

Compreendendo a evolução da assistência social no federalismo brasileiro.

Gabriela Cristina da Silva Lima

RESUMO ESTRUTURADO

Introdução/Problematização: A assistência social atravessou uma série de obstáculos até se consolidar como política pública, mesmo assim, ainda se percebe uma forte presença de estigmas conservadores, os quais associam essa instituição a benevolência e práticas filantrópicas.

Objetivo/proposta: O objetivo deste artigo é entender o crescimento do desenho institucional da assistência social na área pública, durante a evolução do pacto federativo no Brasil. Para tornar essa pesquisa mais objetiva selecionou-se três marcos transitórios importantes na história do federalismo, sendo eles a era Vargas de (1930-1945), transição para um breve período de democracia (1945-1964), e por fim regime militar, até o processo de redemocratização, com a regulamentação da Constituição Federal de 1988 que estruturou as novas bases do federalismo.

Procedimentos Metodológicos (caso aplicável): Para coleta de informações se optou pela pesquisa qualitativa de caráter bibliográfico, assim pretende-se explicar, com base na literatura publicada sobre o tema, como foi o crescimento da assistência social como política pública. Os artigos analisados foram obtidos no portal de pesquisa do Periódico da Capes, em que se analisou apenas os periódicos que tiveram uma revisão de pares para garantir a confiabilidade dos dados analisados.

Principais Resultados: Os resultados da pesquisa apontam que a assistência social começou a ser normatizada na era Vargas por meio do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), posteriormente transformado em Legião Brasileira de Assistência (LBA), que era gerida de modo que se assemelhava mais a filantropia compensatória, com alta seletividade dos atendidos. Esse cenário somente teve uma mudança significativa com a normatização da assistência social como política pública por meio da CF/88, que permitiu a criação de uma série de regulamentos destinados a moldar o seu desenho institucional.

Considerações Finais/Conclusão: Se concluiu que a assistência social passou por um lento processo de consolidação, sendo que somente em 1988, por meio da Constituição Federal, essa foi incorporada como direito social, juntamente com previdência e saúde, além disso por meio da rede SUAS se faz possível sua fortificação nos governos locais. Entender sobre esse tema se faz necessário pois através do conhecimento, é possível aprimorar o alcance das políticas sociais, e permitir que as coordenações intergovernamentais sejam usadas para promover o bem estar social.

Contribuições do Trabalho: Este trabalho visou colaborar com as pesquisas existentes sobre a assistência social, e servir como base para pesquisadores que queriam entender mais sobre essa, se pretende assim contribuir com os debates sobre os impactos históricos do federalismo na consolidação da ossatura de políticas públicas.

Palavras-Chave: Assistência social; Federalismo; Coordenação intergovernamental.

1. Introdução.

Em vista da importância de fomentar o debate acerca da estrutura federativa, as pesquisas científicas voltadas ao entendimento dessa, tiveram um aumento significativo nos últimos anos. Desse modo, o objetivo do presente estudo é compreender e analisar as implicações do federalismo brasileiro e a descentralização das políticas, com ênfase na assistência social.

Busca-se entender a participação dos entes federados sobre essa política, a partir da escolha de três importantes momentos na história brasileira considerados como marcos regulatórios na concretização do federalismo. Sendo eles a era Vargas, marcada pela centralidade do governo federal (1930-1945), transição para a implementação de uma democracia e aumento do poder de influência dos estados (1945-1964). E por fim governo militar, em que se tem a retomada da centralização do poder, até a institucionalização da Constituição federal de 1988 que permitiu a redemocratização e reconhecimento jurídico dos municípios como entes federados junto aos estados (Lopreato, 2020; Abrucio, 2005; Machado, 2014).

Em primeiro momento, fica certo conceituar o termo federalismo, que provém do latim *foedus* que significa aliança, pacto e união, palavras que elucidam bem a essência do Estado federal, marcado pelo rompimento com o Estado absoluto e implementação de um sistema de participação das entidades locais (Coser, 2008; Neme, 2007). Divididas por fronteiras regionais, mas pertencentes a um único poder central que tem como objetivo manter o fortalecimento do Estado e proteção das liberdades.

No Brasil ocorre a descentralização das políticas sociais, em que a criação de normas e regulamentos ficam a cargo do Governo Federal, e sua implementação e execução sob responsabilidade dos estados e municípios (Bercovici, 2002). Desse modo os entes federados detém autonomia para adequar os regulamentos federais, de modo a adaptá-los à sua realidade, sendo assim ocorre o processo de “soberania compartilhada” (Bercovici, 2002). Em que as responsabilidades e atribuições ligadas às políticas sociais passam a fazer parte das relações intergovernamentais, marcada pela importante presença do Governo Federal na tentativa de conter as desigualdades regionais por meio da transferência de recursos (Abrucio, 2005; Bercovici, 2002).

Bercovici, (2002) e Leite e Fonseca, (2011) fazem uma crítica a essa descentralização, a qual eles apontam que ocorreu sem um devido planejamento que estimula-se a coordenação e cooperação entre os entes federados. É implementado um federalismo competitivo, em que as receitas são transferidas, sem que haja um compartilhamento de conhecimento, tecnologia, suporte técnico e de infraestrutura (Bercovici, 2002; Leite; Fonseca, 2011).

Os estados estão se tornam coadjuvantes, se comparado com a participação dos municípios na entrega de políticas, com o intuito de solucionar esse problema, Bercovici, (2002) apoiado por outros autores propõe:

Ou seja, a descentralização deve ser realizada de maneira articulada, não conflitiva, como vem ocorrendo. O desequilíbrio gerado na descentralização é solucionado com uma política planejada de cooperação e coordenação entre União e entes federados,

com os objetivos do desenvolvimento e da promoção da igualação das condições sociais de vida, não com o desmonte puro e simples ou o retrocesso da recentralização de receitas na esfera federal (Bercovici, 2002, p. 22)

Partindo do pressuposto acima, o artigo pretende entender como ocorreu a descentralização das políticas de assistência social nos marcos regulatórios citados anteriormente, por meio de uma pesquisa qualitativa de caráter bibliográfico, realizada por meio de uma busca no portal de Periódicos da Capes.

Ademais a essa introdução esse artigo será dividido em outras 6 seções, a primeira será a metodologia em que será explicado como os artigos usados na pesquisa foram encontrados. A segunda, terceira e quarta seção serão dedicadas ao desenvolvimento do trabalho, com o apontamento da distribuição da assistência social na era Vargas, democratização do país (1945-1964) e governo militar até a implementação da Constituição/88. Na quinta seção será feita uma análise da atual situação do federalismo no Brasil, apontando suas características e singularidades, para concluir na última seção será dedicada às considerações finais.

2. Procedimentos metodológicos.

Neste trabalho se optou pela análise de natureza qualitativa, de caráter bibliográfico dos estudos publicados sobre o federalismo brasileiro e sua relação com as políticas sociais, o qual foi dado ênfase à assistência social. A escolha deste tipo de coleta de informações foi feita devido às vantagens que a natureza qualitativa proporciona, dentre elas pode-se destacar:

produzir um texto ao mesmo tempo fiel aos achados do campo, contextualizado e acessível. A conclusão de uma análise qualitativa deve apresentar um texto capaz de transmitir informações concisas, coerentes e, o mais possível, fidedignas (Minayo, 2012, p. 625).

Ou seja, uma pesquisa feita com base na rigorosidade científica, é capaz de fornecer informações fidedignas ao objetivo e objeto de estudo, por meio de uma maior contextualização e esclarecimento em profundidade dos elementos analisados. Se optou pela revisão bibliográfica para se ter uma maior diversidade das fontes analisadas e poder mostrar os diferentes pontos de vista do federalismo, enriquecendo as discussões sobre esse tema.

Um ponto importante é que essa pesquisa se inspirou em dois artigos para elaborações metodológicas, um deles foi de Francisco Luiz C. Lopreato, (2020) que fez uma análise dos fatores que permitiram a evolução/mudanças do federalismo, nos períodos de 1891 a hoje. Já o segundo foi inspirado na pesquisa de Gisele Aparecida Bovolenta, (2019), que realizou uma reflexão sobre a coordenação dos entes federados na evolução do federalismo, com ênfase na gestão e execução das políticas de assistência social.

Com base nesses dois artigos foi formulado o objetivo de pesquisa e sua delimitação. A coleta dos artigos foi realizada por meio de uma busca no Periódico de Pesquisas da Capes, em que foi pesquisado a palavra chave federalismo. Com o objetivo de garantir a confiabilidade dos dados analisados foi aplicado o filtro: seleção de artigos que tenham passado pela revisão de pares.

3. A assistência social na era Vargas (1930-1945).

De acordo com Lopreato (2020) o federalismo brasileiro surge ligado ao pacto imperial, com o intuito de preservar a unidade territorial, se tem a divisão das atribuições, por meio da centralização do Estado, que fica incumbido de responder pelas obrigações do âmbito nacional e internacional. Já os governos provinciais são encarregados de resolver as pendências de âmbito local e suas “políticas próprias”, os estados eram vistos como os propulsores do elo de ligação entre o Estado central e os municípios (Lopreato, 2020). Uma ressalva a ser feita é que os cargos políticos eram majoritariamente ocupados pela elite cafeeira.

Durante esse período não se tinha presença de políticas sociais voltadas a inibir ou frear as desigualdades sociais, e promover melhora na qualidade de vida das comunidades em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A prática da assistência social era realizada por algumas entidades privadas e pelas instituições ligadas a igreja católica, assim as mazelas sociais eram ligadas ao caráter individual e não de responsabilidade pública.

Sua ruptura parece ocorrer com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, no que ficou conhecido como era Vargas (1930-1945), caracterizada com o aumento da centralização. Um dos principais objetivos dessa fase é a tentativa de romper com a “República Velha” ou “Primeira República”, marcada pela corrupção e forte influência das oligarquias mineiras e paulistas, necessidade de promover o desenvolvimento industrial, reorganizar as forças do poder central e criação de uma nova legislação social (Bovolenta, 2019; Lopreato, 2020).

Foi somente em julho de 1938, pelo Decreto-lei no. 5256 que então foi criado o chamado Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Sendo a primeira instituição a aproximar o campo da assistência social do Estado, mesmo que tendo um papel secundário devido à maior presença das entidades sociais privadas ligadas à filantropia (Boscari; Silva, 2015; Carvalho, 2008). O CNSS era responsável pelos assuntos referentes à proteção social às pessoas em situação de extrema pobreza. No entanto, este surge com um caráter de clientelismo político de modo que as verbas eram administradas de modo que o serviço se assemelhava mais a filantropia (Carvalho, 2008).

O conceito de Direito Social foi mencionado pela primeira vez durante o governo de Vargas, por meio da criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942. Esse surge com a finalidade de prestar serviços às famílias dos militares convocados pela Segunda Guerra Mundial. Sendo que ficou sob a coordenação de Darci Vargas, casada com o presidente Getúlio (Souza, 2016; Boscari; Silva, 2015).

De acordo com esses autores, com o fim da guerra, o foco dessa instituição muda e passa para o auxílio à maternidade, infância, e prestar contribuições emergências às pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. “Assim, surge a primeira instituição de assistência social brasileira, na instância federal, que tem sua gênese marcada pela presença das mulheres e pelo patriotismo (Boscari; Silva, 2015, p. 110)”. Como se pode perceber a assistência social é então fundada com um caráter fortemente paternalista do governo “aos mais necessitados”, e de natureza centralizada. Sendo que no pacto federativo as questões relacionadas a esse tema não eram mencionadas ou tinham baixa adesão dos servidores públicos.

A assistência social surge com características ligadas ao fenômeno do 1º damismo, que é algo muito presente em sociedades sexistas como a brasileira, em que ocorre uma “simbiose” entre vida privada e pública (Sposati, 2007). Essa surge com características ligadas à esfera privada e com certo grau de distanciamento das políticas públicas, devido a isso as funções de coordenação do LBA, passam a ser assumidos pelas esposas dos governantes eleitos, sem que isso fosse encarado como nepotismo (Sposati, 2007).

Essa mesma autora aponta que as principais consequência disso são a inferiorização das pessoas atendidas pelos serviços assistenciais e a criação de um estigma de benevolência do Estado na compensação às desigualdades do mercado liberal:

Fica confortável, também, a ponderação sobre a assistência social quando colocada no âmbito da filantropia de patronos, eclesiais ou leigos, empresários ou benfeitores. Nas duas situações ela parece perfeitamente harmoniosa e própria à relação onde o doador tutela ou subordina aquele que recebe a doação (Sposati, 2007, p. 436).

Durante o governo de Vargas (1930-1945) a assistência social avança de forma muito singela para o campo do setor público, sendo que sua institucionalização ocorre de forma muito fragmentada englobando preceitos clientelistas, ligados também a caridade e a benevolência. A simples menção do direito social pela constituição de 1937 não garante que essa seja vinculada à assistência, nem sua incorporação na agenda governamental de promoção do bem-estar social (Siqueira, 2017).

Como apontado por Carvalho (2008), as políticas sociais tiveram seu início em 1930 e tinham como intuito promover benefícios à população que estava inserida no mercado de trabalho formal, como por exemplo acesso à saúde, previdência, transporte, entre outros. De acordo com esse mesmo autor, os que não possuíam vínculo empregatício permaneciam estagnados na caridade das instituições filantrópicas. Devido a essa dicotomia, se tem um agravamento dos estigmas que agregam a assistência social ao campo da caridade voltada aos mais “pobres”. Não se tem a menção de criar políticas universalistas à população brasileira, mas sim políticas específicas a determinados grupos, que ao invés de combater as desigualdades acabam que a reproduzem, e agravam a exclusão social.

Essa primeira fase de análise do federalismo revela que há o surgimento da assistência social vinculada ao Estado central, mas com características e estigmas ligados ao exercício da benevolência aos ditos “marginalizados”. A implementação de serviços socioassistenciais ocorria entre os municípios e estados de forma mais autônoma, não tendo um caráter de obrigatoriedade por parte da União. Além de se perceber poucas ou inexistentes relações intergovernamentais com o objetivo de garantir o acesso aos direitos sociais a toda população.

Tal cenário é comum em civilizações de origem judaico-cristã em que há forte presença de práticas de caridade ligadas a instituições privadas (Boscari; Silva, 2015). Sposati, (2007) denomina esse fenômeno como “paradigma político na política de assistência social”, a qual tende a rebaixar a assistência como prática eventual, com um alto grau de seletividade e ligada às tradições conservadoras. Tal cenário se torna um empecilho para que essa instituição seja encarada como uma política pública do governo na garantia da cidadania e direitos.

Fica certo elucidar que com o fim do Estado Novo em 1945, se tem a retomada das elites conservadoras ao poder com promessas de restabelecer a democracia e permitir maior autonomia aos governos locais (Haj, 2005; Lopreato, 2020). No entanto, de acordo com esses autores, o que ocorre é o retorno do clientelismo e da descentralização desarticulada do Estado Central, com aumento da autonomia dos estados e municípios na gestão de seus próprios regimes.

4. O federalismo na retomada da democracia (1945-1964).

Em 1946 é instaurada uma nova Constituição Federal que apesar de seus avanços, não conseguiu acabar com a assimetria regional que ainda permanece no século XXI (Lopreato, 2020). De acordo com esse autor os principais feitos dessa são a retomada das eleições nos estados e municípios, aumento da liberdade na arrecadação dos tributos e dos poderes legislativos locais e maior autonomia dos governos locais para organizarem a implementação de recursos.

Com relação à garantia de recursos às áreas específicas, Lopreato (2020) aponta que por meio do art.198 o Governo Federal fica obrigado a encaminhar 3% do total da receita tributária à execução do Plano de Defesa e aos projetos da assistência econômica e social. Tem se um avanço na área financeira da assistência social, no entanto a obrigatoriedade do recurso não vem acompanhada de um aumento da articulação de programas sociais nas relações intergovernamentais. Nem da definição de metas em comum ao combate das desigualdades sociais, que permanecem com um papel secundário nas políticas públicas, que tinham como foco o desenvolvimento industrial e energético.

Em contraponto a esse cenário de desenvolvimento, tem se poucos avanços nas áreas na política de assistência social, permanecendo com uma baixa participação do federalismo e com programas voltados a grupos muito específicos da sociedade. Tal cenário pode ser confirmado se analisarmos as ações do LBA durante esse período, as quais eram voltadas ao combate da pobreza por meio de práticas de caráter assistencialista fragmentadas, preservando as desigualdades entre os brasileiros inseridos no mercado de trabalho formal e os submersos nos serviços precarizados, (Boscari; Silva, 2015).

Por meio dos autores citados nota-se a presença de uma contradição, em que nesse período a redemocratização do país e do aumento do poder de negociação dos estados, não é acompanhada por uma democratização social voltada à garantia dos direitos sociais. Se tem uma estagnação dos serviços socioassistenciais e permanência do seu caráter filantrópico. De acordo com Souza (2016), essas contradições são típicas de países da América Latina, devido a suas economias muito fragilizadas e dependentes, assumindo desse modo, características próprias.

Nesses dois marcos regulatórios analisados até o presente momento se nota um avanço sutil das políticas sociais, e permanência de uma forte presença privada ligada à proteção social. “ (...) no federalismo oligárquico da República Velha ou do período democrático compreendido entre 1946 e 1964, as transformações nas políticas sociais nacionais foram relativamente tímidas” (Machado, 2014, pg. 337)”. Lopreato (2020) afirma esse mesmo raciocínio, e reintegra que apesar das peculiaridades de cada um desses intervalos de tempo, elas podem ser consideradas como participantes de uma

única fase devido suas características em comuns, marcadas pelo baixo avanço das políticas sociais.

5. O federalismo durante o governo militar até a redemocratização (1964-1988).

5.1 Governo militar.

Com a chegada dos militares ao poder no ano de 1964 o Brasil presencia a centralização do pacto federativo, marcado pela ruptura com os princípios democráticos. Entre algumas das principais características desse governo, se destaca a suspensão das eleições diretas, desse modo governadores e prefeitos eram nomeados pelo Governo Central, política administrativa e financeira centralizada, aumento do investimento na industrialização e modernização da economia e internacionalização do mercado interno (Lopreato, 2020; Abrucio, 2005; Duarte, 2021).

Arretche (2002) e Lopreato (2020) destacam que a nova hierarquia do federalismo é marcada pelo aumento do poder da União que passa a ter uma ligação direta com estados e municípios, diminuindo em parte o poder dos estados de negociação com os governos locais. Esses mesmos autores argumentam que há o aumento dos empréstimos concedidos às unidades federadas, no entanto uma ressalva a ser feita é que essa concessão era regulada, e deveria estar alinhada com os objetivos dos planos federais. Além disso, se tem uma regulação do direcionamento dos gastos públicos, as características desse período se assemelhavam mais com o Estado Unitário, do que com a forma federativa (Arretche, 2002; Lopreato, 2020).

Durante o governo militar as políticas sociais ganharam um destaque muito baixo, e nas relações federativas elas não eram mencionadas, o que colaborou com o agravamento das desigualdades sociais. Em 1969 a LBA sofre uma mudança, com o intuito de aproximá-la dos Serviços Sociais, essa passa a ser vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, com articulações próximas à Secretária de Assistência Social, ganhando um caráter profissional (Boscari; Silva, 2015). No entanto Duarte (2021) aponta que essas ações tinham um caráter político no intuito de ganhar apoio das massas trabalhadoras, mas seus efeitos parecem ter efeito contrário, sendo que em 1970, se tem uma queda do valor do salário mínimo e aumento dos índices de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza.

Fica nítido o aumento da linha divisória entre os mais ricos e pobres, e o uso da repressão política na contenção das revoltas populares, que desejavam melhores condições de vida. Tal cenário traz consequências nos dias atuais, em que as massas trabalhadoras não conseguem se articular a um objetivo comum enquanto classe, devido ao histórico de repressões do Estado, inserido no mercado capitalista dependente, que usa da força para manter a ordem (Haj, 2005; Souza, 2016). A má gestão desse período implicou no agravamento das demandas sociais, se por um lado houve o desenvolvimento de setores estratégicos da indústria no país, a não renovabilidade do governo militar coloca em xeque sua permanência:

Além da repressão política e dos retrocessos sociais, o governo de exceção, munido de controles sociais e de contestações políticas, debilitou o setor público, desgastou a infra-estrutura, provocou um surto inflacionário e causou um recuo geral da economia e das contas públicas (Haj, 2005, pg. 46).

Em 1968 o federalismo sofreu um dos seus maiores ataques, por meio da emissão do ato institucional cinco ou (AI-5), decretado pelo presidente Artur da Costa e Silva, o qual restringiu e concentrou a arrecadação tributária dos estados e municípios. Ademais os fundos públicos das unidades federadas tiveram uma perda financeira de 50%, as políticas redistributivas regionais tiveram um aumento dos critérios de repasse, condicionadas as prioridades dos planos federais e desmonte da autonomia das unidades federadas (Bovolenta, 2019; Lopreato, 2020). Esses e outros fatores foram cruciais ao fim do regime militar em 1985 e início do processo de redemocratização brasileira.

No Brasil como apontado por Sposati (2007) a luta pelo Estado Democrático de Direito se mescla com as reivindicações pela expansão do acesso aos direitos sociais nos anos de 1980. Diferentemente do que ocorre na Europa em que a implementação do Estado de Bem Estar Social começa a ocorrer em 1945, essa disfunção temporal vai ser determinante na diferença da construção das políticas sociais nesses países (Sposati, 2007). O processo de redemocratização brasileira começa a ocorrer nos anos de 1980, dentre suas principais reivindicações se destaca o desejo do aumento da descentralização de políticas públicas, maior autonomia das unidades federadas, descontentamento popular, principalmente pelas manifestações a favor da retomada das eleições e maior divisão da arrecadação tributária e financeira.

Se nota um desgaste do governo militar simbolizado pela centralização radical dos processos decisórios, além das inúmeras denúncias de corrupção, que levam os partidos de esquerda e direita a se posicionarem em conjunto pela defesa da descentralização (Arretche, 2002). A junção desses múltiplos fatores marca o fim desse governo.

5.2 Redemocratização brasileira e os processos de descentralização da assistência social.

O período de redemocratização foi heterogêneo, tendo como seu principal propósito regular o pacto federativo, garantir a permanência da democracia e articulação dos três poderes (legislativo, executivo e judiciário). Além disso, por meio da constituição foram instauradas novas regras de execução das políticas públicas, com definições específicas das atribuições financeiras dos governos e hierarquização das normas legais e de suas competências (Machado, 2014).

Haj (2005) aponta que apesar da Constituição trazer avanços normativos no campo dos direitos sociais, esses tiveram algumas limitações, como por exemplo ausência de uma política de promoção do desenvolvimento da capacidade administrativa dos entes federados para lidar com as novas atribuições que lhes foram encarregados e transferências financeiras inadequadas às novas demandas. Para Bercovici (2002) o grande impasse das novas “repartições de renda” é que essas ocorrem sem um planejamento do Governo Federal para articular as competências nos diferentes níveis de governo.

O governo de José Sarney (1985-1990) e Fernando Collor (1990-1992) foram marcados por períodos de austeridade nas políticas sociais. Mesmo após a institucionalização da CF/88, se inicia um movimento do Governo de descentralização dos gastos com a assistência social e aumento da responsabilização das unidades federadas, no que ficou conhecido como “operação desmonte” (Abrucio, 2005,

Bercovici, 2002; Lopreato, 2020). Esses mesmos autores apontam que essa foi uma operação fracassada, mas que mesmo assim, acarretou atrasos na consolidação da cidadania e institucionalização dos serviços socioassistenciais como direitos. A situação só não foi mais grave devido a um aumento dos gastos dos entes federados destinados às políticas públicas, o que permitiu um sustento temporário dessas (Bercovici, 2002, *et. al*).

Os preceitos constitucionais começam a ser implementados de fato com a chegada de Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao poder, caracterizado por reformas na atuação do Governo, na estrutura federativa, definições das regras fiscais e tributárias, além do avanço na assistência social com normatização dos gastos sociais (Lopreato, 2020). Complementado, Abrucio, (2005) aponta que combater o “estadualismo predatório” e a ausência de coordenação eram um dos principais objetivos de FHC, além de promover estabilidade na economia por meio do Plano Real. Ademais se percebe avanços no Ministério da Assistência Social, que passa a ter um papel importante na assessoria e indução dos entes federados e criação de importantes políticas de distribuição de renda a população ,como por exemplo, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Renda Mínima, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e o Vale-Gás (Abrucio, 2005).

Com a implementação dessas políticas FHC busca reduzir as desigualdades socioeconômicas e implementar ações de erradicação a pobreza, em parceria com a gestão local, se tem assim um avanço em conjunto das políticas sociais e do pacto federalista e da definição de metas em comum entre os entes federados, como Abrucio (2005) aponta:

Buscou-se, com tais medidas, atacar diretamente a pobreza por meio de políticas nacionais, as quais podem ser realizadas em parceria com outros instrumentos de gestão local, mas com a garantia de uma verba federal padronizada. O pressuposto dessas ações era que em problemas de origem redistributiva, particularmente em uma federação, é necessária a atuação do governo federal para evitar o agravamento das desigualdades (Abrucio, 2005, pg. 53)

O novo arranjo federativo traz redefinições dos papéis das unidades federadas nas políticas de assistência social, em que os municípios ganham relativo papel de destaque, em contrapartida os estados são rebaixados a coadjuvantes, não tendo uma definição clara de suas funções (Bovolenta, 2019; Lopreato, 2020). Esses mesmos autores apontam, a ocorrência de uma municipalização das políticas sociais, aumento da relação direta entre União e prefeituras, em que os estados são encarregados de um papel de suporte mal definido. Como base na visão da literatura se percebe que como consequência disso, tem-se o aumento das verbas municipais e federais para serviços socioassistenciais e uma queda dos recursos estaduais.

Com a redemocratização se tem o aumento da descentralização das políticas de assistência social, bem como da educação e saúde (Leite; Fonseca, 2011). Ao se realizar uma analogia entre essas três políticas, no caso da assistência social, a União fica incumbida das normas, regulamentos e apoio financeiro, já os estados e municípios são encarregados da execução, na educação o cenário é mais complexo com atribuições de competências comuns e definições de competências prioritárias entre os entes federados, no chamado regime de colaboração (Machado, 2014).

Em contraponto a descentralização da assistência, se tem uma maior centralidade dos programas de transferência de renda pelo Governo Federal, que tiveram um relativo aumento nos anos 90, sem a participação dos poderes regionais, além disso se tem a junção de alguns programas federais e aumento das relações intersetoriais (Leite; Fonseca, 2011), “Como se sabe, em 2005, o Bolsa Família incorporou os benefícios das Bolsas Escola, Alimentação e Amamentação, além do Vale Gás e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (Leite; Fonseca, 2011, pg. 100)”.

Um importante avanço normativo que a Constituição Federal de 1988 trouxe para a assistência social foi seu reconhecimento como política pública de direito social, incorporada no tripé da seguridade social juntamente com a saúde e previdência, tendo assim um caráter mais autônomo, vinculado ao Estado de direito (Bezerra; Silva, 2017; Duarte, 2021).

Esses mesmos autores apontam que esse marco regulatório vai ser crucial para posteriormente ser institucionalizado a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) em 1993, a qual redefine as diretrizes da assistência social e das atribuições a serem realizadas pelas entes federados na garantia de proteção social e da melhora das condições de vida dos brasileiros. Além disso, essa permite maiores ações integradas entre âmbitos públicos e privados e estabelece que os valores socioassistenciais sejam compartilhados nas relações intergovernamentais.

Complementado os apontamentos acima, assim como os programas de transferência de renda, se nota um aumento nas transferências intergovernamentais para a assistência social. Machado (2014) aponta que desde 1995, os entes federados têm investido mais na assistência, e que a atuação do Estado Central é crucial na definição de agendas sociais comuns, e na obrigatoriedade de recursos a áreas específicas, “permitirem combinar descentralização de recursos e delimitação de responsabilidades para governos subnacionais (Machado, 2014, pg. 339)”. Bercovici (2002) propõe que a descentralização financeira seja acompanhada da cooperação e articulação entre os níveis de governo, e que isso seja feito de forma gradual, para evitar quebras bruscas de programas sociais e promover maior coordenação federativa.

Abrucio (2005) aponta que ao longo da redemocratização, ocorreu no Brasil o processo de “federalismo compartimentalizado”, o qual cada ente federado busca por um papel específico dentro das políticas sociais, além disso se percebe o “jogo de empurra” de algumas funções públicas, sem uma devida coordenação.

O processo de redemocratização apesar de não conseguir solucionar todos os estigmas e limitações da assistência social, proporcionou uma série de avanços no campo dos direitos sociais, sendo um deles a consolidação da assistência como política pública. Tal ação proporciona que uma série de normas sejam criadas para regular os serviços socioassistenciais, bem como uma melhora na capacidade burocrática, principalmente com a implementação do NOB-RH, que surge com o intuito de garantir um padrão de qualificação dos servidores ligados à assistência social.

6. O desenho político da assistência social na atualidade.

De acordo com Arretche, (2004), a desconfiança gerada por uma possível imposição das elites locais sobre os direitos dos cidadãos, bem como o sentimento de

integração a uma comunidade nacional, se constituem como um importante fator na centralização da autoridade. As políticas sociais foram descentralizadas e suas competências foram atribuídas aos entes federados, através de articulações do Estado Federal, em um formato de concorrência, que ainda se faz muito presente no Brasil.

No caso da assistência social, sua descentralização político-administrativa ocorre por meio de uma articulação de caráter distributivo, principalmente na execução de programas sociais aos municípios, e não contributivos. A interdependência federativa deve ir além de uma hierarquia verticalizada, essa deve ser fundada por ações integradas, que visem manter o equilíbrio federativo e mais deve se ter uma força de autoridade sobre as unidades governamentais (Abrucio, 2005; Bovolenta, 2019).

Bovolenta (2019) aponta que a construção do arranjo federativo brasileiro, tem peculiaridades próprias, em que os interesses das unidades prevalecem sobre os do Estado Nacional. No Brasil se tem um histórico de relação “mal resolvida”, a qual suas consequências são sentidas na implementação das políticas de assistência social, além disso a gestão dessas políticas são em grande parte associadas a ingerência privada (Bovolenta, 2019). Não sendo reconhecidas como políticas públicas integrantes da relação cooperativa do arranjo federativo.

Lopreato, (2020) aponta que se tem um “sistema de partilha” que não ameniza o problema da repartição fiscal, sendo essa uma questão ainda a ser resolvida. Os estados foram os que mais lesados, tendo uma queda acentuada em sua capacidade de arrecadação tributária e de restrições financeiras, em contraponto com a ampliação das capacidades municipais (Lopreato, 2020). Com a intenção de solucionar essa adversidade Bercovici, (2002), propõe uma reformulação dos preceitos constitucionais e implementação de uma distribuição mais equilibrada, pautadas no “princípio da subsidiariedade”.

No caso brasileiro se tem uma prevalência do federalismo centrífugo, ou por desagregação, em que o Estado central é mais próximo dos governos locais, têm assim um aumento da competição e da heterogeneidade dos entes federados (Abrucio, 2005; Leite; Fonseca, 2011; Siqueira, 2017). Desse modo é importante que haja um equilíbrio nas relações federativas centrífugas e centrípetas, e uma maior articulação dos arranjos institucionais e balanceamento da autonomia e interdependência nos diferentes níveis de governo .

Com relação à autonomia devido a esse fator os estados e municípios têm independência na criação de suas agendas governamentais nas áreas sociais (Arretche, 2004). No entanto, um ponto a ser ressaltado é que essa autonomia, não pode ser traduzida como sinônimo de capacidade, em que se percebe que governos locais com maiores capacidades estatais, têm maior sucesso na formulação e implementação de políticas sociais. Em contraste com governos pouco estruturados, e que não detêm as competências necessárias a criação de boas agendas. Assim um aumento da autonomia desvinculado de um amparo do Governo Federal, contribui para a permanência das desigualdades regionais.

Desde a consumação da redemocratização os arranjos federativos no Brasil seguem em um lento processo de mudanças e com poucas atividades de coordenação entre os entes federados. Ademais se percebe uma postura defensiva das articulações constitucionais, em que se tem a atribuição de funções ligadas à assistência social , desvinculadas do caráter de obrigatoriedade, e ligadas a uma avaliação de desempenho

condicionada ao aumento da transferência de renda. Condições essas que não tem se mostrado suficientes para inibir as desigualdades e a competição entre os entes federais.

A coordenação federativa pode ser definida como “um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação (Bercovici, 2002, p.15)”. Em outras palavras, é uma maneira de atribuição das atividades do Estado Central que passam a ser executadas pelos entes federados, de modo conjunto, sem que isso implique perda de autonomia, com o objetivo de atingir o interesse comum. Bercovici (2002) aponta que o real problema do pacto federativo no Brasil não ocorre pela falta de descentralização de encargos, mas sim pela ausência de coordenação e cooperação entre as unidades federadas, esse aponta que falta uma lei complementar ao art. 23, para regular as relações de cooperação.

Machado (2014) aponta que no Brasil o período de Vargas, em comparação com a República Velha e o período de redemocratização (1945-1964), teve uma maior mudança nas políticas de proteção social. “Os períodos de maior mudança e ampliação do sistema de proteção social foram períodos de grande centralização, anulação ou mitigação dos poderes das unidades federadas e autoritarismo” (Machado, 2014, p.337). Arretche (2002) aponta que no Brasil, como nos países latino-americanos, o histórico de governos antidemocráticos, fez com que centralização fosse encarado como sinônimo de autoritarismo, ao passo que federalismo e descentralização estariam ligados a caracteres democráticos, de liberdade e eficiência das políticas públicas.

No entanto, como a autora aponta, são falsas impressões, ao se comparar com os países do sul europeu se nota uma maior centralização das políticas sociais, por meio de “mecanismos de legitimação” que promovam o Estado de Bem-Estar Social (Arretche, 2002). Tal ação tem como objetivo evitar a fragmentação das políticas sociais e que essas fiquem desreguladas a total mercê de interesses políticos, e haja assim um certo um controle por parte do Estado Central. O qual visa padronizar a qualidade dos serviços prestados pelos entes federados e promover melhora na qualidade de vida da população.

Souza (2016) argumenta que, como na América Latina, o Brasil tem um sistema de proteção socioassistencial muito deficitário e excludente em que os trabalhadores precarizados, que não possuem vínculos empregatícios, são excluídos do sistema de proteção social. No entanto se tem uma socialização dos custos dos fundos públicos, que são em grande parte sustentados pelos trabalhadores de baixa renda via pagamento de tributos, e que não se beneficiam com os sistemas de seguridade, mesmo que esses pagueem pela existência desse (Souza, 2016).

Aqui o fundo público é sempre desigualmente dividido entre os gastos sociais e o pagamento da dívida, sendo que essa última tem prioridade absoluta. Reverbera daí a não garantia pelo Estado, dos níveis mínimos de proteção social ao conjunto da classe trabalhadora que possam medir de maneira menos opressora os interesses conflitantes (Souza, 2016, p.56)

Um importante marco para o fortalecimento da assistência no pacto federativo ocorre por meio da instauração da rede de Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que surge com inspiração no desenho constitucional do Sistema Único de Saúde (SUS) e tem como objetivo regular os programas e estratégias de intervenção

dos serviços socioassistenciais (Bezerra; Silva, 2017; Boscari; Silva, 2015; Leite; Fonseca, 2011). Além dessas outras metas do SUAS são:

O SUAS é um instrumento de gestão do sistema de proteção social brasileiro, constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da política de assistência social, prestados diretamente pelas instituições públicas, municipais, estaduais e federais – ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos, órgãos e entidades públicas e fundações mantidas pelo poder público (Boscari; Silva, 2015, pg. 120) .

A rede SUAS, opera definindo os níveis de atenção, para melhor objetividade dos serviços prestados, sendo eles os níveis de alta, média e baixa complexidade e reverbera a importância da cooperação entre os entes federados para garantir a implementação de ações que visem inibir as desigualdades sociais e compactuar com a garantia de proteção social (Bezerra; Silva, 2017).

Por meio do SUAS se nota alguns avanços na assistência social, dentre eles Boscari e Silva (2015) e Bezerra e Silva (2017) destacam desenvolvimento de diretrizes e princípios, hierarquização dos tipos de serviços a serem prestados e concretização de programas e ações coordenadas entre os níveis de governo. “O princípio organizativo da assistência social está baseado num modelo sistêmico e aponta para a ruptura do assistencialismo, da benemerência, de ações fragmentadas, ao sabor dos interesses coronelistas e eleitores” (Boscari; Silva, 2015, pg. 120), sendo assim o SUAS tem um papel importante na quebra de estigmas que rondam o universo da assistência social, e construção de um caráter de direito ligado às políticas públicas, e não mais a benevolência para com os “mais necessitados”.

Machado (2014) também destaca a importância da União nas políticas sociais, principalmente pelas políticas de transferência de recursos, que garantem centralidade na agenda social, por meio de ações de indução aos governos locais dos programas federais, garantindo assim maior aderência e compartilhamento dos serviços socioassistenciais. Assim se percebe avanços na assistência social ao longo dos últimos anos, e que as relações federativas têm contribuído para isso, através da criação de sistema de compartilhamento e melhora nas relações intergovernamentais.

7. Considerações finais.

Para concluir, com esse artigo se pretendeu explicar a relação dos avanços do pacto federativo no Brasil com a institucionalização da assistência social, através da análise de três marcos regulatórios, sendo eles a era Vargas, transição para a democracia e governo militar até a consolidação da Constituição Federal de 1988. A realização dessa pesquisa foi baseada nos artigos de Lopreato (2020) e Bovolenta (2019), e para procedimentos metodológicos foi feita uma pesquisa bibliográfica, para que com base na literatura se obtivesse uma variedade de informações e desse modo cumprir com o objetivo proposto.

Com a criação da LBA se tem a implementação da gênese do que posteriormente vai se consolidar como assistência social, sendo que essa foi criada com características que se assemelhavam a filantropia, além da forte presença do fenômeno do primeiro damismo. Assim se tem a divisão das políticas voltadas às

pessoas incorporadas no mercado de trabalho formal e das sob tutela do Estado, que vão ser caracterizadas de “incapazes” de promover sua subsistência

No período de 1946 a 1964, se percebe que os avanços nas áreas sociais foram muito singelas, e no regime militar a situação segue estagnada, por meio de políticas de proteção social que só atendiam a uma pequena parte da sociedade (Machado, 2014). Além disso, os programas de desenvolvimento econômico aumentaram de forma substancial a dívida pública e corroboram para o crescimento das desigualdades sociais. Assim como apontado por Arretche (2002) o sufocamento do pacto federativo e da democracia, descontentamento popular e as inúmeras denúncias de corrupção levam a queda do regime militar, e colaboram para criação de estigmas da centralidade como sinônimo de autoritarismo.

Assim, com a queda da ditadura, se percebe um movimento de descentralização das políticas públicas por meio da implementação de novas normas. Um ponto a ser destacado é que essas só serão consolidadas no governo de FHC, o qual permite avanços no pacto federativo, combate ao “estadualismo predatório” e maior participação da assistência social no âmbito da administração e de recursos públicos (Abrucio, 2005; Lopreato, 2020). Por meio da CF/88 a assistência social passa a fazer parte do tripé de seguridade social juntamente com a saúde e previdência, ganhando desenho institucional, o qual vai ser fortalecido com a implementação da LOAS em 1993, que organiza as responsabilidades dos entes federados (Bezerra; Silva, 2017; Duarte, 2021).

Bercovici (2002) aponta que o principal entrave do federalismo brasileiro se caracteriza pela falta de coordenação entre as unidades federadas que atuam sem ações de cooperação, para resolver esse impasse ele defende que deve haver uma lei complementar ao art.23. As principais características do federalismo são a presença central da União na área econômica e nas políticas de desenvolvimento regional (Bercovici, 2002). Além disso, essa tem um importante papel na implementação das políticas de indução aos programas da assistência social e de transferências financeiras, com o intuito de diminuir as desigualdades regionais.

Por meio do pacto federativo as atribuições da assistência social passam a ser divididas entre os níveis de governo sendo que a União se responsabiliza pela criação de normas e regulamentos, já os estados e municípios da execução (Bercovici, 2002). Ademais os estados ficaram com um papel de coadjuvantes, com o fenômeno crescente de “municipalização” da assistência social.

Um importante progresso nos serviços socioassistenciais foi a regularização da rede SUAS que surge com o objetivo de organizar o sistema de proteção social dos entes federados e regular as relações entre as organizações de natureza privada e pública na formulação de programas sociais (Boscari; Silva, 2015). Por meio dessa pesquisa se percebeu a evolução da assistência social ao longo da consolidação do pacto federativo, e que mesmo ainda sendo uma área cercada de estigmas, se nota que um aumento da sua presença no universo das políticas e orçamentos públicos.

Essa pesquisa não pretendeu esgotar essa temática, sendo que seu foco foi na evolução do desenho institucional da assistência social, sendo assim ela não visa aprofundar nos conteúdos das políticas, mas sim na sua consolidação como um direito social. A assistência social surge com o intuito de conter as desigualdades, compreendendo que questões como pobreza devem ser tratadas nos púlpitos do Estado, haja vista, que são de responsabilidade pública e não individual. Como

apontado por Sposati (2007) deve ser ter um extensão da assistência social, enquanto política pública na garantia da cidadania, e acabar com práticas assistencialistas fragmentadas que corroboram para o estigma tutelador do Estado para com os mais “pobres” e do conservadorismo.

8. Referências.

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polít.* Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ARRETCHE, M. FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas Políticas sociais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.
- BERCOVICI, G. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de direito sanitário*, v. 3, n. 1, mar. 2002.
- BEZERRA, S. S.; SILVA, L. C. Federalismo e Redes Intergovernamentais: O caso da implementação da Política de Assistência Social. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, ISSN: 2317-921X, 2017.
- BOSCARI, M.; SILVA, F. N. A Trajetória da Assistência Social até se efetivar como política social pública. *Caçador*, v. 4, n.1, p. 108-127, 2015.
- BOVOLenta, G. A. A relação de cooperação (in) existe na Assistência social: apontamentos sobre o Federalismo Brasileiro. *Texto & Contextos*, Porto Alegre, v. 18, n.1, p. 110-120, jan/jun. 2019.
- COSER, Ivo. Federalismo. *Openedition Journals*, n. 55, p. 66-81, 2008.
- CARVALHO, G. F. A Assistência Social no Brasil: Da caridade ao direito, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro. 2008 .
- DUARTE, L. A. A CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: uma introdução ao estudo do trabalho social com famílias. *In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas*, 2021, ambiente virtual. Consciência de classe e lutas sociais na superação da barbárie, 2021.
- HAI, J. A. E. DA ERA VARGAS" A FHC: transições políticas e reformas administrativas. *Revista de Ciências Sociais*, v. 36, n. ½, p.33-51, 2005.
- LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização social pós-1988. *Revista O & S*, Salvador, v.18 - n.56, p. 99-117 - jan/mar. 2011.
- LOPREATO, F. L. C. Federalismo brasileiro:origem, evolução e desafios. *Texto para Discussão*. Unicamp. IE, Campinas, n. 388, jul. 2020.

NEME, E. F. O federalismo como sistema de proteção dos direitos fundamentais. Revista Sequência, n. 55, p. 95-118, dez. 2007.

MACHADO, J. A. Federalismo, poder do veto e coordenação de Políticas Sociais no Brasil pós-1988. Revista O & S, Salvador, v. 21 - n. 69, p. 335-350 - abr/jun. 2014.

MINAYO, M. C. S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. Ciência & Saúde Coletiva, v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012.

SIQUEIRA, D. P. Federalismo, competência e inclusão social: Brasil um país inclusivo? Revista direitos fundam. democ., v. 22, n. 1, p. 102-125, jan/abr. 2017.

SOUZA, C. S. L. Capitalismo dependente e políticas sociais na América Latina, Argumentum, Vitória (ES), v. 8, n. 1, p. 48-60, jan/abr. 2016.

SPOSATI, A. Assistência Social: De ação individual a direito social. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 10, jul./dez. 2007.