



GRUPO DE AVALIAÇÃO E ESTUDO DA POBREZA  
E DE POLÍTICAS DIRECIONADAS À POBREZA

**GAEPP**

OBSERVATÓRIO  
**SOCIAL E DO  
TRABALHO**

Ano: 06 (2019) N. 01

# Cadernos de Pesquisa

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

**MARIA SOLEDAD CAMEJO CASAÑA**

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>2</b>
<b>2. DESENHO DA PESQUISA</b>	<b>4</b>
<b>3. SÍNTESE DOS RESULTADOS</b>	<b>6</b>
<b>3.1. Surgimento da AFAM-PE</b>	<b>6</b>
<b>3.2. Estruturação do AFAM-PE</b>	<b>8</b>
<b>3.3. A constituição material da transferência: o montante transferido</b>	<b>11</b>
<b>3.4. A ênfase colocada nas condicionalidades para receber o benefício</b>	<b>14</b>
<b>3.5. A configuração dos critérios que delimitam o acesso ao programa</b>	<b>20</b>
<b>4. CONCLUSÃO</b>	<b>25</b>
<b>5. REFERÊNCIAS</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Este Caderno de Pesquisa, de publicação do Observatório Social e do Trabalho do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP), da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), apresenta os resultados de uma avaliação política do programa de *Asignación Familiar* do *Plan de Equidad* (AFAM-PE) do Uruguai, realizada como requisito para a obtenção do título de Mestre, no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão

O AFAM-PE, objeto da análise se constitui em 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 duração 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 sociais.” (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) que, como seu nome indica, teve o propósito de dar respostas às situações, entendidas como situações de emergência social, nas que se encontravam os lares de extrema pobreza e indigência, após a crise econômica que tinha atravessado o país.

Posteriormente, e uma vez culminado este plano, foi desenvolvido o Plan de Equidad, que já não esteve associado com a emergência social, e foi desenhado como uma estratégia de caráter permanente, mediante a qual se propôs renovar a matriz de proteções sociais do país, estabelecendo a prioridade pela atenção aos setores que se encontram abaixo da linha de pobreza, embora suas pretensões fossem as de atingir à população em seu conjunto. (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES, 2009, p. 05)

Este plano foi proposto como uma série de decisões e orientações de distinta natureza, que, segundo consta no seu documento fundacional, abarcam, de um lado, “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 que se propõe a atingir distintas esferas estatais. Entre essas ações aparecem mencionadas: a reforma tributária, reforma da saúde, revisão das políticas de emprego, nova política de moradia e habitação, reforma educativa, e um plano nacional de igualdade de oportunidades e direitos. (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2007)

Por outro lado, e o que mais interessa aos fins deste trabalho, o plano foi composto de uma série de componentes específicos, propostos como uma “Rede moderna de assistência e integração social”, o que, segundo consta no documento fundacional, envolve: o desenvolvimento de um regime de prestações sociais não contributivas ou de transferências monetárias (Asignaciones Familiares e Pensiones a la Vejez); segurança alimentar, políticas de educação para a infância e adolescência; políticas associadas ao trabalho protegido; promoção de cooperativas sociais e empreendimentos produtivos; políticas de promoção e inclusão social; políticas de atenção a pessoas com deficiência. (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2007) Esta segunda série de componentes, diferentemente do primeiro, está contido numa institucionalidade específica que é o Ministerio de Desarrollo Social.

Por sua vez, dentro deste plano é desenvolvido o AFAM-PE, constituindo seu programa mais abrangente quanto à população que se propõe a atingir. Como já foi colocado, o AFAM-PE é um Programa de Transferência de Renda Condicionada, 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 lares em situação de “vulnerabilidade social”. Consiste em um montante mensal de dinheiro que administram as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam a capacidade legal sobre a criança ou adolescente, com preferência para a mulher. O montante é variável segundo a quantidade de beneficiários por família, nível educativo (com montante maior para os que cursam nível médio) e pelo padecimento de deficiências.<sup>1</sup>

Esses elementos sucintos estruturam o AFAM-PE e traduzem as motivações e concepções políticas que orientam a denominada modernização da Rede de Assistência e a

---

<sup>1</sup> O valor estabelecido por Lei para janeiro de 2008 foi de \$700 para quem estivesse cursando educação primária, ao que se agrega \$300 para quem estivesse assistindo a educação média, e \$1.000 (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 os beneficiários que padecerem uma 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. (Lei Nº 18.227: “ASIGANCIONES FAMILIARES, 2008)

centralização da atenção às situações de pobreza. Assim, a opção por estudar este Programa se fundamenta no fato de que ele tem se configurado 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 sentido, desenvolveu-se uma avaliação política do programa que visou, 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.

Em seguida, se apresenta uma síntese dos resultados obtidos na pesquisa, para o que se apresentam primeiro os objetivos da pesquisa e a proposta metodológica.

## **2. DESENHO DA PESQUISA**

O problema do conhecimento formulado, e as dimensões que o compõem 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. Essa totalidade remete, por sua vez, a uma ordem social conflitiva, dentro de um modelo de produção e reprodução pautado por relações de dominação.

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

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.

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”.

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 a partir de 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.

Nessa pesquisa bibliográfica, foram levantados 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 segundo uma perspectiva crítica.

Complementando a Pesquisa Bibliográfica, o estudo utilizou-se da Análise Documental, para o que 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 da 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 gestores 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.

### 3. SÍNTESE DOS RESULTADOS

#### 3.1. Surgimento da AFAM-PE

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.

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 a 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 beneficiários 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 impôs 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 no mercado laboral.

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 dirigido a populações em situação de *vulnerabilidade social*, com uma intenção muito explícita de priorizar este novo programa em relação ao 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.

A estratégia desenhada se baseou no diagnóstico de que a situação atual requer 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 pauta de intervenção estatal focou-se em desenvolver um esquema de proteção mínimo tendente a aliviar as situações vividas de forma mais dramática pela sociedade.

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.

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 definiu em seu desenho uma série de componentes ou dimensões que compõem a engenharia deste programa particular.



### 3.2. 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 introduzir mudanças substantivas em relação ao regime tradicional e também em relação ao regime assistencial existente 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 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 aspectos 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-as, 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 aspectos são: a constituição material da transferência, as contrapartidas como elemento sublinhado e os novos critérios de acesso ao programa.

### 3.3. 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 régimen 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 isentos 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>2</sup>

---

<sup>2</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 económico para os lares mais desfavorecidos

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 colocada 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.

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.

---

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).

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 procurarem 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.

### 3.4. 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>3</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>4</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>5</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 SIAS, 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.

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 na 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

---

<sup>3</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>4</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>5</sup> Isto não foi colocado na Lei de criação da AFAM-PE e até o momento não foi implementado.



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, é 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 das 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>6</sup>

---

<sup>6</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

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 começaram a ser pronunciados argumentos contrários à rigidez dessa exigência e dos recortes massivos que vinham se implementando.<sup>7</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

---

assistencia 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.

<sup>7</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).

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 constituíam 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 controles e suspensões do benefício, a modo de efetivar os mesmos e deixar explícitas as responsabilidades que correspondem aos organismos envolvidos.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Mediante este decreto se estabelece 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*) procurarão obter a revinculação dos beneficiários aos respetivos serviços de saúde e educação. Em caso contrário, passados 30 dias se procederá à suspensão do benefício.

A partir do MIDES, continuou sendo colocado o argumento contrário às contrapartidas: se fizeram avaliações de impacto<sup>9</sup>, organizaram discussões<sup>10</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 a 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:

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

---

<sup>9</sup> Dentre os quais se destaca o trabalho intitulado *Análisis y perspectivas para los programas de transferências: Asignaciones familiares y Tarjeta Uruguay Social* realizado pelo Departamento de Análisis 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>10</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.

responsabilidade individual o centro gravitatório da situação de pobreza, as contrapartidas exigidas aos beneficiários 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.

### 3.5. 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>11</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:

[...] 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).

---

<sup>11</sup> O ICC foi elaborado em 2008, pelo *Instituto de Economía de 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).

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 encontre 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 implicação 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-operativa. 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, os pesquisadores uruguaios relevam também estas características 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 também 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 a 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 regime 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, mas 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.

#### 4. CONCLUSÃO

Na presente texto 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 duração no país, cuja emergência 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 a renovar a matriz de proteção social. Esta modificação apareceu de novo como expressão emblemática de um projeto político que se propôs a *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.

Os 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 Emergenica*, 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 parecem ter trazido para o centro do palco 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 merecedores 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, a análise da gestão 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 ativamente na sua execução. Por sua vez, o AFAM-PE parece estar muito longe dessas características, enquanto não existiu nenhum grupo de pressão organizado no seu processo de gestão, 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 os trabalhadores abaixo 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://www.bancomundial.org/content/uploads/2016/12/WB\\_Proteccion-social-en-Tiempos-Dificiles.pdf](https://www.bancomundial.org/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. Disponível 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)>. Acesso 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. Disponível em:<<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/4765/2780>>. Acesso 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). Disponível 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/>>. Acesso 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>>. Acceso 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 transferencia 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 Preliminar Disponible em: <<http://mides.fic.edu.uy:8080/xmlui/handle/123456789/363>>. Acceso 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. Disponible 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)>. Acceso 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. Disponible 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)>. Acceso 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. Disponível em:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13901902>>. Acesso em: 5 ago. 2017.

IBARRA, L. Entre la precarización y el mando: los consejos de salarios de Uruguay. In: JORNADAS DE INVESTIGACIÓN, 9., Montevideu, 2010. **Anais...** Montevideo, set. 2010. Disponível em<<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=113633>>. Acesso 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. Disponível em:<<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8159/Asi-funcionan-las-transferencias-condicionadas.PDF?sequence=7>>. Acesso 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. Disponível em:<<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/754/7/uruguay.pdf>>. Acesso 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. Disponível em:<<https://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/90/1/M-CD3878.pdf>>. Acesso 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. Disponible 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>>. Acceso 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”. Disponible em:<<http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61719/1/que-es-el-indice-de-carencias-criticas.-2014.pdf>>. Acceso em: 5 jul. 2017.

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

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

\_\_\_\_\_. Presidencia de La República. Decreto-Lei nº 239/015, de 7 de setiembre de 2015. Reglamentación del Artículo 6º Literal C), 7º y 8º 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 2º 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.