análise da política pública de assistência social na RMPA, com o objetivo de trazer à tona reflexões sobre o modelo federativo brasileiro e seu modus operandi em diferentes contextos políticos. A partir da década de 1980/90 no Brasil, contexto em que se realizavam concomitantemente a Reforma do Estado e a abertura democrática, criou-se um senso comum em torno da descentralização que passa a ser concebida como a grande estratégia resolutora de problemas públicos, tais como o autoritarismo e a 'ineficiência' do Estado. Neste ínterim, os governos locais, antes responsabilizados pelas mais diversas práticas oligárquicas, colocaram-se no centro da nova reforma estatal considerados como berço de virtude cívica e da democracia. No entanto, passadas duas décadas desses acontecimentos, a realidade brasileira demonstrou um conjunto de limitações na primeira rodada da descentralização trazendo demandas por novos pactos e estratégias por regramento e coordenação da federação. Nesse ínterim o artigo propõe-se a problematizar os conceitos de descentralização e centralização à luz da realidade institucional brasileira de forma a tentar subtrair as associações maniqueístas sobre o tema através da análise empírica preocupada com a prática da administração pública

Palavras-chave: *Federalismo; centralização e a descentralização; implementação; assistência social*

Área temática: *GT-20 Estudos Organizacionais e Administração Pública: Um Diálogo Necessário*

FEDERALISMO NO GOVERNO LULA E OS DILEMAS ENTRE CENTRALIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA RMPA

Luciana Pazini Papi – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

RESUMO

O artigo examina as relações federativas vigentes no governo Lula a partir da política pública de assistência social na RMPA, com o objetivo de trazer à tona reflexões sobre o modelo federativo brasileiro e seu *modus operandi* em diferentes contextos políticos. A partir da década de 1980/90 no Brasil, contexto em que se realizavam concomitantemente a Reforma do Estado e a abertura democrática, criou-se um senso comum em torno da descentralização que passa a ser concebida como a grande estratégia resolutora de problemas públicos, tais como o autoritarismo e a ‘ineficiência’ do Estado. Neste ínterim, os governos locais, antes responsabilizados pelas mais diversas práticas oligárquicas, colocaram-se no centro da nova reforma estatal considerados como berço de virtude cívica e da democracia. No entanto, passadas duas décadas desses acontecimentos, a realidade brasileira demonstrou um conjunto de limitações na primeira rodada da descentralização trazendo demandas por novos pactos e estratégias por regramento e coordenação da federação. Nesse ínterim o artigo propõe-se a problematizar os conceitos de descentralização e centralização à luz da realidade institucional brasileira de forma a tentar subtrair as associações maniqueístas sobre o tema através da análise empírica preocupada com a prática da administração pública.

Palavras Chave: Federalismo; centralização e a descentralização; assistência social

Introdução

O tema federalismo brasileiro tem sido um tema bastante explorado pela Ciência Política e administração pública brasileira desde a década de 1990, dado o evidente peso dessa instituição no regramento da distribuição de poder e competências entre os entes governamentais e suas evidentes modificações nessa década.

Entretanto, em que pese o avanço desse campo de estudos, muitas análises ainda recaem na velha dicotomia entre centralização/descentralização para analisar nossa dinâmica federativa, alimentando a associação entre movimentos de centralização com autoritarismo e ineficiência na gestão pública, e descentralização com democracia, eficiência e *accountability* das políticas públicas - que pouco contribuem com a prática de implementação de políticas públicas.

Pode-se afirmar que tal interpretação estilizada sobre o funcionamento do Estado brasileiro não é nova e remonta ao período imperial em que teóricos como Tavares Bastos - idealizador do poder local como célula de um projeto de nação-, embatia-se com Visconde do Uruguai, favorável ao papel ordenador e tutelador do governo central

(FERREIRA, 1999). Tal debate foi travado em toda a história republicana passando por Oliveira Vianna (1999), Nestor Duarte, Victor Nunes Leal (1975), entre outros, até chegar ao período contemporâneo.

Com a promulgação da Constituição de 1988, que restituiu as bases da federação brasileira, após quase 50 anos de regime autoritário, tal discussão foi atualizada, voltando para o centro dos interesses da Ciência Política por dois grandes motivos: primeiramente, de modo diferente da maioria dos países federados, no Brasil instituiu-se um modelo ‘trino’ de divisão territorial de poder, em que os municípios foram reconhecidos constitucionalmente como portadores de autonomia política, administrativa e fiscal (ABRÚCIO, 2006); segundo, pois paralelamente à redemocratização, com forte participação das elites locais, amplas propostas de descentralização foram endossadas no país, fazendo que o poder local – historicamente associado como espaço de coronelismo e precariedade administrativa – fosse alçado à condição de berço de virtudes, de democracia e de eficiência administrativa.

O argumento para esta tese era que, pela proximidade do gestor com a demanda, as políticas públicas se tornariam mais eficazes e associadas às demandas populacionais (FIGUEIREDO e LAMOUNIER, 1996). A partir deste contexto, se produziu uma verdadeira euforia com as “potencialidades” do poder local versus os “problemas” do poder centralizador que segundo Arretche (1996) *fez parecer que a roda da história pendia para a descentralização*.

Entretanto, o movimento descentralizador no Brasil que ocorreu em meio ao processo de redemocratização, mas também de abertura liberal, não pode ser facilmente associado à resolução de todos problemas públicos, na medida em que se promovia paulatinamente a retirada do Estado e de grande contingente de financiamento para a promoção das principais políticas de desenvolvimento econômico e social.

Com isso, passado a euforia da primeira década da descentralização no Brasil, as limitações sobre as capacidades reais dos municípios exercerem sua autonomia não tardaram a se revelar. Diante de um expressivo aumento de municípios no período Tomio (2005), associado em muitos casos, à falta de capacidade dos governos exercerem sua autonomia e promover as políticas públicas antes sob responsabilidade do governo federal, notou-se a fragilidade com que se processou a primeira rodada da descentralização colocando uma interrogação sob o significado deste processo.

Diante de tais condições, na década de 1990, sobretudo, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, houve alguns esforços de coordenação das relações

intergovernamentais, embora tenha afetado mais os estados e seguido a via fiscal (SOLA 2000, ALMEIDA, 2005). Neste ínterim o governo federal intervém fortemente nas políticas dos estados propondo metas de ajuste fiscal, controle da folha salarial, inclusão de empresas estaduais no programa de privatização, como condição para apoio financeiro.

Com o governo Lula, o processo de repactuação das relações federativas com maior protagonismo da União, não parece ter cedido, pois além das questões econômicas e fiscais, as políticas sociais, como a de Assistência social passaram a receber especial atenção por parte do governo que passou a formular amplamente a agenda de políticas na União, ficando os estados esvaziados nesta relação e os municípios em situação de implementadores/executores da política nacional. Este é o caso de programas específicos como o Bolsa Família, CAD-Único e até mesmo do Sistema Único de Assistência Social que a despeito das regras descentralizadoras deve seguir a receita de implementação tal qual é formulada pelo nível federal.

Como interpretar esse processo de repactuação das relações federativas? Pode-se afirmar que houve uma tentativa de re-centralização pelo governo federal no período do governo Lula? Que significados e impactos para a gestão pública e para as relações federativas compreende o novo desenho desenvolvido para implementação de políticas de AS? São algumas questões que o artigo busca debater.

Considerando que, a associação ‘perversa’ (DAGNINO, 2004, ARRETCHE, 1996) entre descentralização/democracia e eficiência *versus* centralização/autoritarismo e ineficiência tenha sido ‘denunciada’ há alguns anos, ainda há carência de estudos empíricos atuais que reforcem a fragilidade desse caminho analítico sobre o funcionamento de um Estado. Há que atentarmos que a história e os legados institucionais (PIERSON, 2004) são centrais para fazermos avaliações menos ingênuas de nossos processos políticos.

Tendo esse objetivo em tela, nas páginas que seguem é traçado uma análise sobre o modelo de relações federativas desenvolvidas no âmbito da Assistência social nos anos do governo Lula em que há um novo desenho de implementação comparado aos anos FHC. Debater esse novo modelo à luz da teoria federativa e dos conceitos de centralização e descentralização é a proposta central. Para tanto na primeira parte do trabalho são trazidos contribuições em torno dos temas - Centralização e descentralização no âmbito do federalismo e da Reforma do Estado. Na segunda parte, se remonta um breve histórico sobre o federalismo no Brasil, seus elementos históricos

e legados institucionais para que seja possível compreender os desenhos mais contemporâneos. Finalmente parte-se para a análise empírica dos casos, em que por meio da análise do objeto ‘política de Assistência social’ se pretende observar as modificações nas relações intergovernamentais, seus desenhos atuais e como pode ser interpretado.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa qualitativa, baseada em revisão de literatura e entrevistas semi-estruturadas a gestores municipais em quatro municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (Alvorada, Viamão, Canoas e São Leopoldo) para investigar o processo de formulação e implementação na relação inter-federativa.

1 Centralização e descentralização em debate: o problema dentro do tema federalismo e da Reforma do Estado

Os conceitos de centralização e descentralização podem ser compreendidos por vieses sustentados por dois suportes teóricos distintos: dentro do debate institucional sobre o federalismo, que aponta a estrutura constituída em cada país como condicionante para os modelos de relações intergovernamentais, de distribuição de poder e autonomia entre as partes e a dinâmica de centralização e descentralização (STEPAN, 1999; BURGESS 1993; LIJPHART, 2003; COSTA, 2007, SOUZA, 2008); e dentro da discussão sobre a reforma do Estado, que trazendo um enfoque histórico-econômico, aponta estes processos como resultante de condições externas e internas (relação centro periferia e as crises capitalistas) nos quais se rearranjam as estruturas estatais para responder a certas demandas históricas.

No que tange o federalismo, este conceito nasce atrelado ao conceito de descentralização. Ancorado na experiência norte-americana cuja origem remonta a unidades autônomas (as 13 colônias) que decidem se ‘unir’ - *come together* (STEPAN, 1999) - para manter a ordem, forjou-se um modelo arquetipo para o mundo em que federalismo torna-se sinônimo de democracia, descentralização e forma superior de se governar diante de diferenças e necessidade de coesão interna. Atualizando e reforçando esta tese Lijphart, no livro *Modelos de democracia* (2003), demonstrou numericamente que a maior parte dos Estados federativos é descentralizada.

Uma vez que o conceito de federalismo designa uma *divisão de poder garantida entre governo central e os governos regionais* (ibidem, p. 214), ou seja, trata-se de uma forma particular de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais em que o

governo é dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território, diferenciando-se do modelo de Estado Unitário, no qual a autoridade está concentrada em um único nível de governo, convencionou-se a relacionar federalismo com descentralização.

Entretanto Riker (1975) manifestou que o grau de centralização e descentralização na distribuição de competências administrativas variou muito ao longo da história dos países federativos, sem que isso tenha alterado substancialmente o que é a característica essencial do federalismo, para ele, a autonomia 'política' dos governos locais. Na mesma lógica, autores nacionais e contemporâneos (COSTA, 2007, ARRETCHE, 2012, SOUZA 2006) defendem que as federações podem ser centralizadas e descentralizadas podendo ter modificações e variações no seu transcurso histórico, pois sua maior característica é a dinamicidade.

Como evidencia Costa (2007), a distribuição de competências entre os níveis governamentais pode variar significativamente ao longo do tempo nas diferentes federações, podendo existir períodos de maior centralização e descentralização. No caso norte-americano, por exemplo, inicialmente os estados tinham autonomia para legislar sobre quase tudo, com exceção de política externa, emissão de moedas e comércio entre estados. No entanto, ao longo do século XX, no contexto de implementação do *Welfare State*, as atribuições da União foram sendo ampliadas e centralizadas, de modo que abarcou questões antes pertinentes aos estados, como desemprego, saúde, educação, transportes, energia etc. O Reino Unido, por sua vez, é um exemplo de Estado Unitário cujas instituições políticas concentram a autoridade política no governo central, contudo, do ponto de vista da distribuição de competências para a gestão de políticas públicas, é extensamente descentralizada (ARRETCHE, 2002).

Souza (2008) destaca que se deve considerar que tais alterações na divisão das competências nem sempre são inscritas em regras formais, podendo dar-se por meio de regras informais, negociações, pactuações ou mesmo por imposição. Desse modo, para se conhecer as especificidades da constituição das federações e seu *modus operandi*, é importante considerar que arranjos institucionais são dinâmicos e estão relacionados com processos históricos e escolhas originárias (PIERSON, 2003).

Por outro lado, centralização e descentralização, pode ser assumido como parte do processo de reforma do Estado¹ que possui na sua origem a centralização, mas descentraliza-se conforme crises cíclicas em que alternam-se períodos de maior intervenção e maior liberalização (GUNDER FRANK, 1973; ANDERSON, 2004; ARRIGHI, 1996). Segundo tais autores, foram as grandes crises deflagradas a partir da formação do moderno Estado capitalista do ocidente, o motor de propulsão de arranjos institucionais e de adoção de reformas.

A Crise de 1929, de 1973 e até mesmo a de 2008, trazem de volta esta discussão. Na primeira, após um longo século de liberalização, a quebra da Bolsa de Nova York evidencia os limites do livre comércio e exige intervenção estatal para a recuperação da economia e das instituições. A adoção do modelo Keynesiano, no centro, e desenvolvimentista, na periferia foram as saídas. As características destes modelos foram: a intervenção na economia, a adoção de modelos burocráticos e centralizadores na administração pública, assim como, a provisão de bens e serviços sociais seletivos à classe trabalhadora para a inserção no mercado de consumo; Já a crise de 1973 e 1979, que possuiu como fator desencadeante a questão do Petróleo, teve como saída a adoção de medidas neoliberais no centro e periferia do sistema internacional após longo período de intervenção estatal. Atualmente há abordagens que consideram a crise desencadeada nos EUA em 2008, como a terceira grande crise capitalista tendo como saída a volta de intervenção estatal sob o símbolo da compra do banco Lehman Brothers pelos EUA. Dentro deste equilíbrio frágil entre intervenção estatal e livre comércio, modelos e arranjos institucionais foram desenvolvidos para levar à cabo tais projetos. O debate sobre centralização e descentralização no campo da reforma do Estado pode ser entendido dentro desta lógica. Passamos a especificá-lo.

Centralização

Originário da construção dos modernos Estados nacionais, o processo de centralização do poder constitui-se como alternativa ao decadente sistema feudal, no qual existia um conjunto de eixos de poder pulverizados (ANDERSON, 2004). Dessa

¹ O tema da reforma do Estado é antigo nas Ciências Sociais, associado ao debate marxista sobre as mudanças incrementais no processo de acumulação capitalista que tende a entrar em crises cíclicas. Todavia o debate surgiu com força no cenário internacional no último quartel do século XX como parte das transformações ocorridas no centro do sistema capitalista que entra em fase de instabilidade e crise na década de 1970. De forma geral, o tema abarca uma ampla gama de áreas e sub-áreas que vão desde a concepção sobre o papel do Estado na economia (interventor, regulador, gestor) até o que Bresser (1997) convencionou chamar de aparelho do Estado, composto pela máquina administrativa e seu processo de funcionamento.

forma, o próprio erguimento do Estado confunde-se com centralização, e igualmente o governo central confunde-se como eixo estruturador de toda a política, concentrando todas as atribuições de um Estado.

O fortalecimento do poder nacional centralizado foi um processo longo, constituído durante séculos (ABRÚCIO, 2006). Do século XVII ao XIX foi estratégia para a colonização e, mesmo diante da doutrina do *laissez-faire*, foi arma no jogo geopolítico no contexto da busca por novos mercados. No século XX, após a crise de 1929 e, sobretudo, com a II Guerra Mundial legitima-se como principal indutor do desenvolvimento econômico, provedor de políticas infraestruturais e de proteção social, através da intervenção estatal instituída pelo modelo keynesiano, adotado amplamente pelos países centrais, assim como em países periféricos, sob os moldes do desenvolvimentismo como o Brasil e na Argentina.

Nos países em desenvolvimento a centralização, o modelo burocrático e os amplos programas de planejamento foram as estratégias levadas a cabo para pôr em marcha o projeto desenvolvimentista que tinha como grande objetivo superar o subdesenvolvimento, ou seja, modernizar e realizar a revolução capitalista nestes países através da atuação deliberada do Estado como indutor e/ou investidor direto (BIELCHOWSKI 1988). Pode-se afirmar que nesse contexto, criou-se uma ideia sobre o setor público que se apoiou no suposto de que os mercados falham e as organizações públicas devem atuar com o propósito de corrigir as distorções provocadas pelo mau funcionamento dos mesmos (TIBÉRIO ALVES DE SOUZA, 1997, P. 3).

Entretanto, em oposição à credibilidade gozada no pós-guerra, com a crise internacional emergida na década de 1970 (vinculada ao choque do petróleo, à crise fiscal dos governos centrais e à perda de dinamismo econômico), esse modelo de Estado centralizado passa a ser exposto a propostas de reformas de todo o tipo. Ademais de forma geral, como a realização do projeto desenvolvimentista nos países da América Latina se deu de maneira concomitante com o erguimento dos regimes autoritários, passou-se a associar estes dois processos de maneira ‘natural’ e a-crítica, buscando derrubá-los concomitantemente.

Como resposta a este processo, nas décadas de 1980 e 1990, sobretudo sob o comando de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan nos Estados Unidos, foram retomados os pressupostos liberais, através de uma forte crítica à ideia de Estado atuante e planejador e centralizado. Em consequência, retoma-se a defesa de reformas embasadas numa concepção minimalista do Estado, levando a propostas de

descentralização e valorização do âmbito local, assim como ao enxugamento das máquinas burocráticas centrais e ao fortalecimento de organizações transnacionais e organizações não governamentais (ONGs).

Como eixos estruturantes da proposta no centro da economia mundo, tem-se a necessária estabilização econômica, a abertura comercial e financeira como sustentáculo da Globalização e do ponto de vista administrativo, a readequação de órgãos e atividades estatais que abrangeu programas de privatizações, projetos de delegação e descentralização encontrando referência teórica nas formulações da *New Public Management* (PETERS, 2005).

Na periferia do sistema internacional, por sua vez, as formulações do Consenso de Washington foram o sustentáculo teórico à ‘necessária’ saída da crise, indicado pelos países centrais aos em desenvolvimento (CHANG, 2008, DINIZ, 2005). Neste contexto, as instituições multilaterais, sobretudo o Banco Mundial e o FMI passaram a se envolver em quase todas as áreas da política econômica e da agenda social do mundo em desenvolvimento, muitas vezes de maneira sobreposta e contraditória (HALL E MIDGLEY, 2004), orientando os rumos das reformas. A partir desta perspectiva a descentralização passou a ser tomada como a saída dos problemas públicos gerados no período anterior.

Descentralização

Associada historicamente com a ideia de democracia, como já apontado anteriormente, e tendo em conta o contexto de ‘globalização’, o conceito de descentralização se revaloriza entrando para o centro da reforma estatal como a ‘saída’ mais eficiente para a crise e como o novo paradigma de gestão de políticas públicas (PETERS, 2005).

De acordo com Guimarães (2002) é possível identificar a discussão sobre descentralização em dois planos. No plano jurídico, onde a descentralização é concebida como um processo de transferência de competências e poderes entre órgãos, configurando um procedimento de desconcentração ou delegação de funções. No plano político-institucional, a descentralização é tomada como desagregação do poder público que abarca desde a desconcentração de atividades, até a descentralização de poder decisório, configurando assim a transferência de competências e poderes do centro para a periferia (interesse desse trabalho).

Entretanto, embora a descentralização possa significar distintas estratégias de repasse de poder e execução de tarefas de níveis superiores de governos e instituições

para níveis inferiores, conforme Peters (2005) entre outros aspectos, as reformas iniciadas nos anos 1980 e 1990 trataram-se de modelos cuja estratégia central residiu no repasse de poder e autoridade para escalões inferiores de governo e cujo padrão dominante foi “mover a política e os controles administrativos à distância do centro político do governo”.

Dessa forma, em que pese as ideias de globalização coadunadas com as ideias de localismo – em que ‘problemas globais se resolvem no âmbito local’ por estar mais próximo dos cidadãos, o fato é que a descentralização serviu a projetos distintos – de direita e esquerda – que sem perceber levantavam a mesma bandeira da *glocalização*. Dessa maneira, falar em Estado, políticas nacionais se tornou quase um pecado para ambas correntes. Uma preocupada com a democracia e a participação, viam no âmbito local a solução dos problemas de *accountability* público, e a outra preocupada com a minimização do Estado, buscava nas premissas neoliberais as estratégias de enxugamento das máquinas burocráticas centrais e de fortalecimento de organizações e instituições não estatais para prestação de serviços públicos.

Enfim, em muitos casos, tal estratégia desresponsabilizou os governos da União e estados, trazendo graves consequências sobre a pulverização e sobreposições de atividades sendo pouco capaz de resolver problemas públicos e dar eficácia para os serviços (PETERS, 2005, SOARES, 2014). Como será demonstrado, o caso brasileiro aponta limitados ganhos no campo da eficiência e eficácia no caso da AS. O fato da estrutura federativa remontar grandes desigualdades regionais, somados à precariedade administrativa e extensão de números de municípios pequenos e pobres tornaram o âmbito local pouco autônomo para resolver os problemas da gestão pública brasileira.

Estas limitações chegam ao início do século XXI como gargalos a serem resolvidos pelos governos. Desta forma, os novos governos de centro-esquerda imprimem tentativas recentes de implementação de políticas de desenvolvimento econômico e social de caráter nacional. Isto tem tensionado a estrutura estatal a responder segundo novos arranjos, exigindo novas experimentações institucionais e novas formas de coordenação governamental. O exame empírico cuidadoso desses desenhos pode ser capaz de minimizar as cargas normativas que acompanham os conceitos de centralização e descentralização. Antes, contudo, de entrar no exame empírico, trazemos os traços fundamentais do federalismo brasileiro.

2 Federalismo no Brasil: a dinâmica centro-periferia

Partindo da premissa sobre a existência de “variedades de federalismos” (STEPAN, 1999, WATTS, 2006), há que se considerar, no estudo das práticas das federações, além das questões relativas à divisão territorial de poder e o aspecto legal que o define, a dinâmica da divisão de competências entre os entes que o compõe, ou a *distribuição das funções administrativas* (ARRETCHE 2002; COSTA 2007; SOUZA, 2008) que estabelecem a tônica das relações intergovernamentais. Estas podem se estruturar de forma mais centralizada ou descentralizada, de forma mais competitiva ou cooperativa (ABRÚCIO, 2006) dependendo do processo de constituição histórica e dos elementos que influenciam no seu funcionamento (como a dimensão territorial e o peso das elites constitutivas – nacionais e regionais, a dinâmica socioeconômica e os projetos de desenvolvimento internacionais e nacionais).

Do ponto de vista jurídico, o Brasil é uma república federativa desde 1891, o que significa afirmar que na distribuição da autoridade política do Estado nacional, há um compartilhamento de autonomia formal entre os órgãos centrais de governo e as unidades regionais desde este período (ABRÚCIO, 2006). No entanto, antes mesmo do país se constituir em uma federação (ainda sob o Brasil Império) já se reconhecia o papel político das províncias, que possuíam alguma autonomia para eleger assembleias e legislar sobre assuntos como educação, transportes, administração da província e dos municípios (COSTA, 2007).

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

No entanto, para além da análise que caracterizou a história da federação brasileira com pendular, pode-se afirmar que a partir da Era Vargas inicia-se uma progressiva concentração de autoridade na União² como sustentáculo do projeto

² A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - Dasp, insere-se dentro das iniciativas que tornaram possíveis a fundação de uma expertise burocrática centralizada capaz de implementar as bases da proposta desenvolvimentista no país. Tal fato acabou por aprofundar a diferença de qualidade entre as burocracias federais e locais, dando origem ao que Edson Nunes (2010) chamou de *Insulamento burocrático*. Ademais a centralização tributária instituída no período autoritário concentrou os principais

desenvolvimentista que fortalece a capacidade de indução da agenda do governo central para a federação. Nem mesmo a retomada da democracia, das bases federativas e o desmonte do Estado na década de 1980 e 1990 consegue modificar esta capacidade acumulada.

Como é apontado na literatura, o contexto de abertura política em 1982 com as eleições para prefeito, oportuniza aos poderes locais o discurso oposicionista ao centralismo e o reclame pela descentralização (AFFONSO, 1996). Em um contexto internacional de adoção de uma agenda liberalizante, um conjunto de propostas de reforma do Estado no sentido do enxugamento da máquina estatal e da reforma administrativa foi proposto aos países em desenvolvimento (CHANG, 2008) levando a adoção de práticas descentralizadoras.

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

No entanto, a despeito desta euforia oriunda do movimento descentralizador, muitos municípios só se tornaram “autônomos” para definir políticas em áreas de pouca relevância para o governo federal. Isto se deve, pois em meio às restrições orçamentárias do contexto de liberalização, das desigualdades regionais e fragilidades dos governos locais frente à crescente assunção de responsabilidades constitucionais, muitos só se tornaram autônomos para aderir (ou não) políticas e programas financiados pelo governo federal.

tributos nas mãos do governo federal, tornando-se outro dispositivo de concentração de poder parcialmente revertido pelo processo de descentralização, (Oliveira, 2006). Aliada à centralização burocrática e de recursos, os dispositivos para legislar sobre a maioria dos temas nacionais e das políticas públicas igualmente foi centralizada no governo federal, durante toda a vigência do Estado desenvolvimentista.

Este cenário pode ser compreendido quando observamos a realidade municipal brasileira que segundo o Censo de 2010, conta com mais de 70,7% de municípios com pequeno porte, ou seja, com até 20.000 habitantes, onde vige segundo Souza (2002) a precária situação financeira e burocrática na maioria deles. Por outro lado, apenas 0,3% são de grande porte, onde vive mais de 1.000.000 de habitantes (BURGOS, 2013) tornando altamente complexa a tarefa de governar. Neste sentido, a capacidade de tirar vantagens da descentralização e de investir em programas sociais autônomos não é um resultado direto deste processo variando consideravelmente de região para região, a depender das capacidades estatais presentes, em que se incluem a capacidade de gerar recursos próprios e contar com burocracia qualificada.

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

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

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

limitações, ineficiências e corrupções envolvendo a máquina administrativa central. Esse cenário indica, portanto, que o pacto federativo deve ser menos antagônico, assim como as análises que fazemos sobre ele. Políticas nacionais e estratégias de coordenação, em um Estado continental como o brasileiro, são necessárias para resolver problemas como a inexistência de certos serviços e programas de resolutividade social em regiões pobres. Por outro lado, a capacidade estatal da ‘periferia’ deve ser constantemente reforçada para implementar políticas públicas de qualidade e formular possíveis programas atinentes à realidade local.

A política de assistência social ilustra e possibilita a reflexão sobre este panorama. Como será mostrado nas páginas que seguem, sob o governo FHC embora algumas iniciativas no campo das políticas sociais focalizadas³ tenham se originado do governo central, no campo dos serviços sociais de assistência, existiram limitadas iniciativas de coordenação federal restando aos municípios a condução praticamente “autônoma”, pode-se dizer – isolada - desta política pública. Isto se deve ao fato de que de que a mesma não era tomada como estratégica no campo da agenda governamental do presidente, ao mesmo tempo em que possuía uma trajetória incipiente como política pública (com fortes traços paternalistas e voluntaristas).

Por outro lado, com o governo Lula, o tema da pobreza e do desenvolvimento social toma centralidade modificando-se a prioridade da política de assistência social que passou a contar com novos padrões de financiamento e funcionamento, migrando de ações dispersas e sobrepostas para uma política nacional coordenada, financiada e regulamentada pelo nível federal, sobretudo, após a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Neste cômputo, as relações intergovernamentais são reestabelecidas, tornando o governo federal protagonista na coordenação e formulação da política pública e os municípios receptores e responsáveis, sobretudo, pela implementação.

Através da análise do caso da implementação da assistência social na RMPA será possível notar a alteração no padrão de relacionamento intergovernamental, sobretudo a partir da adesão ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS, em que novas regras

³ Na década de 1990, em toda a América Latina se geraram programas assistenciais em função de uma nova ferramenta, a focalização, que se orientou ao problema social de maneira quase exclusiva, através de ações de amenização da pobreza e da pobreza extrema – como expressão palpável do chamado ‘custo social’ produzido pela crise econômica, e em muitos casos exacerbado pelas reformas de ajuste. Tais políticas estão ancoradas na lógica do enxugamento de custos pelo ‘investimento’ na população mais afetada pela pobreza. Este modelo afasta-se do tradicional sistema universalizante mais utilizado pelos países centrais com a Europa.

são estabelecidas para os entes federativos, somado à inserção de um novo conjunto de atores governamentais e da sociedade civil na arena decisória, por meio do fortalecimento dos Conselhos deliberativos.

3 A Implementação da política de Assistência Social no governo Fernando Henrique Cardoso: a autonomia precária

No que tange as políticas sociais, as décadas de 1980 e 1990 apresentaram-se para o Brasil como um período de ganho formal/legal por conta da constituição Federal de 1988 que elenca um capítulo específico para as políticas sociais e eleva a Assistência como política pública garantidora de direitos. Ao mesmo tempo em que implementa políticas de ajuste fiscal e desloca da agenda das prioridades nacionais a concretização de tais políticas restando aos municípios e ONG's sua implementação.

Nessa lógica, foi um período em que as políticas de proteção social foram marcadas pela focalização e transferência direta de renda⁴ para a população mais necessitada (CEPAL, 2014) seguindo o modelo indicado pelas instituições internacionais como o BM e o FMI. Os principais postulados desse modelo residem em buscar atenuar os efeitos provocados pelo ajuste fiscal por meio da transferência direta de recursos sem atentar, todavia, por modelos de políticas mais inclusivos que busquem a equalização das desigualdades e a superação dos problemas sociais estruturais. Conforme assevera Serrano (2005), tais políticas, sem pretensões universalistas, estavam mais voltadas a minimizar o chamado “custo social” produzido pela crise econômica exacerbada pelas reformas de ajuste, do que promover a inclusão e o Bem Estar social.

No que diz respeito aos serviços de assistência social capazes de dar sustentação às políticas de transferência direta de renda atuando na forma da emancipação das famílias de maneira mais estruturante, algumas iniciativas no sentido de dar concretude à LOAS e 1993 foram feitas, porém tímidas e com limitada articulação intersetorial e federativa. Dentre as mudanças na área específica da assistência social pode-se destacar: a extinção da antiga Legião Brasileira de Assistência Social e a criação da Secretaria de Assistência social (SAS) ligada ao Ministério da Previdência Social, para implementar as medidas de transição de um modelo centralizado, para um descentralizado

⁴ Tais programas iniciam no México com o programa PROGRESA e no Brasil por meio do Bolsa-Alimentação, o Agente Jovem, o Auxílio-gás; o Bolsa-Escola e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil -PETI) dão início a um modelo minimalista de proteção social que tomará a América Latina nos anos 1990 e 2000

(ARRETCHE, 2000); a implementação de instituições e órgãos do novo sistema, como o Conselho Nacional da Assistência Social (Conanda), o Fundo Nacional da Assistência Social, os conselhos e os fundos estaduais e municipais.

No entanto, por meio da observação dos repasses de recursos do governo FHC para a área social, sobretudo para a assistência social, demonstram a baixa prioridade nos seus governos. Durante os oito anos de seu mandato, o Gasto Social Federal (GSF)⁵ totalizou um montante de aproximadamente R\$ 2.273 bilhões, média anual de 12,08% do PIB nacional do período. Destes, apenas R\$ 57,8 bilhões foram investidos na assistência social, ou seja, aproximadamente 2,5% do montante total do GSF. A saúde contou com um investimento total de R\$ 312,2 bilhões ocupando lugar destacado nos GSF's (13,74%), seguida da educação, R\$ 151,9 bilhões (6,68%). A assistência social ficou em último lugar dentre os GSF's analisados, apesar do crescimento anual no montante de valores investidos na área, que passou de 0,08% à 0,6% do PIB nacional, passando de R\$ 1,7 bilhões em 1995 para R\$ 15,8 bilhões em 2002.

No que diz respeito ao repasse “fundo a fundo” para estados e municípios foi um processo demorado, instituído apenas em 1997 com a Norma Operacional Básica da descentralização através das portarias ministeriais 26 e 27. Até este período o governo federal repassava os recursos para os estados via Secretarias Estaduais de Ação Social, que tinham autonomia para geri-los podendo repassá-los ou não aos municípios (ARRETCHE, 2000).

Desta maneira, a institucionalização da assistência social nos moldes preconizados pela LOAS no período dos governos do presidente FHC teve escassos incentivos, restando aos municípios (como é o caso da RMPA) gerir sua política com recursos majoritariamente próprios, sendo igualmente responsáveis por todo o ciclo de políticas públicas em âmbito local com baixo apoio e coordenação federal.

Como evidencia o caso dos quatro municípios investigados, o perfil da política de assistência social local no período – de meados da década de 1990 ao início dos anos 2000 - se assemelhava ao modelo nacional pré-CF/88, onde vigoravam as ações assistencialistas pela forte presença de entidades privadas de cunho religioso e filantrópico, além da crescente presença de ONG's nos municípios como prestadores de

⁵ O GSF gasto social federal (GSF) – soma do montante aplicado em previdência social, benefícios a servidores públicos federais, saúde, educação, assistência social, alimentação e nutrição, habitação e urbanismo, saneamento básico, Emprego e Defesa do Trabalhador, desenvolvimento agrário e cultura (IPEA, 2012). Os dados da trajetória do GSF no período de 1995 a 2010 encontram-se na Tabela constante no anexo

serviços. No nível público a baixa institucionalização das ações de assistência, assim como a fragmentação e sobreposição de ações com outros setores de políticas públicas eram evidentes.

Conforme referem os entrevistados, o serviço público prestado pela assistência social predominante no período era o *Plantão social*. Situado geralmente em espaços improvisados nas secretarias municipais de saúde, o serviço consistia em tudo que as pessoas achavam que assistência social poderia resolver. *Elas chegavam no plantão social para receber Cesta básica, segunda via de documentação, encaminhamento para outras políticas, sendo que, quem mais demandava era o conselho tutelar* (Entrevista nº 5). Segundo entrevistada as ações se davam sem quaisquer definição setorial sendo a assistência responsabilizada por um conjunto de atribuições que escapavam em muito seu escopo. Segundo entrevistada, a sobreposição setorial tornava a assistência em assistencialismo imediato:

“Quer uma sacola quer um remédio, quer um atendimento médico, quer uma casa, vai na assistência social (...) era tudo uma reprodução das paróquias, das igrejas das Cáritas. Tinham empresas que faziam doações. Não existia um sistema constituído, era uma secretaria que podia fazer muita política, quem passava pela secretaria de assistência estava eleito(a)”. (Entrevista nº 3 e 5).

Em Canoas, era tudo misturado, tudo com a assistência social. Ninguém sabia para que servia... Morria cavalo era assistência, precisava de poste, de terreno, era a assistência, cachorro era assistência, ambulâncias, funeral. Tínhamos um carro para funeral. Esgoto, elétrica, se não tinha luz... era muito diferente, tínhamos um motorista que fazia isto.” (Entrevista nº 6).

No campo da atenção à criança e ao adolescente, a despeito dos dispositivos constante no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, a política de proteção se realizava de forma improvisada pelos municípios, muitas vezes contrariando as concepções de garantia de direitos ali contidas. A prática predominante era a do abrigo em estabelecimentos improvisados como “os chamados *Lares vicinais*” (nos quais famílias eram contratadas para disponibilizar suas casas e prestarem os serviços), e ainda os abrigos (públicos ou privados) com pouca ou nenhuma estrutura pública que inúmeras vezes serviram de espaço de violação de direitos.

De uma forma geral, os serviços de assistência prestados pelos municípios entre 1994 a 1999, a despeito das configurações partidárias locais e condições socioeconômicas, possuíam serviços e uma lógica de implementação muito semelhantes. Com estrutura precarizada (em geral a assistência situava-se como departamento da saúde); número reduzido de funcionários, e com a forte presença de

entidades filantrópicas e igrejas na prestação de serviços (sobretudo nos municípios do Vale dos Sinos), a assistência social na RMPA, no início de adesão à LOAS parecia contrariar os preceitos da *descentralização como panaceia* (MATOS, 1989), na medida em que a eficiência na prestação dos serviços e na garantia de direitos não pode ser facilmente concluída através da análise dos casos.

No que diz respeito à formulação da política de assistência social e sua implementação o quadro abaixo fornece um panorama representativo.

Quadro 1 – Caracterização da assistência social a partir da implantação municipal de 1994 a 1999 (Governo FHC- PSDB)

Município	Serviços existentes	Agente formulador	Agente implementador	Estrutura institucional
Alvorada (1997-1999)	Plantão Social	Município	Município	Departamento da Saúde
	Núcleo de Ação Comunitária	Município	Município	
	Centro Social Urbano	Município	Município	
	Abrigo Criança e Adolescente	Município	Município	
Canoas (1994-1999)	Plantão social	Município	Município	Departamento da Saúde
	Creches	Município	Município	
	2 Abrigos	Município	Município	
São Leopoldo (1994-2000)	Plantão Social (amparo à drogadição)	Município e igreja - pastorais	Município e igreja	Secretaria de Ação Social (1994 1997)
	Creches – lares vicinais	Município	Entidades privadas	Departamento da saúde e habitação (1998 -1999)
	Abrigamento (Lar da Marlene)	Município	Entidades privadas	
Viamão (1995 - 1998)	Plantão social	Município	Município	Departamento da Saúde
	8 Creches	Município	Município	
	2 abrigos	Município	Município	

Fonte: Elaboração própria – a partir dos dados da SAGI – MDS

Do ponto de vista das Relações federativas na implementação dos serviços no período, é simples notar que não figuravam programas federais, tampouco estaduais na política de assistência social municipal. Conforme apontado, com o município

responsabilizado pela execução de serviços sociais pela CF/88 e o processo de descentralização, houve o esvaziamento da esfera estadual no âmbito das competências executivas, restando papéis como o assessoramento e atuação em situações emergenciais, ficando o município, na linha direta do ‘planejamento’ e execução dos serviços.

Ademais, em um contexto político federal em que havia o alinhamento aos preceitos neoliberais voltados ao enxugamento de gastos e baixa prioridade às políticas sociais, sobretudo de assistência social, pode-se afirmar que a formulação da política cabia quase exclusivamente ao executivo municipal.

No entanto, apesar de tal autonomia para formular a política de acordo com a demanda populacional, muitos municípios descapitalizados por conta do processo recessivo que assolava o país e das próprias fragilidades estruturais que marcam a sua história, clamam por apoio e coordenação do governo federal.

Em fins da década de 1990 e início de 2000 quando os municípios iniciam a tentativa de implementação da assistência buscando os princípios da LOAS, algumas mudanças no quadro dos serviços e da estrutura da assistência começam a se processar ainda que de forma modesta.

Institui-se o serviço ASEMA (Assistência em Meio aberto), previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, como um serviço dirigido a crianças e adolescentes em turno inverso ao da escola em que são executadas atividades voltadas ao desenvolvimento e socialização. Complementarmente, são propostas ações com as famílias, escola e comunidade; Nestes anos, igualmente, inicia-se um processo de realização de concursos públicos para a assistência social. Outra mudança ocorreu no serviço *-plantão social* - que foi descentralizado para bairros transformando-se em Núcleos de Atendimento à Família (NAIF) e Orientação e Apoio Sócio-Familiar (OASF) mais próximos das residências das famílias. Este modelo ainda que incipiente e dependente exclusivamente das condições locais de implementação parece ser a origem do que posteriormente transformou-se em Centro de Referência da Assistência Social e Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF com o SUAS.

Ademais dois outros programas Federais, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI - e o Agente Jovem passam a figurar igualmente nos contextos municipais. No entanto, em que pese alguns escassos programas federais e o apoio estadual, a formulação e implementação da maioria dos serviços de assistência social permaneciam ainda majoritariamente sobre a responsabilidade dos municípios que

implementavam as ideias contidas na LOAS de acordo com sua leitura e prioridade política.

Em municípios com estruturas e legados prévios desse serviço público percebe-se algumas diferenças qualitativas na implementação das ações de assistência, cujo conteúdo liga-se mais a uma concepção de garantia de direitos.

Nos casos de Alvorada e Viamão são ilustrativos nesse sentido. Por serem os municípios mais pobres⁶ da RMPA e com uma conjuntura política municipal governada pelo Partido dos Trabalhadores, cuja bandeira política se estruturava prioritariamente em torno da questão social, o início da trajetória de constituição de uma política de assistência em consonância com a LOAS dá-se mais cedo que os demais municípios. Desta forma, nestes dois municípios havia constituída uma estrutura pública mínima, assim como, o engajamento profissional para a profissionalização da área. No entanto, no caso de Canoas e São Leopoldo, com o forte enraizamento das entidades filantrópicas ligadas à Igreja, e uma conjuntura política local presidida por partidos políticos (PSDB e PMDB) cuja bandeira política não se estruturava prioritariamente em torno da questão social, iniciam a trajetória de constituição de uma rede pública e adequação a LOAS tardiamente.

De acordo com as entrevistadas de Canoas e São Leopoldo, quando questionadas sobre o principal agente formulador de serviços na época (entre 1999 e 2002) referem que as entidades privadas, as ONG's e as igrejas tinham um papel preponderante se comparado ao poder público no município. Conforme relato

“nós tínhamos as entidades e ONG'S muito fortes fazendo o trabalho da assistência, com crianças, adolescentes, famílias e idosos também (...) nós mesmos encaminhávamos por não conseguir dar conta. Nós tínhamos muita dificuldade, pois as entidades associavam os atendimentos das famílias ao um rancho básico. Se participassem das reuniões e palestras ganhavam um rancho. Não vinham nunca para receber profissionalização vinham por conta da alimentação” (Entrevista nº 6).

Sintetizando, através da análise dos relatos de entrevista, pode-se perceber que no contexto de fins da década de 1990, as RIG's na implementação da assistência social na RMPA, refletiam a lógica da agenda política do país que investia em programas de estabilização e no campo de políticas sociais em modelos focalizados delegando a gerência da política de assistência social à completa gestão municipal. Deste modo todo o ciclo de políticas públicas era definido e realizado em âmbito local por conta do

⁶ No que diz respeito ao PIB *per capita* dos municípios temos o seguinte panorama: Alvorada (7.853,42 reais), Canoas (47.711,11 reais), São Leopoldo (19.442,30 reais) e Viamão (9.217,69 reais)

insuficiente apoio dos demais entes federativos. O relato dos entrevistados sobre a avaliação do pacto federativo na implementação da assistência da época reflete este panorama. Nos sentíamos “sozinhos”; “Soltos”; “isolados”; “os municípios tiveram que se adequar, com ou em condições” (Entrevistadas nº 6; 7;1;5).

4 A Implementação da política de Assistência Social no governo Lula: autonomia para que?

Diante do fracasso da implementação das políticas do Consenso Washington na década de 1990 nos países da América Latina, que deixou um pesado legado social e institucional, como o aumento da pobreza, da desigualdade e exclusão social, somados à precarização da capacidade estatal de implementar políticas públicas (CHANG, 2003; 2008; DINIZ 2007), o início do século XXI vai representar para região um novo momento marcado pela inflexão de governos de centro-esquerda⁷ (FIORI, 2007) que propõem uma nova agenda governativa e reacendem a discussão sobre o papel do Estado na recuperação do desenvolvimento atrelado à soberania nacional.

No caso brasileiro, a eleição de Lula para a presidência do Brasil, expressou uma ampla aspiração pela mudança do modelo implementado com bases nas diretrizes neoliberais [...] *A nova agenda pós-neoliberal está, assim, definida por uma preocupação com a retomada do crescimento sob a égide de um novo modelo de desenvolvimento nas quais as políticas sociais assumem lugar estratégico* (DINIZ E BOSCHI 2007, p.10).

Neste sentido, ao contrário de propostas de reforma do Estado que buscaram “mover a política e os controles administrativos à distância do centro político do governo” (PETERS, 2005), por meio de processos como a descentralização, a desconcentração e a delegação de poder, a nova onda reformista buscou retomar seu papel na coordenação de políticas públicas, principalmente na área da proteção social que foi tratada de maneira residual e com cunho compensatório nas décadas anteriores.

É neste sentido que no projeto do governo Lula articulará um conjunto de investimentos para dinamizar o mercado de consumo interno, partindo do investimento em políticas de emprego e renda⁸, na valorização do salário mínimo, na ampliação de

⁷Iniciado em 2002 no Brasil, através da eleição de um operário ligado ao Partido dos Trabalhadores, tal movimento se fez seguir pela região com as eleições de Kirchner na Argentina (2003), Evo Morales na Bolívia (2005), de uma militante socialista no Chile – Michele Bachelet (2006), entre outros.

⁸No balanço de oito anos de governo de Lula (BRASIL, 2010) pode-se notar no campo de geração de empregos foram gerados 14 milhões de empregos até junho de 2010. Em relação ao salário mínimo

crédito e, sobretudo, em políticas de inclusão social que passam por Programas de Transferência Condicionada de renda, (PTC's), articuladas a estratégias de proteção social não contributiva como a assistência social, no atendimento e prevenção às vulnerabilidades sociais (BRASIL, 2010)

No que diz respeito às políticas sociais, os investimentos na área refletem a prioridade destacada no seu Planejamento Plurianual. Os GSF's, durante o governo Lula, totalizaram R\$ 3.789,6 bilhões, com média anual de 14,25% do PIB nacional do período. Deste montante, R\$ 242 bilhões foram investidos diretamente em assistência social, representando uma fatia de 6,39% do GSF durante o período parcela semelhante à educação que conta com um investimento de R\$ 231,9 bilhões (6,12% do GSF). Se compararmos a trajetória dos gastos em assistência social entre os anos de 1995 e 2010 é verificado um crescimento anual nos investimentos. No entanto, se durante o período FHC os gastos passaram de R\$ 1,7 bilhões (0,08% do PIB) para R\$ 15,8 bilhões (0,6% do PIB), a partir de 2003, os investimentos continuaram crescendo atingindo, em 2010 o montante de R\$ 44,2 bilhões, ou seja, 1,07% do PIB nacional evidenciando a importância do campo para o governo federal.

Através deste panorama, percebe-se que no campo dos investimentos destinados à proteção social não contributiva, houve um impulso adicional no período. Investimentos estes que não se restringiram ao campo financeiro espalhando-se para o campo institucional com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e do SUAS em 2004 que buscou efetivamente romper com o modelo de serviços fragmentado e contaminado por práticas clientelistas, predominantes até então.

Estes avanços representaram a aspiração de um conjunto de atores sociais dos diferentes níveis governamentais⁹ que desde a LOAS enfatizam a necessidade da profissionalização da assistência. No entanto, diante da fragilidade da estruturação dos serviços de assistência em âmbito local (como evidenciado no trabalho) como criar uma concepção nacional de proteção social? Como trazer os 26 estados e 5.570 municípios para assumirem as propostas e as efetivarem?

houve uma valorização de 74%, saindo de uma casa de US\$ 77 em 2003 para US\$ 291 em 2010, beneficiando em torno de 45,9 milhões de pessoas que tiveram a renda mensal aumentada.

⁹ A partir de 2004, a atuação da equipe de profissionais da área que compôs a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) direciona-se fortemente para a criação do SUAS, aprovado na IV Conferência Nacional, realizada em dezembro de 2003 (IV Conferência Nacional de Assistência Social)

Com efeito, a criação do MDS em 2004 buscou realizar a articulação e a centralização das políticas de segurança alimentar, de transferências diretas de renda, assim como de assistência social, antes dispersas em dois distintos ministérios (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA; Ministério de Assistência Social – MAS) para superar a desarticulação horizontal ou intersetorial vigente nesta área desde sua origem. Já a criação do SUAS, buscou instituir novas regras, metas e objetivos na prestação de serviços assistenciais em nível nacional, para superar o passado clientelista e ineficaz que marcam a área.

Assim, ao contrário do governo anterior que descentralizou a responsabilidade pelo ciclo completo da política de assistência social para os níveis mais baixos de governo, com o governo Lula retoma-se o processo de coordenação nacional, através de um conjunto de instrumentos que financiam, normatizam, monitoram e avaliam a política pública. Entretanto, diferentemente do que se propala no senso comum, isso não pode ser caracterizado simplesmente como uma ação de centralização da política. Embora tenha existido forte peso do governo federal na condução dessa política pública, os processos de construção e planejamento passavam por instâncias e processos participativos nos três níveis de governo, na tentativa de concretizar ações profissionais e públicas de assistência social em território nacional.

Com efeito, desde a instituição da Política Nacional de Assistência Social de 2004, as Normas Operacionais Básicas - NOB'S de 2005, 2010, 2012, buscou configurar uma concepção de Sistema Orgânico da Política pública de AS em que a articulação entre as três esferas de governo constitui-se elemento fundamental, a exemplo do Sistema Único de Saúde. O SUAS a partir de então estabeleceu a regulação e a organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais onde todos os entes federados têm responsabilidades na implementação da política de AS com atribuições¹⁰ específicas estabelecidas na Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS).

Para evitar paralelismos e fragmentação de ações, o SUAS classificou a organização das ações da AS por níveis de proteção (básica, média e alta complexidade), o que possibilitou a construção de uma referência unitária, em todo o

¹⁰ De acordo com as novas regras, cabe à União a coordenação e o estabelecimento de normas gerais, enquanto aos estados e aos municípios cabe a coordenação e a execução dos programas (BRASIL, 2004). Ainda, estabeleceu-se que cada esfera federativa possui a tarefa de coordenar, formular e cofinanciar as ações, além de monitorar, avaliar e sistematizar informações pertinentes a sua esfera de atuação.

território nacional, de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento dos serviços (BRASIL, 2010).

Outra novidade foi a maior fiscalização da utilização dos recursos federais nos municípios. Estes, para terem acesso aos recursos do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), necessitam prestar contas anualmente através do Relatório Anual de Gestão, renovar o plano de Assistência Social de quatro em quatro anos e manter ativo o conselho municipal como instância de participação popular. Alia-se aos novos instrumentos produzidos no Governo Federal para coordenar a política de Assistência Social, a criação da Secretaria de Gestão da Informação (SAGI-MDS), que permitiu monitorar centralmente as ações de assistência em âmbito nacional, produzir dados e informações que auxiliam no processo de planejamento da política pública em nível nacional e local.

Não foram poucos os esforços feitos pelo governo Federal para inverter a lógica da gestão e operação da assistência social. As Normas Operacionais Básicas, o Sistema de Monitoramento e Avaliação nacional e todos os mecanismos de gestão inovadores apontam para a consolidação de um sistema com capacidade de romper com o passado assistencialista e de feições pouco públicas, embora ainda dependa de fortes esforços governamentais e da sociedade civil na sua institucionalização para além do ciclo político-partidário.

Pode-se afirmar que as mudanças em curso no campo da assistência não foram pequenas. Desde sua instituição, em 2005, houve uma grande adesão por parte dos municípios ao SUAS. Até 2010, dos 5564 municípios brasileiros, 5.526 (99,3%) estavam habilitados em algum dos níveis de gestão estabelecidos pela NOB SUAS 2005 e apenas 38 municípios (0,7%) não o estavam.

Por conseguinte, nos últimos anos houve a crescente institucionalização da assistência social no Brasil, por meio de instalações de equipamentos públicos. Até 2010, onde foram implantados no país 7.475 novos CRAS, em 5.254 municípios (95% dos municípios brasileiros) e 2.109 novos CREAS; Dados do Censo SUAS de 2011 apontam igualmente que 75% dos municípios brasileiros contam com secretarias municipais exclusivas em contraposição ao período anterior em que a assistência constava como um departamento da saúde, habitação, etc. A estruturação e a implantação dos serviços como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF e o serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculos (que em 2008 registrou

sua oferta em todos CRAS e 91% respectivamente), substituiu os antigos plantões sociais e ASEMA, indicando uma maior padronização dos serviços.

Além disso, o aporte de recursos humanos para a área foi significativo. De acordo com o Censo SUAS de 2010, houve um crescimento de profissionais entre 2005 a 2010 de 9,6% ao ano, totalizando 232.085 profissionais, sendo que 47% é composto por vínculos estáveis. Embora estudos recentes apontem para esta fragilidade do SUAS - funcionários com vínculo precário - (BRASIL, 2013), não se pode negar o avanço em curso.

Os casos da RMPA refletem esta institucionalização da assistência social no país. Todos os municípios aderiram ao SUAS em 2005, a despeito da conjuntura político partidária local; incrementaram seus recursos humanos, criaram ou adaptaram suas estruturas pré-existentes às novas normas impostas pelo SUAS, conforme indica o quadro abaixo.

Quadro 2 - Caracterização do SUAS nos municípios da RMPA de 2005 a 2013

Municípios RMPA	Adesão SUAS	CRAS em 2013		CREAS em 2013		Órgão em 2013
		N.º	Funcionários	N.º	Funcionários	
Viamão	ago/05	5	169	1	33	Secretaria conjunta
Alvorada	ago/05	5	196	1	48	Secretaria conjunta
Canoas	dez/05	5	80	2	36	Secretaria exclusiva
São Leopoldo	ago/05	5	196	1	59	Secretaria exclusiva

Fonte: Elaboração própria – a partir dos dados da SAGI – MDS

A partir da pactuação aos SUAS o desafio aos gestores e técnicos locais, ao contrário do ocorrido até então (em que necessitavam formular sua agenda de programas e ações de assistência de forma isolada e muitas vezes voluntária), passa a ser a adequação ao sistema público e a implementação da política tal qual é formulada no centro.

Quando questionado aos entrevistados como interpretam e avaliam este novo quadro, referem os avanços e do ponto de vista do reconhecimento político entre as demais políticas públicas, seja pela profissionalização dos serviços, aumento de equipamentos públicos e de recursos humanos.

“O SUAS veio materializar de uma forma administrativa, política e pedagógica a assistência social como Política Pública; O SUAS com suas orientações técnicas fez com que refletíssemos e qualificássemos os serviços conforme as orientações. Tínhamos garantias técnicas – alinhamento” (Entrevista nº1).

“Os técnicos de nível superior dão uma qualidade, claro sabemos que alguns CRAS podem ser mais organizados que outros, no entanto, não temos mais cada técnico fazendo do jeito que entende. Agora eles sabem o que tem que fazer, eles vão atrás e exigem” (Entrevista nº 7).

Por outro lado, referem que a padronização imposta pelo SUAS dificulta a implementação na “ponta”, devido ao distanciamento entre a realidade dos formuladores e dos implementadores e ao “engessamento” das ações. Ao mesmo tempo em que concordam e se satisfazem com o apoio e coordenação federal, reclamam a perda de autonomia para implementar as ações de acordo com as peculiaridades locais.

Nesta lógica, todos os entrevistados quando questionados se percebem alterações na relação entre os formuladores e implementadores da política de assistência com a instituição do SUAS, referem que sim, sendo o principal propositor o governo federal (levando em conta os processos de participação da sociedade civil) e o principal implementador, o município. Em todos os casos da pesquisa, assume-se que o papel de implementador de uma política nacionalmente formulada, a despeito da subtração de sua autonomia para formular, é uma tarefa complexa que requer dedicação e investimentos dos governos locais. De uma forma geral os municípios sentem-se mais respaldados pela União e com maiores condições de fazer a política pública avançar do que em períodos precedentes em que ficavam “reféns” das opções políticas locais.

No que diz respeito ao quadro de serviços prestados nos quatro municípios da RMPA, todos possuem os mesmos serviços pactuados no SUAS com pequenas variações. Prioritariamente figuram os programas federais nas ações de assistência local. Percebe-se ainda que, apesar dos municípios executarem os mesmos serviços, há casos como o de Viamão em que na alta complexidade realiza apenas metade dos seis programas estabelecidos no SUAS e no caso de Canoas, é o único município com equipes volantes na proteção básica corroborando tal discricionariedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme buscamos evidenciar nesse artigo através da análise de implementação da assistência nos municípios da RMPA, pode-se perceber que as mesmas foram alteradas com a adesão ao SUAS, de forma que ao contrário do ocorrido no período FHC, não são mais os municípios os responsáveis por formular e dar conta de todo o ciclo de políticas públicas de forma isolada.

Ao contrário, além do campo da formulação passar por instâncias participativas consolidadas, como os conselhos e conferências que se aprofundam com o governo Lula, a União retoma seu papel de coordenador, assumindo em grande medida a formulação nacional da assistência social. Por sua vez, os municípios estudados utilizam sua margem de autonomia no que tange à execução dos serviços, imprimindo verdadeiros esforços pela adequação ao sistema.

Se podemos, contudo, a partir destas evidências empíricas inferir que existe uma re-centralização das relações intergovernamentais na assistência social a despeito de toda a orientação da PNAS apontar para aspectos descentralizantes, parece não haver evidências suficientes.

Ao contrário de enquadrarmos tal arranjo institucional como centralizado, como comumente se propala no campo das opiniões, é mais apropriado pensar que políticas que se pretendam nacionais e com resolutividade social ampla, dependem de coordenação estatal. Se conforme Peters (2012) “coordenar implica obrigatoriamente algum grau de centralização”, é mais apropriado concluirmos que estamos sob a vigência de um novo pacto federativo onde cabe à união o controle central sobre alguns elementos chave, como orçamento, pessoal e elaboração de políticas públicas através de um estilo de direção suave que aproveita os aspectos positivos de cada unidade.

Por seu turno os municípios como implementadores também não podem ser facilmente enquadrados como tutelados, uma vez que contam com autonomia federativa suficiente para decidir se aderem ou não ao modelo nacional. Nesse sentido, não há sentido em levar a diante análises maniqueístas em torno da descentralização e centralização, que afirmam existir correspondência entre descentralização, eficiência e democracia; e centralização, autoritarismo e ineficiência; uma vez que são inegáveis os avanços nas políticas sociais brasileiras da última década, que associaram maiores níveis de coordenação e regulação federal em prol de execução do projeto nacional de desenvolvimento econômico com inclusão social.

Cabe ressaltar que esse modelo tem sido tomado como referência internacional para a gestão de políticas sociais, as quais passam a ser cada vez mais reconhecidas

como indispensáveis para o desenvolvimento econômico dos países periféricos, sobretudo da América Latina (CEPAL, 2014). Frente a esse novo contexto, os discursos e as práticas descentralizadoras parecem não gozar da mesma unanimidade da década de 1990, sendo um conceito em constante reinterpretação. Atualmente, propõe-se refletir sobre a necessidade de coordenação estatal e federativa para a realização das políticas públicas, em que, respeitando as peculiaridades e vozes locais, não se prescindia do governo federal na sua tarefa regular, articular e até mesmo implementar programas de interesse nacional.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67. 2005.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os barões da Federação: Os governadores e a redemocratização brasileira. Ed Hucitec, São Paulo, 1998

_____, F. L.; FRANZESE, C. **Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. 1 ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007.

_____, Fernando Luiz. **Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil.** In: Fleury Sonia (org). Democracia, Descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

AFFONSO, R. B. A. **Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil.** São Paulo em Perspectiva - O Novo Município: economia e política local, São Paulo, v. 10, n. 03, 1996.

ALMEIDA, M. H. T. **Federalismo e políticas sociais.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108. 1995.

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

_____, M. H. T.; CARNEIRO, L. P. **Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil.** *Opinião Publica*, vol.9, nº1, Maio 2003, p.124-147

ARRETCHE, M. **Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas?** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, Martha. **Estado Federativo e políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. Rio de Janeiro: Renavan; São Paulo: FAPESP, 2000

ARRETCHE, Martha. **Relações Federativas nas políticas Sociais**. Ed. Soc Campinas, v.23, nº80, p 25-48, set/2002

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

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

BRASIL, Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988** - texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 32, de 2001, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994, - 17. Ed. - Brasília: 405 p. - (Série textos básicos, n. 25).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2011: CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais e Rede Privada**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Unseco, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica NOB/Suas: Construindo as bases para a implantação do sistema único de assistência social**. Brasília, DF: MDS, julho de 2005.

BRASIL. **O Brasil no Rumo Certo: Realizações do Governo Lula**. 2010

BRASIL. **Política Nacional De Assistência Social – PNAS**, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004.

BRASIL. **Programa Bolsa Família: uma Década de Inclusão e Cidadania**. IPEA, 2013

BURGESS, Michael. “**Federalism and federation: a reappraisal**”, in M . Burgess; A.-G.Gagnon (eds.), *Comparative federalism and federation: competing traditions and future developments*. New York, Harvester Wheatsheaf. pp. 3-13. 1993

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

CHANG, Ha-Joo. **Maus Samaritanos: O Mito do Livre Comércio e a história secreta do Capitalismo**. Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2008.

COSTA, Aureliano. Federalismo. In: AVELAR e CINTRA (org). **Sistema Político Brasileiro: Uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad – Adenauer- Stiftung; São Paulo: UNESP, 2007.

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

DINIZ, Eli. Boschi. R.R.; **A difícil Rota do desenvolvimento. Empresários e a Agenda Pós Neoliberal**. Rio de Janeiro, Ed. UFMG/IUPERJ, 2007

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. São Paulo: Tempo social, nov.2003

DRAIBE, Sônia. **As políticas sociais no Regime Militar Brasileiro : 1964 -84**. In: Soares Gláucio; e D'Araujo Celina. 21 anos do Regime Militar. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

ESPING-ANDERSEN, G. *As três economias políticas do Welfare State*. In: Lua Nova – Revista de Cultura Política, 24, São Paulo: CEDEC, 1991

FAORO. Raymundo. **A Formação do Patronato Político Brasileiro**. 5º ed. São Paulo: Ed. Globo, 2012

FERREIRA, G.N. **Centralização e Descentralização no Império: O debate entre Tavarez Bastos e Visconde do Uruguai**. SP, Ed.34, 1999

FIORI, J.L. **Olhando para esquerda Latino-americana**. In DINIZ, Eli (org). **Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no Novo Milênio**. Rio de Janeiro, FGV, 2007. P 97-125

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Caderno IPEA, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada a, n.11, ago.2007

IPEA. **Gasto Social Federal: Prioridade Macroeconômica no período 1995-2010**. Caderno IPEA, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Nota técnica n.9,set. 2012

JACCOUD. Luciana. **Proteção social no Brasil: debates e desafios**. In. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO, 2009

FIGUEIREDO, R. LAMOUNIER, B. **As cidades que dão certo: Experiências inovadoras na administração pública brasileira**. Brasília: MH comunicação, 1996.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1975

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 democracias**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003

MATTOS, Carlos. **La descentralización? Una Nueva Panacéa Para Impulsionar el Desarrollo Local?** In: cadernos de el Claeg, Montevideú: 56-75. 1989

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. 4º ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010

PEREIRA, Bresser. **Novo Desenvolvimentismo e ortodoxia convencional**. IN: DINIZ, Eli. Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo Milênio. Rio de Janeiro, FGV, 2007

PETERS, G. *Governing from the Center: The Search for Coordination and Coherence*. X RedGov Annual Meeting, University of Brasília. Brasília, 2012

PIERSON. P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press, 2004

SALLUM JUNIOR, Brasília. **Federação, Autoritarismo e Democracia**. Tempo Social – Revista de Sociologia da USP. SP. Vol.8, nº2, out. 1996, pp. 27-52

SANTOS, Wanderley. G. **O Ex Leviatã Brasileiro: Do Voto Disperso ao Clientelismo Concentrado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SOUZA Celina. **Reinventando O Poder Local: Limites e Possibilidades do Federalismo e da Descentralização**. São Paulo em Perspectiva, SAO PAULO, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.

SOUZA Celina; BLUMM, M. H. N. . **Autonomia Política Local em Contextos de Desigualdades Intra e Inter-Regionais**. In: 23º ENANPAD, 1999, Foz do Iguaçu, PR. Anais do 23º Encontro Anual da ANPAD. Belo Horizonte, MG : ANPAD, 1999.

SOUZA, Celina. **Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988** In: Fleury Sonia (org). Democracia, Descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006

SOUZA, Celina. **Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados**. Bib, vol.65, 2008, p.27-48

SPOSATI, A. **O Modelo brasileiro de proteção social não contributiva**. IN: O modelo brasileiro de proteção social não-contributiva: concepções e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil. UNESCO, 2009

STEPAN, Alfred. **Para uma Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos**. Revista Dados, Rio de Janeiro, V.42,n.2, p. 197 -251, abril 1999

WATTS, Ronald. **Sistemas federados comparados**. Ediciones Jurídicas y sociales. Barcelona, 2006.

VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília, Ed. Senado Federal, 1999