

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**MESTRADO**

**MARIA SOLEDAD CAMEJO CASAÑA**

**PROGRAMA DE ASIGNACIÓN FAMILIAR DO PLAN DE EQUIDAD (AFAM-PE)**  
**DO URUGUAI: uma avaliação política da política**

São Luís  
2018

**MARIA SOLEDAD CAMEJO CASAÑA**

**PROGRAMA DE ASIGNACIÓN FAMILIAR DO PLAN DE EQUIDAD (AFAM-PE)**

**DO URUGUAI:** uma avaliação política da política

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para a obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Sociais e Programas Sociais

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup> Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima.

São Luís

2018

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Casaña, Maria Soledad Camejo

Programa de Asignación Familiar do Plan de Equidad (AFAM-PE) do Uruguai:  
uma avaliação política da política / Maria Soledad Camejo Casaña. - 2018.  
90 p.

Orientador(a): Valéria Ferreira Santos de Almada Lima.  
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas,  
Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís - MA,  
2017.

1. Programa Asignación Familiar do Plan de Equidad - Uruguai. 2. Programa de  
Transferência de Renda Condicionada. 3. Avaliação Política. I. Título.

**MARIA SOLEDAD CAMEJO CASAÑA**

**PROGRAMA DE ASIGNACIÓN FAMILIAR DO PLAN DE EQUIDAD (AFAM-PE)  
DO URUGUAI: uma avaliação política da política**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para a obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Sociais e Programas Sociais

Aprovada em \_\_ / \_\_ / \_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Profª Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima (Orientadora)**

Doutora em Políticas Públicas

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

---

**Profª Dra. Cleonice Correia Araujo**

Doutora em Políticas Públicas

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

---

**Profª Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva**

Doutora em Serviço Social

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFAM-PE	Asignación Familiar do Plan de Equidad
ANEP	Administración Nacional de Educacion Pública
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Previsión Social
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
DAES	Departamento de Analisis y Estudios Sociales
DINEM	División Nacional de Evaluación y Monitoreo
ECH	Encuesta Continua de Hogares
ENHA	Encuesta Nacional de Hogares Ampliada
ICC	Índice de Carências Críticas
IECON	Instituto de Economia da Fcultad de Ciencias Económicas
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISI	Industrial Substitutivo de Importações
MEC	Ministerio de Educacion y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PANES	Plan de Atención a la Emergencia Social
PTR	Programas de Transferência de Renda
PTRC	Programa de Transferência de Renda Condicionada
REDIU	Rede de Economistas de Esquerda do Uruguai
SIIAS	Sistema Integral de Información del Área Social

## RESUMO

Esta dissertação apresenta uma avaliação política do programa de “Asignación Familiar do Plano de Equidad” (AFAM-PE) de Uruguai, pelo que se constitui numa avaliação que se concentra na elucidação dos critérios políticos e as diretrizes ideológicas com as que foi formulado este programa. Feito a partir da análise documental, o estudo aborda em primeiro lugar os antecedentes que precedem o programa, num resgate histórico da política de “Asignación Familiar” que tem longa data no Uruguai. Feito isso se aborda o contexto histórico no qual surge o AFAM-PE, pautado especialmente por um conjunto de mudanças propostas pelo governo progressista na matriz de proteção social do país. Especificamente a análise está focado a compreender o sentido e conteúdo adquirido pela proposta de modernizar a rede de assistência e integração social, dentro do qual teve lugar o surgimento do “Ministerio de Desarrollo Social” (MIDES) e os planos de “Emergencia” (PANES) e de “Equidad”. Sendo este último plano o marco dentro do qual surge o programa de AFAM-PE, como um programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), no qual foi colocada uma singular importância como ferramenta de atenção às situações de “vulnerabilidade socioeconômica”. Pela sua vez o estudo também aborda os principais componentes que estruturam este programa em particular, com especial destaque na análise de três elementos, que são os critérios que orientam o montante transferido, a ênfase colocada nas condicionalidades e os critérios estabelecidos para delimitar o acesso ao programa. Da análise feita é possível refletir que este programa em particular, embora tenha sido colocado como a manifestação de um acionar governamental que se propôs atender de forma prioritária os setores mais desfavorecidos da população, em sua estruturação adquiriu uma série de componentes e limitantes que traduzem um ideário neoliberal de culpabilização e responsabilização individual. Em síntese é possível concluir que além da retórica de expansão de direitos sociais que envolve o programa e o próprio “Plan de Equidad”, se apresentam elementos contraditórios. Nesse sentido, a opção política por expandir a assistência como resposta aos processos de pauperização, teve lugar dentro de uma estratégia na qual a tendência é compreender a política social por fora ou inclusive em oposição às relações econômicas, sem colocar as formas de criação e acumulação da riqueza como um problema a intervir.

**Palavras chave:** Programa de Transferência de Renda Condicionada. Pobreza. Modelos de desenvolvimento.

## ABSTRACT

This thesis presents a policy evaluation of the program “Asignacion Familiar from the Plan de Equidad” (AFAM-PE) of Uruguay, so it is an evaluation that focuses on elucidating the political criterion and ideological guidelines with which was formulated this program. Made from the documentary analysis, the study looks first at the background preceding the program, from a historical review of policy “Asignación Familiar”, that has a long-standing in Uruguay. Made this, tackles to the historical context in which the AFAM-PE arises, especially based on a set of changes proposed by the progressive government in a social protection matrix of the country. Specifically the analysis is focused on understanding the meaning and content purchased by the proposal to modernize the network of assistance and social integration, within which took place the emergence of the “Ministerio de Desarrollo Social” (MIDES) and the plans of “Emergencia” (PANES) and “Equidad”. The latter plan is the framework within which emerges the AFAM-PE program as a Rental Income Transfer Program (PTRC), in which was placed a singular importance as tool for attending the situations of "socio-economic vulnerability." For other part, the study also discusses the key components that structure this particular program, with special emphasis on three element analysis, which are the criteria that guide the amount transferred, the emphasis on the conditionality and criteria for defining access to program. From this analysis can reflect that this particular program, although it has been placed as the manifestation of a government act that proposed meet a priority the most disadvantaged sectors of the population, its structure has acquired a number of components and limitation that reflect neoliberal ideas of guilt and individual responsibility. In summary it can be concluded that in addition to social rights expansion rhetoric surrounding the program and own “Plan de Equidad”, appear contradictory elements. In this sense, the policy option for expanding the social assistance in response to the impoverishment processes took place within a strategy in which the tendency is understand social policy out or even in opposition to economic relations without putting the forms of creation and accumulation wealth as a problem to intervene.

**Key words:** Conditional Income Transfer Program. Poverty. Development models.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>A TRAJETÓRIA DE UM PAÍS DEPENDENTE E O DESENVOLVIMENTO DAS PROTEÇÕES SOCIAIS</b>	<b>19</b>
<b>2.1</b>	<b>A formação do Estado moderno Uruguai: as bases de sua intervenção social</b>	<b>21</b>
<b>2.2</b>	<b>O surgimento da Asignación Familiar</b>	<b>24</b>
<b>2.3</b>	<b>A crise do pacto entre as classes sociais</b>	<b>25</b>
<b>2.4</b>	<b>As reconfigurações do papel do Estado</b>	<b>28</b>
<b>2.5</b>	<b>A Asignación Familiar e o processo de sua desvinculação das proteções para os trabalhadores</b>	<b>31</b>
<b>3</b>	<b>SURGIMENTO DA AFAM-PE: o governo progressista e o conjunto de mudanças propostas</b>	<b>35</b>
<b>3.1</b>	<b>A irrupção de um novo discurso político</b>	<b>37</b>
<b>3.2</b>	<b>A orientação do modelo de intervenção estatal no governo progressista</b>	<b>40</b>
<b>3.3</b>	<b>Dois grandes planos focalizados: Plan de Emergencia e Plan de Equidad</b>	<b>43</b>
<b>3.4</b>	<b>Da emergência à permanência: a criação do Plan de Equidad</b>	<b>45</b>
<b>3.5</b>	<b>Das diretrizes que fundamentam o Plan de Equidad</b>	<b>47</b>
<b>3.6</b>	<b>As conceitualizações sobre os problemas atingidos pelo Plan de Equidad e sua forma de resolução</b>	<b>51</b>
<b>3.7</b>	<b>A influencia neoliberal nas reformas progressistas</b>	<b>57</b>
<b>4</b>	<b>ASIGNACIÓN FAMILIAR DO PLAN DE EQUIDAD: a engenharia do Programa</b>	<b>60</b>
<b>4.1</b>	<b>Estruturação do AFAM-PE</b>	<b>61</b>
<b>4.2</b>	<b>A constituição material da transferência: o montante transferido</b>	<b>64</b>
<b>4.3</b>	<b>A ênfase colocada nas condicionalidades para receber o benefício</b>	<b>68</b>
<b>4.4</b>	<b>A configuração dos critérios que delimitam o acesso ao programa</b>	<b>73</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>79</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>84</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho, elaborado no contexto do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, constitui-se em uma avaliação política do programa de *Asignación Familiar* do *Plan de Equidad* (AFAM-PE) do Uruguai.

A opção por estudar este programa particular surge pelo fato de que ele tem se configurado como uma ação governamental de singular importância dentro das políticas sociais implementadas recentemente no Uruguai, a partir da centralidade que tem adquirido a atenção às situações de pobreza, no marco da pretensão de estabelecer mudanças na matriz de proteção social desse país.

Nesse contexto e, dada a posição ocupada pelo programa nas linhas de ação governamental, entendo que se faz necessário e oportuno desenvolver análises que incluam não só os aspectos que tangem à estruturação concreta do mesmo e aos elementos que o compõem, mas também aos fundamentos ético-políticos que o orientam. Neste sentido, desenvolver uma avaliação política do programa se apresentou como uma possibilidade, assim como uma necessidade de gerar conhecimento científico sobre esse curso de ação desenvolvido na esfera estatal, que carrega a intenção de introduzir novidades nas ações desenvolvidas.

A avaliação proposta visou, portanto, desvelar os sentidos e conteúdos substantivos presentes neste programa, em um contexto em que se pretende alcançar transformações, que ainda estão se desenvolvendo e cujo sentido tem que ser analisado a partir das ciências sociais, situando-o no âmbito mais amplo de transformações, configurações sociais, políticas, econômicas e ideológicas que marcam tanto o Uruguai quanto a América Latina no capitalismo da atualidade.

Cabe destacar que o programa AFAM-PE constituiu-se como um Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), que surgiu em 2008, dentro do *Ministerio de Desarrollo Social* (MIDES), como uma reconfiguração de um programa de longa data no país, que adquiriu novas definições no marco de um governo progressista, cuja proposta geral apontava romper com os lineamentos neoliberais, que tinham orientado as ações estatais até o momento.

Após uma profunda crise econômica sofrida em 2002, o governo progressista que começou em 2005 se propôs a fazer uma transformação na matriz de proteção social, definida como “[...] una serie de orientaciones, decisiones y concreciones que fueron incorporadas en las nuevas políticas sociales.” (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES, 2009, p.

5).

Assim, novas instituições foram criadas, dentre as quais tem destaque o MIDES, no qual foi desenvolvido temporariamente e em primeira instância o *Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES)*, durante os dois primeiros anos de governo (2005 a 2007) e, a partir de 2008, o *Plan de Equidad*, que já não esteve associado com a emergência social.

Este último plano foi desenhado como uma estratégia de caráter permanente, com uma declaração explícita de dar prioridade de atenção aos setores que se encontravam abaixo da linha de pobreza, embora suas pretensões fossem as de atingir a população em seu conjunto. Segundo consta no seu documento fundacional, ele abarca uma série de componentes de distinta natureza, que podem ser divididos, de um lado, em *Componentes estructurales de la Matriz de Protección Social*, envolvendo ações de médio e longo prazo, cuja implementação não pertence a um organismo específico do Estado, mas se propôs a atingir distintas esferas estatais; e, de outro lado, e o que mais interessa aos fins deste trabalho, uma série de componentes específicos desenvolvidos na esfera do MIDES, que se propuseram como uma *rede moderna de assistência e integração social*. Neste segundo conjunto se encontra a implementação de um regime de prestações sociais não contributivas ou de transferências monetárias, especificamente *Pensiones a la Vejez* e o AFAM-PE, das quais, por sua vez, esta última é a mais abrangente quanto ao número de população que se propõe atingir<sup>1</sup>, assim como a que logrou mais visibilidade pública.

Particularmente o AFAM-PE se constituiu como um programa condicionado, dirigido a menores de 18 anos, a pessoas com incapacidade física ou psíquica (sempre que comprovem que essa incapacidade seja um impedimento para trabalhar) e a gestantes, sempre que pertençam a domicílios em situação de *vulnerabilidad socioeconômica*. (Lei nº 18.227, de 22 de dezembro de 2007).

Consiste em um aporte mensal de dinheiro que administram as pessoas físicas ou jurídicas<sup>2</sup> que exerçam a capacidade legal sobre a criança ou adolescente, com preferência para a mulher, cujo montante é variável segundo a quantidade de beneficiários por família, nível educativo (com montante maior para os que cursam nível médio) e deficiências.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> A lei mediante a que se cria este programa (Lei nº 18.227/2007) estabelece uma aplicação gradual, prevendo atingir até 330.000 beneficiários durante 2008, e a partir do 1 de janeiro de 2009 até 500.000 com a possibilidade de aumentar a cifra conforme a evolução socioeconômica da população.

<sup>2</sup> Por pessoas jurídicas refere-se a instituições de amparo para crianças e adolescentes como o Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) ou instituições que mantenham convênios com esse Instituto.

<sup>3</sup> O valor estabelecido por Lei para janeiro de 2008 foi de \$700 para quem estiver cursando educação primária, ao que se agrega \$300 para quem estiver assistindo a educação média, e \$1000 (como referencia, estes valores correspondem a U\$S 32,5, U\$S 14 e U\$S 46,5 respectivamente, ao valor do dólar do 1 de janeiro de 2008)

Para acessar ao benefício e constatar a efetiva vulnerabilidade, se estabeleceu como instrumento o *Índice de Carências Críticas* (ICC), o qual é um algoritmo que determina um limiar de vulnerabilidade, combinando diversas dimensões, tais como educação, renda e condições de moradia, cuja fórmula, embora seja conhecida nas suas generalidades, não é pública quanto ao seu cálculo concreto, já que não é publicamente conhecido o peso de cada variável, nem o montante de renda que exclui a possibilidade de ser beneficiário.

Por sua vez, o programa também prevê obrigações das famílias para receber o benefício, vinculadas à saúde e à educação, que foram estabelecidas como contrapartidas e que, em caso de não cumprimento, determinam o fim do benefício. Especificamente essas contrapartidas são: a assistência a educação primária a partir dos 4 anos e até os 14, assistência a educação média até os 18 anos e controles periódicos de saúde, assim como também a emissão da carteira de identidade após os 45 dias do nascimento. Adicionalmente, segundo se estabelece no documento do *Plan de Equidad*, se prevê a possibilidade de exigir como contrapartida, com um caráter *flexível*, a participação em programas de *promoção social*.

Como mecanismo para o controle destas contrapartidas, foi estabelecido por lei que o *Banco de Previsión Social* (BPS), organismo encarregado do pagamento do benefício, também teria que “[...] realizar las comprobaciones e inspecciones que estime convenientes, a fin de determinar la existencia de las condiciones de acceso y mantenimiento de la prestación.” (URUGUAY, 2008, art. 8, inciso A). Ao mesmo tempo, também se criou um sistema integrado de informação do Estado, denominado SIIAS (*Sistema Integral de Información del Área Social*), o qual implicou a implementação de um processo de informatização e unificação da informação dos usuários contida em distintos órgãos do Estado com o objetivo de que a mesma fosse disponibilizada para o BPS, para o controle de que os beneficiários estejam cumprindo com as condicionalidades estabelecidas.

Esses elementos, apresentados aqui de forma sucinta, constituem, assim, a engenharia da AFAM-PE, e traduzem motivações e concepções políticas orientadas pela denominada *modernização da rede de assistência e integração social*, no marco de um incremento da centralização da atenção às situações de pobreza.

Atendendo ao contexto mais amplo, cabe sublinhar que, nas últimas décadas, os PTRC vêm tendo um incremento substantivo na região, apresentando-se como uma marca

---

para os beneficiários com deficiência. A Lei estabelece que a prestação será ajustada de conformidade com a variação do *Índice de Precios al Consumo*, nas mesmas oportunidades que se ajustem as remunerações dos funcionários públicos. (URUGUAY, 2008).

distintiva do período atual, num momento em que as estratégias de enfrentamento à pobreza voltaram a ser alvo de reconfigurações.

Como expressa Silva (2014), estes programas vêm se desenvolvendo desde começos do século XXI e segundo dados da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) estão sendo implementados em 18 países da América Latina e do Caribe. (CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

Para além das diferenças que apresentam em cada país, a estrutura é similar e já conhecida: consistem numa transferência, que pode ser acompanhada também de um recurso não monetário, para famílias pobres ou extremamente pobres e exigem compromissos das famílias, vinculados à saúde, nutrição, educação, qualificação profissional, entre outros componentes. (CECCHINI; MADARIAGA, 2011). Dessa forma, integram, dois aspectos nos quais tentam intervir: um deles refere-se às condições de vida imediatas das pessoas e outro às capacidades humanas, o que coloca uma perspectiva de médio e longo prazo.

Conforme Silva (2014, p. 110) analisa, estes programas apresentam uma matriz teórica que conjuga uma compreensão multidimensional da pobreza e a focalização nos setores empobrecidos, com a teoria do capital humano, numa perspectiva na qual, nas palavras da autora:

[...] o foco do desenvolvimento está nas capacidades humanas, de modo que os agentes individuais desenvolvam suas capacidades e habilidades para se inserir no mercado, cabendo às políticas focalizadas nos pobres incrementar a liberdade de oportunidades sociais e as capacidades individuais de escolha para que possam sair de sua condição de pobreza e exclusão social.

Sem dúvida, esta particularidade junto à centralidade adquirida por estes programas na região, suas construções conceituais sobre os problemas sociais e as interpretações sobre o desenvolvimento social que carregam, sustentando seu desenho, se apresentam como um campo de análise mais que necessário. Neste sentido, a mesma autora expressa:

[...] os PTRC materializam uma política central quando nos voltamos para o estudo da proteção social não contributiva direcionada para o enfrentamento à pobreza na região, precisando ser desvendadas não só na sua aparência, mas também nos seus significados explícitos e implícitos e nas contradições reveladoras de limites e potencialidades. (SILVA, 2014, p. 28).

Desvendar além da aparência, como se refere a autora, implica a compreensão dos significados explícitos e implícitos nas argumentações feitas ao seu favor, no que diz respeito às melhorias nas condições de vida imediatas das populações mais pobres do continente, para as quais são destinados, mas também, implica a compreensão de seus limites e potencialidades que se expressam nos efeitos colocados ao longo e médio prazo, ao redor dos

quais, por sua vez, as avaliações feitas são pouco conclusivas.<sup>4</sup>

Usualmente se destaca que esses programas continuam aperfeiçoando-se para a superação dos problemas encontrados. Mas é justamente nessas pretensões de médio e longo prazo que se encontra um dos pontos mais interessantes para a análise dos mesmos. São as perspectivas de superação da pobreza que convidam a refletir, não só sobre os limites desses programas, mas também, sobre a concepção de pobreza que os fundamenta, nos contextos particulares de condições de produção e reprodução social nos quais eles se desenvolvem, abordando esses programas como produções sociais historicamente determinadas, mas também, abordando a pobreza dentro das estruturas e condições de produção e reprodução de desigualdades sociais.

Na perspectiva dialético-materialista, segundo a qual se aborda este trabalho, essa reflexão partiu do entendimento de que a análise não pode ignorar o processo de produção e reprodução capitalista, no qual as políticas sociais agem para regular o conflito ou luta entre as classes dominantes e aqueles que são forçados a vender sua força de trabalho como o único meio de subsistência, dentro de processos conflituosos que apresentam particularidades concretas nos distintos momentos históricos e contextos geográficos. (BEHRING, 2009).

Nesta perspectiva desenvolvida, de acordo com Marx (2009), devem ser destacados os aspectos materiais, compostos da articulação entre as forças produtivas, ou processo de dominação da natureza, e a forma em que os sujeitos se relacionam para configurar essas forças produtivas e reproduzir a vida social.

Desta forma, de acordo com Coutinho (1994), é possível desfetichizar os objetos, apreendendo a sua historicidade, num movimento analítico mediante o qual é possível desnaturalizá-los como realidades óbvias, para entendê-los como construções sociais historicamente situadas, onde há uma infinidade de determinantes envolvidos.

Uma compreensão abrangente destes programas implica levar em conta o contexto mais amplo de ações políticas desenvolvidas pelo Estado, assim como a relação dessas ações com o sistema produtivo e distributivo, nas suas modificações ocorridas na atual fase de capitalismo financeiro, particularmente nos seus rebatimentos nas condições de uso e reprodução da força de trabalho.

Assim, a pergunta de fundo ou o questionamento mais amplo no qual se fundamentou a avaliação política desenvolvida neste trabalho tem a ver com a intenção de compreender a estruturação particular que adquiriu o AFAM-PE e os discursos que o

---

<sup>4</sup> Para mais informação em relação a falta de evidência dos efeitos a longo prazo pode ser consultado Cecchini e Madariaga (2011) e também Ibarrán e outros (2017).

fundamentam, enquanto produto social historicamente determinado, que surge e age em condições concretas de produção e reprodução da vida social.

No contexto de um governo progressista, que se propôs a romper com lineamentos neoliberais, a análise visou compreender o que tem de novidade nessa conjuntura na qual se desenvolve o programa. Neste sentido, que implicações sustentam este tipo de estratégia de atenção à pobreza, quais são as incidências que se propõe atingir, quais são as perspectivas de superação da pobreza que pressupõe e quais aspectos se distanciam daquelas posições de ação política residual, centralizada na gestão da pobreza como um produto naturalizado da sociedade.

Sobretudo para um programa que se manifesta central na política de proteção social atual, tornou-se necessário considerar os objetivos que a política propõe, levando especialmente em conta os elementos de assistencialização e a focalização que o caracterizam e as tensões que estes elementos apresentam.

Para compreender esses sentidos adquiridos pela ação estatal e seus significados na realidade contemporânea, se entendeu necessário partir de uma reconstrução histórica das principais configurações do Estado uruguaio e as dinâmicas do modelo de acumulação pelas quais atravessou o Uruguai desde o século XX. Cabe destacar que o programa de *Asignación Familiar* existia no país desde o ano 1943, quando surgiu ligado aos *Consejos de Salários*, e foi destinado às famílias dos trabalhadores. Posteriormente, sofreu uma série de mudanças, até que finalmente, em 2008, foi dividido em dois programas, um dos quais continua dirigido aos trabalhadores formais e por sua vez o AFAM-PE, desvinculado da condição de trabalhador como requisito para ser atendido.

Após da criação da AFAM-PE, os dois programas foram mantidos em paralelo. Contudo, as mudanças introduzidas implicaram a priorização do programa *não contributivo*, ampliando o número de receptores e seu valor econômico, em relação ao programa contributivo.

Do ponto de vista do discurso oficial que fundamentou o surgimento e configuração da AFAM-PE, o contexto atual impõe a necessidade desse deslocamento para um regime *não contributivo*, em prol de atender aos segmentos desprotegidos pela ação Estatal, historicamente dirigida e balizada pela inserção ao mercado laboral.

Segundo De Melo e Vigorito (2007, p. 9), técnicas assessoras da AFAM-PE, estas mudanças operam-se no entendimento de que este programa, que tinha sido orientado paulatinamente para a população de baixa renda, tinha se constituído “[...] un instrumento potencialmente poderoso para el diseño de un sistema de carácter permanente destinado al

combate a la pobreza y la deserción escolar”.

O argumento desta desvinculação da condição de trabalhador, como atributo central do novo regime, aparece nos discursos oficiais como uma necessidade iminente frente às configurações das situações de pobreza. Contudo, para esta pesquisa se fez necessário compreender os significados desse deslocamento. Qual é o contexto no qual acontece esse deslocamento? Quais são os argumentos a partir dos quais se entende a necessidade desse deslocamento? Qual é a proposta ou a resposta concreta que se estrutura com a AFAM-PE? Desde que concepções são lidas as situações nas quais se propõe intervir a AFAM-PE?

Sendo assim, um aspecto que concentrou a atenção da pesquisa realizada foi o quadro referencial teórico-político que legitima a política. Em particular, a análise visou compreender a concepção de *vulnerabilidade socioeconômica* que sustenta as ações dentro das quais se desenvolve o programa, nas suas implicações e contradições.

Sob essa ótica da vulnerabilidade, segundo a qual se entende que a pobreza é abordada como uma problemática multidimensional, onde são considerados aspetos não só econômicos, o programa coloca a ênfase nas dimensões de saúde e educação. Segundo é explicitado num dos documentos que fundamentam a criação da AFAM-PE:

En las nuevas versiones de programas de transferencias condicionadas implementadas en América Latina a partir de la década de 1990 se busca lograr ciertos comportamientos por parte de los hogares, como asistencia al sistema educativo de los niños y niñas y cuidados de la salud de los niños, niñas y de las embarazadas. (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES, 2009, p. 33).

Neste sentido, apareceu a necessidade de levar em conta que estas dimensões, que aparecem como contrapartidas, impostas como exigências, estão centradas na ação individual dos sujeitos que recebem a prestação, o que faz com que um importante ponto de atenção sejam os fatores subjetivos.

Sendo assim, o ponto de partida do questionamento tem a ver com que a inclusão de fatores subjetivos como elementos determinantes das situações de pobreza não necessariamente implica uma compreensão mais complexa e apresenta o risco de desconsiderar o caráter estrutural das causas da pobreza para focar a atenção nas características individuais das pessoas a quem eles estão destinados. Em outras palavras, a multidimensionalidade da pobreza implica também colocar como elemento de análise as estruturas sociais condicionantes. Se a pobreza continua a ser entendida como fenômeno social, isto é como fenômeno que se coloca por cima de simples escolhas pessoais, se faz mais necessário a consideração de que se encontra determinada pelas dinâmicas sociais intrínsecas a um sistema de produção e reprodução social e econômica, nas suas

particularidades históricas e geográficas.

Por sua vez, além do referencial ético político e teórico ideológico que fundamenta o programa, a análise partiu do entendimento da necessidade de cotejá-lo com o desenho institucional no qual se materializa. Mais precisamente, com as particularidades concretas que adquire o programa e seu engajamento nas ações estatais.

Isto significou colocar em análise desde a nova institucionalidade ministerial, contexto dentro do qual se criou o programa, até os mecanismos de acesso e permanência dispostos para a mesma, já que não é simplesmente no discurso abstrato ou de simples declaração de intencionalidade que se compreende uma política. Para um quadro de compreensão mais aprofundada se entendeu necessário colocar também o olhar sobre seu desenho concreto e dos componentes desse desenho, que são factíveis de interrogações, de dúvidas, de reflexão.

Assim, por exemplo, foi imprescindível refletir sobre os mecanismos de acesso e permanência, a quantia outorgada e a estruturação das condicionalidades estabelecidas.

Em suma, o objetivo desta pesquisa foi desenvolver uma avaliação política do programa AFAM-PE, visando a compreender seu conteúdo substantivo e desvendar seu significado na fase atual do capitalismo, nas suas particularidades concretas do Uruguai.

Isto implicou partir de quatro objetivos específicos: a) Analisar o contexto político, social e econômico no qual emerge o programa; b) Analisar o aparato institucional onde é situado o programa; c) Analisar o referencial ético político e teórico-ideológico que fundamenta o programa, com destaque no conceito de *vulnerabilidade social*; e e) Avaliar os elementos integrantes do desenho do Programa.

Como já foi colocado, esse problema do conhecimento formulado, essas dimensões consideradas foram abordadas segundo uma perspectiva dialético materialista. Isso significa considerar a sociedade como um todo complexo, composto de partes relativamente autônomas que, no entanto, devem ser compreendidas relacionalmente, numa totalidade concreta.

A este respeito, deve se notar, tal como diz Coutinho (1994), que não é a predominância de motivos econômicos na explicação do social que caracteriza o método marxista, mas sim a sua perspectiva materialista da totalidade, em uma missão para descobrir as naturalizações construídas por trás das relações estabelecidas entre os sujeitos.

Desde esta perspectiva, a análise social deve sempre conter uma compreensão da estrutura social em que se estabelecem as relações de dominação entre os sujeitos, que geralmente são naturalizadas por uma aparente legitimidade da dominação. Neste sentido, de

acordo com Marx (2009, p. 47):

[...] na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência.

Cada época histórica contém, então, um conjunto de ideias, uma ideologia dominante que reflete um modo de produção da vida material e que, ao mesmo tempo, legítima esse modo de produção. O desafio é poder compreender esse conjunto de ideias nas suas relações com a reprodução da vida material, e muito especialmente na sua legitimação das relações de dominação.

Esta é a perspectiva na qual se tentou desenvolver o estudo aqui proposto, no sentido de desvendar o conjunto de ideias que estão por traz dos discursos e direcionamentos que sustentam a política antes mencionada, muito especialmente na relação dialética dessas ideias com a ordem social, dentro da qual as mesmas aparecem.

Nesta perspectiva se propõe uma avaliação política da AFAM-PE, que, no marco conceitual aqui exposto, implica a construção de conhecimento baseado em evidências empíricas, a partir da utilização de técnicas e metodologias de pesquisa social, cujo fim, neste caso, é a emissão de um juízo, com base em critérios previamente estabelecidos.

A avaliação política pode ser definida de acordo com Figueredo e Figueredo (1986, p. 108) como aquele modelo de “[...] análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra”.

Essa análise se concentra na sustentação conceitual que intervém na formulação da política, em um intento por desvendar o que está oculto detrás da aparência. Como expressam os autores, o que se visa compreender e ao mesmo tempo julgar é a incidência na realidade social que se propõe a política, com base nos valores substantivos que a orientam, pelo que o objetivo da avaliação é desvendar a relação dialética que se estabelece entre a política e o meio onde ela se concretiza.

A emissão deste julgamento valorativo implica levar em consideração ao lado de uma dimensão metodológica, uma dimensão necessariamente política. Nas palavras de Silva (2001, p. 48), uma avaliação política “[...] não é um ato neutro nem exterior as relações de poder, mas é um ato eminentemente político que integra o contexto de um programa público”. Neste sentido, Figueredo e Figueredo (1986, p. 108) também apontam: “Na medida em que envolve princípios políticos, cuja relevância é dada por sua conexão com alguma concepção de Bem Estar humano, e as prioridades a serem observadas entre eles, a análise de avaliação

terá sempre um caráter complexo e controverso”.

Levando em consideração este caráter complexo e controverso, a avaliação aqui proposta pretendeu abarcar três dimensões específicas. Em primeiro lugar, o contexto sócio histórico no qual emerge e se desenvolve a AFAM-PE, que desde uma perspectiva dialética materialista implica compreender essa totalidade concreta da qual faz parte. Em segundo lugar, o referencial ético político no qual o programa se fundamenta de forma explícita, mas também implicitamente. Dito de outra forma, as ideias substantivas sobre *o social* e o diagnóstico da realidade, na qual se quer intervir a partir desse referencial. Isto significa elucidar a forma de conceber o problema e o raciocínio lógico de conexões causais e determinações que afetam e constituem o problema, tal como estão expressos na sua configuração de PTRC.

E em terceiro lugar, outra dimensão importante, tem a ver com a compreensão da engenharia do programa, sua estruturação concreta em função da concepção da qual se parte e da incidência que se propõe na realidade. Mais precisamente, importa compreender a coerência entre as conceptualizações das quais se parte e as ações que se estabelecem concretamente, para elucidar as tensões e contradições internas que a formam.

Dos procedimentos de pesquisa utilizados nesta investigação, para o levantamento de informações, destacam-se a Pesquisa Bibliográfica e a Análise Documental.

Qualquer trabalho científico recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura uma resposta. A pesquisa bibliográfica, portanto, representa uma parte necessária, para conhecer perspectivas, estudos anteriores e atuais, assim como elucidar dimensões consideradas relevantes. Feita a partir do levantamento de referências teóricas, ela consiste no reconhecimento dos principais trabalhos, em meio à diversidade da produção científica, identificando as construções conceituais referentes ao campo estudado, assim como os pontos de consenso, dissenso, e também as fronteiras ou lacunas do conhecimento. (FONSECA, 2002).

No trabalho aqui proposto, foram pesquisados diversos estudos científicos, feitos sobre as distintas dimensões envolvidas no objeto de estudo, a partir do qual tentou-se construir um corpo teórico orgânico de referências para guiar a análise. Neste sentido, foram priorizados estudos e autores que desenvolvem análises a partir de uma abordagem marxista da realidade social, embora nem todos os autores trabalhados se inscrevam nesta linha, mas desenvolvem análises desde uma perspectiva crítica.

Assim, para compreender o contexto histórico e as configurações que atravessam as ações estatais tentou-se seguir a referência de autores latino-americanos que trabalharam

com a *Teoria da Dependência*, tais como Vaina Bambirra, Mauro Marini, assim como também Stela Svampa, quem coloca elementos que reatualizam essa teoria e permitem compreender a conjuntura atual, tornando-se numa autora de referência importante. Por sua vez, para analisar os processos particulares pelos quais atravessou o Uruguai, foram utilizados diversos autores, também de distintas filiações teóricas, mas que aportam elementos e informações diversas para compreender esses processos. Assim Fernando Filgueira, se constituiu num autor de base para compreender os processos históricos do Estado uruguaio, pelo caudal de produção e de análise que o autor tem desenvolvido a respeito. Além desse autor, pela sua vez podem, podem ser destacados fundamentalmente outros três autores uruguaio: Jorge Notaro, autor junto ao qual se analisaram alguns processos históricos e, para conjuntura na qual surge a AFAM-PE, podem ser destacados dois autores de referência marxista, como são Pablo Bentura e Oscar Mañán.

Complementando a Pesquisa Bibliográfica, o estudo utilizou-se da Análise Documental, buscando provas documentais. Morales (2003, p. 2) caracteriza esta técnica de pesquisa qualitativa, onde a principal fonte de informação são os documentos, como: “[...] un procedimiento científico, un proceso sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información o datos en torno a un determinado tema. Al igual que otros tipos de investigación, éste es conducente a la construcción de conocimientos”.

Para a análise documental foram utilizados documentos oficiais da administração pública que se referem ou descrevem diretrizes políticas da AFAM-PE, seu contexto de surgimento e os regimes de *Asignaciones Familiares* anteriores. Assim, foram utilizados os documentos oficiais, publicados sobre os planos de *Emergencia* e de *Equidad*, sobre o MIDES, em geral, assim como também documentos técnicos e leis sobre o AFAM-PE e os regimes anteriores. Dentre estes documentos destacam-se particularmente dois documentos analisados que são o documento de Presidência da República, no qual se fundamenta o *Plan de Equidad* e o documento de assessoria técnica das autoras Giogia De Melo e Andrea Vigorito, que se denomina *Elementos para la reforma del régimen de Asignaciones Familiares*, realizado em convênio entre o Estado e a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Também foram utilizadas algumas informações publicadas em sites web do Estado (referentes ao *Plan de Equidad*) e notícias de imprensa onde aparecem declarações de sujeitos governamentais (particularmente entrevistas realizadas a diretivos do MIDES e notícias que envolvem decisões políticas sobre o AFAM-PE), que embora não sejam oficiais, fornecem informações para ampliar a compreensão do objeto de estudo abordado.

Uma vez exposto este caminho metodológico, cabe colocar a organização como são expostos os resultados do estudo, que, além desta introdução e as conclusões, se apresentam em três capítulos.

No primeiro capítulo, intitulado *A Trajetório de um país dependente e o desenvolvimento das proteções sociais* aparece colocada a perspectiva histórica a partir da qual se aborda a realidade estudada. Se estrutura particularmente um resgate histórico dos antecedentes do AFAM-PE, expondo a evolução das proteções sociais do Uruguai, nas suas particularidades e nas suas conexões com as mudanças contextuais pelas quais atravessou o país, com um enfoque materialista desses processos.

No segundo capítulo, intitulado *Surgimento da AFAM-PE: o governo progressista e o conjunto de mudanças propostas*, se aborda a conjuntura particular na qual surge o AFAM-PE. Este capítulo está dedicado à análise dessa conjuntura na qual surge o programa e às diretrizes ético-políticas que o orientam. Começando com elementos tendentes a compreender a estratégia e visão global do governo, para chegar ao caráter particular adquirido pelas mudanças propostas, se analisam e avaliam as mudanças da matriz de proteção social, e especialmente a nova instituição MIDES e o *Plan de Equidad*, dentro do qual surgiu a AFAM-PE. Essa análise está dirigida a compreender as características concretas adquiridas pelas políticas sob os novos direcionamentos, seu caráter específico de serem políticas assistenciais e focalizadas e em particular a compreender o conceito de *vulnerabilidade social*, enquanto é apresentado como um elemento chave para compreender as ações desenvolvidas.

No terceiro capítulo, cujo título é *Asignación Familiar del Plan de Equidad: a engenharia da política* se abordam as configurações concretas que adquiriu o AFAM-PE. Neste último capítulo se abordam algumas linhas gerais e específicas da política, principalmente três componentes que nas análises realizadas, são chaves para compreender a política na sua materialização concreta. Esses elementos são a constituição material da transferência monetária, as contrapartidas exigidas aos beneficiários e os critérios de acesso e permanência que se estabelecem no programa.

## 2 A TRAJETÓRIA DE UM PAÍS DEPENDENTE E O DESENVOLVIMENTO DAS PROTEÇÕES SOCIAIS

Inserido na divisão internacional do trabalho sob as condições de um país periférico, a formação socioeconômica do Uruguai se constitui a partir de uma estrutura primário-exportadora, fundamentalmente baseada na pecuária. Contudo, apresentou como particularidade, já desde finais do século XIX, ter desenvolvido certo grau de diversificação econômica e um precoce desenvolvimento industrial, que foi convertido no centro de um projeto nacional de modernização do país<sup>5</sup> no começo do século XX. (BAMBIRRA, 1999).

O Uruguai inaugurou, assim, seu desenvolvimento desigual e combinado, isto é um desenvolvimento fadado às exportações primárias, como elemento estrutural e permanente no desenvolvimento do país, sobre o que assentou um progressivo crescimento industrial nacional.

Na sua trajetória histórica como país dependente e periférico, atravessou diversos momentos, mas, numa perspectiva de longo prazo, e partindo da constituição de seu Estado democrático, burguês e moderno, no começo do século XX, é possível classificar esse conjunto de processos e momentos pelos quais atravessou o país em dois grandes ciclos socioeconômicos e políticos. (FILGUEIRA et al., 2004).

Um primeiro ciclo pode ser referenciado durante a primeira metade do século XX, quando o desempenho global da economia experimentou a maior dinâmica de crescimento e se encaminhou para a construção de um modelo *Industrial Substitutivo de Importações* (ISI). E posteriormente, um segundo ciclo, que se iniciou nos finais da década de 1950, quando o modelo de crescimento entrou em crise e se renovou o ciclo de crescimento para fora, pautado por uma evolução econômica bastante menor, mas, sobretudo por um importante crescimento da desigualdade social e a deterioração das relações de trabalho.

Este segundo ciclo, já não se caracterizou pela tendência à melhora nas condições de vida da população, junto aos indicadores macroeconômicos que até a metade do século XX<sup>6</sup> tendiam a convergir com as sociedades dos países centrais, pelo contrário, se apresentaram claros sinais opostos, no meio de um progressivo processo de instalação e

---

<sup>5</sup> Bambirra (1999) identifica o Uruguai como um dos países Latino Americanos de industrialização precoce, junto com Argentina, Brasil, Colômbia e México.

<sup>6</sup> Oddone e Cal (2008) referenciam que os estudos baseados nas estimações do Produto Interno Bruto (PIB) mostram que durante o século XX e até a década dos anos 1950 o país encurtou distância em relação aos países mais ricos, porém, ao longo da segunda metade do século XX, apesar de se representarem períodos de crescimento econômico, se observou uma deterioração sistemática do nível de vida da população em relação a esses países.

renovação de um modelo socioeconômico concentrador e excludente. (BERTOLA; ALVAREZ, 2010; ODDONE; CAL, 2008).

A estes dois grandes ciclos pelos quais atravessou o país correspondem também duas grandes posições estratégicas do Estado uruguaio, que na sua relação orgânica com o capital, e dentro de sua autonomia relativa, redefiniu sua posição como mediador dos interesses de classe e canalizou dois discursos diferenciados de desenvolvimento social.

Assim, embora não seja um processo unívoco, o Estado uruguaio apresentou uma tendência hegemônica diferenciada entre o primeiro e o segundo ciclo, ao qual lhe corresponde conseqüentemente uma lógica e um discurso ético-político diferenciado sobre a sociedade e os mecanismos de proteção e integração social. Dentre estes dois grandes ciclos, as condições e orientações que apresentaram as políticas sociais também podem ser claramente diferenciadas e em particular a política de *Asignación Familiar*, que é o alvo de análise deste trabalho, apresentou mudanças significativas.

Conforme apontam Filgueira e outros (2004), o primeiro ciclo do Estado começou no início do século XX, cujo momento fundante pode ser colocado em 1904, quando assumiu Batlle y Ordoñez, e se estendeu, com momentos de impulsos e freios, até a metade do século XX, quando entrou em crise conjuntamente com o modelo socioeconômico. A partir dessa crise começou um segundo período no Uruguai caracterizado por um discurso e uma ação ideologicamente liberal, cujo momento fundante pode ser colocado em 1959, ano que marca o começo do triunfo da hegemonia liberal.

A vigência ainda hoje deste segundo ciclo é discutível. Poderia se supor que a crise social e econômica, que teve lugar no início do século XXI,<sup>7</sup> e o posterior triunfo de um partido progressista, marque um ponto de inflexão e o começo de um novo ciclo dentro da trajetória de país dependente. Contudo, será a história que indicará uma classificação para os processos recentes.

Neste primeiro capítulo se analisam os processos históricos pelos que atravessou o Uruguai, dividido nesses dois grandes ciclos, antes referenciados e as configurações que foi adquirindo a política de *Asignación Familiar* que antecede ao AFAM-PE.

---

<sup>7</sup> Em 1999 começou uma recessão econômica que se aprofundou nos anos seguintes, acumulando entre 1998 e 2002, uma queda do PIB da ordem do 17, 5 %. Nestas circunstâncias a taxa de desemprego alcançou seus máximos níveis históricos, com uma média de 17% em 2002, ao tempo que cresceu o desemprego de longa duração; desceram em termos reais os valores médios de aposentadorias e pensões, assim como também as rendas do trabalho e do capital (BUSCHELI; FURTADO, 2004). A desigualdade atingiu níveis históricos e a pobreza entre 1998 e 2003 cresceu 14, 2 pontos percentuais (AMARANTE; PERAZO, 2009) o que para 2003 a situava num nível de 31,3%. (AMARANTE; VIGORITO, 2007).

## 2.1 A formação do Estado moderno Uruguiaio: as bases de sua intervenção social

Nas primeiras décadas do século XX se consolidou no país um Estado democrático burguês que se apresentou como a instituição mediadora dos conflitos de classe, com uma feição fortemente intervencionista, cujo projeto reformista e modernizador se associou no início aos interesses da classe industrial incipiente, que compreendeu a necessidade de modernizar o país e apoiar as mudanças propostas pelas elites políticas, desde que estas não afetassem de forma radical seus interesses.<sup>8</sup>

O Estado uruguiaio, no marco desses impulsos modernizadores que caracterizaram as primeiras décadas do século XX e da autonomia relativa com a qual contou, se consolidou como o protagonista central de um projeto reformista, cujas bases político-ideológicas, assentadas na proposta batllista<sup>9</sup>, marcaram o rumo estatal durante a primeira metade do século XX.

Sob a postura político ideológica do batllismo, o Estado devia cumprir o papel de interventor ativo nos mais diversos âmbitos da vida da sociedade, impulsando e moldando as transformações necessárias para o bem estar social e o desenvolvimento cultural, o que implicava a transformação econômica como base material da proposta. (YAFFÉ, 2000a).

Este novo caráter adquirido pelo Estado não só se concretizou na ampliação e direção de sua intervenção no plano econômico, mas foi combinado com a expansão de sua função em diversos planos da produção e reprodução social, inaugurando o Estado Social, constituído de um conjunto de medidas políticas que se constituíram na matriz de proteção social do país, colocando-o como elemento central na gestão das condições de vida da força de trabalho.

Desenvolveu-se neste marco um conjunto de medidas que apontaram para a melhoria do nível de renda dos setores assalariados, fundamentalmente urbanos, a melhoria nas condições gerais de trabalho e o acesso universal a certos serviços básicos, assim como a elevação cultural, que tinha sua base na difusão da educação pública, com uma declaração

---

<sup>8</sup> No plano econômico foi onde a proposta reformista experimentou as maiores limitações ante as elites econômicas, sobretudo dos setores agroexportadores, cujo modelo produtivo, embora evidenciado como um problema, dado que era arcaico, com escassa incorporação de tecnologia e centrado na produção e exportação de matérias primas, ostentava o verdadeiro poder econômico do país, conseguindo limitar o projeto reformista nos seus aspetos fundamentais (YAFFÉ, 2000b).

<sup>9</sup> O batllismo, nome que alude a José Batlle y Ordoñez, presidente da República em dois períodos (1903 a 1907 e 1911 a 1915) constituiu a corrente política, associada à construção do modelo social democrata em Uruguai. Dentro desta corrente, com uma forte convicção da necessidade de um amplo intervencionismo estatal foram pautadas as bases da construção do Estado na primeira metade do século XX.

expressa de melhorar as condições de vida dos setores subalternos da ordem vigente. (FILGUEIRA et al., 2004).<sup>10</sup>

Essencialmente, o modelo encontrou sua inspiração nas sociedades europeias, das quais tentava seguir as pautas de desenvolvimento traçadas pelo processo de industrialização. Contudo, esse modelo de tendência industrializadora, que se apresentou como o projeto de desenvolvimento nacional mais favorável para o conjunto da população, nunca contou com as mesmas bases materiais dos países centrais, enquanto nunca deixou de estar baseado numa economia agroexportadora<sup>11</sup>, pelo que sua evolução esteve contida dentro desses certos limites estruturais.

Na expansão da ação estatal, uma das particularidades destacadas por Filgueira e Filgueira (1994), é que a modernização da assistência pública, a expansão da educação laica e gratuita, o surgimento de um sistema de previdência para a força do trabalho e outras modalidades de proteção cidadã, foram alavancadas e promovidas a partir do alto, pela elite política. Estes autores entendem que “[...] antes que anticiparse a las demandas de justicia social, estas acciones trataron de formalizar los grupos que pudieran corporizarlas.” (FILGUEIRA; FILGUEIRA, 1994, p. 24).

Nesta mesma linha, Bentura (2010) aponta que, com a necessidade de construir um Estado forte para comandar o processo de industrialização, devia ser neutralizado o potencial revolucionário da classe trabalhadora, que se alimentava da imigração europeia e de ideais anarquistas, o que resultou em um mecanismo pró-ativo de concessões.

Deste modo, no Uruguai, foi desenvolvido um sistema de proteção social, caracterizado pela incorporação precoce das demandas dos trabalhadores, que, embora não tivesse a extensão da Europa, porque as bases materiais sobre as quais se erigiu nunca foram de uma sociedade salarial abrangente, teve certo destaque no marco dos países da América Latina.

Neste sentido, Bentura (2010, p. 114) argumenta que:

---

<sup>10</sup> Durante as primeiras décadas do século XX, tal como é colocado por Filgueira e outros (2004, p. 182), numa síntese altamente ilustrativa: “Además de la legislación laboral (ley de 8 horas, indemnización por despido, entre otras medidas) la enseñanza (promoción de la participación de la mujer, creación de liceos departamentales, ampliación de la enseñanza industrial, exoneración de pago de matrículas y derechos de examen universitarios), la salud (expansión de los servicios de Asistencia Pública y especialización funcional en materia de salud) la vivienda (creación del Banco Hipotecario en 1912), y parcialmente la seguridad social (creación de la Caja de Industria, Comercio y servicios en 1919, ley de prevención de accidentes de trabajo, régimen de pensiones a la vejez), son aspectos que quedan dentro del campo de acción del Estado batllista inaugurando un recorrido que, marcado por una continua expansión de la función social, culminara en los años cincuenta”.

<sup>11</sup> Embora a indústria tenha se convertido no setor dinâmico da economia, além de contadas exceções, foi incapaz de gerar as divisas suficientes para seu funcionamento e ser competitivas, pelo que dependeu sempre das divisas geradas pelas exportações agropecuárias. (MARIÑO; NOBOA; PARADA, 2009).

De algún modo, ya sea como —concesiones arrancadas a los poderes dominantes [...] o por —razones de carácter moral, por mandato ético para con los 'humildes' (Caetano y Rilla, 1994: 116), el proceso de incorporación a la cuestión social hegemónica de la perspectiva social comienza a procesarse en este período, y modelará el Estado Social uruguayo hasta su crisis. (Filgueira y Filgueira, 1995).

Na implementação desse Estado Social desde a perspectiva de ampliação da cidadania, o trabalho, e mais concretamente a condição de trabalhador assalariado, foi o eixo fundamental sobre o qual foram articuladas as proteções estatais. Assentado nas bases subjetivas intrínsecas ao capitalismo, da ética do trabalho e o mérito próprio, se entendeu que o trabalho:

[...] constituía el eje articulador de las relaciones sociales, constituía la forma de generar derechos sociales para el trabajador y su familia, ofrecía uno de los canales privilegiados para el ascenso social y era un factor fundamental en el logro de la cohesión de la sociedad. (CARRIZO; RIVERA, 2012, p. 41).

Neste período histórico, o otimismo batllista era garantir as condições para que a sociedade se desenvolvesse sob esses preceitos do trabalho formal assalariado, ampliando os direitos de cidadania e, embora a proteção social não tivesse o desdobramento projetado, operou sim no imaginário como um horizonte possível e atingível.

Neste processo, as reformas estruturais da sociedade uruguaia verdadeiramente se consolidaram com o modelo ISI, que constitui o momento culminante da implantação de um modelo de *crecimiento para dentro*, ante uma conjuntura internacional que oportunizou uma crescente demanda interna e permitiu a inversão dos ganhos das atividades agroexportadoras na instalação de indústrias nacionais para a produção dos bens que até então eram importados<sup>12</sup>.

Este período que a literatura demarca entre início dos anos 1940 e até finais dos anos 1950 constitui no Uruguai o período mais próspero do século XX e de maior equidade social, assim como o maior salto qualitativo nas condições de vida dos setores mais pobres do país.

Foi dentro deste modelo, e como produto das regulações instituídas para estimular a demanda interna, que os trabalhadores experimentaram a taxa de crescimento do salário real

---

<sup>12</sup> A mudança estrutural da economia uruguaia não se operou até que as rentabilidades dos setores econômicos geraram os incentivos suficientes, o que esteve pautado pela conjuntura internacional. Ao igual que o resto dos países da América Latina, se bem os anos 30 marcam um ponto de inflexão para o impulso da indústria, foi a Segunda Guerra que gerou um incremento da demanda e dos preços internacionais dos alimentos e das matérias primas, à vez que uma impossibilidade de importar os produtos que tradicionalmente eram importados da Europa, assim como também de outros países vinculados ao conflito o que originou um processo de balanços comerciais favoráveis e outorgou as divisas para concretar o impulso industrializador. (BAMBIRRA, 1999).

mais alta da história do país, processo no qual, como instituição reguladora, entre outras medidas, os *Consejos de Salarios*<sup>13</sup> foram uma peça chave.<sup>14</sup>

## 2.2 O surgimento da *Asignación Familiar*

Na construção do Estado Social e ampliação dos direitos de cidadania, é que surge no ano 1943 a *Asignación Familiar*. Nesta matriz de proteção, na que o trabalho formal assalariado era o centro das proteções, a política surgiu ligada aos *Consejos de Salarios*, constituindo-se num benefício subsidiado pelos donos das empresas, que se destinava aos trabalhadores com filhos de até 14 anos ou 16 no caso de estarem estudando.

Num processo de incremento de lutas trabalhistas, no ano 1939, o parlamento designou uma comissão que tinha como objetivo indagar as condições de vida e trabalho de um grupo de grêmios representativos da classe trabalhadora. Esta comissão evidenciou duas problemáticas centrais: uma delas eram as baixas remunerações que percebiam os trabalhadores e a outra foi as piores condições de vida que tinham as famílias nas quais havia crianças. (CARISTO, 2005).

Após as recomendações desta comissão, no ano 1943, se criou a Lei 10.449, de 12 de novembro, que ligou a *Asignación Familiar* aos *Consejos de Salarios*, com a finalidade de melhorar as remunerações e apoiar os trabalhadores que tinham filhos.<sup>15</sup> Isto representou um fato particularmente significativo, enquanto implicou desenvolver um sistema de transferências para as famílias dos trabalhadores com filhos, ao mesmo tempo em que foi outorgado status público aos sindicatos, como representantes dos interesses da classe trabalhadora. (FILGUEIRA et al., 2004).

Tal como analisa Ibarra (2010), a criação desta instituição reguladora, que se constituiu como a resposta política ante a formação de uma classe trabalhadora massiva e fundamentalmente urbana, contém a contradição própria de um momento histórico no qual as

---

<sup>13</sup> Comissões tripartites, compostas por sindicatos, empresas e o governo, constituídas por ramos de atividade, com a faculdade de fixar salários mínimos, que surgem em 1943 e se constituíram na instituição típica de regulação do emprego industrial em meados do século XX. (IBARRA, 2010).

<sup>14</sup> Entre 1946 e 1950 a taxa de crescimento do salário real foi de 7,9 % anual, a mais alta da história do país durante o século XX, como resultado de um conjunto de arranjos institucionais que permitiram conjugar a evolução dos salários nominais à evolução dos preços internos, e ainda avantajá-los até 1950. (BERTINO et al., 2001).

<sup>15</sup> Em princípio, a AFAM foi criada para os ramos de indústria e comércio, posteriormente, em sucessivas leis se irá ampliando sua cobertura, processo que culminou no ano 1980 quando finalmente se unificou a política sob um regime único para toda a atividade privada. (MARIÑO; NOBOA; PARADA, 2009).

lutas trabalhistas se voltaram para melhorar suas condições e, nos intentos por disciplinar sua reprodução, se ampliam seus direitos.

A *Asignación Familiar* apareceu, assim, nesse contexto de ampliação das proteções para a classe trabalhadora, e, neste sentido, não é um dado menor que surgiu ligada aos *Consejos de Salarios*, já que se instituiu como uma conquista, no marco dos intentos por neutralizar as potencialidades revolucionárias dessa classe, e ainda que formalizando sua luta, lhe foi outorgado poder de negociação, mediante um mecanismo no qual se lhe transferiram de forma direta recursos extraídos da classe capitalista.

Deste modo, esta política constituiu a expressão emblemática da intervenção Estatal no caminho de construção dessa sociedade salarial que, no Uruguai, se cristalizou na proposta batllista, e que essencialmente operava com a promessa de que o desenvolvimento social e econômico, capitaneado pelo Estado, atingiria no futuro a quem não estava integrado ao mercado de trabalho e continuava desamparado das proteções.

Dentro dos limites estruturais que lhe correspondem a uma economia dependente, tal como entendido por Bentura (2010), parafraseando Castel (1997), a proposta batllista se constituiu na ilusão de uma conjura da Questão Social em pleno auge dessa sociedade salarial.

No marco desses preceitos e das condições que o habilitaram, citando Filgueira e outros (2004, p. 200): “Uruguay fue durante un periodo corto de la posguerra la sociedad más igualitaria, integrada, democrática y pacífica del continente.”, o que fazia mais factível a promessa de que o desenvolvimento econômico e social, dirigido desde o Estado, atingiria num futuro aos que não tinham se integrado ao mercado laboral e que continuavam desamparados das proteções sociais.

No entanto, este modelo, ou mais precisamente este projeto de desenvolvimento entrou em crise no final da década de 1950, quando a economia entrou novamente em crise e seus sinais mais evidentes foram o estancamento produtivo, o saldo desfavorável do comércio exterior e uma intensa inflação, evidenciando os limites e erodindo as bases sobre as quais foi erigido o modelo de desenvolvimento, de modo tal, que para finais dos anos de 1950 começou uma segunda etapa do Estado uruguaio, de inspiração ideológica oposta ao batllismo.

### **2.3 A crise do pacto entre as classes sociais**

Na segunda metade da década de 1950, na nova conjuntura internacional, na qual os preços dos produtos exportáveis caíram, o estancamento agropecuário colocou em

evidência a fragilidade de um processo de desenvolvimento pautado na tentativa de crescimento para dentro.

Essa crise colocou em evidência também a debilidade sobre a qual se baseava o pacto entre as classes sociais dominantes e os setores subalternos, que fora hegemonizado pela burguesia industrial nacional e uma vez que as condições mundiais após a segunda guerra mudaram, as condições internas desse projeto econômico, social e político foram se derrubando progressivamente.

Tal como coloca Bamberger (1999), o caráter nacional do projeto burguês se desenvolveu dentro dos limites nos quais é possível desenvolver o capitalismo dependente e estes limites provêm de sua intrínseca vinculação com o sistema capitalista mundial na condição de dependência e dominação. Uma vez que no pós-guerra o caráter imperial do capitalismo mundial adquiriu todas as características que o definem, sob a hegemonia dos EUA, a integração passou a estar pautada pela grande empresa multinacional, ante a qual se submeteram as economias periféricas, como a do Uruguai e as burguesias nacionais passam a ser sócias menores.

Efetivamente, após a *Segunda Guerra Mundial*, as grandes corporações e empresas transnacionais concentraram ainda mais a produção e inovação tecnológica, submetendo ao mundo a suas pautas de readequação e reengenharia, que abrangem entre outras coisas o deslocamento geográfico das cadeias de produção na procura constante por reduzir os custos. Este processo, somado a uma intermediação financeira internacional cujas alterações também têm efeitos críticos de encadeamento ao nível mundial, se constituíram em processos de globalização e transnacionalização sem equiparação na história. (DUTRA, 2013).

Nas palavras de Bamberger (1999, p. 64), neste novo contexto: “[...] las condiciones de la dominación imperialista sobre los países dependientes cambian profundamente y el propio carácter del capitalismo dependiente es redefinido en forma esencial”.

No plano interno do país, longos anos de estagnação econômica e inflação crescente foram mais que suficientes para erodir as bases desse débil pacto de classe no qual foi sustentado o modelo ISI e reconfigurar as posições estratégicas das elites econômicas. A segunda metade do século XX será o longo processo de desmantelamento deste projeto econômico, político e social. <sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> O que no plano econômico se caracterizou por um lento processo de desindustrialização junto a um processo de reestruturação dos setores industriais, onde cobraram peso os setores associados a bens não tradicionais

Na segunda metade do século a economia uruguaia atravessou intensos processos, marcados por um débil crescimento, períodos de inflação intensa e crises, com setores que não logram dinamizar a economia. (BERTOLA; ALVAREZ, 2010).

Num processo de crescente luta por um excedente escasso, as elites políticas e econômicas compreenderam que o crescimento econômico voltado para dentro estava esgotado, e, em conformidade aos tempos do capitalismo mundial contemporâneo, o país abriu suas portas em procura de reestabelecer o crescimento econômico, ensaiando novamente o modelo de crescimento para fora.

Começou, assim, um novo ciclo de abertura econômica e financeira, desregulação das proteções estatais que freavam o livre desenvolvimento do mercado e transnacionalização da economia que consolidou uma nova fase de dependência aos fluxos internacionais do capital. Processo que longe de resolver os problemas do ciclo de desenvolvimento anterior e impulsionar uma suposta inserção virtuosa do país, marcaram um crescimento econômico raquítico, maiores e mais profundas flutuações<sup>17</sup> e um uso mais intensivo dos fatores produtivos o que indefectivelmente implicou uma maior exploração da força de trabalho. (ODONNE; CAL, 2008).

Os processos de reestruturação produtiva e de incorporação tecnológica poupadora de mão de obra, acontecidos nos anos 1970, se levaram aos países centrais a falar de uma crise da sociedade salarial (CASTEL, 1997), onde o emprego estável perde sua centralidade como elemento integrador da sociedade. Nos países periféricos latino-americanos, onde a sociedade salarial não foi nunca efetivamente consolidada, estes processos agravaram ainda mais as condições de produção e reprodução da força de trabalho, incrementando uma superpopulação relativa que se tornou ainda mais prescindível para o setor hegemônico. (NUN, 1999).

Tal fato, no Uruguai, pode ser ilustrado com o simples dado da brecha crescente que a partir dos anos 1970 se abriu entre os salários e PIB, o que nas palavras de Camou e Maubrigades (2005, p. 10) “[...] que indica de manera indirecta un proceso de distribución recesiva, donde los salarios pierden estruendosamente participación en el producto”.

---

fabricados para a exportação, somado a um forte ingresso do capital financeiro que se constiuiu num novo ator econômico. (LABORDE, 2001; NOTARO, 2010)

<sup>17</sup> O que, como expressa Notaro (2010), está fortemente pautado pela aparição do capital financeiro como um elemento determinante da economia uruguaia durante o último quarto do século XX. Assim a abertura ao livre movimento de capitais internacionais em qualquer momento e para qualquer uso, com uma taxa de câmbio altamente volátil, foram elementos determinantes das graves crises pelas quais o Uruguai atravessou em 1982 e 2002.

Como aponta Olesker (2001), neste cenário, não que o problema seja a impossibilidade de atingir bons indicadores macroeconômicos, mas sim a injustiça que é implícita e funcional a este sistema de produção e reprodução social, onde os ganhos são apropriados por uns poucos, crescem as desigualdades e se consolidam grandes setores da população que ficam por fora inclusive da possibilidade de ser explorados no mercado de trabalho formal.

Tal como expõe Marini (2000), a característica fundamental do desenvolvimento dependente é que se constitui a partir da divisão entre a produção e a circulação. A produção voltada para fora que é a clássica fórmula dos países de condição dependente, onde o mercado interno não funciona como o dinamizador da economia, a produção se baseia na sua super-exploração como forma de reduzir os custos de produção, mediante a maisvalia absoluta, diferença fundamental com os países centrais. Se esta foi a característica tradicional das economias dependentes e exportadoras de matérias primas que parecia ter se revertido para metade do século XX, ela adquiriu ainda melhores condições no mundo transnacionalizado das grandes empresas, que deslocam sua produção numa constante procura de redução de custos de produção.

#### **2.4 As reconfigurações do papel do Estado**

Como fora indicado anteriormente, a crise do modelo ISI, que foi o ponto culminante do projeto reformista da primeira metade do século XX, significou também a crise do papel do Estado e dos discursos ético-políticos que sustentaram suas intervenções. Esta etapa de ideologia hegemonicamente liberal e claramente diferenciada do Batllismo, como já foi explicitado, conforme Filgueira e outros (2004) começa a ser instalada nos finais dos anos cinquenta, e, com momentos de maior e menor impulso, foi se consolidando no resto do século XX.

Frente a esta crise, a proposta liberal para reativar a economia uruguaia ganhou hegemonia e a lógica a partir da qual o Estado devia mudar seu papel de interventor para permitir o livre jogo do mercado se foi instalando progressivamente nas classes dominantes. Sob as novas propostas, as reformas liberais se direcionaram a reduzir as denominadas proteções sociais desenvolvidas pelo Estado e reduzir poder de pressão das organizações trabalhistas para permitir a livre concorrência do mercado e encontrar suas potencialidades de desenvolvimento, reativando a economia.

As primeiras mudanças do Estado, dentro deste processo, começam a se efetivar na função produtiva e reguladora do mercado, onde começou a ser desmontada a promoção setorial da política industrial, numa lógica de abertura e liberalização econômica, conjuntamente com uma tendência a desmontar as regulações estatais do mercado de trabalho, dando início, como já foi visto, a uma crescente derrota do trabalho frente ao capital. (FILGUEIRA et al., 2004).

Esta hegemonia ideológica pela qual começou a transitar o país não constituiu uma oscilação menor dentro da sua trajetória histórica, nem uma tendência transitória, nem se restringiu a um processo de limites nacionais. Pelo contrário, ela foi a manifestação particularizada da ideologia neoliberal, mediante a qual a nova ordem de acumulação capitalista mundial começou a ser legitimada no mundo.

Conforme colocam Pastorini e Martinez (2014, p. 60):

A partir dos anos 1970, o processo de acumulação comandado pelo capital financeiro articulado aos grandes grupos industriais transnacionalizados (IAMAMOTO, 2007) requer uma reorganização da produção e dos processos de gestão e controle da força de trabalho nela inseridos juntamente com mecanismos diferentes para administrar a superpopulação relativa. Neste contexto hegemônico pelo capital financeiro, o Estado, atingido pelas reformas de orientação neoliberal, desenvolve suas funções econômicas diretas e indiretas de forma distinta, na busca por criar as condições de valorização e acumulação do grande capital especulativo.

A ideologia neoliberal apareceu em princípio como um ataque ao Estado Social e ao modelo intervencionista de orientação keynesiana, sob o entendimento de que o Estado com essas orientações tinha se convertido num obstáculo para o bom desenvolvimento da economia.

O poder dos sindicatos e as organizações trabalhistas na sua luta por melhorar as condições de trabalho começam a ser colocados como os determinantes da estagnação econômica, enquanto impedem a acumulação do capital, desestimulam a inversão, além de que impõem elevados gastos sociais ao Estado e são responsáveis diretos pelo aumento da inflação.

No Uruguai, conforme Notaro (2010), esta tendência começa a ter manifestações contundentes a partir do ano 1968, quando se toma a medida sem precedentes no país de congelar os salários e os preços, antecipadamente à instância de negociação salarial dos sindicatos. Esta medida significou a supressão dos *Consejos de Salarios*, e se constituiu como

um episódio de significativo ganho para a classe capitalista, mediante o apelo a uma repressão que se consolidou como estratégia posteriormente.<sup>18</sup>

Contudo, neste processo de reconfigurações ideológicas, o que parece ter outorgado o conjunto de ideias chaves para o impulso e readequação ao novo modelo de acumulação mundial, foi o denominado *Consenso de Washington* (de 1989)<sup>19</sup> que, sob a influência dos organismos internacionais de crédito, se constituiu numa base sólida e orgânica, enquanto englobou todas as esferas do Estado num projeto reformista, com uma orientação sistemática e determinada de transformar profundamente o papel do Estado.

Conforme aponta Bentura (2010, p. 132): “Los tres gobiernos que se sucedieron a la salida de la dictadura y, sobre todo el segundo, expresaron su voluntad de cumplir con los deberes impuestos en la región por las agencias internacionales: ajuste fiscal, contención del gasto público y reforma del Estado”.

Este conjunto de ideias de corte neoliberal que se instala no país, especialmente guiado pelos organismos internacionais de crédito, abarca também uma particular concepção das políticas sociais e as características que elas têm de apresentar, sob a lógica de que o Estado deve limitar sua intervenção nesta matéria, passando de políticas universais, setoriais e centralizadas a políticas focalizadas, integrais e descentralizadas. (BENTURA, 2010).

Centralmente trata-se de *desuniversalizar e assistencializar* as ações, reduzindo os gastos sociais para contribuir com o equilíbrio fiscal. No Uruguai, sob este conjunto de orientações, as políticas sociais começaram a sofrer mudanças nos anos 1990, particularmente visíveis na política de moradia, na política educativa, no campo da seguridade social (onde se produz uma clara orientação pela privatização), mas também na aparição de um conjunto de políticas focalizadas nos setores mais pobres e essencialmente nos grupos etários específicos de crianças e adolescentes, por serem considerados os mais vulneráveis. (FILGUEIRA et al., 2004; MIDAGLIA, 2009).

---

<sup>18</sup> Após o golpe militar de 1973, se pôs em andamento um processo de exclusão política e social dos trabalhadores, permitindo uma importante e persistente contração de suas rendas. (NOTARO, 2010).

<sup>19</sup> O *Consenso de Washington* (termo cunhado pela primeira vez por Williamson para referir às políticas de liberalização econômica promovidas pelas instituições financeiras internacionais e o departamento do Tesouro dos EUA com sede em Washington) refere a um conjunto amplo de medidas e reformas estruturais de corte neoliberal, promovidas pelas instituições financieras internacionales, que teve uma ampla difusão em América Latina. Tal como colocam Rangel e Garmendia (2012, p. 46), sob a influencia desta tendencia, entre outras medidas “Hacia principios de 1990, la mayoría de los países de la region, incluyendo muchas de las economías más pequeñas de America Central y el Caribe, abrieron su comercio al exterior, recortaron el deficit presupuestario y vendieron activos del Estado, incluyendo muchas empresas de servicios públicos”.

Ainda que o conjunto de mudanças apresente um caráter moderado em relação a outros países, dadas certas resistências que encarnou a tradição estatista<sup>20</sup>, o país começou a mudar a referência de uma intervenção social abrangente, de um Estado altamente interventor no desenvolvimento de bens e serviços universais para uma intervenção mais focalizada e assistencial. (PASTORINI; MARTINEZ, 2014; MIDAGLIA, 2009).

## **2.5 A Asignación Familiar e o processo de sua desvinculação das proteções para os trabalhadores**

Durante este longo processo de consolidação da hegemonia neoliberal na orientação das ações estatais, a *Asignación Familiar* sofreu diversas mudanças que essencialmente a foram desvinculando das proteções estabelecidas para os trabalhadores e orientando-a para os estratos mais empobrecidos.

Neste sentido, se destacam as mudanças implementadas na década de 1990, durante os governos democráticos (FILGUEIRA et al., 2004), momento no qual as políticas sociais sofreram as maiores reorientações e a AFAM também consagrou suas principais mudanças, de singular interesse para esta análise, dado que, neste contexto, se constituiu numa política focalizada nas famílias de menores rendas e foi desvinculada pela primeira vez do mundo do trabalho.

No entanto, o processo transformador desta política começou antes. A lógica liberal se expressa já desde as primeiras modificações que sofreu a política, claramente orientadas pelo princípio de outorgar liberdade ao capital, num contexto no qual o diagnóstico começa a ser que as receitas de crescimento econômico necessariamente requeriam oferecer ao capital as condições para garantir suas taxas de lucro, em detrimento da classe trabalhadora.

Neste contexto de conflito, que começa a ser processado mediante o recorte das liberdades civis e essencialmente sindicais, produto da abolição dos *Consejos de Salarios*, e como efeito indireto dessa abolição, a AFAM, primeiramente deixou de estar colocada no bojo das negociações trabalhistas e já no contexto ditatorial se a desarticulou como imposto

---

<sup>20</sup> Neste sentido os mecanismos de democracia direta (plebiscitos e referendums) impulsionados por organizações de trabalhadores, sindicatos, movimentos sociais e partidos políticos de esquerda foram uma ferramenta essencial para deter algumas das reformas propostas pelo processo neoliberal. Assim, particularmente destacam-se quatro momentos, nos quais esta estratégia foi utilizada com êxito, que são: o freio a reforma das aposentadorias (em 1989 e 1994), a revogação parcial da Lei de Empresas Públicas (1992) e a revogação da Lei da Desmonopolização da empresa estatal de petróleo em (2003). (PASTORINI; MARTINEZ, 2014).

ao capital, mediante a aprovação do Decreto Lei nº 15.084, de 3 de setembro de 1980. A partir deste decreto, ao mesmo tempo em que foi estendida a cobertura para todos os trabalhadores do setor privado, as AFAM deixaram de ser subsidiadas pelos empregadores e começaram a ser financiadas com recursos do Estado, no marco de uma política geral que tinha o objetivo de reduzir os custos da mão de obra.<sup>21</sup>

Estes antecedentes pouco lembrados na literatura, embora não supusessem grandes modificações quanto ao público para o qual a política era destinada, configuraram as primeiras mudanças significativas nas suas bases originais.

Na década de 1990, no contexto democrático, a política sofreu uma segunda série de mudanças. Num contexto de ajuste fiscal, cuja lógica se desenvolveu a partir do entendimento de que as proteções estatais abrangentes são um peso insuportável do qual o Estado tem que se desembaraçar (BENTURA, 2010), a política se reduziu novamente aos setores mais pauperizados dos trabalhadores. Posteriormente, e já quando o modelo econômico projetado, tinha constituído um contingente amplo de população marginalizado dos canais de integração, a política foi reconfigurada para incorporar estes setores, abolindo a condição de trabalhador formal como critério de acesso.

Neste processo, em primeira instância, no ano 1995, com a Lei nº 16.697, de 25 de abril, lei de reforma fiscal, foi incrementado o montante para os lares de menores rendas e foi retirada a prestação dos trabalhadores que recebiam rendas de trabalho maiores que dez salários mínimos, o que significou a perda de seu caráter universal entre os trabalhadores formais.

Isto teve como consequência a redução do número de beneficiários, que passaram de 413.400 em 1994 para 346.400 no ano 1996 (DE MELO; VIGORITO, 2007; CARISTO; 2005).<sup>22</sup>

Posteriormente, no ano 1999, a Lei nº 17.139, de 16 de julho estabeleceu novas modificações, criando um regime assistencial, paralelo ao dirigido aos trabalhadores formalizados, para aqueles lares de menores recursos, nos quais os titulares do benefício

---

<sup>21</sup> Cabe a menção de que os *Consejos de Salarios* tinham sido suprimidos em 1968, ano a partir do qual já não existiu mais relação entre ambos. Os *Consejos de Salarios*, pela sua vez, tem sofrido uma sorte e idas e vindas, dado que, iniciada a democracia são restaurados por um breve período e suprimidos novamente em 1990. Finalmente em 2005 foram restaurados. Contudo, após a sua primeira supressão e as mudanças da seguridade social, realizadas durante o período cívico militar, já não houve mais relação entre as *Asignaciones Familiares* e estas instâncias de negociação.

<sup>22</sup> Segundo Mariño, Noboa e Parada (2009), a política teve outras instâncias nas que foi redirecionada para atender de forma diferenciada aos trabalhadores mais pauperizados, mas nessas instâncias as modificações responderam a discussões que envolviam a representantes dos mesmos trabalhadores e seguiam critérios redistributivos. Esta última modificação no entanto, apareceu como um claro recorte, já que a quantidade de tributários caiu abruptamente atingindo o menor nível em trinta anos.

tiveram esgotado sua cobertura de seguros de desemprego, ou nos quais a mulher fosse o único sustento do lar. (URUGUAY, 1999). Modificações que pretenderam ser a resposta à expansão do setor informal do mercado de trabalho, que tinha atingido uma proporção crescente de trabalhadores nas últimas décadas. (CARISTO, 2005).

Paradoxalmente, estas reformas processadas na AFAM não estão associadas a um período de crise econômica, que se fará manifesta só em 2002, e sim a um período no qual a economia uruguaia mostrou sinais de expansão, mas que se fundamentou numa crescente perda de mecanismos de regulação do trabalho na maior parte da estrutura sócio produtiva nacional, num processo de precarização das condições de trabalho e aumento do desemprego estrutural, ao mesmo tempo em que se incrementou a concentração da riqueza. (OLESKER, 2001).

Finalmente, após a situação socioeconômica agudizada ainda mais com a crise de 2002, no ano 2004, foi criada a Lei nº 17.758, de 4 de maio, que estendeu este regime assistencial para todos os lares com rendas menores a três salários mínimos, sendo esta a única mudança introduzida no sistema de transferências públicas como efeito amortecedor da crise até esse momento. (DE MELO; VIGORITO, 2007).

Neste processo de adequação funcional ao novo contexto, a política foi cumprindo com todas as orientações neoliberais: se desarticulou como imposto ao capital, se desconfigurou como proteção para os trabalhadores e reduziu o universo de beneficiários, focalizando-se nos grupos mais pauperizados.

Deste modo, a política passou a cumprir com as exigências, tanto ideológicas como materiais, do novo modelo instalado, nesta nova fase capitalista e a lógica liberal se expressa já desde as primeiras modificações que sofre a política. Neste processo, o raciocínio de que a política tinha que ser dirigida para atender as populações mais empobrecidas é perfeitamente legítimo desde uma perspectiva de adequação funcional ao novo modelo, mas, também opera como a naturalização de uma ordem econômica instalada e projetada sob preceitos altamente excludentes dos quais a própria política vai sendo impregnada (da ideia de quebrar o poder dos sindicatos, da ideia de dar liberdade ao mercado, da ideia de reduzir as proteções estatais a sua expressão mínima, etc.).

O conjunto de modificações da *Asignación Familiar* faz parte da instalação dessa ordem e dentro dela a política é encaminhada a administrar a população que tem sido marginalizada dos processos produtivos, num processo no qual começa a ser configurada como resposta à superpopulação relativa, ou em palavras de Nun (1999) a essa massa marginal, que embora nunca deixasse de ter uma presença relevante nas sociedades latino-

americanas, aumenta sua proporção no marco da instalação desse modelo concentrador e excludente que no Uruguai se afirmou como projeto político, social e econômico de integração à ordem capitalista mundial.

### **3 SURGIMENTO DA AFAM-PE:** o governo progressista e o conjunto de mudanças propostas

O século XXI começou no Uruguai, assim como para um conjunto mais amplo de países da América Latina, com uma mudança de época em relação aos discursos sobre o desenvolvimento e a pobreza, que deu lugar a um redimensionamento das políticas sociais, no entendimento de que as novas políticas sociais tinham que contemplar a extensão da precariedade do emprego e das condições de trabalho.

Conforme Midaglia, Castillo e Fuentes (2010), nesse redimensionamento, a nova estratégia visou de priorizar os setores mais empobrecidos com políticas não contributivas, expandindo a focalização das ações nesses setores, dentro do que, entre outras ações destacou-se o desenvolvimento muito particular que adquiriram os PTRC em toda a região.

Também no Uruguai, assim como em outros países da região, a colocação destes redimensionamentos esteve pautada pelo que em seu conjunto tem sido chamado de onda de governos autodenominados de esquerda ou progressistas, cujos projetos políticos e propostas de mudanças nos papel do Estado em relação, sobretudo, aos esquemas da retórica neoliberal, tiveram como motor de ascenso a canalização de lutas e descontentes acumulados pelas classes subalternas. (SVAMPA, 2016).

Seguindo a análise de Svampa (2016), que analisa as bases econômicas sobre as quais se desenvolveram as estratégias políticas das últimas décadas na América Latina, o começo do século XXI esteve pautado também por uma conjuntura sumamente favorável, graças aos preços internacionais das matérias primas.

Neste contexto, os governos latino-americanos, para além dos sinais ideológicos, habilitaram uma visão produtivista do desenvolvimento, que a autora denomina como o *Consenso dos Commodities*, sustentado e, por sua vez, legitimado por um discurso de alta rentabilidade e vantagens econômicas comparativas que obscureceu visões alternativas de desenvolvimento.

A particularidade dos governos progressistas, segundo entende Svampa (2016), fundamentou-se na visão produtivista do desenvolvimento, referenciada no *Consenso dos Commodities*, sendo base para o desenvolvimento de ações estatais redistributivas, que apontaram especificamente para melhorar as condições de vida das populações mais empobrecidas.

Nesta tônica reformista dos lineamentos ético-políticos anteriores pela que atravessou o continente, no Uruguai, no ano 2005, assumiu pela primeira vez o governo um

partido político progressista, que quebrou 150 anos de hegemonia dos partidos tradicionais (*Partido Nacional e Partido Colorado*). Assim a chegada deste novo governo, esteve pautada pela proposta de um conjunto de mudanças políticas e institucionais, que visaram redefinir o papel do Estado na regulação dos conflitos sociais, dentre o qual se destaca a intenção de renovar a matriz de proteção social do país.

Contudo, um primeiro nível de aproximação às mudanças deve levar em conta que elas estiveram baseadas numa divisão da realidade social em duas ordens de fenômenos, de um lado uma ordem *econômica*, que encontrou suas bases gerais nesse Consenso dos Commodities, tal como o denomina Svampa (2016), e na qual houve uma clara continuidade respeito dos preceitos anteriores, sem modificações substanciais e, de outro lado, uma ordem *social*, centrada no campo das políticas sociais, na qual se concentrou o conjunto das mudanças propostas. (ALONSO, 2011)

Dentro da ênfase colocada nessa mudança das políticas sociais, como estratégia política superadora dos regimes anteriores, se propôs a criação de uma moderna rede de Assistência Social não contributiva, para amparar os grupos sociais que tinham restringidas suas oportunidades de incorporação ao mercado de emprego. Estratégia na qual tiveram destaque os PTRC e a *Asignación Familiar*, sofreu as últimas modificações, dando origem a AFAM-PE.

Neste capítulo, são analisadas as concepções ideológicas que movimentaram as mudanças introduzidas nas políticas sociais a partir da chegada do governo progressista. O percurso analítico está pautado pela intenção de explicar a conjuntura particular na qual se desenvolveu o novo governo, e as diretrizes globais que direcionaram sua estratégia política, para compreender, essas mudanças concretizadas no campo das políticas sociais.

Mas precisamente a intenção deste capítulo é colocar elementos analíticos para explicar o sentido e conteúdo adquirido pelo surgimento do MIDES, instituição concentrada na atenção a situações de *vulnerabilidade socioeconômica*, assim como os discursos desenvolvidos em relação aos planos de PANES e o *Plan de Equidad*, por serem as linhas de ação na qual se enquadra a AFAM-PE. Nesse sentido, se destaca especialmente a ênfase colocada na análise do conceito de *vulnerabilidade socioeconômica*, que fundamenta as ações desenvolvidas, e por isto se constitui num elemento especialmente importante a ser problematizado.

### 3.1 A irrupção de um novo discurso político

No Uruguai, o governo progressista da Frente Ampla assumiu após 34 anos de sua fundação, depois da profunda crise econômica do ano 2002, a partir da qual o país se deparava com uma realidade histórica de deterioração social e crescente conflitividade. Uma análise simplesmente conjuntural parece colocar a crise como fator de peso na chegada do partido progressista ao governo. Mas, conforme analisa Bentura (2010), levando em consideração que este processo implicou a colocação de uma coalizão de esquerda que quebrou 150 anos de hegemonia dos partidos tradicionais, parecem estar presentes fatores mais profundos.

Neste sentido, o autor aponta que este processo expressa o descontentamento da população com a política em geral e as diretrizes neoliberais que vinham aplicando-se, e como já foi analisado, consolidaram um modelo de desenvolvimento concentrador e excludente, que parecia ter esgotado a sua retórica frente à crise de 2002, após várias décadas de aplicação de suas receitas.

A nova força política se apresentou, assim, como uma força disruptiva em relação às orientações pelas quais transitava o país nas últimas décadas, e embora sustentasse um discurso moderado a respeito das suas bases fundacionais, ainda representava no imaginário da população a promessa de transformações radicais. (ALONSO, 2011).

Contudo, como já foi colocado um primeiro nível de aproximação, às mudanças deve levar em conta que elas estiveram baseadas na manutenção de uma ordem *econômica*, na qual houve uma clara continuidade em relação aos preceitos anteriores. Em outras palavras, a orientação essencial que adquiriu o novo governo foi a manutenção do modelo de acumulação vigente, porém com a proposta de desenvolvimento de um conjunto de políticas sociais que, segundo os discursos apresentados, visavam uma redistribuição em favor dos setores subalternos da sociedade. (ALONSO, 2011).

Neste sentido, a Rede de Economistas de Esquerda do Uruguai (REDIU) analisa que não se operaram novas orientações em relação ao modelo geral de desenvolvimento quanto à estratégia econômica pela que transitava o país nas últimas décadas. Mas, apoiado numa conjuntura favorável, nestes anos conseguiu viabilizar um projeto de crescimento econômico, no qual colocou-se uma forte ênfase nas políticas sociais como elementos corretivos das desigualdades do modelo produtivo e essencialmente como elemento de alívio aos piores efeitos provocados por esse modelo. (MAÑÁN, 2013)

Este novo ciclo de governo, conforme analisa Mañán (2013), se baseou na mesma crença sustentada por governos anteriores, sobre o entendimento neoclássico de que o livre mercado levaria a melhoria da eficiência e em última instância ao bem estar social. Nas palavras do autor:

Las reiteradas declaraciones de los principales hacedores de política de los diversos ministerios, en especial el de Economía y Finanzas (con sus definiciones de neutralidad de las políticas), y del mismo presidente Vázquez (quien afirmó que no hubo cambios en la conducción económica), así lo constatan. Como contrapartida, el sello progresista sería un Estado que se erigiría en amortiguador de los dolores del sistema económico con programas focalizados de gasto social, sin intentar presión alguna sobre el bloque en el poder. (MAÑÁN, 2013, p. 45).

Tal como analisa o autor, o modelo de desenvolvimento econômico proposto, efetivamente, se baseou na manutenção da mesma estratégia pela que vinha transitando o país, mais precisamente numa estratégia aberturista, de crescimento sustentado nas exportações, a partir do incentivo às inversões estrangeiras.<sup>23</sup>

Em suma, conforme coloca o autor, a condição de dependência tão característica da formação do país e estruturalmente determinante das desigualdades reproduzidas ao longo de sua história, estiveram longe de ser atingidas nos últimos anos: “El país depende en grado sumo de sus exportaciones, particularmente producción primaria, materias primas derivadas de recursos naturales de bajo valor agregado e impulsado por un proceso de endeudamiento dinámico.” (MAÑÁN, 2013, p. 48).

Este processo no qual se funda a estratégia assumida pelo governo progressista, longe de ser uma particularidade de Uruguai, tal como o desvenda Svampa (2016), constituiu um processo generalizado no continente. Seguindo a análise desta autora, as bases sobre as quais se construíram em geral as estratégias políticas dos últimos anos estiveram pautadas por uma conjuntura econômica sumamente favorável, graças aos preços internacionais das matérias primas o que instalou na região um novo ciclo baseado na sua exportação massiva.

Nas palavras da autora:

Desde el punto de vista económico, el Consenso de los Commodities se ha ido traduciendo por un proceso de reprimarización de la economía, visible en la reorientación hacia actividades primario extractivas, con escaso valor agregado. Asimismo, dicho “efecto de reprimarización” es agravado por el ingreso de China, potencia que de modo acelerado va imponiéndose como socio desigual, en toda la región latino-americana (Svampa y Slipak, 2015). Desde el punto de vista social, el Consenso de los Commodities conlleva la profundización de la dinámica de

<sup>23</sup> Conforme o autor, esses anos de privilegiamento dos ingressos de capitais estrangeiros, fundamentalmente nos setores primário exportadores, a partir de diversas exonerações fiscais, ou em outras palavras de renúncias de arrecadação como atrativo essencial para sua instalação no país, implicou não só a manutenção de uma mesma estratégia, e ainda o acirramento de um processo de estrangeirização da terra, de novo domínio do capital transnacional, e reprimarização da economia, baseado num complexo florestal-pasteiro e sojeiro que geraram inclusive um deslocamento de capital nacional de maior valor agregado.

desposesión y concentración de tierras, recursos y territorios, que tiene como actores principales a las grandes corporaciones, en una alianza multiescalar con los diferentes gobiernos. (SVAMPA, 2016, p. 373, grifo do autor).

A retórica deste novo *consenso* opera sob o entendimento de que o extrativismo é a única via capaz de gerar divisas necessárias para o desenvolvimento econômico, mediante sua orientação posterior para outras atividades de maior conteúdo de valor agregado ou para a redistribuição da renda e o consumo interno, enfatizando que essas divisas geradas são a base do gasto social. E sobre as bases deste consenso se erigiram também os governos progressistas da região.

Desde o ponto de vista da autora antes citada, a contradição esteve marcada pela expansão das fronteiras dos direitos ao mesmo tempo em que se expandiram as fronteiras do capital. A estratégia foi pautada por uma redistribuição de excedentes com base em uma reprimarização da economia, e ampliação dos campos de exploração capitalista (o que a autora chama de neo-extrativismo) alentada pelos preços favoráveis dos commodities.

O interessante da análise da autora é que não simplesmente aponta para uma compreensão de um marco de fundo no qual se sustentaram as estratégias desenvolvidas pelos governos progressistas, mas sim para entender os limites e condições nos quais elas se desenvolveram.

Em princípio, porque o esquema desenvolvido está longe de significar uma reforma fiscal estrutural e supõe também a manutenção de uma estrutura fiscal regressiva, que na maioria dos países se baseia nos impostos ao consumo e nas rendas salariais, pelo que as estratégias redistributivas propostas nestes marcos se encontram com uma pouco significativa incidência para limitar a acumulação da riqueza do lado do capital.<sup>24</sup>

Efetivamente é a relação dialética entre o Estado e os regimes de acumulação, o que pauta nele limites específicos, pelo qual as mudanças ou continuidades nesses regimes de acumulação, nessas economias historicamente dependentes e primarizadas, com sua particular integração ao mercado mundial atual balizam os pontos básicos de uma análise da conjuntura atual.

Neste sentido a autora coloca:

---

<sup>24</sup> Neste sentido, tal como concluem Abeles, Amarante e Veja (2014, p. 46), no seu estudo realizado com base num enfoque funcional da distribuição de renda em América Latina, entre 1990 e 2010: “La caída en la desigualdad del ingreso entre los hogares, que la región experimenta desde hace una década, no ha implicado mejoras en términos de la apropiación de los frutos del crecimiento por parte de los trabajadores”. O que coloca em xeque a concepção de que a redistribuição funciona como um meio eficaz de contraofensiva dos processos estruturais de pauperização provocados pela dinâmica global do desenvolvimento económico. (RAHNEMA apud SACHS, 1996).

Ciertamente, pese a la emergencia de un espacio latino-americano, pese a la existencia de un “nuevo regionalismo desafiante” (la bella expresión de Jaime Preciado Coronado) –ilustrativo de modo ejemplar por lo sucedido en la Cumbre de Mar del Plata, en 2005, cuando los países latino-americanos dijeron no al ALCA, pese a la proliferación de bloques latino-americanos y progresistas (ALBA, CELAC, entre otros), en fin pese al despliegue de una gran prédica antiimperialista y de corte emancipatorio, la dependencia estructural es y, más aún todo parece indicar, continuará siendo parte integral de nuestro horizonte futuro como naciones periféricas. (SVAMPA, 2016, p. 23).

Voltando para Uruguai, são estas as condições político econômicas nas quais se desenvolveu o conjunto de mudanças propostas no papel do Estado. Nas palavras de Elias (apud RED DE ECONOMISTAS DE IZQUIERDA DEL URUGUAY, 2010, p. 75, grifo do autor):

El bloque dominante permite que la “nueva izquierda” (la izquierda respetable y civilizada, como la califican) ejecute su “alternativa anti-neoliberal”, que postula que es posible ir más allá del neoliberalismo sin tocar los intereses del bloque en el poder, una nueva “tercera vía” que es presentada como alternativa “progresista”.

Assim a alternativa progressista, se erigiu sob o entendimento de que a ordem econômica devia ser mantida dentro dos lineamentos adquiridos nos governos anteriores, mas, proposto um conjunto de mudanças políticas e institucionais, que dentro desses limites, visaram redefinir o papel do Estado na regulação dos conflitos sociais, concentrando sobretudo a atenção na revisão das políticas sociais, dentre o qual se destacou a intenção de renovar a matriz de proteção social do país.

### **3.2 A orientação do modelo de intervenção estatal no governo progressista**

Concomitantemente com uma ordem econômica sem alterações substanciais em relação aos governos anteriores e sem restrições para o capital, desde sua ascensão, o governo progressista se propôs a fazer um conjunto de mudanças nas políticas sociais, tendentes a renovar a matriz de proteção social do país.

Neste sentido, em um dos documentos oficiais, onde se expõem os princípios ético-políticos que fundamentam as ações direcionadas para essas mudanças, é colocado que:

El propósito del Plan es fortalecer todos los dispositivos públicos existentes, introducir transformaciones sustantivas en la organización de las estructuras e instrumentos de protección social y mejorar sensiblemente la provisión y regulación de servicios sociales apuntando así a promover parámetros políticamente aceptables de integración y justicia social con la finalidad última de asegurar el bienestar de los uruguayos y las uruguayas. (BURJEL, 2007, p. 9).

Desta forma, o governo colocou em andamento a revisão de um conjunto amplo de políticas sociais, a partir do que foram implementadas mudanças em diversos âmbitos

dessas políticas e especialmente foi desenvolvido um conjunto de ações destinadas aos setores mais desfavorecidos.

Segundo é colocado por Antia e Midaglia (2015), o governo processou desta forma uma nova fase de expansão da cobertura da política assistencial, com a intenção de atingir a um conjunto de setores sociais que ficaram de fora das proteções sociais, construídas historicamente em torno do mercado de trabalho formal.

Este processo de expansão que o governo propôs e que foi entendido como uma *modernização da rede de Assistência e Integração Social*, foi dividido em dois momentos. Num primeiro momento quando se criou o MIDES para implementar o PANES, que como seu nome o indica, foi um plano temporário, desenvolvido entre 2005 e 2007, e um segundo momento quando se implementou o *Plan de Equidad Social*, como estratégia de caráter permanente e dentro do qual foi reformado o regime de *Asignación Familiar*.

Na primeira etapa das mudanças desenvolvidas pelo governo progressista, uma das primeiras medidas tomadas foi a criação do *MIDES*, em 2005, que do ponto de vista da estrutura estatal, implicou a criação sem precedentes no país de uma institucionalidade especializada na atenção a situações de *vulnerabilidade social*.

Dos objetivos que se atribuíram a esta nova institucionalidade destaca-se o de:

[...] formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general [...] Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación. (URUGUAY, 2005, art. 9).

Esta afirmação pareceria lhe outorgar o caráter de uma institucionalidade pública na qual se concentra a autoridade máxima em matéria de intervenção social, balizando os pontos estratégicos para atingir o que seu título indica *O Desenvolvimento Social*.

Contudo, a função na qual se especializou não deve ser confundida com a de ente coordenador das políticas sociais em geral, que transversalizam diversas institucionalidades do aparelho estatal, mas sim o que dá a marca específica desta nova institucionalidade é a de coordenar e implementar políticas focalizadas e assistenciais, executadas em grande parte pela sociedade civil. (BENTURA, 2010).

Seguindo a análise de Midaglia, Castillo e Fuentes (2010), esta reestruturação institucional ao nível do Estado não é privativa do Uruguai e aconteceu em diversos países de América do Sul, desde finais do século XX e começos do século XXI, com o objetivo essencial de desenvolver programas de combate à pobreza ou modernos planes sociais, que

procuram articular diversas prestações públicas, muito especialmente através de transferências condicionadas de renda.

Segundo analisam os autores:

La característica distintiva de estos nuevos ministerios que se inscriben en el campo público social es que su operativa pretende superar la típica sectorialidad en la que se estructura la esfera estatal. La transversalidad de sus intervenciones pasaría a ser su rasgo distintivo, ya sea por tener a cargo la ejecución de iniciativas sociales que involucran a grupos de población o regiones específicas, o porque se les adjudica la original tarea institucional de articular y coordinar la provisión social que se dirige a sectores o localidades vulnerables [...] (MIDAGLIA; CASTILLO; FUENTES, 2010, p. 131).

Tal como expressam os autores, estas novas instituições se encontram dentro de um processo de reconfiguração das políticas sociais e apresentam uma nova mudança nessas reconfigurações já que instalam numa ordem superior da esfera pública as ações focalizadas e assistenciais, que, nos últimos anos, se desenvolveram de forma dispersa sobre diferentes grupos de populações.

Desta forma, a criação do MIDES, no Uruguai, supôs a criação de uma instituição encarregada, não só de desenvolver práticas sobre grupos específicos da população, mas também de desenvolver discursos classificatórios sobre esses grupos. Assim, entre suas competências substantivas destaca-se:

Diseñar, organizar y administrar un sistema de identificación, selección y registro único de los núcleos familiares o individuos habilitados para acceder a los programas sociales, sujetos a criterios de objetividad, transparencia, selectividad, temporalidad y respetando el derecho de privacidad en los datos que así lo requieran. (URUGUAY, 2005, art. 9, literal E).

Deste modo, a intervenção sobre o social desta nova institucionalidade se materializa nesse saber técnico especializado sobre o indivíduo, e os componentes que balizam a *vulnerabilidade social* que esses indivíduos carregam. Interpretação a partir da qual se medem e classificam as populações para posteriormente desenvolver as ações de assistência, sob um controle bastante rigoroso de que os indivíduos classificados cumpram com os critérios dessa classificação anterior na qual se os situa.

Sobre esta intervenção se apoia o desenvolvimento social, cujo fundamento aparece, assim, como a aplicação de um conhecimento técnico sobre problemas particulares e concretos. Mas, como aponta Sachs (1996), a ideia de desenvolvimento, longe de encarnar uma racionalidade meramente técnica implica um molde particular a partir do qual se pensa a realidade.

Porque el desarrollo es mucho más que un mero esfuerzo socioeconómico: es una percepción que moldea la realidad, un mito que conforta a las sociedades y una fantasía que desata pasiones. Las percepciones, los mitos y las fantasías, sin

embargo, brotan y mueren independientemente de los resultados empíricos y de las conclusiones racionales [...] (SACHS, 1996, p. 3).

Muito longe levaria analisar o modo a partir do qual se pensa a realidade a partir das ações materializadas pelo MIDES, mas as linhas gerais dessas ações parecem movimentadas pela ideia de que uma intervenção especializada na identificação e intervenção sobre *vulnerabilidades sociais* constitui o caminho a partir do qual tem que ser construído, qual seja, o desenvolvimento social, ideia que cobrou corpo nos dos grandes planos desenhados para canalizar a sua intervenção no mundo social.

### **3.3 Dois grandes planos focalizados: Plan de Emergencia e Plan de Equidad**

A primeira iniciativa do MIDES foi o desenvolvimento do PANES, durante os dois primeiros anos de governo (2005 a 2007), com o propósito de dar respostas às situações, entendidas como situações de emergência social, nas quais se encontravam os lares de extrema pobreza e indigência, após a crise econômica pela qual tinha atravessado o país. Neste marco, foi implementado um conjunto de novos programas dirigidos aos domicílios do primeiro quintil de pessoas sob a linha da pobreza (08% de pessoas em 2005). (BARAIBAR, 2009).<sup>25</sup>

Segundo consta nos documentos, esses programas se podem sintetizar em duas dimensões, uma dimensão de atenção assistencial às situações de emergência nas quais se encontrava a população; e outra dimensão promocional, centrada no desenvolvimento de ferramentas que permitissem a superação das situações de indigência, pobreza e outras formas de exclusão social. (URUGUAY, 2009).

Mais precisamente, se constituíram em um conjunto de programas de corte temporal, operados a partir de uma comprovação explícita da situação de carência, para a qual se desdobraram os dispositivos, ora de transferência de recursos materiais ou monetários, dentro de parâmetros previamente estabelecidos, ora de transferências simbólicas (imateriais) através de programas socioeducativos ou de uma combinação entre ambos.

Dentre o conjunto de programas implementados nesta primeira fase, o que se constituiu no mais importante foi a Transferência de Renda Condicionada, denominada

---

<sup>25</sup> Estes programas são: *Ingreso Ciudadano, Trabajo por Uruguay, Construyendo rutas de salida, Atención a los Sin Techo, Plan Alimentario, Mejoramiento del Hábitat, Proyecto de Opción Productiva, Fortalecimiento de Iniciativas Locales.* (URUGUAY, 2009).

*Ingreso Ciudadano*<sup>26</sup>, levando em conta que o PANES na sua totalidade atingiu 84.000 lares, dos quais 74.500 (BARAIBAR, 2009) receberam este benefício, inaugurando, assim, a fase destes programas como centro de uma estratégia de atenção às situações de pobreza que dois anos mais tarde seria continuada com a AFAM-PE.

Para o desenvolvimento do *Ingreso Ciudadano* foi adotada toda uma engenharia de identificação e classificação dos domicílios aos quais se destinou o benefício: se criou um formulário preenchido por quem aspirava a receber a transferência, no qual autodeclarava a renda do domicílio e os integrantes do mesmo; posteriormente, se realizava uma visita para avaliar outras características do domicílio e de seus integrantes, e se implementou o algoritmo chamado ICC<sup>27</sup>, especialmente desenhado para combinar distintas dimensões, mediante o qual finalmente se escolhiam os domicílios que receberiam o benefício.

Segundo é destacado no discurso oficial, sobre esta primeira fase de propostas políticas: “Hoy, evaluando el 2006, podemos afirmar: hemos sentado las bases de un programa estratégico, que tiene como objetivo colaborar de manera decisiva al desarrollo social de la República, estableciendo la institucionalidad y las prácticas necesarias para el mismo.” (URUGUAY, 2006, p. 3).

Como fora mencionado, o PANES se instalou a partir da declaração de uma situação de emergência social, pelo que se dispus para ele esse caráter temporal de dois anos, após o qual e uma vez culminado, em janeiro de 2008, começou a ser implementado o *Plan de Equidad Social*.

Nesta segunda fase esse conjunto de programas de caráter focalizado foi redesenhado, sob a orientação de implantar uma estratégia de caráter permanente, com objetivos de médio e longo prazo que já não se orientou pela atenção de uma situação emergencial, e que foi proposta como um plano, cujo propósito central teve a ver com a modernização da rede de assistência e integração social.

---

<sup>26</sup> Trata-se de uma Transferência de renda mensal dirigida a lares de extrema pobreza, em um montante fixo (\$ 1363 equivalente a U\$S 55 quando começa) independente do número de integrantes do domicílio, cujo montante, segundo a lei, seria atualizado quadrimestralmente em função da evolução do *Índice de Precios al Consumo*. Como requisito indispensável para receber o benefício se estabeleceu a obrigatoriedade de participar de atividades ou em programas socioeducativos especificamente desenhados e para os lares com presença de menores, a condição de inscrição e frequência das crianças e adolescentes ao sistema educativo formal, controles médicos para estes e as mulheres grávidas. Por sua vez, para estes domicílios, se complementou a transferência com uma Tarjeta Alimentaria que diferentemente do *Ingreso Ciudadano* se determinou um montante proporcional aos integrantes do domicílio. (BARAIBAR 2009).

<sup>27</sup> Analisado no último capítulo deste trabalho.

### 3.4 Da emergência à permanência: a criação do Plan de Equidad

Convém dizer que o *Plan de Equidad Social*, que começou a ser implementado em 2008, se apresentou como uma estratégia que pretendeu ser o eixo vertebral de um conjunto de ações estatais que transcendem o MIDES.

Este novo plano não foi apresentado simplesmente como uma ação estatal agregada a uma linha de intervenção. Pelo contrário, pretendeu constituir-se na expressão de um novo entendimento sobre os modos de intervenção do Estado nas relações de produção e reprodução social, aprofundando a estratégia que começou a ser desenhada com o PANES. Interpretação que partiu do entendimento de que deviam ser feitas mudanças significativas nos modos de intervenção estatal, consolidando uma estratégia de focalização na atenção às populações que apresentam as piores condições de existência.

Desta forma, segundo é explicitado:

[...] el Plan de Equidad se concibe como un paso sustantivo en la reconfiguración del sistema de protección social uruguayo, atendiendo de forma permanente a la nueva matriz de riesgos sociales y creando condiciones para el surgimiento y consolidación de una Autoridad pública en materia social. (URUGUAY, 2007, p. 15).

Segundo consta no seu documento fundacional, nele se estabeleceu a prioridade pela atenção aos setores que se encontram abaixo da linha de pobreza, embora suas pretensões sejam as de atingir à população em seu conjunto. Deste modo, este plano foi proposto como uma série de decisões e orientações de distinta natureza, abarcando também reformas estruturais da matriz de proteção social. Entre estas ações estruturais aparecem mencionadas: “[...] i) la reforma tributaria; ii) la reforma de salud; iii) revisiones de las políticas de empleo; iv) nueva política de vivienda y hábitat; v) la reforma educativa; vi) el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos.” (URUGUAY, 2007, p. 9).

E, também, uma série de componentes específicos baixo os quais se estruturou essa rede moderna de assistência e integração social. Estes componentes, segundo consta no plano são:

[...] i) régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferências monetárias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez); ii) seguridade alimentaria; iii) políticas de educación para la infancia y adolescencia; iv) políticas asociadas al trabajo protegido; v) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos; vi) políticas de promoción e inclusión social; y vii) políticas de atención de la discapacidad. (URUGUAY, 2007, p. 10).

O conjunto de reformas, entendidas como estruturais, mencionadas no documento fundacional do plano, com a intenção de apresentar uma visão ampla do que o plano

compreende, não se concentrou num organismo particular do Estado, estando dispersas em distintos órgãos estatais que tem o domínio sobre cada área específica.

Para os fins deste trabalho não é possível deter-nos nesse conjunto de ações de natureza *estruturais* que o plano pretende abarcar e que se inscrevem em distintos órgãos estatais, dado que essa tarefa transcende as possibilidades de análise aqui desenvolvidas e o foco deste trabalho é a compreensão do novo papel que ocupa a assistência na matriz de proteção social. Contudo, é interessante colocar o fato de que, para além da intencionalidade expressa no documento fundacional, é possível apontar que o que se conheceu como *Plan de Equidad* ficou estritamente associado às ações desenvolvidas na órbita do MIDES e em ocasiões ainda mais restritamente, identificado com o programa de *Asignación Familiar*, sem esse caráter abrangente que pretende ter.

Há pouca tematização a respeito deste fato. Se poderia especular que constitui uma interpretação equivocada da população do verdadeiro teor transformador que o plano pretende inscrever nas ações do Estado. No entanto esta *confusão* não só aparece ao nível da compreensão da população em geral<sup>28</sup>, mas também em portais do próprio Estado onde se informa à cidadania sobre diversos trâmites, pois o que aparece sob o nome *Plan de Equidad*, se reduz à forma como deve ser tramitada a AFAM-PE<sup>29</sup>.

Ainda no campo da especulação, mas levando em conta a estreita associação do plano às ações assistenciais desenvolvidas na órbita do MIDES, sendo este o organismo que se concentrou em falar deste plano, é difícil não encontrar uma indicação de que esta *confusão* tem um fundamento na materialização concreta que adquire o plano, para além das intenções manifestas. Fato que é sumamente significativo dado que, deste modo, a procura da Equidade, que é a ideia força que sustenta o plano e que lhe outorga o nome, enquanto concepção que pretende uma justiça social distributiva, adquire um caráter meramente compensatório, que se concentra na mitigação dos efeitos mais perversos sobre os setores excluídos, atribuindo ao MIDES protagonismo principal do caminho a essa *Equidade* social.

---

<sup>28</sup> Em relação com essa percepção geral podem ser colocadas as publicações da imprensa que sistematicamente fazem menção ao plano para se referir às políticas desenvolvidas pelo MIDES, o que aconteceu já no início do plano, incluindo mídias próximas ao oficialismo, como o jornal *La Republica*, que em seu momento deu a notícia de que começava a ser implementado o *Plan de Equidad*, fazendo estrita menção a AFAM. (BURJEL, 2007).

<sup>29</sup> Isto se reitera em dois sítios web do Estado: no sítio web do *Banco de Previsión Social*, que sob o título *Plan de Equidad*, informa unicamente sobre a AFAM-PE, homologando o segundo ao primeiro. Assim como também no portal do Estado *tramites.gob.uy* onde é disponibilizada a informação sobre a realização de diversos trâmites públicos. Neste sítio, sob o nome *Plan de Equidad*, também aparecem só os mecanismos e requisitos para tramitar a AFAM-PE sem mencionar nenhum outro componente do plano.

Embora esta indicação não exclua a importância de uma análise sobre as reformas *estruturais*, que tal como se colocou foge das possibilidades deste trabalho, parece ser bastante reveladora do peso que adquiriu a moderna rede de assistência e integração sob a perspectiva da *equidade social* que o plano pretende anunciar.

Voltando para essa modernização da rede de assistência, como já foi mencionado, o conjunto de programas focalizados, organizados sob a órbita do MIDES na primeira fase, foi redesenhado com o objetivo de atingir um maior número de população, cujas características gerais conservaram os princípios fundamentais dos Programas desenvolvidos durante o PANES. Essencialmente o que se propôs a partir desta inovação foi desenvolver uma série de programas focalizados, que operam a partir de uma seleção de grupos populacionais que se encontram em situação de *vulnerabilidade socioeconômica*, especializando-se na ação sobre alguma problemática específica associada a essa vulnerabilidade.

Se operou, assim, um processo de ampliação por especificação, isto é um processo que com o preceito de ampliar a cobertura de riscos e vulnerabilidades sociais se especializou na atenção de aspectos particularizados das populações pauperizadas que apresentam um vínculo precário com o mercado de trabalho.

Dentre este conjunto de ações, assim como na primeira etapa o eixo central foi o programa de *Ingreso Ciudadano*, nesta etapa, o programa que adquiriu maior visibilidade e importância em termos numéricos e simbólicos foi o programa AFAM-PE, cujos componentes específicos serão objeto de análise no último capítulo deste trabalho.

Face ao exposto, ainda subjaz a pergunta sobre as motivações que se expressam em relação à necessidade desse novo lugar que a assistência está chamada a ocupar na matriz de proteção social, para compreender, assim, a perspectiva segundo a qual foram atualizados os discursos sobre a focalização, num governo que expressou uma intenção de ruptura com os alinhamentos neoliberais.

### **3.5 Das diretrizes que fundamentam o Plan de Equidad**

Tal como foi colocado no documento que fundamenta o plano de Equidade, o conjunto de mudanças propostas aponta particularmente a outorgar ao componente da assistência um novo lugar nesse sistema de proteção uruguaio, já que as transformações operadas na sociedade, do ponto de vista desse documento, requerem essa inovação nas

políticas sociais. Dentro desta proposta se consolidou o conjunto de programas focalizados desenvolvidos pelo MIDES.

Neste sentido, no documento, é explicitada a intenção de se distanciar do caráter híbrido ou dual da matriz de proteção que existia no Uruguai, após as reformas implementadas nas últimas décadas no tradicional modelo universalista, que acabaram consolidando a existência de um universalismo revisado em convívio com políticas focalizadas para os setores vulneráveis. Segundo se coloca no documento:

Esta direccionalidad híbrida y por momentos dual no sólo se expresa en las orientaciones de política sino también en la ingeniería institucional que encuadra los diversos programas, produciéndose así una mayor complejización del aparato estatal central, que en última instancia tiende a debilitar la autoridad y la operativa pública en materia social. (URUGUAY, 2007, p. 15).

Desta forma, a estratégia desenhada se baseou na reorganização desse conjunto de políticas focalizadas que tiveram peso nas últimas décadas no país sob a ideologia neoliberal. O novo governo colocou a ênfase nesta reorganização que consolidou o MIDES como agente especializado na atenção a situações de vulnerabilidade, outorgando a este organismo um lugar de destaque na matriz de proteção social do país.

O distanciamento conceitual, em relação às orientações neoliberais implementadas anteriormente, aparece assim, colocado numa espécie de mudança nos critérios de focalização, enquanto esses programas tinham se mantido numa lógica de desarticulação, e, pelo contrário, esta nova estratégia visou uma reorientação dessa focalização, com o objetivo de expandir a cobertura.

Tal como é manifestado no documento no que se fundamenta o *Plan de Equidad*, a priorização da política social na atenção aos setores mais desfavorecidos pretendeu ser a resposta ao conjunto de transformações pelas quais atravessou a sociedade uruguaia nas últimas décadas, a partir das novas orientações que na década de 1970 experimentou o modelo de desenvolvimento ao nível mundial.

Nesse contexto, novas pautas tecnológicas geraram modificações substantivas na organização do trabalho e na estruturação do mercado de trabalho, quando a flexibilização e a desregulação laboral se tornaram necessárias para assegurar os níveis de ganhos e acumulação do capital. Estas mudanças que promoveram o desemprego e o aumento da precariedade laboral, além disso, alteraram as estratégias de sobrevivência familiar, submetendo as famílias a um conjunto de reconfigurações dos padrões de socialização. Tal como é destacado no documento do *Plan de Equidad*:

En este nuevo contexto económico y social se configuran nuevas modalidades de dominación, explotación y exclusión capitalista que cambian la llamada estructura

de riesgos que refuerzan patrones de diferenciación y/o desigualdad donde los jóvenes, las mujeres y los estratos con menores ingresos, entre otros grupos sociales ven negados sus derechos y quedan por fuera del trabajo y del acceso y goce de bienes y servicios. (URUGUAY, 2007, p. 9).

O Uruguai, não ficou por fora dessas transformações mundiais, as quais, sobretudo a partir da década de 1990, se manifestaram fortemente no mercado de trabalho, na estrutura das famílias e em novos perfis de pobreza, o que se agravou ainda mais com a crise do novo século, que afetou de formas diferenciadas as populações mais jovens.

Particularmente no Uruguai, embora o processo de pauperização tenha atingido a sociedade em seu conjunto, se manifestou mais claramente nas populações mais jovens e particularmente nas crianças, que paradoxalmente as coloca como o grupo populacional mais afetado pelas dinâmicas do mercado de trabalho. Em um contexto de precarização laboral, foram essas populações as mais afetadas dada sua dependência de adultos ativos no mercado de trabalho, que começaram a estar ainda mais expostos às possibilidades de desemprego.

Tal como fica expresso no documento anteriormente citado, a profundidade das transformações na esfera produtiva e seus rebatimentos nas relações sociais, particularmente nos padrões de relações familiares, deram origem a novas e múltiplas manifestações da questão social.

Segundo esse documento, frente a esse contexto:

Los clásicos esquemas de bienestar respaldados em um mercado de empleo dinámico, al que se sumaban políticas educativas y de salud, relativamente universalistas, parecían no corresponderse estrictamente com la nueva fase de acumulación capitalista em lo relativo a su sustentabilidad económica financiera, así como a la capacidad para enfrentar los actuales riesgos sociales. (URUGUAY, 2007, p. 10).

Convém deter-se no análise mais detalhado deste parágrafo. Neste sentido, faz-se necessário chamar a atenção para o fato de que, tal como é colocado nesse trecho do texto, o que determina as mudanças é a desestruturação de um mercado de trabalho dinâmico, e essas transformações catastróficas do modelo capitalista aparecem colocadas por fora da incidência estatal. Nesta leitura histórica dos acontecimentos, as mudanças na esfera econômica e seu rebatimento na esfera social inevitavelmente colocaram a necessidade de mudar as intervenções desenvolvidas pelo Estado. Consequentemente, segundo pode ser interpretado no parágrafo citado, foram estas transformações que determinaram o redimensionamento do Estado de Bem Estar, exigindo um novo modelo de intervenção.

Isto confirma esse ponto de partida ideológico no qual a esfera econômica se apresenta como uma instância superior e autônoma, quase independente da vontade dos seres humanos. Sob este manto do que é convertido em inevitável e evidente, onde se coloca o

mercado na origem das transformações tanto estatais, quanto sociais, o Estado aparece colocado, como um elemento de adequação e regulação. Adequação ao econômico e regulação dos *riscos sociais*.

No entanto, no texto analisado, no que se fundamenta o desenvolvimento do *Plan de Equidad*, se expõe esta ordem de explicação da realidade social atual, não como uma denúncia da estruturação do mercado, no qual se fundamenta a produção e reprodução social, e sim para explicar a necessidade de adaptar o Estado na atual fase capitalista, discurso a partir do qual fica excluído um questionamento aos limites estruturais que a atual fase de desenvolvimento capitalista impõe.

A intervenção social do Estado é resgatada, assim, como instancia de adequação ao novo contexto econômico, o que do outro lado, implica que conseqüentemente o mundo das opções políticas fica restringido às esferas situadas fora das relações de produção. Tal como analisa Alonso (2011), a construção ideológica que sustenta essa intervenção estatal parece ser claramente definível por aquilo que Lukács identifica como *anticapitalismo romântico*<sup>30</sup>, no qual se mistura um pensamento conservador e apologético da sociedade capitalista, junto com pretensões anticapitalistas do governo progressista. Em outras palavras, se pressupõe que as relações mercantis não podem ser mudadas, mas podem ser construídas relações de comunidade.

A análise feita pelo autor sobre os pressupostos da intervenção desenvolvida pelo governo resulta extremamente interessante para analisar o documento oficial no qual se sustenta o *Plan de Equidad*. Neste sentido, no próprio documento oficial se sustenta que:

Interesa recordar que el papel que ha cumplido la Protección Social no es ni ha sido contraria a la lógica del mercado como lo demuestra la evidencia histórica de los países desarrollados, especialmente los europeos, y nuestra propia tradición en materia de seguridad social. Sin embargo, la Protección Social ha buscado imbuirlo de normas, pautas y procedimientos que contemplan la dignidad y el bienestar humanos como principios y fines primordiales, lo que implica por tanto, domesticar el funcionamiento del mercado. (URUGUAY, 2007, p. 9).

Isento de um questionamento profundo dos limites estruturais que estão colocados sobre as intervenções desenvolvidas e desconsiderando o determinismo que pesou sobre a transformação estatal, neste parágrafo se expõe essa ideia a partir da qual o Estado é resgatado de seu determinismo histórico, sem que seja o mercado essa instância superior que determinou as suas modificações históricas.

---

<sup>30</sup>Conceito que Alonso referência no livro de Lukács, titulado “Estética I. La peculiaridad de lo estetico.”

Não se coloca que a história tem demonstrado que a proteção social não pode ser contrária ao mercado e que este determinou o colapso de uma proteção social abrangente nos poucos países onde a houve. Diz-se que a proteção social não é nem tem sido contrária ao mercado, tentando demonstrar com isto a inexistência de limitações insuperáveis. Por sua vez, no segundo trecho do parágrafo antes citado, e a partir de um *Sin embargo...*, se coloca que o mercado tem de ser *domesticado*, o que deixa entrever o caráter problemático do mercado, pois, do contrário não teria que ser domesticado. Contudo, se transmite a ideia de que as consequências de suas transformações e suas configurações atuais podem ser gerenciadas pelo Estado.

Reconstruindo a concatenação argumental que se expõe, são as transformações catastróficas do modelo capitalista, que aparecem colocadas por fora da incidência estatal, as que originaram o abandono de um modelo de Bem Estar clássico e abrangente e as que dirigem uma nova adequação aos seus padrões atuais. A partir desta interpretação, a domesticação do mercado, à qual se alude, parece não estar se referindo a uma transformação substancial do mesmo, mas, sim a regulação dos efeitos que o mercado produz.

A nova fase de desenvolvimento capitalista, e em particular a desestruturação do mercado de trabalho dinâmico, do ponto de vista desenvolvido no documento mencionado, não impõe problemas insuperáveis, mas o que pareceriam ser desafios novos para a regulação social. É dentro desta leitura histórica e dentro dessa procura por adequar o Estado à ordem social atual que aparece colocado o fundamento de modernizar a rede de assistência social, colocando a prioridade da atenção estatal nos grupos mais pauperizados.

### **3.6 As conceitualizações sobre os problemas atingidos pelo Plan de Equidad e sua forma de resolução**

Tal como tem sido exposto, as fundamentações do *Plan de Equidad*, às quais estão associadas a necessidade colocada pelo governo de modernizar a rede de assistência e integração social, tem a ver com a preocupação explícita de atender de forma prioritária a população empobrecida.

Nesse sentido, seguindo a análise que Sprandel (2004)<sup>31</sup> faz para o Brasil sobre a pobreza e suas conceitualizações históricas, o primeiro que tem que ser analisado é que o

---

<sup>31</sup> Esta autora que faz uma análise sobre o Brasil e a construção da pobreza como problema nacional, demonstra ao longo de sua análise que nem sempre a pobreza foi tida como um problema público que requer a atenção estatal e que, quando sim o é, as ações desenvolvidas partem das mais diversas conceitualizações.

governo progressista colocou a pobreza como um problema a ser atendido, explicitamente referenciado como alvo dos discursos e as ações desenvolvidas, colocando às populações pobres como um tema a ser priorizado. O que foi o marco dentro do qual surgiram o conjunto de políticas sociais mencionadas até aqui e em particular o AFAM-PE.

Contudo, tal como coloca Sprandel (2004) a categoria pobreza constitui uma ideia, cujos significados, sentidos, assim como as ações desenvolvidas em relação à mesma, tem sido múltiplos e recobrem as mais diversas interpretações ao longo da história.

Nesse sentido, indo para os documentos oficiais já citados aparecem alguns elementos que dão conta da leitura que o governo fez sobre a pobreza e as dinâmicas sociais que a envolvem. Na hora de conceitualizá-la tem se colocado, tal como tem sido apontado, os processos e ciclos econômicos, que constituem os marcos estruturais dentro dos quais se encontra inserida.

Em particular são colocados os processos de reestruturação produtiva e as mudanças nos ciclos do modelo capitalista com seus rebatimentos no Uruguai como os determinantes estruturais dos processos de pauperização. Determinantes que tem provocado o incremento das populações pobres nas últimas décadas do século XX, assim como sua concentração nos setores mais novos da população. Por sua vez, e também como elemento associado aos processos econômicos, tem destaque nos textos citados um aspecto conjuntural, tal como o constitui a crise de 2002, a qual é colocada como um evento que agravou a situação social.

Assim no quadro explicativo sobre a pobreza aparecem estes dois elementos (configurações do modelo produtivo e crises econômicas) como elementos estruturais determinantes da pobreza, que são mantidos numa certa independência, mais bem por fora da ação estatal. Mais precisamente, as configurações do modelo produtivo, como já se viu, são colocadas como uma determinante externa, como variável independente no quadro explicativo e a crise econômica como elemento fortuito, também não controlável e inclusive anterior ao governo.

Contudo, a pobreza, colocada como a consequência destas determinantes é a que concentra a ação estatal. Nessa interpretação, ainda que as causas se mantenham além das ações estatais, suas consequências sociais sim são colocadas como objeto de gestão do Estado.

Interessante também é colocar que nos textos citados, conjuntamente com a alusão à pobreza, aparecem outros conceitos associados, que são o conceito de *vulnerabilidade socioeconômica* e *riscos sociais*, cujo análise resulta relevante porque permite visualizar de

forma mais ampla as interpretações que o novo governo fez sobre os problemas sociais que se tentou combater.

Sobretudo, nesses conceitos que no texto parecem ser complementares ao conceito de pobreza, é que parece descansar a fundamentação do tipo de ações focais e assistenciais desenhadas pelo governo. Em outras palavras, esses conceitos de vulnerabilidade e riscos sociais aparecem como balizadores das ações desenvolvidas e sobretudo como conceitos chaves que constituem as pontes ou mediações explicativas entre os aspetos estruturais e os aspetos subjetivos. Eles são utilizados para interpretar o nexos entre os processos gerais e os sujeitos, colocando o foco neste segundo aspeto. Aspeto sobre o qual, pela sua vez, em definitiva é que se desenvolveram os programas propostos no *Plan de Equidad*, enquanto eles, especificamente, estiveram dirigidos a intervir na vida desses sujeitos previamente classificados, nas suas trajetórias vitais e não ao nível das determinantes estruturais.

Tal como expressa García Acosta (2005), a concepção de risco e de vulnerabilidade, nascida do enfoque do estudo nas catástrofes e seus efeitos na sociedade, tem a particularidade de incorporar como centro medular das análises sociais as variáveis socioeconômicas dos grupos ou indivíduos expostos a esses eventos sociais. Esta ideia, em palavras de García Acosta (2005, p. 18),

[...] lleva el reconocimiento de que la amenaza, natural o antropogénica, no constituye el único agente activo del desastre; de esta manera, el peso analítico debe ponerse en el riesgo y no en el producto que materializa su existencia, es decir, en el evento. De este enfoque se deriva la necesidad de analizar de manera conjunta los efectos de la amenaza y de los elementos que conforman el riesgo, entre los cuales la vulnerabilidad ocupa un lugar prominente.

Interessante visualizar é que nesta concepção na qual o foco aparece colocado sobre as características dos sujeitos, em relação a suas possibilidades, ou mais precisamente em relação a suas carências para enfrentar os eventos sociais pelos que transitam, o centro analítico está colocado nesses sujeitos e as suas estratégias para se adaptarem a uma ordem social dada e não na ameaça que essa ordem coloca sobre os sujeitos.

Desta forma, ao se referir à população alvo do plano, no documento oficial se faz a seguinte definição: “[...] se considerarán hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica; es decir que presentan incapacidad o serias dificultades para hacer frente a los riesgos sociales y a los requerimientos de la integración social.” (URUGUAY, 2007, p. 18).

Assim, os conceitos de riscos sociais e de vulnerabilidade socioeconômica que movimentam as ações propostas, encontram-se centrados essencialmente no campo das capacidades de adaptação dos grupos sociais.

Esta concepção tem a implicação de que essa ameaça que recai sobre os sujeitos parece estar naturalizada como uma eventualidade iminente. Neste sentido, a esfera das dinâmicas econômicas excludentes que se colocam na origem e no aprofundamento das problemáticas sociais aparece como esse elemento externo, quase da ordem dos fenômenos naturais, incontroláveis pelos seres humanos.

Em outras palavras, não é a dinâmica de um mercado de trabalho excludente o que concentra a atenção destas conceitualizações e sim as características que apresentam os sujeitos, entendidas como os fatores de risco que requerem a intervenção. Assim, a vulnerabilidade socioeconômica está relacionada às capacidades ou, em termos amplos, às possibilidades de adaptação à realidade social e, sob esta concepção, se legitima o conjunto de intervenções assistenciais propostas para os sujeitos que apresentam as piores condições materiais de existência.

O que interessa na intervenção é colocar a atenção nos sujeitos e nas vulnerabilidades que eles carregam, enquanto são estas vulnerabilidades que os colocam nas piores condições. Em palavras de Bentura (2010, p. 174):

Esta nueva concepción establece que el problema está en los individuos que por distintos motivos han quedado fuera del sistema. La respuesta escogida ha sido la transferencia de contenidos simbólicos para volver a integrarlos; en otras palabras, si la culpa no es de ellos, si lo es la causa.

Neste sentido, um dado interessante, para compreender a matriz ideológica destes conceitos de vulnerabilidade e riscos sociais mobilizados para explicar a ordem social, é que eles têm sido fortemente pautados pelas reconstruções discursivas dos organismos internacionais de crédito.

Tal como o expressam Puello-Socarrás e Gunturiz (2013), nas últimas décadas, os organismos internacionais, e especialmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BM), processaram uma reconstrução discursiva que longe de abandonar o núcleo duro dos postulados neoliberais reatualizam sua legitimidade na região.

Como consequência das críticas recebidas perante a deterioração das condições de vida das populações nos países nos quais se aplicaram suas pautas de reforma, estes organismos mudaram seus discursos da inicial diretriz centrada nas medidas macroeconômicas para incorporar um repertório de postulados sobre as problemáticas sociais e as medidas indispensáveis para sua atenção.

Sem o abandono de seus postulados básicos, tal mudança se caracterizou por colocar a atenção na forma na qual são processadas as políticas de ajuste econômico e os perigos que representam para a coesão social, incorporando uma preocupação explícita com a

institucionalidade requerida nesses processos, o que se traduziu em novas fórmulas sobre o papel que o Estado estava chamado a desempenhar.

Em outras palavras, estes organismos se viram obrigados a desenvolver uma maior sofisticação em seus discursos e as fórmulas para viabilizar o sucesso econômico, assegurando a defesa da livre economia de mercado, mas, ao mesmo tempo, apaziguando os conflitos sociais e sobretudo gerenciando com medidas concretas as consequências que o modelo provoca nas populações mais empobrecidas.

Em palavras de Puello-Socarrás e Gunturiz (2013, p. 39, grifo dos autores):

Esta misión ha requerido la reconstrucción de un universo emergente de “nuevos” sentidos y conceptos (capital humano, capital social, vulnerabilidad, etcera) así, como nuevos referentes que apunten a darles solución o respuesta (ideológica, política e institucional), desde luego, insistimos, sin extralimitar los márgenes convencionales.

Desta forma, lograram processar um conjunto de mudanças discursivas que se traduziram numa segunda onda de medidas e políticas sociais concretas, chamadas de segunda geração, ou novas políticas sociais, que adquiriram uma alta legitimidade na região.

Neste processo, os PTRC tem se convertido numa das políticas chave na estratégia do neoliberalismo contemporâneo, especialmente patrocinados e dirigidos pelo BM e o BID, que não têm nenhuma ressalva em se expor como seus principais patrocinadores. Assim, por exemplo no site do BM (2009, grifos do autor) se expõe:

En 1997, tres países en vías de desarrollo tenían programas de TMC: Bangladesh, Brasil, y México. En la década siguiente, estos programas se extendieron por el mundo para cubrir más de dos docenas de países en 2008. Hay ahora programas de TMC en cada continente, tanto en países ricos como pobres, desde Oportunidades de México hasta Opportunity NYC en la ciudad de Nueva York. [...] *"Parte del motivo por el que estos programas se están popularizando es el apoyo de instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo"*, dijo Tina Rosenberg, la escritora ganadora del premio Pulitzer para el New York Times, durante un debate en el Banco Mundial. *"Pero también hubo un cambio ideológico en el modo de pensar de la gente acerca del bienestar social"*.

Desde finais do século XX estes organismos vêm desenvolvendo um discurso que propõe combinar o crescimento econômico com medidas de alívio à pobreza. Tal como expõem Puello-Socarrás e Gunturiz (2013) a tese central destes enfoques está baseada no fomento do ativo dos pobres, sobretudo o denominado capital humano, sugerindo que a pobreza não só é a falta de renda, também está associada às capacidades de adaptação ao meio social. Segundo estes enfoques, que colocam especial ênfase no conceito de *vulnerabilidade*, sobretudo ante situações de crise, os pobres são os que mais se encontram expostos aos riscos, dadas suas piores capacidades para fazer frente às crises.

Nesta linha argumental, quanto menor é a quantidade de ativos, menor será a capacidade para enfrentar os riscos e desenvolver estratégias para superar a situação de pobreza, conduzindo ao círculo da denominada armadilha da pobreza.

Sobre estas bases é justificada a presença estatal como gerador de políticas que permitam aos pobres ampliar seus ativos, sobretudo quando os mercados não funcionam adequadamente, corrigindo assim as *falhas* desses mercados, reduzindo as desigualdades iniciais e aumentando as oportunidades, para que os pobres se beneficiem do crescimento econômico ou encontrem melhores condições para enfrentar as crises.

Este conjunto de argumentos desenvolvidos especialmente pelos organismos internacionais tem se transformado na atualidade no *novo paradigma da pobreza* adotado pelos governos e legitimado desde os âmbitos acadêmicos na busca por atender às manifestações imediatas da questão social.

Tal como manifestam Pastorini e Martinez (2014, p. 63):

Nesta interpretação, onde é identificado um deslocamento do mecanismo integrador na sociedade contemporânea (que desliza do trabalho para a pobreza absoluta), as principais causas dos problemas que atingem a maioria dos trabalhadores são individualizados e os riscos sociais interpretados como decorrências da precária ou inexistente inserção no mercado de trabalho associado com a localização territorial dessas populações empobrecidas e com as características singulares (idade, sexo, religião, cultura, constituição familiar, laços sociais, etc.) predominantes nesses grupos. Reduzindo a questão social à pobreza absoluta e perdendo os vínculos com a totalidade social, a questão social é transformada num problema técnico passível de solução através de ações eficazes e eficientes.

Nesta estratégia, os Programas de Transferência de Renda (PTR) resultam fundamentais enquanto aliviam as condições materiais dos pobres, o que beneficia a economia já que estes aumentam seu consumo e além disso enfatizam na inversão em capital humano.

A fórmula de seu sucesso combina uma estrita qualidade na sua seletividade e focalização incorporada nos seus desenhos, com a exigência de contrapartidas. Estas últimas com um argumento duplo, já que são a mola que assegura a inversão em capital humano, mas também porque outorgam legitimidade social a estes programas, enquanto são destinados a pobres merecedores e responsáveis, aumentando a probabilidade de que a população não os perceba como simples programas assistenciais.

Os autores antes mencionados encontram três argumentos esgrimidos em favor destes programas que são: sua eficácia para quebrar a transmissão intergeracional da pobreza, que nivelam o consumo dos pobres e que apresentam uma alta aceitação devido a seu desenho, ao que teríamos que salientar que são extremamente baratos para o Estado.

Esta nova construção ideológica neste neoliberalismo heterodoxo já não se opõe à intervenção estatal já não se centra na ofensiva ao Estado Social, pelo contrário, o impulsiona,

o promove e nesta promoção lhe impõe também o molde ao qual tem que se adaptar. A presença estatal, embora seja indispensável, se justifica sempre e quando não esteja guiada por uma proteção abrangente, ela tem que continuar sendo subsidiária à lógica do mercado, tomando especial cuidado para não perturbá-lo.

O BM (2016) fala na atualidade de *Redes de proteção* e se refere com este conceito às políticas estritamente focalizadas na atenção aos problemas de pobreza. Um termo mais adequado talvez fosse *Redes de contenção*, enquanto longe de desmercantilizar<sup>32</sup> a vida, se desenvolve nas estritas margens de uma intervenção destinada a quem não está em condições de garantir sua sobrevivência mediante o mercado.

Assim, as reconstruções discursivas que hegemonizam as pautas de intervenção sobre os mais pobres não implicam de modo algum romper com a defesa ao livre mercado e a garantia de seu livre desenvolvimento. O Estado tem que atuar através de políticas sociais só na estrita medida em que o mercado apresente uma *falha* ou mais precisamente, só na estrita medida em que as pessoas demonstram não poder satisfazer suas necessidades mediante o mercado. Para quem pode, a preferência será sempre garantir sua reprodução através do mercado.

Deste modo, estas novas construções discursivas mobilizam uma filosofia do desenvolvimento que habilita e legitima a ordem capitalista atual, porém consegue desenvolver uma reconstrução conceitual dos problemas sociais impregnados de uma suposta legitimidade técnica que nega a orientação ético-política da qual se parte.

### **3.7 A influencia neoliberal nas reformas progressistas**

No Uruguai, é possível colocar o redimensionamento das ações assistenciais com a instalação do governo progressista e o diagnóstico de que a crise requeria uma maior presença, organicidade e sistematicidade das ações assistenciais e focalizadas, como estratégia estatal de enfrentamento à pobreza.

Interessante é analisar que neste processo no qual existe consenso em relação à deterioração das condições de vida de setores crescentes, a visão neoliberal novamente hegemonizou a pauta de intervenção estatal: manter, de um lado, o mesmo modelo concentrador e excludente habilitando o livre jogo do mercado, mas desenvolver ao mesmo

---

<sup>32</sup> Conceito utilizado por Esping-Andersen (1993) para dimensionar as proteções estatais.

tempo um esquema de proteção mínimo tendente a aliviar as situações vividas de forma mais dramática pela sociedade.

Neste novo esquema que já não se estrutura sobre um mercado laboral dinâmico e integrador, nas palavras de Midaglia, Castillo e Fuentes (2010, p. 128, grifo dos autores):

[...] las estrategias residuales de protección fueron ganando terreno, desvinculándose de su referente clásico –el trabajador–, sustituyendolo por los vulnerables, los pobres, los indeseados socialmente. La focalización de las prestaciones y su expresión más acabada –los programas de combate a la pobreza– se convirtieron en este continente en un instrumento esencial de la acción pública en las últimas décadas del Siglo XX. Los mismos legitimaron la visión liberal sobre lo “pernicioso” de instaurar servicios sociales universales que opacaran y que no atendieran las necesidades específicas de algunos grupos especiales.

Dentro deste processo de redimensionamentos das proteções e de reordenamento institucional surgiram em América Latina estas novas instituições de desenvolvimento social, que na aparência pressupõem uma maior atenção sobre os grupos pauperizados, porém, supõem também uma posição legitimadora dos modelos de desenvolvimento capitalista implantados na região, gestionando suas piores consequências sem reformas estruturais que confrontem as suas causas.

Esta reorientação da estratégia encontra sem dúvida uma influência muito clara de organismos como o BM que fazendo alusão a um processo de autocrítica começam a referenciar uma nova guia de intervenção.

Cabe mencionar que o BM participou ativamente no processo de formulação dos programas implementados no Uruguai, não só mediante doações econômicas para a criação do MIDES, mas também, segundo consta nos seus próprios documentos, convidado pelo MIDES, desde 2006 desenvolveu atividades de assessoria técnica, denominadas UY NTLA (sigla em inglês), para assessorar o Ministério sobre as formas de avaliar o PANES e o desenho, concepção e implementação que devia adquirir o novo plano de assistência social que se corporificou no *Plan de Equidad*. (BANCO MUNDIAL, 2007).

Embora a criação do MIDES, e os planos desenvolvidos na sua órbita, surjam no governo progressista e sejam apresentados como uma ampliação das proteções sociais, não fogem dessa lógica legitimada por uma reinvenção neoliberal.

Tal como coloca Bentura (2010, p. 161, grifos do autor):

La decisión de crear un ministerio para administrar políticas asistenciales, focalizadas, gestionadas por la “sociedad civil organizada” parece estar respondiendo que la exclusión social es el sub producto inevitable de la política de desarrollo “posible” a implementar, que la búsqueda de la igualdad y que la nostalgia del Uruguay mesocrático, no son otra cosa que un lastre del pasado del que es necesario desembarazarse para ponerse a construir el Uruguay del futuro.

O mais significativo do fato de criar uma instituição especializada na gestão e desenvolvimento de políticas focalizadas e assistenciais tem a implicação de legitimar uma lógica particular de intervenção na pobreza. Embora o denominador comum das políticas desenvolvidas seja a pobreza elas se focam nas formas particulares como se expressa essa pobreza e particularmente nos indivíduos que são portadores dessas carências socioeconômicas.

A pobreza aparece, assim, não como um problema estrutural e sim como uma multiplicidade de situações particulares que requerem intervenções especializadas e para as quais se desenvolve um saber técnico a partir do qual se interpreta o problema particular a ser resolvido. Neste processo interpretativo, a pobreza não aparece mais como um produto das relações sociais que produzem desigualdade no marco de um modelo concentrador e excludente, e sim como o produto de uma trajetória individual na qual é necessário intervir.

#### **4 ASIGNACIÓN FAMILIAR DO PLAN DE EQUIDAD:** a engenharia do Programa

Como foi colocado anteriormente, no marco da formulação do *Plan de Equidad* um dos seus componentes fundamentais foi a criação, no ano 2008, do novo programa de *Asignación Familiar*, denominado AFAM-PE, que supôs a reformulação do sistema de *Asignaciones* até então vigente, introduzindo uma série de mudanças que visaram redimensionar a sua importância e posicionamento dentro da nova matriz de proteção social que se estava propondo.

A partir de sua criação, na qual o regime assistencial anterior foi eliminado, ou mais precisamente reformulado, o sistema de *Asignaciones Familiares* continuou cindido em dois regimes com critérios diferenciados. De um lado, o dirigido aos trabalhadores formalizados e, de outro lado, o novo AFAM-PE dirigidos a populações em situação de *vulnerabilidade social*, com uma intenção muito explícita de priorizar este novo programa sobre o dirigido a trabalhadores formalizados, no entendimento de que estava chamado a se configurar como um elemento central das novas ações dirigidas aos setores mais pauperizados.

As mudanças introduzidas neste programa dirigido a menores de 18 anos, a pessoas com deficiência física ou psíquica (sempre que comprovem que essa deficiência seja um impedimento para trabalhar) e a gestantes, se constituíram, desta forma, na materialização emblemática da modernização da rede de assistência.

Sob as orientações de que os programas focalizados e assistenciais estavam chamados a ocupar um novo lugar na matriz de proteção social, e seguindo as diretrizes dos PTRC, se definiram em seu desenho uma série de componentes ou dimensões que compõem a engenharia deste programa particular.

Neste capítulo, que visa compreender como se estrutura a engenharia do AFAM-PE em base às novas orientações adquiridas pelas políticas sociais no contexto do governo progressista, se analisam tanto as motivações expostas na sua configuração, quanto as ênfases colocadas nas mudanças introduzidas em relação ao regime de *Asignaciones Familiares* que o antecede. Particularmente se analisa a ênfase colocado no incremento do montante transferido, nos novos critérios de acesso ao programa e na reconfiguração das condicionalidades ou contrapartidas exigidas.

#### 4.1 Estruturação do AFAM-PE

Segundo é explicitado no documento do *Plan de Equidad*, o AFAM-PE, destinado aos domicílios com vulnerabilidade socioeconômica, se constitui num aspecto central das mudanças propostas. Em textuais palavras: “La opción por reformular el sistema de asignaciones familiares (que constituye un aspecto central en el sistema de transferencias de ingresos), cumple un papel fundamental en la construcción de la Red de Asistencia Social.” (URUGUAY, 2007, p. 32).

Por sua vez, a sua colocação como um aspecto central do novo sistema de transferência de renda proposto, esteve pautada pela pretensão de atender de forma prioritária aos setores mais novos da população, com o principal objetivo de dar resposta às características que tinha adquirido a pobreza nas últimas décadas e sua principal concentração nos domicílios com crianças. Neste sentido é colocado:

[...] diversos estudios han señalado que la pobreza presenta un marcado desbalance generacional y que afecta principalmente a los hogares con niños y niñas, en este marco es que se considera que la reformulación de asignaciones familiares es el instrumento adecuado para cumplir con los objetivos estratégicos propuestos. (URUGUAY, 2007, p. 32).

Tal como explicitam De Melo e Vigorito (2007), duas assessoras técnicas que participaram do desenho da nova proposta, as mudanças estabelecidas se fizeram no sentido de que as *Asignaciones Familiares* tinham se convertido num instrumento poderoso para o combate à pobreza e à deserção escolar, dado que tinham se orientado paulatinamente para as populações de menores rendas.

Aparece, assim, o alinhamento com a ideia de focalizar a política, que, como se viu, se originou nos anos 1990, a partir da instalação das diretrizes neoliberais como nova orientação hegemônica das políticas sociais. No entanto, no entender das assessoras, o regime assistencial paralelo ao destinado a trabalhadores formais (criado na década dos 1990 e expandido em 2004) não se constituiu numa eficaz ferramenta de combate à pobreza, pelo baixo montante transferido. Desta maneira, as mudanças propostas, dentro do *Plan de Equidad*, visaram reconfigurar a política para incidir de maior forma nessas populações e especialmente atender aos setores marginalizados dos processos de integração ao mercado de trabalho formal.

As autoras colocam neste sentido:

El caso de Uruguay resulta relevante desde el punto de vista internacional debido a que ha utilizado un programa tradicional de la seguridad social, como son las asignaciones familiares, para expandir la cobertura a los trabajadores informales sin historia laboral o con registros limitados en cuanto a sus antecedentes de cotizantes.

Por otro lado, también resulta relevante la experiencia como respuesta de salida de un plan de emergencia como ha sido el PANES (Programa de Asistencia Nacional a la Emergencia) al Plan de Equidad Social; en otras palabras, la salida de un programa de corto plazo para atender la emergencia hacia un plan de mediano plazo que procura atender factores más estructurales como la equidad. (DE MELO; VIGORITO, 2007, p. 10).

Neste marco, a nova proposta se concentrou em introducir mudanças substantivas em relação ao régimen tradicional e também em relação ao régimen assistencial vigente até o momento, o que entrou em vigência a partir da aprovação da Lei nº 18.227/2007.

Segundo os discursos oficiais nos quais foram legitimadas as mudanças propostas, um dos principais aspectos enfatizados foi em apontar que: “[...] el nuevo sistema, que no eliminó el anterior, no discrimina a trabajadores formales, de informales o desempleados, siendo los elementos vinculados a la vulnerabilidad social del hogar lo que genera el derecho a percibir el beneficio.” (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES, 2009, p. 106).

Seguindo as diretrizes antes mencionadas, a lei que regulamenta o AFAM-PE, traduz isto no seu primeiro artigo:

Establécese, a partir del 1º de enero de 2008, un sistema de asignaciones familiares consistente en prestaciones monetarias a servirse mensualmente por el Banco de Previsión Social, en la forma que determine la reglamentación, en beneficio de niños y adolescentes (artículo 1º de la Ley Nº 17.823, de 7 de setiembre de 2004) que residan en el territorio nacional y que, reuniendo los demás requisitos previstos en la presente ley, integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o en instituciones que mantengan convenios con dicho Instituto. (URUGUAY, 2008).

Com este objetivo de atingir a população vulnerável, se estabeleceu uma implementação progressiva, a partir de um primeiro nível de cobertura que para o ano 2008 atingiria até 330.000 crianças e adolescentes provenientes destes domicílios em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com a previsão de ampliar a cobertura até atingir todos os domicílios nessa condição, podendo atingir até 500.000 em 2009.

Por sua vez, para o procedimento de seleção dos beneficiários se estabeleceu que seria feito mediante critérios estatísticos, utilizando um método multidimensional, também outra inovação em relação aos regimes anteriores focados na renda. Neste sentido, como método para acessar ao benefício e constatar a efetiva vulnerabilidade, foi reformulado o ICC, que tinha sido desenvolvido no PANES, o qual, como foi indicado, consiste em um algoritmo que determina um limiar de vulnerabilidade, combinando diversas dimensões, tais como educação, renda e condições de moradia.

Outras das mudanças que foram ponderadas estiveram vinculadas aos montantes transferidos a partir do AFAM-PE. Neste sentido, é colocado:

Entre las principales modificaciones debemos subrayar las vinculadas al sustancial incremento del monto de dichas prestaciones no contributivas; la frecuencia o periodicidad en que se paga ya que se pasa de un régimen bimensual a otro mensual; la preferencia por la mujer como atributaria y la relación con el número de niños a cargo, así como el incremento relativo del monto cuando estos asisten y avanzan en el sistema educativo formal, con el fin de incentivar su permanencia en el mismo. (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES, 2009, p. 107).

Desta forma, o aumento do montante transferido também foi um dos elementos colocados dentro da nova orientação que a política adquiriu. Este incremento se fez em relação ao regime assistencial desenvolvido até o momento e também em relação ao regime contributivo que se manteve em paralelo, mas com uma transferência monetária menor e que continuou sendo bimensal. Sob estas diretrizes e seguindo as pautas de priorização da focalização da política, também foi previsto o outorgamento complementar mediante um cartão orientado à aquisição de alimentos para os domicílios de maiores carências.

Por sua vez, e com o objetivo de estimular a permanência no sistema educativo formal, que foi outro dos aspetos que orientaram as mudanças operadas, também se estabeleceu um montante adicional para os jovens matriculados no ensino médio, por ser justamente essa etapa do ciclo educativo, que apresenta altas taxas de evasão. Segundo colocam as assessoras do programa, o aumento do montante para estes jovens seria uma forma de reduzir o custo-oportunidade de frequentar os centros educativos, o que reduziria a preferência por trabalhar. (DE MELO; VIGORITO, 2007).

Desta forma, uma das ênfases do AFAM-PE, além de entender que consiste num instrumento de redistribuição e combate à pobreza, concentrou-se em ser um mecanismo de estímulo à permanência no sistema escolar. Neste sentido, ao falar dos objetivos do novo sistema, tal como consta no *Plan de Equidad*:

Los sistemas tradicionales de protección social, como es el caso del sistema de Asignaciones Familiares, concebían las transferencias a los hogares como complemento de los ingresos de los hogares. En las nuevas versiones de programas de transferencia condicionadas implementadas en América Latina a partir de la década de 1990 se busca lograr ciertos comportamientos por parte de los hogares, como asistencia al sistema educativo de los niños y niñas y cuidados de la salud de los niños, niñas y de las embarazadas. (URUGUAY, 2007, p. 33).

Aparece assim colocada a perspectiva de exigir contrapartidas das famílias que recebem o benefício, como um dos elementos constitutivos do AFAM-PE, e neste sentido, uma das inovações operadas consistiu em aperfeiçoar mecanismos institucionais de controle dessas contrapartidas.

No marco de efetuar e controlar as contrapartidas e condicionalidades da prestação, e que os beneficiários estejam cumprindo com elas, a Lei faculta ao BPS, organismo encarregado do pagamento do benefício, para realizar controles e inspeções que sejam convenientes a fim de determinar a permanência e o acesso ao programa e se criou também um sistema integrado de informação do Estado, denominado SIIAS, o qual implica a informatização da informação dos usuários que contêm os distintos órgãos do Estado, disponibilizando as mesmas para o BPS.

Apontadas estas mudanças gerais estabelecidas no programa de AFAM-PE na sua intenção explícita de se distanciar das propostas existentes até o momento, a seguir são analisados três aspectos particulares que aparecem como elementos centrais para avaliar mais profundamente estas pretensões de ruptura colocadas nos discursos que legitimam o programa. Estes aspetos são: a constituição material da transferência, as contrapartidas como elemento sublinhado e os novos critérios de acesso ao programa.

#### **4.2 A constituição material da transferência:** o montante transferido

Um dos pontos que mais se destacaram por parte dos formuladores da política foi o incremento substancial do montante transferido, o que aconteceu em relação à política assistencial e também em relação ao regime dirigido aos trabalhadores formais que foi mantido em paralelo.

Em relação ao regime assistencial, que foi revogado a partir da nova política, se partiu do entendimento de que essa transferência era insuficiente e devia ser incrementada para ter uma efetiva incidência nas condições de vida dos estratos mais pauperizados. Ao mesmo tempo se incrementou em relação ao regime dirigido aos trabalhadores formais, no sentido de cumprir com um critério redistributivo, dentro do qual a prioridade ficasse focada nos mais pobres.

Assim, conforme é colocado na proposta da implantação do AFAM-PE:

El incremento de los montos procura revertir la situación de que dan cuenta estudios nacionales, en el sentido de que las Asignaciones Familiares, a pesar de haber logrado una cobertura significativa de la población vulnerable, han tenido un muy escaso o inexistente impacto sobre las situaciones de pobreza e indigencia. (DE MELO; VIGORITO, 2007, p. 90).

Atendendo as discussões que colocam as assessoras técnicas na elaboração da nova proposta, é possível elucidar os limites dentro dos quais foi operado este incremento. Neste sentido as assessoras, com base em dados estatísticos, colocam que dado o baixo

montante do anterior regime da *Asignación Familiar*, não teve incidência na pobreza e neste sentido aparece a necessidade de aumentar o montante transferido. Desenvolvem, assim, um estudo das mudanças que se projetam sobre as estatísticas da pobreza, da indigência e da desigualdade e simulam, também com base em projeções estatísticas o cenário futuro onde, ainda que levemente, a implementação da política produziria uma melhora nesses indicadores.

Contudo, na hora de analisar quanto tinha que ser aumentado este montante aparece a preocupação explícita de que não seja o suficientemente relevante para desestimular a preferência por trabalhar por parte dos adultos que administram o benefício.

Uma das principais discussões que as autoras colocam, justamente esta centrada na questão dos efeitos não desejados nas condutas das pessoas e especialmente na conduta dirigida para o mercado laboral dos adultos, o que coloca claramente o limite que a política não poderia transgredir. Neste sentido, as assessoras pesquisam informação e inclusive colocam um dado interessante:

En el contexto de los países en desarrollo, el monto de las transferencias es bajo y, por ende, no justifica cambios en la oferta laboral de los adultos, dado que el efecto ingreso predominaría sobre el efecto sustitución en tanto, aún con la transferencia, los hogares no alcanzarían el umbral de pobreza. (DE MELO; VIGORITO, 2007, p. 25).

Além do fato colocado, o que as autoras pretendem transmitir com este dado, é que nos países em desenvolvimento é realmente tão baixo o montante transferido que estariam exonerados desse problema que enfrentam os novos programas de transferência de renda.

Desta forma, a preocupação que guia o estabelecimento do novo montante é o ponto entre ser o suficientemente deprimido para não provocar esses efeitos não desejados, porém não tão baixo para não provocar incidência nos indicadores da pobreza.

Aqui se desvenda um dos critérios fundamentais que orientam estas políticas e pautam os limites dentro dos quais têm que estar contidas. Nunca podem ser o suficientemente substantivo para incidir na preferência por trabalhar. Não podem ser substitutivos da inserção ao mercado laboral e a preocupação com isto é explícita. Isto significa que tem que ser montantes suficientemente baixos para não competir com o mercado de trabalho.

Dentro destes estritos limites, o critério é estabelecer uma transferência mínima. Neste sentido, sua pretensão não é a de garantir condições de vida dignas, dado que estas

condições têm que continuar sendo garantidas pela inserção no mercado laboral. Só pretendem garantir mínimos de subsistência.<sup>33</sup>

Não é a intenção debater aqui que efetivamente seja um desestímulo para o trabalho dos adultos transferir um benefício maior, mas sim desvendar a lógica com a qual se desenvolveu o AFAM-PE e em geral estes programas, mais precisamente os limites dentro dos quais estão contidos os critérios que os orientam. Neste sentido, embora o montante que se transfere com a AFAM-PE tenha sido incrementado em relação ao que era transferido no programa de Asignación Familiar assistencial vigente no momento de sua criação, isto não significa que os critérios que orientam o AFAM-PE sejam substancialmente diferentes dos critérios que orientavam a focalização até então adotada. Pelo contrário, continua sendo a transferência de um mínimo para garantir um máximo de incidência. A preocupação aparece colocado no *quantum* desse mínimo transferido que pode atingir de forma significativa nos macro-indicadores de pobreza. O que aparece, assim, é uma preocupação muito mais explícita de que seja um instrumento de incidência nesses indicadores da pobreza, o que em termos quantitativos até então não tinha sido considerado.

Todavia, é imprescindível questionar-se para além deste fato quantitativo, quanto mudam efetivamente as condições materiais de existência de alguém que recebe a transferência, ou, mais precisamente, quão diferente é a situação de alguém que após receber a transferência, apenas ultrapassa a linha da pobreza, mas já não é considerado pobre.

Não só no critério que orienta a transferência individual do programa aparece essa lógica, também em termos macroeconômicos uma das virtudes que as assessoras ressaltam destes programas é que eles dificilmente superam o 1% do PIB.

Têm, portanto, a virtude de ser extremadamente baratos, atingir a grandes contingentes da população e conseguir uma incidência nos indicadores sociais. Mas todas essas preocupações encarnam critérios quantitativos e, em última instância critérios numéricos, que acabam depreciando o valor material qualitativo.

---

<sup>33</sup> Como referência para janeiro de 2008, momento em que começa a ser implementada a AFAM-PE, a *Canasta Básica Alimentaria (CBA)* per capita ou linha de indigência em média para o país (média para Montevideu, interior urbano e interior rural), estimada pelo *Instituto Nacional de Estadística (INE)* foi de \$1305,6 (US\$ ), enquanto o montante estabelecido para a AFAM-PE para o primeiro filho foi de \$ 700 (US\$32,5) para estudantes do primário, com um complemento de \$300 (US\$ 14) para os estudantes de secundária e para crianças e adolescentes com incapacidade \$1000 (US\$ 46,5). A este montante econômico para os lares mais desfavorecidos se acrescenta uma transferência administrada através de um cartão eletrônico mediante o qual podem ser adquiridos alimentos e produtos de higiene. Contudo, a magnitude mínima da transferência pode ser dimensionada levando em conta como unidade de referência o montante estabelecido para a CBA. (URUGUAY, 2008).

Seu desenho, elaborado sobre cálculos estatísticos que procuram exprimir ao máximo a sua incidência nos indicadores macro com os quais se mede a quantidade de população pobre, em outras palavras, procuram obter uma incidência visível nas medições sobre a pobreza, transmitem a ideia de que sua eficácia nesta tarefa implica a resolução de uma situação deficitária, além de que essa situação seja apenas e minimamente diferente após receber a transferência outorgada.

Desta forma, na projeção que se faz da política, e ainda num contexto de expansão do gasto social, a característica ponderada para escolher este tipo de programa se concentra nessa relação entre o baixo custo e as suas potencialidades de incidência. Contudo, parece conveniente pelo menos questionar-se se na implantação de uma política redistributiva é este o critério pelo qual tem que ser guiada, mas precisamente questionar-se se as intenções redistributivas de uma política não revelam seu caráter na proporção do esforço que se coloca nela.

Em outras palavras a perseguição de um critério de custo mínimo é mais que sugestivo sobre os pressupostos com os quais opera esta política. A estratégia proposta parece estar perfeitamente alinhada com as perspectivas de desenvolvimento que, ainda concentrando uma retórica de intervenção nos pobres, ocultam a matriz residualista que as movimentam. A avaliação a fazer encontra sentido nas palavras de Rahnema (1996 apud SACHS, 1996, p. 264), que, tematizando sobre as perspectivas de desenvolvimento que concentram a retórica nos pobres, cita a Simmel:

El objetivo de la ayuda es precisamente mitigar ciertas extremas manifestaciones de la diferenciación social, de manera que la estructura social pueda continuar basándose en esta diferenciación. Si la ayuda fuera a basarse en los intereses de los pobres, no habría, en principio, límite alguno sobre la transferencia de propiedad en favor de los pobres, una transferencia que conduciría a la igualdad de todos.

O paradoxal é que adquirem uma grande visibilidade pública e entranham desavença entre os setores mais conservadores da população, nos quais aparece a percepção de que estes programas transgridem a lógica meritocrática na qual se fundamenta a sociedade. Como se viu, esta percepção constitui uma fantasia, enquanto a lógica dentro da qual estão contidos mantém uma preocupação explícita por não quebrar com esse modelo, isto é, por não desincentivar as pessoas a que procurem seu bem estar através do mercado laboral. Ainda quando se está partindo da aceitação de que o mercado de trabalho formal não garante as condições de integração para o conjunto da sociedade.

### 4.3 A ênfase colocada nas condicionalidades para receber o benefício

Um dos elementos definidores do AFAM-PE, e que mais controvérsia tem causado na literatura sobre os PTRC, são as denominadas condicionalidades, contrapartidas ou compromissos que as famílias têm que assumir para receber o benefício.

No Uruguai, embora o vínculo com a educação sempre tenha sido uma exigência associada à *Asignación Familiar*, a ênfase nas condicionalidades começa a ser colocada com o caráter assistencial que a política adquiriu nas últimas décadas<sup>34</sup>, e muito particularmente a partir de 2004, quando se concentrou nas obrigações das famílias, vinculadas à saúde e à educação, dispondo de novos mecanismos de controle para constatar o cumprimento das mesmas e determinar o cancelamento do benefício em caso contrário<sup>35</sup>. Especificamente começou a ser exigido que para receber o benefício deveria ser comprovado que o beneficiário recebe assistência e controles médicos regulares, assim como também ter tramitada a carteira de identidade após os 45 dias do nascimento, além da frequência à educação primária a partir dos 4 anos e até os 14, assistência a educação média ou superior até os 18 anos.

Segundo consta no documento oficial do Plan de Equidad (2007), a criação do AFAM-PE, não só propôs manter estas contrapartidas, como também adicionou a possibilidade de exigir, ainda que com um caráter *flexível*, a participação em programas de *promoção social*<sup>36</sup> e aumentar a efetividade dos controles das condicionalidades. Neste último sentido, foi conformado um sistema único de registro e se consolidou a criação de um sistema integrado de informação do Estado, denominado SIIAS, para informatizar a informação dos usuários dispersa nos distintos órgãos do Estado, disponibilizando essa informação para o BPS, a fim de controlar que os beneficiários cumpram com as condicionalidades estabelecidas.

---

<sup>34</sup> A Lei nº 17.139 de 16 de julho de 1999 adiciona só o requisito de que até os 4 anos deveria ser comprovado que o beneficiário recebe assistência e controles médicos regulares.

<sup>35</sup> Na Lei nº 17.758/2004, que modificou as *Asignaciones Familiares* se legislou especificamente sobre esse aspecto, e no Artigo 6º desta lei se estabelece que: “El Banco de Previsión Social queda facultado para realizar las comprobaciones e inspecciones que estime convenientes a fin de determinar la veracidad de la declaración de ingresos presentados así como la asistencia de los menores a los centros de educación y la debida asistencia médica.” (URUGUAY, 2004). Se estabeleceu pela sua vez, que haverá uma comunicação fluida entre este organismo e as instituições de ensino, tanto públicas quanto privadas, para corroborar a informação brindada pelos beneficiários, assim como também a obrigatoriedade do Instituto Nacional do Menor (no momento a instituição que atendia questões vinculadas aos direitos das crianças e adolescentes) de comunicar circunstâncias que levaram à suspensão ou cancelamento do benefício outorgado.

<sup>36</sup> Isto não foi colocado na Lei de criação da AFAM-PE e até o momento não foi implementado.

Desta forma, a AFAM-PE renova esse compromisso com a ideia de exigir contrapartidas por parte das famílias receptoras do benefício, mas também de controlar melhor o cumprimento dessas contrapartidas.

Segundo consta no documento antes citado do *Plan de Equidad*, as condicionalidades exigidas seguem os critérios dos PTRC implementados em América Latina a partir da década de 1990. Tal como é colocado esses programas procuram: “[...] lograr ciertos comportamientos por parte de los hogares, como asistencia al sistema educativo de los niños y niñas y cuidados de la salud de los niños, niñas y de las embarazadas.” (URUGUAY, 2007, p. 33).

O argumento utilizado neste sentido foi o argumento vinculado à inversão em capital humano:

De esta manera se espera estimular la retención en el sistema educativo formal o el retorno al mismo, manteniendo para ello las condicionalidades presentes históricamente en el sistema de Asignaciones Familiares. Huelga destacar la incidencia que tienen los problemas a nivel educativo sobre el porvenir de los niños y adolescentes, en la medida que la escolaridad se encuentra muy asociada a los desempeños futuros en el mundo del trabajo, amén que condiciona los niveles y calidad de sus procesos de integración social. (URUGUAY, 2007, p. 33).

Tal como se expõe no parágrafo antes citado, se procura *lograr ciertos comportamientos* por parte dos lares e aqui aparece um ponto mais que interessante para compreender a concepção segundo a qual se aborda a pobreza. O programa procura explicitamente uma influência sobre as atitudes, pressupondo desta maneira que se encontra nestas uma dimensão significativa para explicar a situação de pobreza. Ao mesmo tempo, è só mediante a comprovação explícita e devidamente controlada de um comportamento adequado, que as famílias se tornam merecedoras do benefício, de tal forma que os controles as condicionalidades foram incrementados com o AFAM-PE.

Tal como analisa Bentura (2010), encontra-se aqui a presença de uma lógica claramente neoliberal, segundo a qual os problemas sociais são concebidos a partir de uma ótica individualizante.

Nas palavras do autor:

El pensamiento neoliberal -que respeta la libertad de los individuos, su privacidad y la no interferencia del Estado- se articula con el pensamiento conservador y tolera la sospecha sobre la integridad de aquellos que aceptan su incapacidad para manejarse en le mercado y habilita la intervención, incluso coercitiva, sobre ellos. De este modo los asistidos, “los protagonistas”, intercambian su libertad por asistencia. El pensamiento conservador sin límites puede desarrollar libremente su práctica moralizante sospechando sobre la inmoralidad de aquellos infantilizados por no saber participar adecuadamente en el mercado. (BENTURA, 2010, p. 227, grifo do autor).

Tal como coloca o autor, a partir de uma leitura que individualiza os problemas sociais, recai sobre os pobres uma suspeita permanente, que coloca na origem de sua situação, assim como também na saída da mesma, a dimensão atitudinal como o ponto cardinal para compreender a situação na qual se encontram. Dessa forma, a intervenção opera a partir da renovação da velha lógica liberal, que propõe como critério de base separar *pobres merecedores* dos que não o são, sob um estrito controle de que a assistência seja dirigida para quem merece.<sup>37</sup>

Conforme coloca Pérez Eransus (2005), a crescente introdução de condicionamentos na assistência dos *pobres capaces* está baseada na concepção de responsabilidade do indivíduo da superação de sua própria situação de dificuldade. Nas palavras da autora:

De esta forma, parece reproducirse la distinción originada en el medioevo entre sujetos merecedores y no merecedores de la asistencia social [...] En el nuevo escenario forjado en los ochenta los individuos tienen que demostrar su grado de necesidad para acceder a la asistencia y garantizar su disponibilidad para la inserción así como un comportamiento adaptado a los nuevos requerimientos impuestos. De esta forma se considera merecedores de la ayuda, a todos aquellos que muestran su esfuerzo personal por integrarse de nuevo en el mercado laboral. La categoría pobres merecedores resurge ahora como <<pobres exitosos>>, aquellos que son capaces de seguir un itinerario de inserción, realizar un curso o participar de un programa (De Graaf, Frericks et al., 2003); <<pobres dociles>>, aquellos que muestran un comportamiento adecuado (Laedemel y Trickey, 2000), o <<pobres cumplidores> aquellos que siguen las indicaciones de los servicios y sobre todo, <<adecuen a sus citas>>. (PÉREZ ERANSUS, 2005, p. 172).

Voltando para o AFAM-PE, longe de quebrar com a lógica neoliberal a ênfase colocada no controle das contrapartidas exigidas aos beneficiários, evidencia uma lógica a partir da qual os problemas sociais são lidos segundo uma perspectiva de responsabilização individual. Neste sentido, é muito sugestivo um parágrafo colocado pelas assessoras técnicas do programa: “Existen dos argumentos básicos para justificar la exigencia de contrapartidas o condicionalidades: por el lado de la economía política, pues logra más adhesión de los sectores medios, y por el lado de los efectos sobre el esfuerzo personal.” (DE MELO; VIGORITO, 2007, p. 21).

Cabe destacar que, quando o programa foi formulado, houve um consenso unificado em torno das condicionalidades, no entanto, a partir de 2015, no MIDES

---

<sup>37</sup> Tal como coloca Pereira (2000) o ideário liberal desenvolvido em Inglaterra, nos tempos da constituição da sociedade mercantil, que se voltou referência para o resto do mundo, colocou um confronto moralista entre a assistência social e o trabalho. As discussões na época, referenciadas por Thomas Malthus e Herbert Spencer operaram atacando as bases da proteção social desenvolvida pelo Estado, sob o discurso de que, as ações de proteção social e assistência aos pobres deviam ser reduzidas ou extintas. Nesses discursos, baseados na defesa de evitar as proteções desenvolvidas para aqueles capacitados para o trabalho, se enfatizou e renovou a velha distinção entre pobres merecedores e os que não o são.

começaram a ser pronunciados argumentos contrários à rigidez dessa exigência e dos recortes massivos que vinham se implementando.<sup>38</sup>

Essencialmente, o que se colocou no debate foi uma contradição interna entre as duas dimensões que integram o programa (a dimensão de curto prazo vinculada a melhorar as condições mínimas de existência, e a dimensão de longo prazo vinculada sobretudo à promoção da educação), e que aparentemente tinham um convívio complementar dentro do programa quando este foi formulado. Mais precisamente foi posto em discussão que para este programa em particular, que se desenvolve num marco que procura garantir o exercício de direitos, e em especial daqueles que se encontram numa situação de vulnerabilidade social (conforme é expressado no objetivo geral do *Plan de Equidad*), a exigência de contrapartidas supõe pelo menos uma tensão ou uma contradição ao interior desta política. Se o que a política procura é garantir condições de sobrevivência, no entendimento de que isto se configura como um direito do receptor, o estabelecimento de contrapartidas, como uma condicionante que pode determinar o cancelamento da prestação, implica uma tensão direta com o princípio da incondicionalidade desse direito.

A partir do MIDES se desestimulou o argumento de que as condicionalidades impostas constituíram um meio eficaz para assegurar ou promover os direitos de educação das crianças, argumentando que o cancelamento da prestação implica uma sanção que em qualquer caso não garante esses direitos. Neste sentido, ainda antes de assumir formalmente, quem tinha sido designada como futura ministra, declarou abertamente sua oposição ao condicionamento do programa. Numa declaração à imprensa expressou sua discordância nas seguintes palavras: “Si yo además de que no va (a la escuela), todavía les saco (a los niños) la comida y la plata, les digo, embrómense para el resto de sus vidas” (ARISMENDI apud ASIGNACIONES..., 2015). Nessa mesma entrevista, a futura ministra concluiu: “Si las personas tienen derechos, el Estado tiene la obligación de brindar las contraprestaciones. [...] La contraprestación lo que hace es culpabilizar, yo te doy esto pero entonces me tenes que cumplir con esto y en lo otro.” (ARISMENDI apud ASIGNACIONES..., 2015).

Neste contexto, durante o ano de 2015 não se implementaram desligamentos massivos, mas a polémica foi resolvida pelo presidente da República com um decreto lei (URUGUAY, 2015b) que estabelece uma regulação mais explícita sobre a periodicidade dos

---

<sup>38</sup> As contrapartidas começaram a ser exigidas em 2013, momento no qual, após ser conhecido publicamente que em torno de 30.000 crianças recebiam AFAM-PE sem frequentar centros educativos, começou a ser retirado massivamente o benefício para quem não estava cumprindo com as contrapartidas exigidas. O governo argumentou que não foi implementado antes por impossibilidade tecnológica de cruzar os dados entre os organismos envolvidos. (ASIGNACIONES..., 2013).

controles e suspensões do benefício, a modo de efetivar os mesmos e deixar explícitas as responsabilidades que correspondem aos organismos envolvidos.<sup>39</sup>

A partir do MIDES, continuou sendo colocado o argumento contrário às contrapartidas: se fizeram avaliações de impacto<sup>40</sup>, organizaram discussões<sup>41</sup> e nas grandes mídias foi declarado abertamente pelas autoridades do Ministério a discordância que existia, segundo suas avaliações, com a exigência das contrapartidas. No entanto, até o momento da escrita deste trabalho não houve avaliações, nem argumentos capazes de modificar a percepção de que as condicionalidades constituem uma exigência insuprimível e a postura do Ministério não encontrou apoio político.

Tal como um jornal intitulou uma matéria publicada ao respeito deste debate, a postura adotada pela Ministra, nos casos de descumprimento das condicionalidades: “Una lanza por Marina. Está en la vereda políticamente incorrecta al rechazar suspensión de asignaciones.” (ROMANOFF, 2017). Esse título é, sem dúvidas sugestivo porque exprime o bojo do assunto. Mais precisamente, estar na *vereda políticamente incorrecta* implica que qualquer argumento e avaliação feita a partir da *incorreção* política se opõe a um consenso dominante e evidentemente carece da legitimidade que esse consenso ampara.

O fato que parece ser evidenciado é que o Ministério encarnou um discurso que encontrou pouca legitimidade porque contradiz as definições ideológicas hegemônicas sobre a assistência e a necessidade de condicionar a mesma, e, ainda que essas definições apareçam em princípio alheias às ideias de um governo progressista, impregnaram as orientações que as políticas sociais destinadas aos pobres tiveram durante a era progressista.

Isso mesmo é observado por Bentura (2010, p. 228), que coloca:

---

<sup>39</sup> Mediante este decreto se establece que o BPS publicará duas vezes ao ano, nos meses de julho e novembro, em ambas instâncias durante 30 dias, os casos onde se detecte o descumprimento das contrapartidas. Por sua vez estabelece que os organismos envolvidos (MIDES, *Ministerio de Educacion y Cultura - MEC* y *Administración Nacional de Educacion Pública - ANEP*) procurarán obter a revinculação dos beneficiários aos respectivos serviços de saúde e educação. Em caso contrário, passados 30 dias se procederá à suspensão do benefício.

<sup>40</sup> Dentre os quais se destaca o trabalho intitulado *Análisis y perspectivas para los programas de transferencias: Asignaciones familiares y Tarjeta Uruguay Social* realizado pelo *Departamento de Analisis y Estudios Sociales (DAES)* do MIDES, publicado em setembro de 2015. Neste trabalho se coloca a AFAM-PE essencialmente como uma ferramenta de redistribuição, mas, se indica neste sentido a necessidade de realizar mudanças, que implicam uma reconceptualização do próprio programa. Entre as conclusões se destaca: “En lo que se refiere al programa AFAM-PE, el escenario de aumento de escalas de equivalencias es el mejor que reduce la pobreza en relación al costo que genera y la eliminación de la condicionalidad educativa es el escenario que mejor reduce la desigualdad.” (URUGUAY, 2015a, p 47).

<sup>41</sup> Dentre esta série de discussões organizadas a partir do MIDES, orientadas a colocar mudanças possíveis nas políticas sociais, destaca-se o *Seminario Transferencias Monetarias y Protección Social*, que teve lugar em 13 de julho de 2016, onde foram convocados acadêmicos nacionais e internacionais, assim como expertos do governo para discutir os Programas de Transferência, e muito especialmente a AFAM-PE.

Se observa un giro discursivo, no menor dentro de la tradición de la izquierda uruguaya: las víctimas de las políticas neoliberales (Olesker, 2001) son ahora individuos que pueden integrarse si tienen voluntad de cambiar. Por ende, no es la sociedad la que debe ser transformada –o al menos no hay que esperar a la gran transformación social- sino que son los individuos los que necesitan cambios para integrarse a ella.

Assim, dentro dessa ideia dominante e legitimada segundo as diferentes esferas políticas, segundo a qual se desenvolve a assistência social e segundo a qual se coloca na responsabilidade individual o centro gravitatório da situação de pobreza, as contrapartidas exigidas aos beneficiarios do programa AFAM-PE são evidentemente uma condição necessária das políticas de assistência. Elas traduzem de forma muito clara essa concepção a partir da qual a chave das mudanças é depositada na vontade dos pobres e a assistência é válida sempre que o beneficiário demonstre sua vontade de mudar.

#### 4.4 A configuração dos critérios que delimitam o acesso ao programa

Outro elemento da estrutura do AFAM-PE que merece ser considerado, são os critérios dispostos para inclusão ao benefício, o que indica qual é a população ou grupo particular para o qual a política está destinada e o tratamento dirigido a esse grupo.

Conforme já foi colocado, o objetivo do AFAM-PE é atingir a todos os domicílios com crianças que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica, sendo este último o critério central para selecionar os beneficiários da política. A partir desta definição foram determinados os componentes integrantes deste conceito ou, mais precisamente, os fatores considerados na determinação dos níveis de vulnerabilidade socioeconômica, criando um novo método de identificação e seleção da população alvo.

Este procedimento de identificação e seleção foi denominado ICC<sup>42</sup> que consiste numa fórmula algorítmica composta de diferentes aspetos que pretendem medir a *vulnerabilidade* do domicílio para discriminar o acesso ao benefício.

Desta forma, o critério de seleção dos beneficiários se baseia numa fórmula estatística que, segundo é explicado num documento da *División Nacional de Evaluación y Monitoreo* (DINEM) do MIDES, publicado em 2013:

---

<sup>42</sup> O ICC foi elaborado em 2008, pelo *Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas (IECON)*, utilizando a *Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA)* 2006, com base ao discutido na *Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad*, conformada pelo MIDES, o BPS, o *Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)* e a *Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)*. Seu antecedente direto foi o Índice utilizado para o PANES. Posteriormente, em 2012, se realizou uma atualização do modelo com base a informação proveniente da *Encuesta Continua de Hogares (ECH)* de 2011. (URUGUAY, 2013).

[...] en base a ciertas características del hogar y sus correspondientes ponderadores, el ICC procura resumir en un único valor la situación de carencias de un hogar, arrojando un puntaje que indica su probabilidad de pertenecer al primer quintil en un valor que varía entre 0 y 1, siendo que la probabilidad aumenta cuando el valor del ICC se acerca a la unidad. Junto con la estimación del ICC, se determina también un punto de corte (umbral) que permite distinguir entre los hogares que según la predicción del modelo pertenecen a la población elegible, y el resto. Es decir, se fija un valor del ICC a partir del cual un hogar será población elegible para el programa. (URUGUAY, 2013, p. 12).

Neste mesmo documento se argumenta que:

El método propuesto para diseñar el instrumento de focalización se inscribe dentro de los mecanismos de comprobación sustitutiva de medios de vida, y supone la elaboración de un modelo estadístico para estimar la probabilidad de que un hogar pertenezca a la población objetivo. [...] De esta forma, se estima un modelo estadístico que permite predecir la probabilidad de que un hogar pertenezca al primer quintil de ingresos, en base a variables que reflejan su situación en términos de educación, vivienda, confort y composición del hogar. (URUGUAY, 2013, p. 11).

Este algorítmico, que é a nova forma de seleccionar a população beneficiária, se compõe de diversas dimensões além da renda dos domicílios. Pretende medir, assim, um conjunto de aspetos para determinar efetivamente que a população beneficiária se encontra numa situação de vulnerabilidade social. Deste modo, já não é simplesmente a renda do domicílio o único aspecto que se considera para outorgar o benefício, como tinha sido anteriormente.

No entanto, nessa síntese final de informação, a renda é também um fator determinante:

En el caso de AFAM-PE, además de la elegibilidad por ICC, se utilizan los registros administrativos de BPS de los ingresos de los hogares para controlar que el ingreso per cápita del hogar no supere cierto umbral, lo cual reduce la cantidad de población elegible para el programa. El fundamento de este control responde a la definición de la población objetivo del programa. (URUGUAY, 2013, p. 13).

São múltiplos os aspetos a considerar nestes critérios definidores do acesso ao programa. Em primeiro lugar, o que aparece como evidente a partir dos discursos é que se optou por um mecanismo de seleção quantitativo no qual estão estritamente predefinidos os critérios de seleção e os requisitos que deve cumprir o domicílio para o qual se outorga o benefício. Desta forma, a decisão de outorgar o programa descansa num critério rígido que foge de avaliações particulares que possam ser feitas sobre situações específicas, nas quais sejam consideradas outras dimensões ou fossem ponderadas de outra forma as dimensões que integram o conceito de *vulnerabilidade* (como poderia ser no caso de uma intervenção técnica com as famílias a partir da qual sejam avaliados outros aspectos).

Embora o fundamento para isto se encontra numa pretensão de impedir a discricionariedade de operadores técnicos, esta racionalidade matemática aparentemente

superior a qualquer outra, evidencia uma lógica rígida e vertical enquanto desconsidera qualquer possibilidade de intervir ou considerar outros aspectos, centralizando a decisão num processo matemático predefinido.

Poder-se-ia argumentar a respeito que o procedimento particularmente escolhido neste programa pretende ser coerente com o objetivo escolhido e que qualquer outro procedimento implicaria também a existência dessas margens de injustiça implícitas em qualquer processo de focalização. De fato, no documento citado, é justificado o procedimento escolhido:

Si bien en términos generales la intersección entre el ICC y otros indicadores de bienestar es de gran magnitud, esto no implica que la focalización de hogares a partir del ordenamiento según ICC coincida con la focalización derivada de otras metodologías, pudiendo seleccionar hogares no vulnerables según otros indicadores, así como dejar por fuera de la selección hogares que sí lo son. (URUGUAY, 2013, p. 13).

Eis aqui o que Baraibar (2003) denomina uma das *paradojas de la focalización*, dado que os critérios de focalização implicam sempre margens de injustiça e irracionalidade, enquanto estabelecem limites que em último termo são sempre arbitrários, dividindo populações altamente similares. Esses critérios estão fadados a deixar por fora situações quase indiferenciadas das que escolhem, mas que por algum aspecto não se enquadram nesse padrão de seleção. Neste sentido, a autora coloca que a lógica da focalização tem a implicância de fixar fronteiras de separação entre grupos paralelamente homogêneos, e, nas suas palavras:

Parece perderse la referencia de que, junto a la situación seleccionada, alrededor de la misma, existe una infinita cantidad de situaciones similares, también necesitadas del acceso a bienes y servicios sociales públicos, que incluso pueden ser estimuladas a agudizar su situación. (BARAIBAR, 2003, p. 273).

No entanto, este paradoxo irresolúvel da focalização é colocado como uma questão meramente técnico-operativo. Uma vez definida essa fronteira, sempre fictícia e sempre arbitrária, trata-se de definir um procedimento que se ajuste e funcione como marco divisório. O procedimento particular escolhido por este programa, por sua vez, dá conta de uma centralidade decisória baseada num modelo estatístico quase oracular que processa a informação, pondera certos aspetos e determina um valor numérico que simboliza uma verdade inquestionável.

Neste sentido, num estudo comparado feito entre os programas da Argentina, Brasil e Uruguai<sup>43</sup>, os pesquisadores uruguaios relevam também estas características

---

<sup>43</sup> Estudo comparado do *Bolsa Família* (Brasil), *Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – AFAM – P.E.* (Uruguay) e *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social* (Argentina), que foi feito mediante o intercâmbio entre a UFMA (coordenação geral); PUCSP, PUCRS, Universidad de la República (Uruguai), Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina).

tecnocráticas e centralistas que contém o programa de AFAM-PE. Estes autores, que analisam entre outros aspetos seu processo de gestão, manifestam que o programa foi processado de forma endógena pelos quadros do governo, com uma baixa discussão pública a respeito das definições adotadas em contraposição a um grande apelo a especialistas para processar as decisões. Os autores colocam:

Si bien los principales expertos provienen de la Universidad de la República [o que particularmente también aconteceu no caso da construção do ICC, que foi feita por profissionais da Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración], la relación contractual los incorporó como consultores para atender demandas específicas. Es decir no actuaron como integrantes de una entidad social, externa sino como asesores eventuales del equipo de gobierno tal como los informes permiten suponer. (BEVILAQUA; CARBALLO; VECINDAY apud SILVA, 2016, p. 231).

Tal como é apontado neste estudo, os processos de mudanças fortemente influenciados por uma perspectiva neoliberal, que tem atravessado o aparelho burocrático nos últimos anos, tem reconfigurado não só os modos de operar as políticas sociais, mas também as formas de representação e produção das informações.

Nesse contexto ganham centralidade na operação das políticas sociais: a produção de dados quantitativos, com ênfase nos resultados; o predomínio de modelos econométricos e probabilísticos para escolha de públicos e modelos de avaliação; e a influência da Economia e da Sociologia como áreas de conhecimento, dominantes para a produção das informações. Se do que se trata de governar pelos números, quem detém a informação detém uma fonte importante de poder e legitimação. (ARREGUI; SILVA apud SILVA, 2016, p. 228).

No entanto, como também apontam estes autores, esta nova racionalidade técnica, não está isenta de escolhas valorativas e cada decisão tomada é antes de tudo uma decisão política, cujos fundamentos últimos descansam em representações sobre os assuntos que afetam à sociedade. A alta centralidade deste programa fala por si só de uma concepção sobre o social, sobre o coletivo e também sobre certa forma de exercer o poder.

Neste sentido, tal como aponta Bentura (2010, p. 196):

Un elemento central del nuevo repertorio de políticas sociales vinculadas al pensamiento neoconservador o neoliberal es una permanente vigilancia sobre los dispositivos de protección social a fin de evitar que se generen grupos de presión asociados a esos mecanismos de protección, ya sean sus beneficiarios directos o las propias burocracias que los administran.

Outro aspecto significativo a considerar nesta fórmula estatística é que seu cálculo específico não é de acesso público e existe pouca informação pública a respeito. Assim, para o público em geral, não é possível saber qual é o peso relativo das diferentes dimensões que a fórmula algorítmica estabelece, nem qual é o patamar de renda que limita o acesso.

Nesta pesquisa só foi possível encontrar dois documentos oficiais que abordam especificamente a temática, o primeiro dos quais foi publicado recentemente em 2013. Contudo e apesar de que possam existir outros documentos, que não foi possível identificar nesta pesquisa, o próprio procedimento de cálculo deste índice faz com que realmente seja de difícil compreensão para a população em geral conhecer as fronteiras que delimitam o direito a receber o programa, além de que os documentos mencionados são altamente técnicos.

Neste sentido é sumamente sugestiva a afirmação feita num documento publicado pelo BID sobre a implementação correta dos PTRC e quais são as *boas práticas* seguidas na América Latina:

Normalmente, las variables que se usan para calcular el puntaje del proxy y sus pesos relativos no son de dominio público, Los países mantienen esta información reservada, posiblemente debido a la preocupación de que los postulantes manipulen sus declaraciones para aumentar la probabilidad de entrar en los programas. (IBARRÁN et al., 2017, p. 16).

Existe neste fato um dado de análise interessante para este programa, cujas definições são processadas por equipes técnicas altamente especializadas, porém alheias à população beneficiária que não participa de nenhum modo dos processos decisórios que dão corpo ao programa.

Reforça-se, assim, uma lógica vertical, onde o Estado é quem estabelece e julga que população está incluída no benefício, mas da qual a sociedade não tem possibilidade de participar dado que a população beneficiária ou a população em geral fica por fora das definições feitas a partir do Estado e se constituem como meros receptores do benefício.

É de destacar por sua vez que existe uma lógica diferenciada deste programa em relação ao regime contributivo destinado aos trabalhadores formais, que se mantém em paralelo, dado que nesse régimen sim é público o critério de acesso (estão inclusive publicados nos sites do Estado), que por outra parte continua sendo só a renda das famílias, não sendo colocadas mais dimensões para medir ou limitar o critério de acesso.

Neste sentido, Bentura (2010), que analisa o antecedente imediato do ICC, desenvolvido no PANES, aponta que na incorporação de novas dimensões que ampliam as considerações levadas em conta para delimitar o acesso à política, justificado sob o discurso de uma melhor focalização, implicou também uma pretensão de exercer o máximo controle na hora de outorgar o benefício.

As dimensões incorporadas pretendem controlar que o sujeito, além da renda, apresente uma série de carências que confirmem efetivamente sua condição de vulnerabilidade. Deste modo, para Bentura (2010), a ênfase se coloca na necessidade de não

dotar de recursos materiais os que não se encontrem nesta situação o que novamente evidencia uma preocupação explícita por não incidir nas relações mercantis da população que também opera com uma desconfiança sobre os possíveis beneficiários.

A intervenção é legítima não só na constatação de que a família não possui a renda suficiente, também que não possui bens materiais (assim são avaliados aspectos referentes à moradia e ao conforto e a composição familiar), e que simbolicamente conta com baixos recursos para a incorporação ao mercado de trabalho (nível educativo).

No AFAM-PE, no entanto, o beneficiário se constitui como um sujeito passivo sem poder de negociação e é o Estado, que a partir de seus quadros técnico-políticos, decide quem será o beneficiário e quem ficará por fora. Mais ainda, nem sequer torna públicos os critérios estabelecidos.

## 5 CONCLUSÃO

Na presente dissertação são expostos os resultados de uma avaliação política do AFAM-PE, focando nos fundamentos ético-políticos que o orientam, dentro do contexto particular no qual surge, mas também a partir de uma reconstrução histórica dos processos sociais, políticos e econômicos nos quais se encontra inserido este programa particular com os antecedentes que o precedem.

Tal como foi analisado, o AFAM-PE surge a partir da reconfiguração de uma política de longa data no país, cujo devir expressa esses processos pelos quais atravessou a sociedade uruguaia nas diferentes épocas históricas.

Em um país periférico e dependente, cuja ampliação das proteções sociais esteve marcada por uma sociedade salarial que nunca logrou a abrangência das sociedades dos países centrais, a *Asignación Familiar* apareceu, no ano 1943, num contexto de ampliação das proteções para a classe trabalhadora formalizada, no marco dos intentos por disciplinar as potencialidades das lutas mantidas por essa classe, o que a constituiu na expressão emblemática da intervenção estatal no caminho particular de construção da sociedade salarial. Construção, que, no Uruguai, se cristalizou na proposta batllista, e que essencialmente operava com a promessa de que o desenvolvimento social e econômico atingiria no futuro a quem não estava integrado ao mercado de trabalho e continuava desamparado das proteções. Contudo, nas condições de país periférico e dependente nunca atingiu a abrangência contida nessa promessa.

Posteriormente, na segunda metade do século XX, a partir da crise que experimentou esse projeto social e econômico, durante o longo processo de consolidação da hegemonia liberal, na orientação das ações estatais, a *Asignación Familiar* sofreu diversas mudanças que essencialmente a foram desvinculando das proteções estabelecidas para os trabalhadores formalizados, orientando-a para os estratos mais empobrecidos, até criar um regime dual, dividido em um regime destinado a famílias de trabalhadores formalizados de salários mais baixos e outro regime destinado a famílias dos setores pauperizados e sem inserção no mercado de trabalho formal.

No ano 2008, finalmente surge o AFAM-PE, mediante o qual se modificou esse regime anterior, a partir da chegada de um governo progressista, que se propôs renovar a matriz de proteção social. Esta modificação apareceu de novo como expressão emblemática de um projeto político que se propôs *modernizar a rede de assistência social*, expandindo as políticas assistenciais e focalizadas, com a intenção de atingir um conjunto de setores sociais

que ficaram por fora das proteções sociais, construídas historicamente em torno do mercado de trabalho formal.

Da parte dos que impulsionam esta nova fase de mudanças políticas, nas quais a modernização da rede de assistência aparece como a atualização de uma intervenção pública para corrigir os déficits encontrados, recusam identificá-la com os projetos políticos anteriores, e especialmente com os lineamentos neoliberais que pautaram as políticas das últimas décadas. No entanto, a luz da análise realizada, as intervenções propostas mantêm uma profunda afinidade com o ideário neoliberal, tanto na sua concepção como na sua constituição específica, o que inclusive ficou manifesto com a convocatória a um organismo como o BM a participar do desenho dos novos programas sociais, que embora possa parecer um detalhe, também expressa o ideário posto em jogo.

A modernização da rede de assistência, particularmente o *Plan de Emergencia*, posteriormente o *Plan de Equidad*, assim como a criação do MIDES, que se constituiu como uma instituição especializada na atenção a situações de *vulnerabilidade social*, colocam em evidência uma intenção explícita de atender às populações esquecidas, e efetivamente implicaram numa ampliação de bens e serviços para os setores mais pauperizados da sociedade.

O conjunto de argumentos apresentados nesse sentido parecem partir da crise do Estado protecionista, e dos ataques neoliberais que trouxeram para o centro do palco a incompletude desse modelo que operou sempre com uma pretensão que nunca foi cumprida, deixando por fora das proteções que se estruturaram em torno do trabalho formal amplas populações excluídas.

Esses ataques estão dirigidos a evidenciar essa questão de incompletude desse modelo de intervenção social que rejeitava uma realidade presente e refugiava-se numa construção ideal e fictícia que nunca atingiu essa boa imagem de uma sociedade integrada pelo pleno emprego. Porém, também por trás da aparente resolução de um modelo de intervenção incompleto, que pretende ser corrigido com o incremento da assistencialização e focalização das políticas, se esconde uma concepção que continua rejeitando as falências de um projeto de integração social, que se tornou ainda mais excludente.

Assim, na forma de conceber os problemas sociais aparecem os traços de uma concepção cujo centro analítico está colocado nos indivíduos e as estratégias dos indivíduos para se adaptarem a uma ordem social dada e não na ameaça que essa ordem coloca sobre os sujeitos.

Este é o marco dentro do qual surge o programa AFAM-PE, na proposta por reformar o regime de *Asignaciones Familiares*, no seu eixo assistencial, ampliando a cobertura, a partir de um reconhecimento da existência de amplos setores excluídos sobre os quais o Estado devia intervir. Mas que, tal como foi analisado, também estrutura sua estratégia de ação colocando o foco sobre as capacidades de adaptação desses indivíduos, tendo como alvo uma intervenção referenciada por uma transferência mínima, que além disso é concedida só sob a condição de um comportamento disciplinado.

Conforme os três elementos analisados da engenharia deste programa, não parece ter nascido de critérios efetivamente distintos dos que orientaram o caráter adquirido na égide neoliberal. Além da retórica de expansão de direitos sociais que envolve o programa e o próprio *Plan de Equidad*, se apresentam elementos contraditórios que erodem a possibilidade de conceber este programa como um direito enquanto opera a partir de uma divisão entre pobres mercedores de assistência e pobres que não o são, o que aparece claramente manifestado na ênfase colocada nas contrapartidas, onde se revela a intenção de controlar que a assistência seja dirigida para quem dela merece.

Por sua vez, o análise da construção do AFAM-PE, revela que foi processado de forma endógena, centrada estritamente nos quadros técnico-políticos do Estado, sem participação da sociedade civil, o que também se reflete na forma em que se estrutura sua execução, onde os critérios de seleção dos beneficiários, materializados no ICC, são uma construção altamente técnica e alheia à população em geral.

Estas características, contrastam nitidamente com a configuração que no seu início histórico, lá pela metade do século XX, adquiriu a *Asignación Familiar*, quando se constituiu numa política na qual os trabalhadores organizados (naquele momento seus beneficiários) participavam activamente na sua execução. Pela sua vez, o AFAM-PE, parece estar muito longe dessas características, enquanto não existiu nenhum grupo de pressão organizado no seu processo de construção, nem para negociar os benefícios uma vez que o programa já está constituído. A consequência é que dificilmente esse programa se estruture efetivamente como um direito, enquanto o Estado tem absoluta autonomia de manipulá-lo segundo os critérios ético-políticos de seus quadros burocráticos e os critérios com que se oriente o governo do momento.

No AFAM-PE, os adultos beneficiários do programa aparecem como sujeitos passivos, meros receptores de uma assistência que tem que assumir tudo o que não tem. Tem que assumir sua desqualificação e se comprometer a seguir uma conduta disciplinadora, seja enviando os filhos à escola, fazendo os controles correspondentes ou eventualmente

participando das atividades que se lhes atribuem e, em certa forma, têm que assumir que recai sobre eles a suspeita de um comportamento que tem que ser controlado. Para finalmente, aceder a um benefício, que além da ênfase colocada no significativo aumento de seu montante, encontra-se determinado pelos limites que impõe a condição de o benefício ser menor do que pode ser obtido no mercado de trabalho. Qualquer que seja o valor monetário transferido nestas condições, não pode ou não deveria competir com o que pode ser obtido no mercado de trabalho. Aparece assim colocado um limite necessariamente baixo, e ainda mais, se levamos em conta as condições de reprodução do capitalismo dependente, de caráter *sui generis*, como coloca Marini (2000), que tendencialmente opera sob a superexploração da força de trabalho, remunerando aos trabalhadores por baixo de seu custo de reprodução.

Gostaria de fechar o texto colocando que não se trata de negar a importância da assistência social dentro dos sistemas da proteção social, nem de negar as melhorias, ainda que sejam mínimas, nas condições de vida dos setores mais pauperizados, nem desconsiderar a expansão dessa assistência, como parece ter-se dado na conjuntura analisada, da qual faz parte o programa AFAM-PE. Todavia a pesquisa visou compreender o surgimento desse programa na fase atual do capitalismo, nas suas particularidades concretas do Uruguai. Mais concretamente, associar esta política, esta estratégia de intervenção, com as condições de uso da força de trabalho que se configuram na fase atual do desenvolvimento do capitalismo, o sentido que adquire a assistência não pode deixar de considerar que as políticas sociais só têm sentido e são materializadas dentro de um conjunto mais amplo de relações sociais.

Nesse sentido, a opção política por expandir a assistência como resposta aos processos de pauperização, numa estratégia na qual a tendência é compreender a política social por fora ou inclusive em oposição às relações econômicas, sem colocar as formas de criação e acumulação da riqueza como um problema a intervir, cinde processos que são concomitantes e impede a compreensão das causas determinantes desses processos.

Tal como foi colocado, as causas do aprofundamento dos processos de pauperização se encontram determinadas pelo ciclo de reestruturações capitalistas que se processou no Uruguai desde finais dos anos 1970, cuja característica distintiva é a produção de uma crescente exclusão social, relacionada às condições de uso da força de trabalho.

Nesse contexto, cabe questionar-se se a expansão da assistência, para os setores excluídos, tal como é referenciado no programa analisado, não implica ao mesmo tempo assumir as possibilidades de não inserção no mercado laboral, já não como uma situação transitória, e sim como uma característica estável, assumida como um simples dado da gestão desse modelo. Em outras palavras, a proposta do AFAM-PE, como estratégia permanente de

*combate a pobreza*, dirigido a amplos setores sociais que mantêm uma inserção precária no mercado de trabalho, e reproduzem sua vida em condições de precariedade parece ser a expressão de um modelo que continua e continuará sendo excludente.

## REFERÊNCIAS

- ABELES, M.; AMARANTE, V.; VEJA, D. Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010. **Revista CEPAL 114**, Santiago de Chile, p. 31-52, dic. 2014 Disponível em:<<http://www.cepal.org/es/publicaciones/37435-participacion-ingreso-laboral-ingreso-total-america-latina-1990-2010>>. Acesso em: 3 jun. 2017.
- ALONSO, J. P. B. Anti Capitalismo Romántico y Asistencia: una emancipación ilusoria en el Uruguay progresista. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 118-136, jan./jul. 2011. Disponível em:<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/9123/6429>>. Acesso em: 15 jul. 2017.
- AMARANTE, V.; PERAZZO, I. Crecimiento económico y pobreza en Uruguay (1991-2006). **Cuadernos de Economía**, Bogotá, v. 28, n. 51, p. 99-124, jul./dec. 2009.
- \_\_\_\_\_; VIGORITO, A. **Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001-2006**. Montevideo: UNDP/UNFPA/INE, 2007. Disponível em:<[http://www.ine.gub.uy/linea-de-pobreza/-/asset\\_publisher/ddWrDpxj9ogb/content/evolucion-de-la-pobreza-en-el-uruguay-2001-2011/maximized](http://www.ine.gub.uy/linea-de-pobreza/-/asset_publisher/ddWrDpxj9ogb/content/evolucion-de-la-pobreza-en-el-uruguay-2001-2011/maximized)>. Acesso em: 3 jun. 2017.
- ANTIA, F.; MIDAGLIA, C. Nuevos enfoques sobre la universalización de la protección social: el caso uruguayo. In: JORNADAS DE INVESTIGACIÓN, 14., Montevideo, 2015. **Anais...** Montevideo, set. 2015. Disponível em<[https://www.google.com.br/search?q=Nuevos+enfoques+sobre+la+universalizaci%C3%B3n+de+la+protecci%C3%B3n+social:+el+caso+uruguayo.+In:+JORNADAS+DE+INVESTIGACI%C3%93N&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gws\\_rd=cr&dcr=0&ei=sDZxWozKDMExwAS0kaWwAg](https://www.google.com.br/search?q=Nuevos+enfoques+sobre+la+universalizaci%C3%B3n+de+la+protecci%C3%B3n+social:+el+caso+uruguayo.+In:+JORNADAS+DE+INVESTIGACI%C3%93N&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gws_rd=cr&dcr=0&ei=sDZxWozKDMExwAS0kaWwAg)>. Acesso em: 3 jun. 2017.
- ASIGNACIONES: BPS defiende las exigencias que Arismendi critica. **El País**, Montevideo, 22 jan. 2015. Disponível em:<<http://www.elpais.com.uy/informacion/asignaciones-bps-defiende-exigencias-contraprestaciones.html>>. Acesso em: 5 ago. 2017.
- ASIGNACIONES pendientes: conferencia del BPS por asignaciones. **Montevideo Portal**, Montevideo, 11 nov. 2013. Disponível em:<<http://www.montevideo.com.uy/contenido/Conferencia-del-BPS-por-asignaciones-203100>>. Acesso em: 5 set. 2017.
- BAMBIRRA, V. **El capitalismo dependiente latino-americano**. México: Siglo XXI, 1999.
- BANCO MUNDIAL. **Protección Social en Tiempos Difíciles**: prioridades para mitigar los costos sociales del menor crecimiento económico en América Latina y el Caribe. Washington, DC, 2016. Disponível em:<[https://wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/WB\\_Proteccion-social-en-Tiempos-Dificiles.pdf](https://wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/WB_Proteccion-social-en-Tiempos-Dificiles.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Transferencias monetarias condicionadas**: pagar a la gente para que invierta en los niños. Washington, DC, 12 feb. 2009. Não paginado. Disponível em:<<http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2009/02/12/conditional-cash-transfers-paying-people-to-invest-in-children>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Uruguay: fortaleciendo el Monitoreo y Evaluación Participativa de la Política Social** - Reporte de la Fase I. Washington, DC, 31 ago. 2007. Reporte n. 40110 – UY. Disponible em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120841262639/Uruguay\\_Strengthening\\_MandE\\_of\\_SocialPolicy\\_SPANISH.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120841262639/Uruguay_Strengthening_MandE_of_SocialPolicy_SPANISH.pdf)>. Acceso em: 15 jul. 2017.

BARAIBAR, X. Avance insuficiente: el caso del Ingreso Ciudadano en el Uruguay. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 13, n. 2, p. 161-171, jul./dez. 2009. Disponible em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/4765/2780>>. Acceso em: 15 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Las paradojas de la focalización. **SER Social**, Brasília, DF, n. 12, p. 259-290, 2003.

BEHRING, E. R. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2009.

BENTURA, J. P. **La “Cuestión Social” como construcción ideológica: propuesta de una tipología para su comprensión - Análisis del caso de la Política Asistencial del gobierno del Frente Amplio**. 2010. Tesis (Doctorado en Ciencias Sociales) – Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina, 2010.

BERTINO, M. et al. **El desempeño económico global: del modelo agro-exportador a la industrialización sustitutiva de importaciones - la economía uruguaya 1900-1955 (I)**. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Instituto de Economía (IECON), Universidad de la República, nov. 2001. (Serie Documentos de Trabajo, DT 5/01). Disponible em: <<http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-05-01-el-desempeno-economico-global-del-modelo-agro-exportador-a-la-industrializacion-sustitutiva-de-importaciones-la-economia-uruguaya-1900-1955-i/publicacion/134/es/>>. Acceso em: 18 jul. 2017.

BERTOLA, L.; ALVAREZ, J. Desarrollo y desigualdad: una mirada desde la historia económica. In: SERNA, M. (Coord.). **Pobreza y (des)igualdad en Uruguay**. Montevideo: Imprenta CBA, 2010.

BUCHELI, M.; FURTADO, M. **Uruguay 1998-2002: características de los cambios en el perfil de la distribución del ingreso**. Montevideo: Oficina de la CEPAL, dic. 2004 (Serie Estudios y Perspectivas, n. 1).

BURJEL, M. Plan de Equidad se pone en marcha. **Jornal La República**, Montevideo, 11 nov. 2007. Disponible em: <<http://www.lr21.com.uy/politica/284043-plan-de-equidad-se-pone-en-marcha>>. Acceso em: 29 agos. 2017.

CAMOU, M.; MAUBRIGADES, S. La calidad de vida bajo la lupa: 100 años de evolución de los principales indicadores. **Boletín de Historia Económica**, Montevideo, año III, n. 4, p. 54-66, out. 2005. Disponible em: <[http://www.audhe.org.uy/Boletin\\_Audhe/Boletin\\_4/AUDHE\\_No\\_04\\_comp.pdf](http://www.audhe.org.uy/Boletin_Audhe/Boletin_4/AUDHE_No_04_comp.pdf)>. Acceso em: 29 maio 2017.

CARISTO, A. Asignaciones Familiares en el Uruguay. **Comentarios de Seguridad Social**, Montevideo, n. 8, p.21-32, jul./ago./set. 2005. Disponible

em:<<https://www.bps.gub.uy/bps/file/1781/1/asignaciones-familiares-en-el-uruguay.-a.-caristo.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

CARRIZO, L.; RIVERA, M. **Cohesión social en el Uruguay**: claves para el diseño y la gestión de políticas públicas. Montevideo: CLAEH-SEGIB, mar. 2012. Informe final Proyecto Cohesión Social em Uruguay.

CASTEL, Robert. **La metamorfosis de la cuestión social**: una crónica del salariado. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1997.

CECCHINI, S.; MADARIAGA, A. **Programas de transferência condicionadas**: balance de la experiencia reciente em América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011. (Cuadernos de La CEPAL, n 95).

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES. **De la emergencia a la Equidad social. Cuatro años de Políticas Sociales. Uruguay Social.** Montevideú: MIDES, 2009. Edición Preeliminar Disponível em:<<http://mides.fic.edu.uy:8080/xmlui/handle/123456789/363>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

COUTINHO, C. N. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1994.

DE MELO, G.; VIGORITO, A. Elementos para la reforma del régimen de Asignaciones Familiares. In: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Asignaciones familiares em Uruguay**: evaluación y propuestas de reforma. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2007. Primeira parte. Disponível em:<[http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catsemecnal/material2007/5c\\_DeMelo\\_Vigorito.pdf](http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catsemecnal/material2007/5c_DeMelo_Vigorito.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2017.

DUTRA, G. **Economía de América Latina y Uruguay**. Montevideo: Facultad de Ingeniería, Universidad de La República, 2013. Material bibliográfico dirigido al curso de Economía. Disponível em:<[https://www.fing.edu.uy/catedras/economia/teorico/Teorico\\_alur4\\_Uruguaydesde1970\\_2013.pdf](https://www.fing.edu.uy/catedras/economia/teorico/Teorico_alur4_Uruguaydesde1970_2013.pdf)>. Acesso em: 2 jul. 2017.

ESPING-ANDERSEN, G. **Los tres mundos del Estado del bienestar**. 1. ed. Valência: Edicions Alfons el Magnànim, 1993.

FIGUEIREDO, A.; FIGUERIDO, M. **Avaliação política de políticas**: um quadro de referências teórico. São Paulo: IDESP, 1986.

FILGUEIRA, C.; FILGUEIRA, F. **El largo adiós al país modelo**: políticas sociales y pobreza en el Uruguay. Montevideú: Editorial Arca, 1994.

\_\_\_\_\_, F. et al. Los dos ciclos del Estado uruguayo en el Siglo XX. In: NAHUM, B. **El Uruguay del Siglo XX**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004. Tomo II – La Política.

FONSECA, J. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UFC, 2002. Apostila.

GARCÍA ACOSTA, V. El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. **Desacatos**, México, n. 19, p. 11-24, sept./dic. 2005. Disponible em:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13901902>>. Acceso em: 5 ago. 2017.

IBARRA, L. Entre la precarización y el mando: los consejos de salarios de Uruguay. In: JORNADAS DE INVESTIGACIÓN, 9., Montevideo, 2010. **Anais...** Montevideo, set. 2010. Disponible em:<<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=113633>>. Acceso em: 3 jun. 2017.

IBARRÁN, P. et al. (Eds). **Así funcionan las transferencias condicionadas: buenas prácticas a 20 años de implementación**. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017. Disponible em:<<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8159/Asi-funcionan-las-transferencias-condicionadas.PDF?sequence=7>>. Acceso em: 15 ago. 2017.

LABORDE, M. N. Veinte años de la historia de la industria nacional. **Enfoques Económicos**, Montevideo, época II, año 6, n. 20, dic. 2001.

MAÑÁN, O. Uruguay y la era “progresista”: gatopardismo y desencanto. **Comercio Exterior**, Montevideo, v. 63, n. 6, nov./dic. 2013. Disponible em:<<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/754/7/uruguay.pdf>>. Acceso em: 25 ago. 2017.

MARINI, R. **Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARIÑO, N.; NOBOA, C.; PARADA, C. **Las asignaciones familiares como salario indirecto: una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo**. 2009. Tesis (Doctorado) - Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay, 2009. Disponible em:<<https://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/90/1/M-CD3878.pdf>>. Acceso em: 10 ago. 2017.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2009.

MIDAGLIA, C. Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay Una aproximación a sus características y resultados. In: QUIROGA, Y.; CANZANI A.; ENSIGNIA, J. (Comp.). **Consenso progresista: las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur**. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert, 2009.

\_\_\_\_\_; CASTILLO, M.; FUENTES, G. El significado político de los ministerios sociales en Argentina, Chile y Uruguay. **Revista Chilena de Administración Pública: Estado, gobierno, Gestión Pública**, Santiago de Chile, n. 15-16, p. 123-154, 2010.

MORALES, A. Fundamentos de la Investigación Documental y la Monografía. In: ESPINOZA, N.; RINCÓN, A. (Eds.). **Manual para la elaboración y presentación de la monografía**. Mérida, Venezuela: Grupo Multidisciplinario de Investigación en Odontología, Facultad de Odontología, Universidad de Los Andes, 2003.

NOTARO, J. Estrategia de desarrollo, política económica y actores sociales. Uruguay 1968-1984. **Boletín de Historia Económica**, Montevideo, año VIII, n. 9, p. 31-40, dic. 2010. Disponible em: <<http://www.audhe.org.uy/boletin/>>. Acceso em: 23 ago. 2017.

NUN, J. El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal. **Revista Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 38, n. 152, p. 985-1004, jan./mar. 1999. Disponible em: <<http://www.fcpolit.unr.edu.ar/economia3/files/2013/08/Nun-Jos%C3%A9.pdf>>. Acceso em: 5 jul. 2017.

ODDONE, G.; CAL, I. El largo declive de Uruguay durante el Siglo XX. **Revista América Latina en la Historia Económica**, Ciudad de México, n. 30, p. 7-65, jul./dic. 2008. Disponible em: <<http://www.gabrieloddone.com/wp-content/uploads/2012/06/declive-uruguay-siglo-xx.pdf>>. Acceso em: 19 jul. 2017.

OLESKER, D. **Crecimiento y exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)**. Montevideo: Ediciones Trilce, 2001.

PASTORINI, A.; MARTINEZ, I. Tendências das mudanças da proteção social no Brasil e no Uruguai: a centralidade das redes mínimas na América Latina. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2014.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

PÉREZ ERANSUS, B. **Políticas de activación y rentas mínimas**. Madrid: Fundación FOESSA : Caritas Española, 2005.

PUELLO-SOCARRÁS, J. F.; GUNTURIZ, M. A. ¿Social neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. **Política y Cultura**, México, n. 40, p. 29-54, 2013.

RANGEL, R. M.; GARMENDIA, E. S. R. El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. **Política y Cultura**, México, n. 37, p. 35-64, 2012.

RED DE ECONOMISTAS DE IZQUIERDA DEL URUGUAY. **La torta y las migajas: el gobierno progresista 2005-2010 - Red de economistas de izquierda del Uruguay**. Montevideo: Ediciones Trilce, 2010.

ROMANOFF, C. Una lanza por Marina. **El Observador**, Montevideo, 27 mayo 2017. Disponible em: <<http://www.elobservador.com.uy/una-lanza-marina-n1076395>>. Acceso em: 10 ago. 2017.

SACHS, W. (Ed.). **Diccionario del desarrollo: una guía del conocimiento como poder**. Lima: PRATEC, 1996.

SILVA, M. O. da S. e. (Coord.) **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **O mito e a realidade no enfrentamento a pobreza na América Latina: estudo comparado de programas de Transferencia de renda no Brasil, Argentina e Uruguai.** São Paulo: Cortez, 2016.

\_\_\_\_\_. **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe.** São Paulo: Cortez, 2014.

SPRANDEL, A. M. **A pobreza no paraíso tropical: interpretações e discursos sobre o Brasil.** Rio de Janeiro: Relume Dumará : Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004.

SVAMPA, M. **Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa, 2016.

URUGUAY. Ministerio de Desarrollo Social. Departamento Análisis y Estudios Sociales. **Análisis y perspectivas para los programas de transferências: Asignaciones familiares y Tarjeta Uruguay Social.** Montevideo, set. 2015a. Disponível em:<<http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61734/1/analisis-y-perspectivas-para-los-programas-de-transferencias-asignaciones-familiares-y-tarjeta-uruguay-social.2015.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Departamento Análisis y Estudios Sociales. “**¿Qué es el Índice de Carencias Críticas?** Montevideo, dez. 2013. Serie de documentos “Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay”. Disponível em:<<http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61719/1/que-es-el-indice-de-carencias-criticas.-2014.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Memoria anual 2006.** Montevideo, 2006. Disponível em:<<http://www.mides.gub.uy/4312/memorias-anuales>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plan de Atención Nacional a la emergencia social (PANES 2005 - 2007).** Montevideo, 2009. Disponível em:<<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2200/1/plan-de-atencion-nacional-a-la-emergencia-social.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Presidencia de La República. Decreto-Lei nº 239/015, de 7 de setiembre de 2015. Reglamentación del Artículo 6° Literal C), 7° y 8° de la Ley 18.227, relativo al nuevo sistema de Asignaciones Familiares a menores en situación de vulnerabilidad servidas por el BPS. **Diario Oficial**, Montevideo, n. 29291, 11 set. 2015b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 17.139, de 16 de julho de 1999. Hogares de menores recursos. Extensión de la prestación prevista en el artículo 2° del Decreto-Ley nº 15.084. **Diario Oficial**, Montevideo, n. 25324, 29 jul. 1999.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 17.758, de 4 de maio de 2004. Asignación Familiar. Extiéndase la prestación a todos los hogares de menores recursos. **Diario Oficial**, Montevideo, n. 26498, 10 maio 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 18.227, de 22 de diciembre de 2007. Asignaciones Familiares. **Diario Oficial**, Montevideo, n. 27401, 9 ene. 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 17.866, de 21 de marzo de 2005. Creación del Ministerio de Desarrollo Social. **Diario Oficial**, Montevideo, 21 mar. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plan de Equidad**. Montevideo, 2007. Disponível em: <[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)>. Acesso em: 16 ago. 2017.

YAFFÉ, J. **Ideas, Programa y política económica del Batllismo Uruguay 1911-1930**. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Instituto de Economía (IECON), Universidad de la República, set. 2000a. (Serie Documentos de Trabajo, D.T. 7/00). Disponível em: <<http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-07-00-ideas-programa-y-politica-economica-del-batllismo-uruguay-1911-1930/publicacion/155/es/>>. Acesso em: 20 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Política económica en la modernización: Uruguay 1876-1933**. 2000. Dissertação (Mestrado) - Fundação Econômica e Estatística Sigfried Emanuel Heuser e Centro de Pós-Graduação em História Política, Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000b. Disponível em: <<http://cdn.fee.tche.br/jornadas/1/s10a2.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2017.