

**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**NATALIA MARÍA PASTORI CURBELO**

**A intersetorialidade no campo da assistência social no governo  
de José Mujica (2010-2015) no Uruguai: mudanças e continuidades.**



**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL**  
**PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL**  
**MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**NATALIA MARÍA PASTORI CURBELO**

**A intersetorialidade no campo da assistência social no governo de José Mujica (2010-2015) no Uruguai: mudanças e continuidades.**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense como requisito para obtenção do título de Mestre em Política Social.  
Orientadora: Prof. Dra. Luciene Burlandy Campos de Alcântara.

Orientadora: Prof. Dra. Luciene Burlandy Campos de Alcântara.

Niterói – RJ. 2021.

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

P293i Pastori Curbelo, Natalia María

A intersectorialidade no campo da assistência social no governo de José Mujica (2010-2015) no Uruguai: mudanças e continuidades. / Natalia María Pastori Curbelo; Luciene Burlandy Campos de Alcântara, orientador. Niterói, 2021.  
145 f.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGESS.2021.m.09875474100>

1. Intersetorialidade. 2. Política de Assistência Social.  
3. Pobreza. 4. Institucionalidade. 5. Produção intelectual.  
I. Burlandy Campos de Alcântara, Luciene, orientador. II.  
Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social.  
III. Título.

CDD -

**NATALIA MARÍA PASTORI CURBELO**

**A intersectorialidade no campo da assistência social no governo de José  
Mujica (2010-2015) no Uruguai: mudanças e continuidades.**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados  
em Política Social da Universidade Federal Fluminense como  
requisito para obtenção do título de Mestre em Política Social.  
Orientadora: Prof. Dra. Luciene Burlandy Campos de Alcântara.

Aprovada em 29 de junho de 2021.

Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. Luciene Burlandy Campos de Alcântara (Orientadora)  
Universidade Federal Fluminense – UFF

---

Profa. Dra. Mônica de Castro Maia Senna  
Universidade Federal Fluminense – UFF

---

Profa. Dra. Ariane Rego de Paiva.  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC – Rio.

Niterói  
Junho de 2021.

*Cuando creíamos que teníamos todas las respuestas, de pronto, cambiaron todas las preguntas.*

**Mario Benedetti.**

### **Agradecimentos.**

Quero agradecer, inicialmente, à Organização de Estados Americanos (OEA) e ao Grupo Coimbra de Universidades Brasileiras (GCUB) pela oportunidade de realizar uma pós-graduação no Brasil. Da mesma forma, quero agradecer ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social – professoras e colegas de turma - pela acolhida carinhosa, a qual fez uma diferença enorme no começo dessa nova etapa.

Agradeço especialmente a minha orientadora, a Profa. Luciene Burlandy, pelas suas oportunas observações e correções ao longo da realização deste trabalho assim como pelas suas palavras de encorajamento. As professoras Mônica Senna e Ariane Rego de Paiva pela disposição e pelos comentários na instancia de qualificação que ajudaram na materialização desta dissertação.

Agradeço a minha família e amigas, que estiveram sempre ao meu lado, mesmo a distância. A Fernanda e Vitor pela paciência de acompanhar os altos e baixos deste processo acadêmico e a Ewerton pelo apoio constante, estímulo, companheirismo e compreensão.

Por último, agradeço a meus amigos que conheci em Niterói, especialmente a Juliana, Ricardo e Aina, pelas aventuras vivenciadas em uma universidade, cidade e país novo para todos.

O presente trabalho busca analisar os impactos das mudanças processadas no campo da assistência social no decorrer do governo de José Mujica no Uruguai (2010-2015) na institucionalidade criada pela gestão anterior, de Tabaré Vázquez (2005-2010), para promover a intersectorialidade nas ações dirigidas ao enfrentamento da pobreza. A análise parte de uma revisão bibliográfica focada em diferentes experiências intersectoriais implementadas no contexto da proteção social latino-americana, que permite visualizar as formas institucionais de operacionalização desse princípio em políticas públicas, nesse contexto. Em seguida, a partir de um olhar retrospectivo e histórico, o estudo aborda a institucionalidade construída em torno da proteção social e da assistência social no Uruguai, destacando seus traços característicos. Com base em uma análise documental, o trabalho problematiza as inovações introduzidas no governo Vázquez (2005-2010), destinadas a promover a intersectorialidade nas ações voltadas ao enfrentamento da pobreza dentro do campo da assistência social. Assim, são consideradas três medidas fundamentais desse período: a criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES), a implementação do Plano de Atenção Nacional à Emergência Social (PANES) e, posteriormente, a criação do Plano Equidade. Posteriormente, a análise do governo de José Mujica (2010-2015), parte da nova orientação introduzida no campo assistencial, detalhada na Reforma Social, para depois focalizar nos programas de proximidade - *Cercanías*, *Jóvenes en Red* y *Uruguay Crece Contigo* (UCC) – os quais, dirigidos a extrema pobreza, incorporam a intersectorialidade no desenho e estrutura organizativa. A análise realizada procura traçar um diálogo entre os períodos de governo, destacando as implicações institucionais da nova abordagem da intersectorialidade na assistência social, representada nos programas de proximidade.

**Palavras-chave: intersectorialidade; assistência social; pobreza; institucionalidade.**

This paper seeks to analyze the impacts of changes made in the field of social assistance during the government of José Mujica in Uruguay (2010-2015) on the institutionality created by the previous administration, by Tabaré Vázquez (2005-2010), to promote intersectorality in actions aimed at fighting poverty. The work begins with a literature review focused on different intersectorial experiences implemented in the context of Latin American social protection, which allows us to visualize the institutional forms that intersectionality acquires in the region. Then, from a retrospective and historical look, the institutionality built in Uruguay around social protection and social assistance is presented, highlighting its characteristic features. Thus, based on a documental analysis, we investigate the innovations introduced in the Vázquez government (2005-2010), which promotes intersectionality in actions aimed at fighting poverty within the field of social assistance. In that sense, we deepen into three fundamental measures of that period: the creation of the Ministry of Social Development (MIDES), the implementation of the National Social Emergency Care Plan (PANES) and, later, the creation of the Equity Plan. Subsequently, the government of José Mujica (2005-2010) is analyzed, starting with the new orientation introduced in the field of social assistance, detailed in the Social Reform, and then focusing on proximity programs - *Cercanías*, *Jóvenes en Red* and *Uruguay Crece Contigo* (UCC) – which, aimed at extreme poverty, incorporates intersectionality in the design and organizational structure. The analysis carried out seeks to trace a dialogue between the periods of government, highlighting the institutional implications of the new approach to intersectorality in social assistance, represented in the proximity programs.

**Keywords: intersectionality; social assistance; poverty; institutionality.**

El presente trabajo busca analizar los impactos de los cambios realizados en el campo de la asistencia social durante el gobierno de José Mujica en Uruguay (2010-2015) sobre la institucionalidad creada por la administración anterior, por Tabaré Vázquez (2005-2010), para promover la intersectorialidad en acciones dirigidas a combatir la pobreza. El trabajo comienza por una revisión bibliográfica centrada en diferentes experiencias intersectoriales implementadas en el contexto de la protección social latinoamericana, lo que permite visualizar las formas institucionales que adquiere la intersectorialidad en la región. Luego, desde una mirada retrospectiva e histórica, se presenta la institucionalidad construida en Uruguay en torno a la protección social y a la asistencia social, destacando sus rasgos característicos. A partir de un análisis documental, se investigan las innovaciones introducidas en el gobierno de Vázquez (2005-2010), que promueven la intersectorialidad en las acciones encaminadas a combatir la pobreza en el ámbito de la asistencia social. Así, se profundiza en tres medidas fundamentales de ese período: la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), la implementación del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Sociales (PANES) y, posteriormente, la creación del Plan de Equidad. Posteriormente, se analiza el gobierno de José Mujica (2010-2015), partiendo de la nueva orientación introducida en el ámbito asistencial, detallada en la Reforma Social, para luego enfocarse en los programas de proximidad - Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo (UCC), que, orientados a la pobreza extrema, incorporan la intersectorialidad en el diseño y estructura organizativa. El análisis realizado busca trazar un diálogo entre los períodos de gobierno, destacando las implicaciones institucionales del nuevo enfoque de la intersectorialidad en la asistencia social, representado en los programas de proximidad.

**Palabras claves: intersectorialidad; asistencia social; pobreza; institucionalidad.**

## LISTA DE QUADROS E FIGURAS

---

**QUADRO 1:** Fontes primárias: normativa e documentos institucionais.

**QUADRO 2:** Tipos ideais de institucionalidade social.

**QUADRO 3:** Reorganização da esfera pública a partir da Lei N° 17.866/005.

**QUADRO 4:** Âmbitos de articulação intersetorial, vinculados ao MIDES.

**QUADRO 5:** Componentes da matriz de proteção social a partir da RS.

**FIGURA 1:** Arranjos interinstitucionais – MIDES.

**FIGURA 2:** Estrutura organizacional do Programa *Cercanías*.

**FIGURA 3:** Estrutura organizacional do Programa *Jóvenes En red*.

**FIGURA 4:** Estrutura organizacional do Programa *UCC*.

## LISTA DE SIGLAS

---

AED - Agendas Estratégicas Departamento de Desenvolvimento Social  
ANEP - Administração Nacional de Educação Pública  
ANII - Agência Nacional de Investigação e Inovação  
AFAM - Asignaciones Familiares  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BPS - Banco de Previsão Social  
BSM - Plano Brasil Sem Miséria  
CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal  
CCE - Comitê de Coordenação Estratégica da Infância e Adolescência  
CNPS - Conselho Nacional de Políticas Sociais  
Colibri - Conocimiento Libre Repositorio Institucional  
CONEVAL - Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social  
COTEN - Comitê Técnico Nacional  
COTER - Comitês Técnicos Regionais  
DIGESE - Direção Geral de Secretaria  
DINEM - Direção Nacional de Avaliação e Monitoramento do MIDES  
DNGT - Direção Nacional de Gestão Territorial  
ENIA - Estratégia para a Infância e Adolescência  
ETAF - Equipes Territoriais de Atenção Familiar  
FA - Frente Ampla  
FAS - Programa de Fortalecimento das Áreas Sociais Públicas  
FCEA - Faculdade de Ciências Econômicas e Administração  
FIS - Fundos de Inversão Social  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FOSIS - Fundo de Solidariedade e Inversão Social  
GIA - Grupo Interministerial de Acompanhamento  
GPS - Gasto Público Social  
ICC - Índice de Carências Críticas  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IECON - Instituto de Economia  
IEF - Ingreso Ético Familiar  
INAMU - Instituto Nacional da Mulher

INAU - Instituto da Criança e Adolescente  
INE - Instituto Nacional de Estatística  
INEFOP - Instituto Nacional do Emprego e Formação Profissional  
INFAMLIA - Programa da Infância e Família  
INJU- Instituto Nacional da Juventude  
IPC - Índice de Preços ao Consumidor  
IPEA - Pesquisa Econômica Aplicada  
ISI - Industrialização por Substituição de Importações  
MCZ - Mesas de Coordenação Zonal  
MDS - Ministério de Desenvolvimento Social  
MEC - Ministério de Educação e Cultura  
MEF - Ministério de Economia e Finanças  
MF - Ministério da Fazenda  
MI - Ministério do Interior  
MIDEPLAN - Ministério de Planejamento e Coordenação  
MIDES - Ministério de Desenvolvimento Social  
MIPS - Mesas Interinstitucionais de Políticas Sociais  
MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MPP - Movimento de Participação Popular  
MSP - Ministério de Saúde Pública  
MTSS - Ministério de Trabalho e Previdência Social  
MVOTMA - Ministério de Moradia, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente  
NPM – New Public Management  
OPP - Oficina de Planejamento e Orçamento  
OSC - Organizações da Sociedade Civil  
OT - Oficinas Territoriais  
PAN - Plano Alimentar Nacional  
PANES - Plano de Atenção Nacional a Emergência Social  
PBF - Programa Bolsa Família  
PBI - Produto Bruto Interno  
PC - Partido Colorado  
PCU - Partido Comunista Uruguaio  
PDDS - Planos Departamentais de Desenvolvimento Social  
PE - Plano de Equidade

PIAF - Programa Integral de Infância, Adolescência e Família em risco  
PIAI - Programa Integral de Assentamentos Irregulares  
PN - Partido Nacional  
PNAA - Programa Nacional de Acesso a Alimentação  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PRIS - Programa de Investimento Social  
PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  
RAIS - Rede de Assistência e Integração Social  
RS - Reforma Social  
SCIELO - Scientific Electronic Library Online  
SEDESOL - Secretaria de Desenvolvimento Social  
SESEP - Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza  
SIIAS - Informação Integrada da Área Social  
SOCAT - Serviços de Orientação, Consulta e Articulação Territorial  
TUS - Tarjeta Uruguay Social  
UCC - Uruguay Crece Contigo  
UdelaR - Universidade da República  
UIF - Unidades de Intervenção Familiar  
UTU - Universidade do Trabalho do Uruguai.

## SUMÁRIO.

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>1.0 PERCURSO TEÓRICO-CONCEITUA: PROTEÇÃO SOCIAL, POBREZA, INTERSETORIALIDADE E INSTITUCIONALIDADE. ....</b>	<b>25</b>
1.1. Reflexões em torno do conceito de proteção social. ....	25
1.1.1. Breve percurso histórico dos sistemas de proteção social .....	27
1.1.2. A proteção social não contributiva: o campo da assistência social. ....	29
1.2. Pobreza: definições e medidas. ....	30
1.2.1. Subsistência. ....	31
1.2.2. Necessidades Básicas. ....	32
1.2.3. Privação relativa. ....	34
1.2.4. Pobreza como privação de capacidades. ....	35
1.2.5. A perspectiva da multidimensionalidade. ....	36
1.2.6. Uma perspectiva crítica sobre a pobreza. ....	38
1.2.7. Exclusão e vulnerabilidade social. ....	40
1.3. A intersectorialidade: o que diz a literatura? .....	42
1.4. Referencial teórico: a abordagem institucionalista. ....	49
<b>2. EXPERIÊNCIAS INTERSETORIAIS NOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL LATINO-AMERICANOS. ....</b>	<b>54</b>
2.1. A operacionalização do princípio da intersectorialidade: alguns exemplos latino-americanos. ....	59
<b>3. ANTECEDENTES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO URUGUAI. ....</b>	<b>75</b>
3.1. Trajetória histórica da proteção social e seu componente não contributivo. ....	75
<b>4. O GOVERNO DE TABARÉ VÁZQUEZ (2005-2010). ....</b>	<b>90</b>
4.1. A FA chega ao governo nacional do Uruguai: contexto socioeconômico e político-institucional. ....	90
4.2. Transformando o sistema de proteção social: a reforma do campo assistencial e a introdução da intersectorialidade. ....	93
4.2.1. A criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES). ....	93
4.2.2. O Plano de Atenção a Emergência Nacional (PANES). ....	102
4.2.3. O Plano de Equidade (PE). ....	106
<b>5. O GOVERNO DE JOSÉ MUJICA (2010-2015). ....</b>	<b>115</b>
5.1. O segundo governo da FA: a mudança de orientação no campo da assistência social. ....	115
5.1.1. A Reforma Social (RS). ....	117

5.2.A nova abordagem da intersetorialidade: os programas de proximidade: <i>Cercanías, Jóvenes en Red, e Uruguay Crece Contigo</i> (UCC). .....	123
5.2.1.O Programa <i>Cercanías</i> . .....	125
5.2.2.O Programa <i>Jóvenes en Red</i> . .....	127
5.2.3.O Programa <i>Uruguay Crece Contigo</i> . .....	129
5.3.O Sistema de Informação Integrada da Área Social (SIAS). .....	131
<b>CONCLUSÕES</b> .....	<b>135</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> . .....	<b>141</b>

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado se propõe a examinar as mudanças ocorridas no campo da assistência social durante o segundo governo da Frente Ampla (FA) no Uruguai, sob a presidência de José Mujica (2010-2015). Interessando-se na nova orientação conferida as estratégias de assistência social, particularmente no que se refere ao enfrentamento da pobreza e vulnerabilidade social, que assumem centralidade como objeto dessas estratégias, o foco da análise recai sobre suas repercussões na institucionalidade estabelecida pelo governo anterior – na administração de Tabaré Vázquez (2005-2010) - para promover o princípio de intersectorialidade.

Vale destacar que o princípio de intersectorialidade, impulsado desde os anos 80, continua ganhando força como fundamento de diversas políticas públicas e como estratégia diante de problemas considerados complexos e multicausais. Segundo Cunill-Grau (2014) na América Latina, existe uma tendência, porém, não uniforme, de adotar a intersectorialidade como um dos principais eixos das denominadas novas políticas sociais centradas em direitos, incorporando assim uma perspectiva multidimensional e uma abordagem integral dos temas sociais. No cenário uruguaio, a discussão sobre a intersectorialidade constitui um fenômeno recente no âmbito das políticas sociais e a preocupação com o tema se observa, particularmente, desde a chegada da FA ao governo do país (PAULO BEVILACQUA e BARÁIBAR RIBERO, 2019 e CUNILL-GRAU, 2014).

O entusiasmo por estudar essa temática tem sido despertado pela literatura especializada no campo social assim como pela trajetória acadêmica por mim vivenciada. Em primeiro lugar, a partir de uma exploração bibliográfica inicial, constata-se que existe um frequente apelo à intersectorialidade como um princípio que fundamenta diversas políticas públicas. Contudo, Cunill-Grau (2014) destaca que a intersectorialidade, apesar de ser um conceito carregado de conotações positivas, precisa ser mais problematizado (CUNILL-GRAU, 2014). A análise do cenário Uruguaio pode contribuir para o debate em torno do tema e ampliar a produção acadêmico-científica a respeito do assunto, que pode ser considerada relativamente nova dentro dos estudos vinculados ao componente da assistência social no país. Em segundo lugar, tendo como base minha graduação em Ciência Política e mestrado em Governo e Administração Pública, minha experiência no Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social me permitiu revisar e aperfeiçoar a temática a respeito da análise de políticas públicas assim como introduzir-me em

questões como os sistemas de proteção social e sua trajetória histórica e institucional e o papel do Estado nesse campo. Desse modo, a partir de um processo paulatino, o qual me permitiu amadurecer minhas ideias, decidi aprofundar a discussão sobre a intersectorialidade na proteção social uruguaia no Uruguai, a partir de uma análise institucional.

Durante os dois primeiros governos da FA, especialmente na administração de Tabaré Vázquez, são introduzidas grandes transformações na matriz de bem-estar social, que produzem efeitos significativos. De Armas (2017) destaca que, entre 2005 e 2014, o Uruguai experimenta um processo de expansão e fortalecimento dessa matriz, que pode ser observado a partir do incremento no Gasto Público Social (GPS), da ampliação e flexibilização no acesso as prestações de serviços públicos, da redução da desigualdade em termos de qualidade entre os serviços proporcionados pelo Estado e os adquiridos no mercado e do desenvolvimento da legislação social (DE ARMAS, 2017).

De modo específico, a assistência social constitui uma política objeto de importantes inovações, no que se refere as iniciativas de proteção e aos marcos institucionais e organizativos que gerenciam as prestações e serviços sociais orientados a auxiliar as situações de pobreza e vulnerabilidade social. Midaglia e Tejera em Bentacur e Busquets (coord.) (2016) sinalizam que, em termos gerais, essa área da proteção social tende a estabilizar-se por meio da criação e reorganização dos programas públicos que formam parte do esquema de provisão social, da ampliação das prestações focalizadas e do aumento dos recursos econômicos do orçamento nacional disponíveis. Dessa forma, o componente assistencial ganha maior peso dentro da proteção social uruguaia, experimentando uma transformação de caráter substantivo e, segundo Vecinday (2017), sendo revalorizada como mecanismo e instrumento de proteção destinado a certos grupos e indivíduos, formando parte da estratégia dos governos da FA em relação a orientação da ação social (MIDAGLIA e TEJERA em BENTANCUR e BUSQUETS (COORD.), 2016 e VECINDAY, 2017).

Dentro das inovações no campo da assistência social se destaca a emergência de uma nova institucionalidade, representada na criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES) por meio da Lei nº 17.866 do ano 2005, concebido como um órgão especializado no auxílio de situações de insuficiência econômica, encarregado de coordenar a intervenção social do Estado. Com o estabelecimento do MIDES se inicia um processo de reconfiguração institucional, por meio do qual um conjunto de entidades e programas sociais passam a ser incorporados no âmbito dessa esfera ministerial, e de

alteração dos marcos político-organizativos que estruturam a política de assistência, mediante o reordenamento da condução dos programas sociais. Assim, Paulo-Bevilacqua e Baráibar-Ribero (2019) afirmam que o MIDES nasce com a preocupação pela coordenação, articulação, integralidade e intersetorialidade, sendo visível nas atribuições definidas na Lei 17.886/005 e nos novos espaços interinstitucionais, de caráter nacional assim como subnacional e territorial<sup>1</sup>, criados no âmbito do Ministério (PAULO BEVILACQUA e BARÁIBAR RIBERO, 2019; MIDAGLIA e TEJERA em BENTANCUR e BUSQUETS (COORD.), 2016 e VECINDAY, 2017).

Além disto, assim como a nova estrutura institucional desenvolvida expressa os esforços por favorecer a coordenação interinstitucional e a intersetorialidade, também se observa uma preocupação por essas questões na orientação dos planos sociais implementados no campo assistencial, para enfrentar à pobreza. Nesse sentido, durante o primeiro governo da FA, para responder a situação social fruto da crise econômica experimentada no começo do século XXI, é implementado o Plano de Atenção Nacional a Emergência Social (PANES), de caráter temporário (2005 – 2007) criado a partir da Lei N° 17.869/2005 e concebido como uma intervenção integral, organizada em diferentes prestações sociais. Subsequentemente, no ano 2008, é estabelecido o Plano de Equidade (PE), substituto do PANES, no qual aparecem os princípios estruturantes da nova matriz de proteção social. O PE inclui, por um lado, reformas a “componentes estruturais” (reforma tributária, da saúde, revisão das políticas de emprego, moradia e educação) e, por outro, a conformação da Rede de Assistência e Integração Social (RAIS) constituída por um conjunto de “componentes específicos” de caráter assistencial. Vecinday (2017) sinaliza que o PE tem como objetivo incidir sobre a equidade social, a partir da transformação dos componentes estruturais, e consolidar e estender a assistência social articulando suas prestações com aquelas de caráter universal (MIDAGLIA e TEJERA em BENTANCUR e BUSQUETS (COORD.), 2016 e VECINDAY, 2017a).

No segundo mandato da FA, no governo de José Mujica, é aprovada no ano 2011 a Reforma Social (RS), entendida como uma estratégia que busca dar continuidade a construção de uma nova matriz de proteção social, que é acompanhada por uma

---

<sup>1</sup>Uruguai é um Estado unitário e sua a divisão político-territorial é a seguinte: 19 departamentos, cada um com seu governo local composto por um *Intendente* (Executivo) e uma *Junta Departamental* (Legislativo). A partir do ano 2009, inicia-se um processo de municipalização, implementado um terceiro nível de governo no país.

reestruturação interna do MIDES. A partir da RS é introduzido um subcomponente a RAIS, orientado a população em situação de pobreza extrema (indigência e vulneráveis a indigência) composto por diversas ações “*hiperfocalizadas*”, concentradas no “núcleo duro” da pobreza. Dentro desse subsistema se encontram os chamados programas de proximidade - *Cercanías, Jóvenes en Red e Uruguay Cresce Contigo* (UCC), os quais significam uma nova aposta pela intersectorialidade, apresentada como uma novidade, exposta tanto na orientação expressada nos documentos oficiais que os formalizam como nas estruturas organizativas estabelecidas para sua gestão (PAULO BEVILACQUA e BARÁIBAR RIBERO, 2019; MIDAGLIA e TEJERA em BENTANCUR e BUSQUETS (COORD.), 2016 e VECINDAY, 2017).

Assim sendo, apesar do governo Mujica manter a mesma ênfase que o governo anterior no enfrentamento da pobreza, existe, de acordo com Midaglia e Tejera em Bentacur e Busquets (coord.) (2016), uma mudança de orientação no campo da assistência social entre os governos progressistas: enquanto o governo Vázquez se esforça por executar intervenções focalizadas de cobertura significativa, enfrentando assim a pobreza e a vulnerabilidade social, o governo Mujica se concentra nos setores da população com carências socioeconômicas graves, a partir de prestações públicas destinadas a extrema pobreza. De modo igual, Ramos e Milanesi em Carballo e Brenna (coord.) (2018) sinalizam que é abandonado, embora não totalmente, o esquema de intervenção em “Planos” adotado no período anterior, desenvolvendo então uma estratégia de “Programas” (MIDAGLIA e TEJERA em BENTACUR e BUSQUETS (COORD.), 2016 e RAMOS e MILANESI em CARBALLO e BRENNNA (COORD.), 2018).

Considerando esse quadro, o estudo se orienta pelos seguintes questionamentos: como ecoa essa nova direcionalidade na promoção da intersectorialidade no campo da assistência social? E, especificamente, como repercute na institucionalidade criada nesse campo pela gestão Vázquez para favorecer as ações intersectoriais contra a pobreza?

A partir desses questionamentos, são definidas perguntas mais específicas: como é abordada a intersectorialidade na institucionalidade da política de assistência social na administração de José Mujica, em relação ao governo anterior? E, considerando que a intersectorialidade remete a uma concepção de natureza substantiva sobre como compreender e examinar a pobreza, como o fenômeno da pobreza é conceituado nos períodos de governo estudados e como essa concepção se relaciona com suas propostas para promover a intersectorialidade?

Com base nessas questões, o objetivo geral do estudo se define como: analisar os impactos das mudanças processadas no campo da assistência social no decorrer do governo de José Mujica no Uruguai (2010-2015) na institucionalidade criada pela gestão anterior (Tabaré Vázquez - 2005-2010) para promover a intersectorialidade nas ações dirigidas ao enfrentamento da pobreza.

A dissertação se encontra organizada em cinco capítulos, além da introdução e das reflexões finais. O primeiro capítulo apresenta o marco teórico e introduz os principais conceitos que orientam o estudo (proteção social e assistência social; pobreza, exclusão e vulnerabilidade social e intersectorialidade). Indica também a perspectiva teórica que fundamenta a análise da institucionalidade criada no campo da assistência social para promover a intersectorialidade durante o primeiro governo da FA no Uruguai e das repercussões nessa institucionalidade da nova orientação assumida no governo subsequente. O segundo capítulo descreve, a partir de uma revisão da literatura acadêmica e especializada, diversas experiências intersectoriais no contexto dos sistemas de proteção social latino-americanos. O terceiro capítulo relata a trajetória histórica da proteção social uruguaia durante o século XX, focando na institucionalização da assistência social. O quarto capítulo examina o governo de Tabaré Vázquez (2005-2010), concentrando-se em três elementos chave desse período: a criação do MIDES, a implementação do PANES e posteriormente, a criação do PE. Esses três elementos implicam importantes inovações institucionais e seu estudo permite visualizar a introdução da intersectorialidade na assistência social e os mecanismos dispostos para sua promoção nas ações de enfrentamento da pobreza e vulnerabilidade social. O quinto capítulo se ocupa do governo de José Mujica (2010-2015) e aprofunda na análise da reorganização do campo assistencial com a aprovação da RS e da forma como a intersectorialidade é abordada nesse período. Além disso, apresenta quatro programas sociais, fortemente focalizados, de combate à pobreza.

- Desenho metodológico.

O percurso analítico escolhido para a realização desta dissertação baseia-se na estratégia de pesquisa elaborada por Muller (2018)<sup>2</sup>, que prevê um processo envolvendo

---

<sup>2</sup>As etapas, não lineares, definidas por Muller (2018) incluem: a delimitação do campo da pesquisa; a localização da literatura sobre o assunto; a formalização das escolhas metodológicas; a enunciação de um questionamento empírico; a escolha de uma porta de entrada; a elaboração de um questionamento de pesquisa; a análise sistemática da literatura especializada; a entrevista com os atores de decisão; a leitura da bibliografia científica e a redação do documento final (MULLER, 2018).

diferentes etapas cujo objetivo é favorecer a adequação entre o objeto de pesquisa e o método e técnicas escolhidas para a investigação. Foi realizada, inicialmente, uma pesquisa exploratória com o propósito de mapear o estado da arte sobre o tema e de identificar informantes próximos ao objeto de estudo. Essa fase exploratória incluiu a localização de bibliografia – publicações acadêmicas e documentos de caráter público - e conversas com pesquisadoras da área social, o que permitiu uma aproximação mais profunda ao tema assim como verificar a pertinência das questões formuladas sendo, desse modo, elaborados os questionamentos da pesquisa, no plano empírico e teórico. A redação desta dissertação constitui, como menciona Muller (2018), as respostas encontradas para esses questionamentos (MULLER, 2018).

A investigação é de caráter qualitativo. A eleição desse método se deve as características que ele apresenta, na medida em que permite ocupar-se de objetos sociais complexos e, definida como prática de pesquisa flexível, pode ser adaptada durante seu desenvolvimento, permitindo uma construção progressiva do objeto. A elaboração de uma pesquisa desse tipo implica um corte temporal-espacial definido, neste caso, como o período de governo de José Mujica entre os anos 2010 e 2015 no Uruguai. Contudo, considerando que a dissertação assume um olhar retrospectivo, o período de governo anterior, a presidência de Tabaré Vázquez (2005-2010), também é estudado (PIRES em POUPART ET AL. 2008).

A realização da investigação implicou complementar a revisão da bibliografia executada na fase exploratória, definindo como fontes primárias, em primeiro lugar, as normativas aprovadas, durante o governo de Vázquez, que afetam e transformam o sistema de proteção social e seu componente assistencial e, em segundo lugar, os documentos produzidos pelos organismos públicos e estatais, durante ambos governos, que apresentam a orientação e o desenho institucional do campo assistencial e das ações contra a pobreza implementadas nesse campo. Como fontes secundárias foram incluídas a literatura especializada em políticas públicas e sociais e materiais acadêmicos – livros, artigos, teses ou dissertações – que realizam análises institucionais, explorando a introdução da intersectorialidade no contexto da proteção social, especificamente da assistência social, tanto no Uruguai como na América Latina. A partir dessas fontes secundárias, buscou-se aprofundar os conceitos e referenciais que conformam o fundamento teórico deste trabalho e conhecer diferentes experiências latino-americanas orientadas pelo princípio da intersectorialidade, procurando visualizar a tendência existente na região a adotá-la como um dos eixos estruturantes de diversas iniciativas

públicas dentro do campo assistencial. Da mesma forma, analisou-se a trajetória do sistema de proteção social uruguaio bem como as próprias as fontes primárias do estudo.

Para execução da revisão bibliográfica foram utilizadas diferentes bases de dados e produções acadêmicas disponíveis em bibliotecas virtuais: a *SCIELO (Scientific Electronic Library Online)*; o Portal de Periódicos CAPES/MEC; o *Portal Timbó*, gerenciado pela Agência Nacional de Investigação e Inovação (ANII) no Uruguai, o qual permite o acesso a uma extensa bibliografia científico-acadêmica e a plataforma *Colibri (Conocimiento Libre Repositorio Institucional)* que acumula a produção acadêmica da Universidade da República (UdelaR) do Uruguai. O recorte temporal para esse levantamento bibliográfico priorizou os documentos publicados nas duas primeiras décadas dos anos 2000 e as palavras-chave utilizadas na busca foram: intersectorialidade; assistência social/política assistencial; pobreza; institucionalidade; Uruguai.

Dentro do conjunto diverso de técnicas de construção e análise de dados que englobam a pesquisa qualitativa, a dissertação se apoia na análise documental. Cabe destacar que, inicialmente, a pesquisa incluía a realização de entrevistas semi-estruturadas com informantes chave, porém, a partir das oportunas sugestões da banca de qualificação que avaliou, levando em consideração o contexto atual da Pandemia da COVID-19, insuficiente o tempo disponível para sua realização, a análise documental foi definida como principal método de pesquisa.

A análise documental realizada implicou um processo sistemático de revisão de documentos, eletrônicos e impressos, envolvendo a seleção, avaliação e síntese dos dados. Segundo Bowen (2009), assim como outras técnicas dentro de uma pesquisa qualitativa, a análise documental supõe examinar e interpretar os dados com o objetivo de extrair significados, obter uma maior compreensão do objeto estudado e desenvolver conhecimento empírico. A utilização dessa ferramenta analítica implica, igualmente, considerar o contexto no qual os documentos são produzidos, entendendo que eles expressam significados sociais e políticos (BOWEN, 2009). Com base nesse método, buscou-se interpretar o tecido de mecanismos historicamente configurados – o marco institucional - (REPETTO em CHIARA e DI VIRGILIO, 2009) que se encontra vinculado ao sistema de proteção social uruguaio e a assistência social para, dessa forma, avançar na análise das inovações institucionais estabelecidas no primeiro governo da FA e das mudanças executadas posteriormente na administração de José Mujica, particularmente na institucionalidade estabelecida para fomentar a intersectorialidade nas ações de combate à pobreza dentro do campo assistencial.

O quadro 1, apresentado a seguir, reúne as normativas e os principais documentos públicos analisadas ao longo deste trabalho.

Quadro 1: Fontes primarias: normativa e documentos institucionais.

<b>Normativa.</b>
Lei Nº 17.866/005 – Criação do MIDES.
Decreto Nº 260/005 – Fixação das atribuições do MIDES.
Decreto Nº 236/005 – Criação do Gabinete Social.
Decreto Nº 486/005 e Decreto Nº 277/011 – Integração do Gabinete Social.
Decreto Nº 286/006 – Estrutura Organizativa MIDES.
Lei Nº 17.869/005 – Plano de Atenção a Emergência Social e Programa de Renda Cidadã.
Lei Nº 18.227/008 – Novo Sistema de AFAM – PE.
<b>Documentos públicos.</b>
Presidência da República/Gabinete Social/CNPS (2008) – Plano de Equidade.
MIDES/CNPS (2011) – A Reforma Social. <i>Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay.</i>
MIDES/MVOTMA/MTSS/MSP/ASSE/BPS/ANEP/INAU (2016) - Estrategia Nacional de Fortalecimiento das Capacidades Familiares. <i>Programa Cercanías. Modelo de Atención.</i>
MIDES/INAU/ANEP/ASSE /MVOTMA (2012) - Estrategia Nacional de Fortalecimiento das Capacidades Familiares – <i>Cercanías.</i>
MIDES/MEC/MTSS/MDN/MDYT/ANEP/INAU (2012) - <i>Jóvenes en Red.</i> Resumo Executivo.
OPP/Presidência da República (2012) - <i>Uruguay Crece Contigo. A infância primeiro.</i>
MIDES (2018) - <i>Uruguay Crece Contigo.</i> Resumo Executivo.
MIDES/Presidência da República (2009) – Transição de Governo 2009/2010.
MIDES/DINEM (2013) - <i>¿Qué es el Índice de Carencias Críticas?</i>
MIDES/DNGT (2014) – Mesas Interinstitucionais de Políticas Sociais (MIPS). Relatório 2011-2013.
MIDES/CNPS (2012) – Elaboração dos Planos Departamentais de Desenvolvimento Social.
MIDES (2012) – Convenio de cooperação interinstitucional do SIIAS.
MIDES/CNPS (2009) - <i>De la Emergencia a la Equidad.</i> As políticas sociais no Governo Nacional (2005-2009).
MIDES/CNPS (2014) – <i>De la Equidad hacia a la Igualdad.</i> As políticas sociais no Governo Nacional (2010-2014).

O desenvolvimento da análise documental significou a desconstrução do material recopilado, extraindo os dados pertinentes e procurando ligações entre eles, já que, desse modo, como afirma Cellard em Poupart et.al (2008) é possível “formular explicações

plausíveis, produzir uma interpretação coerente, e realizar uma reconstrução de um aspecto qualquer de uma dada sociedade, neste ou naquele momento” (CELLARD em POUPART ET AL. 2008, p.304). Sendo assim, o processo de construção dos dados foi organizado pelo seguinte roteiro: um primeiro passo constituiu o exame do contexto socioeconômico e político-institucional no qual os documentos foram produzidos. Conforme Cellard em Poupart et.al (2008) uma boa compreensão do contexto é fundamental na realização de uma análise documental, pois permite compreender os esquemas conceituais explicitados nos documentos bem como os fatos aos quais se faz alusão e sua influência no seu conteúdo. O segundo passo foi identificar o tipo e o propósito original dos documentos, entendendo que eles são formulados com objetivos específicos, voltados para públicos específicos. O terceiro passo foi destacar as particularidades da institucionalidade no campo da assistência social, formalizadas nos documentos apresentados tanto no governo Vázquez (2005-2010) como no governo Mujica (2010-2015). Nesse sentido, buscou-se identificar os arranjos institucionais que foram estabelecidos com o objetivo de promover e materializar a cooperação intersetorial entre os setores públicos vinculados com a política de assistência social. De modo igual, procurou-se sinalizar as ações intersetoriais contra a pobreza estabelecidas em cada período, com destaque para sua orientação e desenho, observando como se vinculam com os arranjos estabelecidos. No caso de governo de Mujica (2010-2015), levando em consideração que o ponto de partida deste trabalho é a nova direcionalidade assumida nesse período no campo da assistência social, resultou fundamental analisar como os documentos expressam essa mudança, a explicam e justificam. O quarto passo foi analisar como o fenômeno da pobreza é concebido e definido em cada conjuntura para assim entender como se relaciona com a proposta institucional estabelecida a fim de promover a intersetorialidade no campo da assistência social.

## 1. O PERCURSO TEÓRICO-CONCEITUAL: PROTEÇÃO SOCIAL, POBREZA, INTERSETORIALIDADE E INSTITUCIONALIDADE.

O presente capítulo apresenta os principais conceitos que nortearam a análise, especialmente os que se referem a proteção social, assistência social, pobreza, exclusão e vulnerabilidade social e intersectorialidade - e, da mesma forma, apresenta a abordagem teórica utilizada para entender as repercussões das mudanças ocorridas no campo da assistência social durante o governo de José Mujica na institucionalidade criada no período anterior, para favorecer a gestão intersectorial das ações contra a pobreza.

### 1.1. Reflexões em torno do conceito de proteção social.

Inexiste sociedade humana sem algum tipo de sistema que proteja a seus indivíduos, particularmente aos mais vulneráveis, afirmam Sochaczewsk e Lobato (2014). Ora a proteção é proporcionada por instituições não especializadas e plurifuncionais – como a família – ora é o resultado de sistemas específicos, que se inscrevem como ramos importantes da divisão social do trabalho. Di Giovanni (2008) sinaliza a existência de uma ampla literatura – antropológica, etnográfica, sociológica – que registra nas sociedades antigas, modernas e contemporâneas, diversas formas de solidariedade social, destacando, desse modo, a importância de captar os formatos de proteção na sua complexidade, historicidade e particularidade (DI GIOVANI, 2008 e SOCHACZWSK e LOBATO, 2014).

Viana e Levcovitz em Viana, Elias e Ibañez (org.) (2005) começam sua análise da proteção social estabelecendo que ela se encontra associada as necessidades de segurança, tanto individuais quanto coletivas, provocadas pelas situações de dependência inerentes a própria condição humana, as quais se encontram intimamente vinculadas a fatores políticos, sociais e culturais. Assim, mesmo nas sociedades mais antigas, os processos de diferenciação social e divisão do trabalho impõem a ativação, por meio de instituições políticas bem como religiosas, de diversas formas de proteção coletiva ou social e, conseqüentemente, são as relações de dependência criadas pelas estruturas sociais e baseadas na desigualdade social, por cima dos fatores naturais ou ambientais (fases do ciclo de vida, doenças, fatores geoclimáticos, entre outros) as que produzem, no decurso do tempo, o conceito de proteção social (VIANA e LEVCOVITZ em VIANA, ELIAS e IBAÑEZ (ORG.), 2005).

Sendo assim, Viana e Levcovitz em Viana, Elias e Ibañez (org.) (2005) definem a proteção social como “a ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência” (VIANA e LEVCOVITZ em VIANA, ELIAS e IBAÑEZ (ORG.), 2005, p.17). De modo similar, Sochaczewsk e Lobato (2014) indicam que o termo proteção social faz referência ao “conjunto de intervenções de caráter privado e público que, enquanto ações isoladas ou sistêmicas, visam proteger indivíduos que se encontrem em situação de risco ou privação social” (SOCHACZWSK e LOBATO, 2014, p.289). A proteção social surge, então, nessa busca por reduzir as repercussões das, em palavras de Di Giovanni (2008), vicissitudes da vida natural ou social (velhice, doença, infortúnio e privações) sobre os indivíduos, sendo os sistemas de proteção social o resultado da ação pública que busca preservar a sociedade desses efeitos. Dentro dessa conceitualização, Di Giovanni (2008) também inclui as formas seletivas de distribuição de bens materiais, como a comida e o dinheiro, e culturais, como os saberes, assim como os princípios reguladores cujo fim é a proteção, que possibilitam a sobrevivência e integração na vida social e coletiva. Dessa forma, o autor conclui que as sociedades sempre alocaram recursos e esforços em prol da proteção social e que os modos de alocação variam de acordo com o contexto histórico e cultural. A partir disso, é possível afirmar que a proteção social pretende responder aos riscos derivados da velhice, deficiência ou incapacidade bem como a problemas de tipo estruturais, assentados na pobreza e desigualdade social (DI GIOVANI, 2008 e VIANA e LEVCOVITZ em VIANA, ELIAS e IBAÑEZ (ORG.), 2005).

Posto isto, pode considerar-se que existe, por um lado, um sistema de proteção social - qualificado como antigo - que engloba os mecanismos criados e mobilizados pela família, comunidade e associações filantrópicas e religiosas. E, por outro lado, a partir da intervenção, nas décadas finais do século XIX e início do século XX, das categorias profissionais e do Estado, um novo sistema de proteção social de caráter moderno (VIANA e LEVCOVITZ em VIANA, ELIAS e IBAÑEZ (ORG.), 2005). Contudo, cabe destacar que, como sinalizam Sochaczewsk e Lobato (2014), a institucionalização de sistemas estatais de proteção social não substitui os mecanismos tradicionais, de fato, “sistemas privados de porte familiar e comunitário agem paralelamente, dentro ou fora do sistema estatal de proteção social, e ganham maior importância em épocas de retração governamental do gasto social público” (SOCHACZWSK e LOBATO, 2014, p.290). Ainda, Di Giovanni (2008) considera incorreta a adoção de uma postura evolucionista no

momento de analisar os sistemas de proteção social, já que não existe registro histórico do desaparecimento de nenhuma modalidade de proteção (a tradição, a troca dentro ou forma do mercado e a autoridade estatal) e, mesmo sendo uma delas predominante em determinados períodos históricos, frequentemente coexistem, inclusive até de modo desequilibrado (DI GIOVANI, 2008; SOCHACZWSK e LOBATO, 2014 e VIANA e LEVCOVITZ em VIANA, ELIAS e IBAÑEZ (ORG.), 2005).

Levando em consideração esses elementos, é importante sublinhar que o foco da dissertação se encontra na proteção social de caráter estatal, entendendo, como afirmam Costa e Ferreira (2013), que não se trata de uma categoria estanque, senão que os sistemas de proteção social se desenvolvem conforme as necessidades de cada sociedade e a forma como se distribuem os recursos para atender essas necessidades (COSTA e FERREIRA, 2013).

#### 1.1.1. Breve percurso histórico dos sistemas de proteção social.

A constituição dos sistemas de proteção social considerados modernos remonta ao final do século XIX e início do século XX. Di Giovani (2008) estabelece que eles surgem na Alemanha de Otto von Bismarck após a unificação e a revolução industrial vivenciada nos anos setenta e oitenta do século XIX, espalhando-se pelo velho continente no decorrer de um período de trinta anos. Menicucci e Gomes (2018) destacam a existência de dois marcos histórico-institucionais a respeito do desenvolvimento dos sistemas de proteção social, sendo o primeiro os seguros sociais outorgados aos trabalhadores a partir do fim do século XIX, os quais são concomitantes ao avanço do capitalismo industrial e as mobilizações dos trabalhadores. A primeira proposta desses seguros se origina no governo de Bismarck na Alemanha (1871-1890) durante o qual se inaugura um sistema de proteção social de caráter conservador, segmentado segundo a categoria ocupacional de cada trabalhador, estabelecendo uma “explícita diferenciação por *status* social, assegurando direitos diferentes a depender do setor de trabalho” (MENICUCCI e GOMES, 2018, p.29-30). Esse sistema, o qual depende das contribuições de empregadores e empregados e conta com uma gestão altamente burocratizada se organiza, então, conforme a posição social e profissional dos indivíduos, desenvolvendo um traço fortemente corporativista (DI GIOVANI, 2008 e MENICUCCI e GOMES, 2018).

Di Giovani (2008), apoiado em Alder (1982), determina que é possível diferenciar os sistemas de proteção social modernos, estabelecidos entre 1885 e 1915, dos sistemas anteriores a partir dos seguintes elementos:

- São sistemas regulados por normas nacionais;
- Os benefícios e prestações distribuídas buscam cobrir riscos padronizados, como acidentes doenças, velhice, morte ou desemprego;
- Sua cobertura não se limita a categorias profissionais isoladas, senão que dependem de critérios mais gerais, abrangendo assim faixas mais amplas de pessoas;
- Sua natureza é obrigatória, o que significa sua imposição para determinados grupos tal como a obrigação dos poderes públicos de financiar programas voluntários;
- Seu financiamento se encontra a cargo do Estado e/ou dos patrões;
- Reconhece o direito subjetivo individual a receber prestações e sua utilização ou aproveitamento, sem que implique nenhum tipo de discriminação política.

Esses sistemas são, segundo o autor, a base que sustenta a posterior conformação do regime de proteção social conhecido como Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), no qual são introduzidas uma serie de políticas sociais mais abrangentes, destinadas a melhorar as condições de vida dos cidadãos. Por certo, seu surgimento nos países europeus, no período seguinte a Segunda Guerra Mundial, constitui o segundo marco histórico-institucional introduzido por Menicucci e Gomes (2018). As autoras sinalizam que, nessa época, a qual constitui uma etapa específica do desenvolvimento capitalista em que “o papel do Estado se alastra para diferentes campos e ganham importância, nas decisões políticas, atores como a burocracia governamental, sindicatos e a grande corporação” (VIANA e LEVCOVITZ em VIANA, ELIAS e IBAÑEZ (ORG.), 2005, p.21), emerge a noção de que os indivíduos contam com direitos sociais, econômicos e humanos que devem ser garantidos. Nessa perspectiva, citam a Marshall (1967), autor que explora em sua obra, baseada no caso inglês, a paulatina expansão, no plano da sociedade e do Estado, da noção de cidadania: a princípio, no século XVIII, são formados os direitos civis – relacionados a liberdade individual – no século XIX os direitos políticos – relacionados com a participação e exercício do poder político – e os direitos sociais – relacionados com a participação na riqueza socialmente produzida – são promovidos a partir do século XX. Desse modo, o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, entendido a partir dessa perspectiva, é o resultado de uma ampliação progressiva de direitos. Porém, existem diversas explicações a respeito de seu surgimento e formas

de conceitualizá-lo. Desde um ponto de vista recente, ele é definido como “aquele Estado que garante o bem-estar por meio de serviços por ele organizados ou por um conjunto de programas governamentais que visam a assegurar o bem-estar dos cidadãos diante das contingências da vida na sociedade moderna (MENICUCCI e GOMES, 2018, p.33). Além disso, cabe destacar que é comum considerar a existência dos Estados de Bem-Estar Social apenas nos países pioneiros, com um grau de desenvolvimento socioeconômico classificado como avançado, desconsiderando outras experiências, como por exemplo, o caso dos países latino-americanos, nos quais existe uma enorme diversidade dentro das trajetórias históricas dos sistemas proteção social, o que provoca certo ceticismo e questionamentos sobre se é eles alcançaram os patamares e abrangência dos países “desenvolvidos”, apresentados como a manifestação máxima do Estado de Bem-Estar Social. Mesmo assim, Menicucci e Gomes (2018) estabelecem que, “em qualquer concepção, seja na sua manifestação mínima ou máxima, pode-se dizer que os Estados de Bem-Estar Social têm em comum o princípio de produzir segurança e igualdade socioeconômica de modo a garantir os direitos de cidadania social” (MENICUCCI e GOMES, 2018, p.33).

#### 1.1.2. A proteção social não contributiva: o campo da assistência social.

Menicucci e Gomes (2018) indicam que, atualmente, são identificados três componentes nos sistemas de proteção social: o componente contributivo, o componente vinculado com a regulação do mercado de trabalho e o componente não contributivo, que inclui as intervenções da assistência social (MENICUCCI e GOMES, 2018). Ao longo do tempo, essas intervenções têm sido entendidas como uma forma de ajuda social aos indivíduos mais vulneráveis associando-as, inicialmente, a caridade e filantropia e caracterizando-as como “assistencialistas” na medida em que constituíam “favores aleatórios” com o risco de tornar dependentes aos beneficiários. No entanto, conforme Pérez e Vecinday (2016), a assistência social assume um significado mais complexo quando o Estado se responsabiliza pela atenção das problemáticas resultantes da questão social, transformando-a em um assunto que requer processos burocráticos que permitam gerir os recursos públicos e as demandas sociais e a participação de atores com saberes especializados. A partir desse momento, as autoras afirmam que é possível pensar em termos de política assistencial, independentemente de “seu caráter mais ou menos residual, mais ou menos sistemático, mais ou menos coordenado e institucionalizado ou mais ou menos inscrito na lógica do direito ou do mérito” (PÉREZ e VECINDAY, 2016, p.93).

O presente trabalho acompanha a definição estabelecida por Pérez e Vecinday (2016) que definem o campo assistencial como o conjunto de suportes institucionais administrados pelo Estado que intervêm sobre as condições de reprodução social de setores específicos da população, como por exemplo os “casos sociais, os deficientes e os pobres.” (CASTEL, 2003 apud PÉREZ e VÉCINDAY, 2016, p. 93). Além disso, a política assistencial, conforme Andrenacci (2009), é entendida como uma das três “regiões” (campos de ação) que conformam as políticas sociais, sendo a intervenção do Estado na problemática do emprego (políticas de emprego) e os serviços públicos (educação, saúde, saneamento, transporte, energia, entre outros) as outras duas regiões. O autor considera que

a lógica funcional da política assistencial se põe a manifesto quando o Estado presta atenção as categorias de risco que não entram nas “regiões” anteriores. Os setores sociais que não podem prover-se renda pelo mercado de trabalho e que, por diferentes razões, apesar de existir provisão pública de serviços, não podem aceder a ela (ANDRENACCI, 2009, p. 13).

Nesse sentido, Soldano e Andrenacci (2005) definem a política assistencial como as intervenções públicas que regulam como a população se reproduz – sobrevive fisicamente e se insere no mercado de trabalho – e como socializa por meio dos espaços socioculturais do Estado-nação, protegendo a população das situações que colocam em risco esses processos (SOLDANO e ANDRENACCI, 2005).

Desse modo, as políticas assistenciais se expressam em programas sociais que se encontram dirigidos a indivíduos em situações de pobreza, até que eles sejam absorvidos pelo mercado de trabalho. O autor destaca que a política assistencial latino-americana aparece intimamente ligada as formas que, historicamente, assume a pobreza. E, embora os indivíduos nesse contexto não constituam o único grupo de risco, Andrenacci (2009) afirma que as características dos capitalismos na região - sua parcialidade, sua fragmentação e sua escassa capacidade de absorção, a não ser, em certa medida, pelo Cone Sul - tem limitado o acesso a condições materiais de vida “razoáveis” para um importante setor da população (ANDRENACCI, 2009).

## 1.2. Pobreza: definições e medidas.

A discussão a respeito das diferentes concepções de pobreza é de imensa relevância, uma vez que, por trás de cada política pública, existe – implícita ou explicitamente – uma perspectiva teórica determinada, a qual influencia tanto a

identificação da população pobre como o desenho das estratégias para o enfrentamento da pobreza. Ao longo do tempo, vem sendo desenvolvidas distintas concepções, que geram diversas formas de abordar e enfrentar o fenômeno analisado. No final do século XX, a discussão a respeito do tema ganha força e uma importante centralidade nos debates acadêmicos, bem como nas pautas dos governos nacionais. Apesar disso, a discussão sobre pobreza continua sendo o foco de controvérsias, visto que não existe consenso a respeito do entendimento da questão no âmbito acadêmico e científico (MACHADO DE CODES, 2008).

Levando em consideração a multiplicidade de perspectivas conceituais que abordam o fenômeno, a presente seção pretende expor aquelas consideradas principais pela literatura especializada buscando, dessa forma, compreender sua complexidade e suas diferentes abordagens. Essas perspectivas são: a da subsistência, a das necessidades básicas, a da pobreza como privação relativa, a da pobreza como privação de capacidades e a da perspectiva da multidimensionalidade (MACHADO DE CODES, 2008). No entanto, o reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza é o foco desta seção, devido a sua conexão no plano conceitual com a intersectorialidade (BRONZO, 2007).

#### 1.2.1. Subsistência.

A noção de subsistência, ou de sobrevivência, predomina no século XIX e XX, até a década dos anos 50. Machado de Codes (2008) indica que essa ideia é estabelecida na Inglaterra, influenciando subsequentemente toda a Europa, através de um processo dividido em duas etapas: a primeira, em torno dos anos 1890, se encontra associada a pesquisas desenvolvidas por nutricionistas que sinalizam que a renda da população mais pobre resulta insuficiente para garantir uma ingesta adequada de alimentos, que permita a manutenção do rendimento físico do indivíduo. Essa abordagem, nas palavras de Townsend (1993) em Machado de Codes (2008), define como pobre a família cuja renda não é suficiente para obter o mínimo necessário para sua preservação física. A segunda etapa coincide com a Segunda Guerra Mundial e se vincula com o Plano Beveridge, no qual se busca que o Estado realize investimentos em diferentes áreas para gerar emprego, já que se considera necessário o pleno emprego para a preservação do vínculo social e a restauração das relações sociais em um contexto marcado pela crise dos anos 30. Desse modo, a perspectiva da subsistência estabelece uma concepção unidimensional da pobreza, relacionada com a participação, ou não, dos indivíduos no mercado de trabalho, identificando um conjunto de “deficiências sociais” residuais que devem ser reduzidas

por meio das redes de assistência social (MACHADO DE CODES, 2008 e TOWNSEND, 1993 apud MACHADO DE CODES, 2008).

Esta noção, conforme Machado de Codes (2008), exerce uma importante influência no decorrer do século XX sobre as práticas científicas e as políticas nacionais e internacionais. Atualmente, corresponde ao enfoque absoluto da pobreza, definido por Albernaz Crespo e Gurovitz (2002), como a fixação de padrões mínimos ou suficientes de necessidades para assim determinar e medir a quantidade de pessoas que se encontram abaixo desse nível mínimo, que é “apresentado sob diferentes aspectos, sejam nutricionais, de moradia ou de vestuário, é normalmente avaliado segundo preços relevantes, calculando a renda necessária para custeá-los” (ALBERNAZ CRESPO e GUROVITZ, 2002, p. 4).

Sendo assim, este enfoque entende a pobreza, principalmente, a partir de sua dimensão econômica, utilizando a renda como base para sua mensuração, sendo pobres aqueles que não contam com um nível de renda suficiente para satisfazer suas necessidades de sobrevivência. Bronzo (2005) destaca que a linha monetária da pobreza – fruto dos trabalhos de Rowntree, autor clássico do final de século XIX e calculada segundo as necessidades básicas de alimentação, vestuário e moradia - é o critério mais utilizado para identificar pobres e não pobres e assim estabelecer, por exemplo, os valores das transferências de renda que formam parte de muitas das políticas de proteção social atuais (BRONZO, 2005).

Contudo, a perspectiva conceitual da subsistência apresenta diversas limitações, principalmente em relação a ênfase dada a insuficiência monetária, a qual não permite distinguir entre a pobreza crônica ou temporal (BRONZO, 2005) e legitima a noção de que para superar a pobreza é somente necessário a maximização da renda, o que justifica, conforme Scheeffter (2013), baixos índices de assistência, dado que “basta manter os indivíduos no nível de sobrevivência” (SCHEEFFTER, 2013, p. 133).

#### 1.2.2. Necessidades Básicas.

A perspectiva das necessidades básicas, a qual se torna popular a partir dos anos 70, se concentra na identificação de diversas carências e déficits que são entendidos como determinantes da situação de pobreza, configurando-se assim, de acordo com Machado de Codes (2008), como uma abordagem multifacetada do fenômeno, que compreende dois elementos: por um lado, o consumo privado das famílias, que são a comida, vestuário, mobílias e equipamentos. E, por outro, os serviços essenciais fornecidos por e

para a sociedade, tais como a água potável, serviços sanitários, transporte público, saúde, educação e acesso à cultura (ROCHA, 2003 apud MACHADO DE CODES, 2008).

Analisando em conjunto essa perspectiva e a da subsistência, Townsend (1993) em Machado de Codes (2008) destaca que a primeira estabelece determinadas pré-condições – embora, limitadas - para a sobrevivência e prosperidade dos indivíduos em todos os países, reconhecendo seu direito a aceder a serviços públicos e coletivos, assim como a elementos individuais como a comida e moradia. Desse modo, pode ser considerada como uma extensão do conceito da subsistência, na medida em que expande o olhar para além das necessidades mínimas de sobrevivência dos indivíduos (MACHADO DE CODES, 2008). Isto posto, cabe ressaltar a diferença entre a noção de mínimo e básico. Pereira (2006), citada por Scheefffer (2013), ressalta que se trata de conceitos distintos, sendo o primeiro utilizado no sentido de “menor”, de “menos” e relacionado com níveis de satisfação de necessidades que roçam a desproteção social, enquanto o segundo expressa a ideia de algo fundamental e indispensável, que constitui uma base de satisfação sobre a qual é possível acrescentar a partir de maiores atendimentos (PEREIRA, 2006 apud SCHEEFFFER, 2013). Sendo assim, Scheefffer (2013), destaca que “se o termo “mínimo” expressa a ideia de prestação ínfima e isolada de provisão social, de outro lado temos o “básico” que busca níveis superiores e concertados de satisfação e devem ser perseguidos quando se lida com necessidades humanas” (SCHEEFFFER, 2013, p. 134).

Entretanto, é importante fazer algumas ponderações a respeito dessa perspectiva. Primeiramente, se destaca a dificuldade de operacionalizar o conceito de necessidades básicas em ações concretas, principalmente na elaboração dos critérios de seleção dos itens a serem incluídos, posto que as necessidades de populações não podem ser definidas somente em relação a elementos físicos individuais e aos serviços - mais evidentes - requeridos pelas comunidades de cada país. Isso significa que os critérios não podem ser absolutos, “pois dependem de assunções que têm que ser feitas sobre o desenvolvimento e o funcionamento de cada sociedade” (MACHADO DE CODES, 2008, p. 14). Além disso, o caráter universal assignado as necessidades básicas, compartilhadas por indivíduos de diferentes sociedades e culturas, chama a atenção para o componente relativo da pobreza, abrindo espaço para discutir a relevância do contexto, que parece ser desconsiderado nessa perspectiva, visto que, embora existam essas necessidades compartilhadas de tipo essenciais, é preciso reconhecer que são igualmente relativas aos tempos, regiões e padrões existentes em cada sociedade e, conseqüentemente, sua

satisfação ocorre de modo diferente em cada caso. Por último, outra fragilidade sinalizada dentro dessa perspectiva é seu baixo potencial para considerar grupos específicos como mulheres, grupos étnicos minoritários, migrantes, entre outros, assim como para avaliar a estrutura social que condiciona o fenômeno da pobreza e que leva a que esses grupos populacionais experimentem carências e privações e outros não (FERREIRA, 2016 e MACHADO DE CODES, 2008).

### 1.2.3. Privação relativa.

Tendo em consideração os elementos mencionados anteriormente, começa a reforçar-se, no campo das ciências sociais, a importância de formular um conceito mais abrangente de pobreza, que incorpore as estruturas sociais e institucionais vigentes surgindo, dessa forma, a perspectiva da privação relativa. Essa perspectiva inclui um maior número de indicadores a respeito das privações materiais e das necessidades sociais, dando importância a potenciais alterações conforme o tempo e o espaço territorial. Nesse sentido, se afasta da medição absoluta da pobreza, a qual parece contar com “um aspecto objetivo que poderia ser falacioso, na medida em que as necessidades não são as mesmas, ontem ou hoje, aqui ou acolá” (SALAMA e DESTREMAU, 2001, p. 53 apud MACHADO DE CODES, 2008, p. 15).

Machado de Codes (2008), apoiado em Rocha (1997) afirma que a perspectiva da privação relativa entende a pobreza em função do contexto social em que se vive, a partir da consideração do padrão de vida e da maneira como as diferentes necessidades são supridas em uma dada realidade socioeconômica. A pobreza relativa é estabelecida, portanto, por comparação: o fenômeno é entendido como um estado de carência relativamente a outras situações sociais com que é confrontado (ROCHA, 1997 apud MACHADO DE CODES, 2008, p.51). Assim, esta perspectiva estabelece que as pessoas que são pobres não conseguem os recursos nem dispõem das condições - alimentação, conforto e serviços – necessários para desempenhar seus papéis sociais e adotar os comportamentos esperados como membros da sociedade. Em consequência, comparando essas pessoas com o restante da população e considerando o nível geral de renda, se observa que não logram alcançar o padrão de vida corrente no seu conjunto social (MACHADO DE CODES, 2008).

Townsend (1993) em Machado de Codes (2008) afirma que a pobreza é um conceito dinâmico e que as sociedades estão passando por rápidas mudanças em relação aos padrões de vida e associação e a divisão e natureza do trabalho e, portanto, os padrões de necessidades estipulados para um momento específico não se justificam em novas

condições. Em vista disso, ele defende a perspectiva relativa da pobreza, já que permite medi-la conforme as especificidades e traços de cada sociedade. Nesse sentido, sinaliza a importância de incorporar essas mudanças nos procedimentos metodológicos, de forma tal que não seja criado um cenário irreal de continuidade e seja captado o caráter mutável da relação entre renda e necessidades, sendo estas últimas erradamente tratadas como constantes. Por isso, destaca a relevância de que os estudos “situem a pobreza relativamente à estrutura social e institucional, em detrimento de abordagens que a denotem simplesmente pela baixa renda” (TOWNSEND, 1993 apud MACHADO DE CODES, 2008, p. 17).

#### 1.2.4. Pobreza como privação de capacidades.

Para apresentar esta perspectiva é imperativo mencionar o trabalho do economista Amartya Sen, cujas contribuições, a partir dos anos 80, têm provocado importantes debates no campo acadêmico e uma importante expansão do conceito de pobreza, que vá além da preocupação dominante com sua mensuração (BRONZO, 2005).

A reflexão de Sen, de acordo com Machado de Codes (2008) se situa no campo do pensamento sobre justiça social e igualdade/desigualdade, concentrando-se nas conotações legais e implicações políticas e sociais da pobreza, sem desconsiderar os fatores econômicos. Nessa perspectiva, o foco se encontra nas capacidades básicas dos indivíduos para levar adiante o tipo de vida que valorizam, ou seja, para o autor, a pobreza consiste na privação ou carência dessas capacidades, que são necessárias para que os indivíduos operem no seu meio social. De modo específico, Scheefffer (2013) aponta que, para Sen, “a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos ou a liberdade para ter estilos de vida diversos” (SCHEEFFFER, 2013, p. 135). Ferreira (2016) destaca que, nessa visão, a liberdade é considerada, além de um fim, o principal meio de desenvolvimento, o qual envolve a expansão das liberdades básicas, entendidas como os direitos, as oportunidades *reais* e os intitamentos (*entitlements*), estes últimos definidos como o pacote de bens que podem ser adquiridos por uma pessoa por meio dos diferentes canais legais que lhe são concedidos. Sendo assim, Sen entende que para adquirir esses bens não é apenas suficiente que eles estejam disponíveis, visto que isso não garante que determinadas pessoas ou grupos sociais disponham da capacidade de adquiri-los no mercado ou através de sua própria produção. Portanto, conforme Machado de Codes (2008), dentro da perspectiva de Sen, não é a falta de bens que provoca situações de pobreza, mas a

incapacidade de certas pessoas de obter esses bens (MACHADO DE CODES, 2008 e SCHEEFFER, 2013).

Em consequência, o enfoque de privações de capacidades se afasta das abordagens tradicionais e a pobreza passa a ser considerada independente da renda das pessoas, a qual é definida como um meio para a aquisição dos bens e serviços que brindam bem-estar e não como o bem-estar em si, o qual é associado a fatores como a longevidade, sentir-se saudável e bem nutrido e receber uma educação, assim como a dignidade humana, a autoestima e o respeito (BRONZO, 2005). Cabe destacar, contudo, que isso não significa que a baixa renda seja desconsiderada, já que ela pode ser o motivo da privação de capacidades dos indivíduos (MACHADO DE CODES, 2008).

É relevante mencionar que perspectiva de privações de capacidades também enfrenta dificuldades, particularmente na sua operacionalização, já que aborda elementos que não são facilmente observados ou mensurados de forma empírica. Contudo, são reconhecidos os esforços do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que, por meio de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), buscam representar a essência do pensamento de Sen, embora não se trate necessariamente de uma medição da pobreza, senão que incorpora dimensões essenciais ao desenvolvimento humano a partir de variáveis relacionadas a alfabetização, esperança de vida e rendimentos (ACUÑA e REPETTO, 2006). No Uruguai, a partir do ano 2006, começam a desenvolver-se múltiplas análises multidimensionais da pobreza, tomando como base, principalmente o enfoque de capacidades de Sen (BORRÁS, 2015).

#### 1.2.5. A perspectiva da multidimensionalidade.

No mundo contemporâneo, o reconhecimento da natureza complexa da pobreza ganha força, motivando a procura por aperfeiçoar o conceito, passando de ser considerada um conceito unidimensional para ser compreendida como multidimensional e multideterminada. De fato, os enfoques mais recentes (necessidades básicas insatisfeitas, privação de capacidades, exclusão social e vulnerabilidade e riscos sociais) ressaltam um mesmo ponto: a pobreza abrange uma multiplicidade de dimensões e fatores de destituição. Machado de Codes (2008) afirma que, hoje em dia, a pobreza refere

não apenas a privações em termos de necessidades materiais de bem-estar, mas também à negação de oportunidades de se levar uma vida dentro de padrões aceitáveis socialmente. A multiplicidade de carências e penúrias impostas àqueles que vivem em situações de pobreza faz com que suas existências possam ser prematuramente encurtadas, além de duras, dolorosas e perigosas. Em suas manifestações subjetivas, o fenômeno provoca nas pessoas

sentimentos de impotência diante de seus destinos, de falta de esperança, de vulnerabilidade, de insegurança e de falta de poder político. Além disso, como a pobreza não se esgota nos aspectos materiais e individuais, mas inclui as relações sociais, como o acesso ao trabalho e à assistência, as abordagens multidimensionais abarcam ainda dimensões sociais e mesmo políticas relacionadas a essa questão (MACHADO DE CODES, 2008, p. 24).

A partir dessa perspectiva, a pobreza é entendida como uma “armadilha da privação” concebida como um amplo conjunto de problemas, constituintes de um emaranhado de fatores que, quando se retroalimentam e se encontram em sinergia, obstaculizam seu combate e sua superação. Desse modo, “o entrelaçamento das diferentes formas de privação evidencia o caráter múltiplo e cumulativo das desvantagens vividas por aqueles grupos desfavorecidos” (HAAN, 1999 apud MACHADO DE CODES, 2008).

Mestrum (2002), citado por Machado de Codes (2008), considera que, implícita ou explicitamente, a multidimensionalidade conseguiu situar as populações pobres dentro de uma alteridade em comparação com o resto da sociedade, afirmando que a “linha” que separa essa população dos ricos não se vincula somente com a renda, senão que involucra diversos elementos interligados, como a saúde, educação, habitação, direitos econômicos e sociais, igualdade de gênero, entre outros. Sendo assim, a autora enfatiza na potencialidade dessa perspectiva de fomentar novos enfoques analíticos (MESTRUM, 2002 apud MACHADO DE CODES, 2008). Acompanhando essa visão, Salama e Destremau (2001), mencionados Machado de Codes (2008), sublinham, como uma das riquezas da multidimensionalidade, o fato que permite estender o campo de análise sobre a pobreza, já que “vá além dos estudos sobre gradações de pobreza, abrindo espaço para o estabelecimento de tipologias, desenvolvidas em termos do cruzamento entre indicadores de condições de existência e de rendimentos” (SALAMA e DESTREMAU, 2001 apud MACHADO DE CODES, 2008, p. 25).

Nesse sentido, Bronzo (2007) ressalta que essa perspectiva permite analisar e caracterizar a pobreza crônica, a qual, em contraposição com a pobreza transitória, além de múltipla, “apresenta gradações, intensidades, níveis e tipos distintos de privações” (BRONZO, 2007, p. 8) que podem influenciar diretamente na sua duração e transmissão intergeracional. Por conseguinte, conhecer as interações entre as diferentes dimensões que formam parte desse fenômeno colabora no desenho de redes de proteção assim como contribui na prevenção da transmissão intergeracional. Citando a Barrientos e Shepherd (2003), a autora salienta que “os pobres crônicos experimentam várias formas de destituição ao mesmo tempo e essas combinações, sempre sujeitas tanto a fatores

estruturais quanto idiossincráticos, configuram situações de perpetuação da pobreza, com crescente bloqueio às oportunidades de escape” (BARRIENTOS e SHEPHERD, 2003 apud BRONZO, 2007, p.8).

Além disso, Bronzo (2007) destaca que a compreensão ampliada do fenômeno da pobreza – a multidimensionalidade - exige contar com um “olhar embasado pela perspectiva da integralidade” (BRONZO, 2007, p.8) que permita reconhecer esses fatores estruturais e idiossincráticos e identificar as diversas combinações de vulnerabilidades apresentadas pelos indivíduos cronicamente pobres, que podem estar associadas a fatores como sua faixa etária e condição de saúde, problemas de seus territórios, *status* social, incorporação adversa no mercado de trabalho, características pessoais (raça, gênero, etc.), etc. A superação da pobreza demanda, conseqüentemente, intervenções que envolvam diversos setores públicos e diferentes atores sociais, promovendo uma atuação conjunta entre iniciativas sociais, de forma tal que a perspectiva da integralidade constitui a base da intersetorialidade. Nesse sentido, a autora sublinha que “a exigência de integralidade na concepção do problema, que advém de uma visão multidimensional da pobreza, se traduz, no plano do desenho de políticas, em intervenções intersetoriais” e daí sua relevância para o presente trabalho (BRONZO, 2007, p.9).

#### 1.2.6. Uma perspectiva crítica sobre a pobreza.

Considera-se importante apresentar também uma abordagem marxiana do conceito de pobreza posto que ocupa um papel central dentro dessa corrente de pensamento, explicando-a a partir da luta de classes e das contradições do Modo de Produção Capitalista (MPC), categorias fundamentais para sua compreensão, até agora não mencionadas nesta seção da dissertação. Siqueira (2012) afirma que, conforme dita abordagem, a pobreza não pode ser entendida de forma isolada, distante da relação social estabelecida pela sociedade capitalista, que é “uma relação entre aqueles que vendem sua própria força de trabalho e aqueles que a compram” (SIQUEIRA, 2012, p.370), configurando-se como uma parte constitutiva do capital (SIQUEIRA, 2012). De modo específico, entende-se que a pobreza não constitui

o resultado do insuficiente desenvolvimento capitalista, nem é o efeito marginal de uma fase de crise. No capitalismo, esse fenômeno é um produto estrutural de seu desenvolvimento (...) a maior riqueza produzida significa maior apropriação privada, e não maior socialização da mesma (SIQUEIRA, 2014, p. 241).

Observa-se então que a pobreza não se encontra associada às carências dos indivíduos, grupos ou regiões determinadas, senão a uma determinação do MPC, que tem como resultado de sua expansão, por um lado, a acumulação da riqueza e por outro, a pauperização absoluta e relativa, fatores que se complementam. A população pauperizada não deve ser qualificada como marginal já que, pelo contrário, ela é funcional ao capital, sendo o excedente populacional - denominado por Marx como o Exército Industrial de Reserva (EIR) - quem se encontra ao serviço de suas necessidades cambiantes, permitindo regular, para seu benefício próprio, os salários assim como os direitos trabalhistas. Desse modo, a presença do EIR “está diretamente vinculada à acumulação de riqueza pelo capitalista, ou seja, quanto maior a potência de acumular de riqueza, maior tende a ser a magnitude do EIR” (SIQUEIRA, 2012, p.371). Ainda, Siqueira (2012) sinaliza que a pauperização, ou pobreza, absoluta pode ser considerada decorrente do desenvolvimento do capitalismo devido a que nesse processo os indivíduos são paulatinamente expulsados do mercado de trabalho, dado que são substituídos por maquinaria ou outros meios de produção, convertendo-se, conseqüentemente, o desemprego em um processo estrutural do sistema capitalista. Vale mencionar que não são somente os desempregados que conformam a pauperização absoluta e, frente aos efeitos do EIR, o trabalhador assalariado, cujo salário e condições laborais se tornam precárias, sofre também desse processo. Por outra parte, a pauperização relativa, de acordo com a autora, se define como o aumento da distância entre a riqueza produzida pelo trabalhador e a parte dessa riqueza por ele apropriada. Em outras palavras, a autora afirma que “a riqueza produzida pelo trabalhador se divide numa parte cada vez maior de mais-valia (apropriada pelo capital) e outra parte, proporcionalmente cada vez menor, que corresponde a seu salário (parte de riqueza produzida que fica com o trabalhador)” e, dessa forma, “ao crescer a riqueza amplia-se necessariamente a pobreza” (SIQUEIRA, 2012, 373) de modo que esse fenômeno, dentro das sociedades capitalistas, não há como ser eliminado.

Assim sendo, Siqueira (2014) sublinha que diversas intervenções públicas sobre as expressões da pobreza, que pretendem seu enfrentamento e eliminação, não alteram o processo de acumulação capitalista e, por conseguinte, operam como “paliativos pontuais” (SIQUEIRA, 2014, p. 242) os quais, mesmo sendo necessários no contexto capitalista, somente atenuam e aliviam seus efeitos, sem impactar nos elementos que a geram. Além disso, a autora sinaliza que muitas das concepções sobre a pobreza, apresentam diferentes equívocos – considerar a pobreza como uma opção pessoal ou

como um “desajuste social” ou patologia ou como uma questão educacional, de falta de capacitação - visto que não consideram as contradições próprias do sistema capitalista.

#### 1.2.7. Exclusão e vulnerabilidade social.

Existem outros conceitos que podem ser considerados fronteira com aqueles sobre pobreza, sendo muitas vezes sobrepostos. Assim, embora não possuam uma única definição e possam ser considerados controversos dentro do debate sobre pobreza, dada a sua generalidade e imprecisão (BRONZO, 2005), conceitos como exclusão e vulnerabilidade social vem se popularizando na medida em que cresce o reconhecimento das múltiplas dimensões que determinam as complexas situações de mal-estar social as quais diversas populações se encontram sujeitas (COSTA ET. AL, 2018) e são recorrentemente mencionados nos documentos analisados neste trabalho.

Bronzo (2005) sinaliza que a noção de exclusão social surge nos anos 60 na Europa e remete, inicialmente, a população que se encontra a margem da prosperidade econômica experimentada nessa época, encontrando-se então por fora da distribuição de benefícios fruto dessa conjuntura favorável. No entanto, a partir da década dos anos 80, essa noção começa a expandir-se e a associar-se com a instabilidade dos vínculos entre os indivíduos e a sociedade, sendo a dimensão do trabalho uma referência central. Assim, a autora destaca que

as mudanças no mercado de trabalho e os processos decorrentes da globalização levam à ampliação do conceito de exclusão para referir-se aos fenômenos provocados pelo desemprego recorrente, de longa duração, pela inserção pouco qualificada de indivíduos no mundo do trabalho, ressaltando as consequências, também sociais, daí advindas (BRONZO, 2005, p.47).

Desse modo, o conceito passa a caracterizar uma situação que afeta a todos os indivíduos em uma sociedade e não exclusivamente a aqueles grupos considerados “periféricos” visto que se vincula com o tema da coesão social, apontando para as fraturas no tecido social e, portanto, para os processos de desintegração social (BRONZO, 2005).

Um autor clássico na discussão a respeito do conceito de exclusão, assim como de vulnerabilidade social, é Robert Castel, quem denomina o processo de exclusão de desfiliação, termo que significa, segundo Kowarick (2003), a “perda de raízes sociais e econômicas e situa-se no universo semântico dos que foram desligados, desatados, desamarrados, transformados em sobrantes, inúteis e desabilitados socialmente” (KOWARICK, 2003, p.73). Essa situação, de acordo com Castel (1997) aparece ao fim de um duplo processo de desligamento, determinado por dois eixos: o mundo do trabalho

e as relações de proximidade (relações familiares, vizinhança, comunitárias, etc.), dentro dos quais são possíveis três tipos de gradações: no caso do mercado de trabalho, se encontra a inserção via emprego estável, o trabalho precário ou a não inserção, ou seja, o desemprego. No caso das relações de proximidade, se destacam as qualificadas como fortes (ancoradas em uma base familiar ou de amigos/as segura), frágeis (vínculos instáveis) ou a falta de relações, que corresponde a situações de isolamento social. Acoplando essas gradações, Castel (1997) estabelece três zonas de inserção na estrutura social: a zona de integração, na qual o emprego é estável e as relações sociais fortes; a zona de desfiliação, caracterizada pelo desemprego e pela perda da vida associativa (isolamento social) e, no meio desses polos, a zona de vulnerabilidade, na qual a inserção ao mundo do trabalho é precária e as relações de proximidade são frágeis. Este modelo deve ser considerado de forma dinâmica e não estática, já que os indivíduos podem transitar estas zonas ao longo de sua vida, particularmente os pequenos trabalhadores intermitentes ou independentes sem reservas econômicas que ocupam a zona de vulnerabilidade, considerada um espaço social de turbulências cuja instabilidade é crônica estando, conseqüentemente, sempre ameaçados de passar para a terceira zona, de desfiliação. Além disso, Castel (1997) distingue uma quarta zona, na qual os indivíduos recebem assistência (subsídios e auxílios públicos) para evitar seu desligamento social e econômico (CASTEL, 1997).

Destaca-se que o conceito de vulnerabilidade constitui um elemento importante do processo de exclusão, permitindo entender a pobreza por meio de outra perspectiva, isto é, focando nas trajetórias dos indivíduos e das famílias susceptíveis a pobreza e suas estratégias para enfrentar a incerteza e a queda de bem-estar (BRONZO, 2005).

Enfatizando nesse conceito, Costa et.al (2018) ressaltam que a conceptualização de Castel dialoga com o conceito de risco social, entendido como uma situação na qual um indivíduo se encontra desprovido das proteções clássicas do mundo do trabalho. Sob outra perspectiva, na definição do Banco Mundial (BM), estabelecida nos anos 90, o conceito de risco social é entendido como contraparte necessária da vulnerabilidade social. Assim, Moser (1998), pesquisadora vinculada ao banco, determina que a vulnerabilidade faz referência a situações de mal-estar social de indivíduos e famílias procedentes “da privação de “ativos” materiais e simbólicos (emprego, moradia, capital humano, capital social, entre outros), ou de incapacidade para manejar adequadamente os ativos que possuem, diante de situações de risco” (MOSER, 1998 apud COSTA ET. AL, 2018, p. 13). Nesta visão, os riscos são mais amplos, podendo ser tanto sanitários

(doenças, epidemias, acidentes, etc.), ligados ao ciclo de vida (nascimento, maternidade, velhice, etc.), ambientais (poluição, desastres nucleares, etc.), naturais (terremotos, inundações, etc.) sociais (violência, exclusão, etc.), econômicos (crises financeiras, choques de mercado, etc.) ou políticos (discriminação, perseguição, revoltas, etc.) (COSTA ET. AL, 2018 e BRONZO, 2005).

### 1.3. A intersetorialidade: o que diz a literatura?

Apesar do crescente interesse pelo tema da intersetorialidade no âmbito acadêmico, destaca-se a imprecisão teórica existente em torno do conceito. Dubois, St-Pierre e Veras (2015), procurando contribuir para seu esclarecimento, realizam uma ampla revisão bibliográfica a partir da qual identificam que diversos termos (ação intersetorial, colaboração intersetorial, políticas intersetoriais, entre outros) são utilizados indistintamente para referir-se à intersetorialidade. De igual modo, Do Carmo e GuizarDO (2017) ressaltam que, segundo o campo disciplinar ao qual se relaciona, a intersetorialidade é considerada uma estratégia ou um processo bem como uma abordagem ou um paradigma. Sendo assim, o reconhecimento da polissemia do termo, definido por distintas áreas de conhecimento dentro do campo social, constitui o ponto de partida da seguinte seção desta dissertação (DO CARMO E GUIZARDO, 2017 e DUBOIS, ST-PIERRE, VERAS, 2015).

A reflexão aqui apresentada começa pela discussão a respeito da interdisciplinaridade. Primeiramente, cabe destacar que, com o surgimento da denominada “ciência moderna”, o paradigma cartesiano – introduzido nos séculos XVI e XVII - se posiciona exitosamente como forma de produzir conhecimento. Esse paradigma supõe a fragmentação, de caráter artificial, da realidade estudada, visto que implica sua decomposição, a qual é efetivada a partir de outra de suas características, a disciplinaridade. Conseqüentemente, segundo Almeida Filho (2000), a expansão institucional da ciência produz campos disciplinares “cada vez mais rigorosamente delimitados, como se fossem territórios inexplorados, demarcados e apropriados pelos seus desbravadores” (ALMEIDA FILHO, 2000, p. 15). Contudo, no decorrer do tempo, começam a evidenciar-se as limitações dessa organização convencional da ciência, dado que provoca uma intensa especialização disciplinar, simplifica realidades complexas e promove práticas sociais fragmentadas. Assim, conforme Almeida (2000), surge a necessidade de estabelecer abordagens integradoras, tais como a multiprofissionalidade,

a multidisciplinaridade, a interdisciplinaridade, a transdisciplinaridade, entre outras. Esses conceitos apresentam, certamente, suas diferenças teóricas, porém, a autora constata que, como base comum, consideram que o conhecimento da realidade do mundo não se limita ao olhar de um pesquisador só, nem a perspectiva de uma única disciplina (ALMEIDA, 2000 e ALMEIRDA FILHO, 2000).

Acompanhando essa perspectiva, Junqueira (2000) afirma que “as mudanças que vêm ocorrendo no mundo moderno introduzem um novo modo de pensar, bem como de construir a ciência “(JUNQUEIRA, 2000, p. 41) e, portanto, resulta necessária uma nova perspectiva, que busque romper com a lógica parcializada existente na organização e produção do saber e reconheça o caráter interdependente e interligado dos problemas sociais, derivando assim na ideia da interdisciplinaridade, definida pelo autor como as relações entre diversos saberes orientados para uma prática (JUNQUEIRA, 2000). Por conseguinte, destaca-se que a interdisciplinaridade constitui uma referência necessária para a intersetorialidade, já que expressa a relevância de contar com a visão integradora e não parcializada de saberes, particularmente no momento de abordar questões complexas, promovendo a conexão, em contraposição ao isolamento, entre as disciplinas e práticas vinculadas ao campo social (JUNQUEIRA, 2000).

Por sua vez, Inojosa (2001) considera, igualmente, que o formato convencional da ciência gera clausuras setoriais, o qual significa que as disciplinas se fecham em si mesmas, produzindo saberes de maneira isolada e com a pretensão de esgotar as questões, de forma tal que não conseguem captar o que está tecido em conjunto, em outros termos, o complexo e diverso. Assim, a autora introduz a questão da transdisciplinaridade, cuja base se encontra na teoria da complexidade, que trabalha com a compreensão da diversidade, buscando superar a fragmentação do conhecimento. A intersetorialidade, ou a transetorialidade, termo preferido pela autora, constitui a expressão, no campo das políticas públicas e das organizações, da transdisciplinaridade, que é discutida no âmbito do conhecimento científico. Inojosa (2001) opta por utilizar o prefixo “trans”, sublinhando que “a crítica ao prefixo “inter” é que ele poderia significar apenas a proximidade de saberes isolados, sem daí gerar novas articulações” (INOJOSA, 2001, p. 103). Segundo a autora, intersetorialidade e transetorialidade se encontram na literatura especializada com o mesmo sentido (INOJOSA, 2001).

A partir disso é possível incursionar na conceitualização da intersetorialidade, focando na perspectiva apresentada pelo âmbito da gestão pública, o qual se interessa pela introdução e operacionalização do conceito de intersetorialidade no contexto das políticas

sociais. Assim sendo, primeiramente, é exposto com maior profundidade o pensamento de Junqueira (1998, 2000 e 2004) e Inojosa (1998, 2001), ambos autores destacados nessa área.

De modo específico, Junqueira (2000, 2004) considera que a ação intersetorial constitui uma nova forma de abordar e resolver as problemáticas que afetam a população de um determinado território, apontando para uma visão integrada dos problemas sociais bem como das soluções. Desse modo, o autor determina que “a intersetorialidade incorpora a ideia de integração, de território, de equidade, enfim, dos direitos sociais” (JUNQUEIRA, 2000, p. 42). Aprofundando nessa consideração, vale ressaltar, primeiramente, que a complexidade da realidade social exige, para o autor, uma visão que não se esgota no âmbito de uma única política social. Por isso, a ideia de integração indica que a intersetorialidade procura transcender um único setor social na sua abordagem e alcançar um efeito sinérgico no tratamento de situações complexas, a partir da articulação de saberes e experiências no planejamento, implementação e avaliação de ações e serviços públicos. Essa abordagem implica apreender os problemas sociais no lugar em que eles se manifestam e, sendo assim, a cidade – definida territorial e socialmente - constitui o espaço privilegiado para executar ações interssetoriais, já que é onde se concretiza e materializa a integração das políticas sociais. Ainda, Junqueira (2004) ressalta que a cidade, entendida “como protagonista política, como arena de negociação e de salvaguarda dos interesses dos cidadãos, não pode encarar de maneira fragmentada e setorializada os problemas sociais que emergem em seu espaço geográfico” (JUNQUEIRA, 2004, p. 27) tornando necessária uma nova forma de gestão com base na intersetorialidade, a qual envolve, além das políticas sociais, elementos vinculados a cidade como a infra-estrutura e o ambiente os quais influenciam a organização e relação entre os diferentes segmentos da população. Consequentemente, essa nova forma de gestão permite considerar ao cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas e superar a fragmentação das políticas públicas e sociais (JUNQUEIRA, 2000, 2004).

Dentro de sua perspectiva, o autor introduz outro conceito fundamental para sua análise: a descentralização. Definido por Junqueira (1998) como um processo de transferência de poder de decisão do nível central em direção aos níveis periféricos, a descentralização se associa igualmente com a discussão sobre democratização e participação, já que pode, potencialmente, redefinir as relações entre o Estado e a sociedade civil. Além disso, Junqueira (2004) considera que a descentralização inclui a

transferência de competências das organizações estatais para instituições prestadoras de serviços sociais. Isso deriva em parcerias com organizações do chamado terceiro setor, capazes de responder as demandas sociais da população desenvolvendo ações e projetos intersetoriais. Em consequência, o autor sinaliza que as ações intersetoriais não se encontram limitadas a uma organização pública ou uma política social específica e, pelo contrário, abrangem várias organizações da esfera pública ou privada podendo constituir, dessa forma, uma rede que conseguiu estabelecer acordos de cooperação e reciprocidade (JUNQUEIRA, 1998, 2004).

Contudo, para que a intersetorialidade ultrapasse o discurso, ganhe concretude e seja aplicável, é necessária uma transformação das práticas e da cultura das organizações gestoras das políticas sociais assim como das relações dos atores que formam parte dessas organizações e dos grupos sociais externos, porém, influentes, com o objetivo de gerar uma visão compartilhada a respeito da realidade na qual procuram intervir (JUNQUEIRA, 2004).

Indagando nas contribuições de Inojosa (1998, 2001) é preciso apontar, em primeiro lugar, a concepção da autora em relação a estrutura tradicional do aparato governamental. Segundo Inojosa (1998) essa estrutura apresenta: uma hierarquia vertical e piramidal, uma divisão setorial por áreas de especialização - o qual reflete as clausuras das disciplinas no campo do conhecimento científico - e um conjunto de práticas de trabalho tais como a centralização decisória, o planejamento normativo, a dicotomia entre planejamento e execução, a ocultação de informações, a formalização excessiva e a separação do cidadão em relação com a esfera estatal, o que autora entende dificulta o controle social. Além disso, Inojosa (2001) adiciona que essa estrutura, em todos os níveis de governo, é objeto de loteamento político-partidário, assim como dos grupos de interesse e corporações, e com cada nova gestão, ela é repetidamente loteada em função deles. É importante perceber então que

esses fatores, que decorrem de escolhas político-partidárias, fizeram com que a estrutura governamental, que deveria ser cooperativa, no sentido de melhorar a qualidade de vida das pessoas, seja de fato competitiva (INOJOSA, 2001, p. 104).

Essa lógica de organização, ressalta Inojosa (2001), não tem nada a ver com necessidades e expectativas dos cidadãos, resultando, de certa forma, em uma incompatibilidade com a complexidade de suas demandas as quais, a autora destaca, dependem das características socioeconômicas e culturais de cada pessoa ou grupo social,

guardando relação com espaço geográfico onde vivem. Sendo assim, o aparato governamental, concebido como uma “pirâmide fatiada” (INOJOSA, 2001, p. 104) não consegue estabelecer as condições necessárias para a promoção do desenvolvimento social (INOJOSA, 2001). Portanto, assim como Junqueira, a autora considera necessária uma mudança no campo da organização governamental, que lhe permita adotar uma nova postura frente aos problemas e necessidades sociais. Desse modo, a intersectorialidade, ou transectorialidade, apresenta-se como uma nova dinâmica para a organização governamental, sendo definida como a “articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (INOJOSA, 2001, p.105). A intersectorialidade supõe, então, mais do que justapor projetos cuja formulação e execução continua setorializada, afetando, conseqüentemente, a ação do Estado. Isso é acompanhado por dois elementos considerados fundamentais para a realização e avaliação de políticas, programas ou projetos intersectoriais: a focalização territorial, em diferentes segmentos populacionais e a preocupação com os resultados e impactos, realçando a importância de monitorar as ações públicas (INOJOSA, 2001).

Considera-se relevante, então, chamar a atenção a um elemento que tanto Junqueira como Inojosa mencionam nas suas análises e que é fundamental no estudo na intersectorialidade no caso uruguaio: a dimensão territorial. Nesse sentido, Do Nascimento (2010) sinaliza as contribuições de alguns autores em relação a essa dimensão. Entre eles, se encontram Koga (2003), Ribeiro (2007) e Sposati (2006) os quais, conforme a autora, indicam que o território local constitui o espaço privilegiado para a articulação de políticas públicas, particularmente políticas urbanas e sociais, já que acreditam é importante a presença e valorização dos sujeitos que são atendidos por essas políticas. Além disso, a autora detalha o pensamento de Koga (2003) quem considera que a intersectorialidade possibilita articular políticas sociais, urbanas e econômicas para que atuem de forma conjunta nos territórios considerados prioritários (DO NASCIMENTO, 2010 e KOGA, 2003 apud DO NASCIMENTO, 2010).

Sob outra perspectiva analítica, mas ainda no campo da gestão pública, resulta imprescindível apresentar o pensamento de Cunill-Grau (2014). Conforme a autora, a intersectorialidade é recorrentemente apresentada como a nova promessa em matéria gestão social. Não obstante, ela destaca a existência de diferentes significados do conceito, apontando, por um lado, para o ponto de vista que remete as lógicas de ação coletiva, no qual a intersectorialidade alude as relações entre o setor público, o setor

privado, o setor mercantil e as comunidades, envolvendo o estudo das diferentes modalidades de associações público-privadas. Por outro lado, um segundo ponto de vista remete ao conhecimento especializado, que se expressa dentro do aparato governamental por meio de sua organização em setores, entendendo a intersectorialidade como a relação entre esses setores, seja educação, saúde, assistência social etc. (CUNILL-GRAU, 2014).

Segundo Cunill-Grau (2014), no que refere as associações público-privadas, a intersectorialidade tende a estar vinculada a melhoria na provisão de determinados serviços públicos deixando de lado, dessa forma, a ação pública unilateral. No entanto, no caso da relação entre os setores governamentais, o foco vai além do desempenho dos serviços públicos, embora também o inclua, e se coloca na solução do problema que se pretende enfrentar, particularmente em aqueles julgados multicausais e multidimensionais, já que a integração setorial pode melhorar sua abordagem integral. Isso significa que, a partir da busca pela integralidade no tratamento de um determinado problema ou situação social, a relação entre setores governamentais se torna uma questão central. Consequentemente, os setores de governo não devem apenas fornecer seus serviços a um mesmo público específico, senão que, de forma articulada, atender as complexas, diversas e multicausais necessidades sociais, atuando em conjunto para assim lograr uma mudança a respeito da situação inicial. Essa perspectiva da intersectorialidade, a qual refere apresentada por Cunill-Grau (2014), é central para a presente investigação (CUNILL-GRAU 2014).

Assim, a reflexão em torno da intersectorialidade tem sido articulada, de acordo a autora, a partir de dois premissas fundamentais. A primeira, como já foi mencionado, supõe que a integração setorial possibilita a obtenção de soluções integrais. Essa premissa é acompanhada por um fundamento de caráter político que expressa a ideia de que as políticas públicas que procuram uma abordagem integral dos problemas sociais devem ser formuladas ou implementadas de forma intersectorial. A segunda considera que a integração entre setores favorece que as diferenças entre eles possam ser usadas produtivamente para resolver problemas sociais. O fundamento que sustenta essa premissa é de caráter técnico: a intersectorialidade cria melhores soluções aos problemas sociais (em comparação com a setorização), dado que admite compartilhar saberes, experiências, recursos financeiros etc., existentes em cada setor. De acordo com Cunill-Grau (2014) é o fundamento político que outorga especificidade a intersectorialidade, visto que a vincula com a transformação das iniciativas públicas com a intenção de viabilizar uma mudança integral nos sujeitos sociais. Com base nesse entendimento, a intersectorialidade pode ser diferenciada de outros conceitos mencionados

recorrentemente no âmbito da gestão pública, tal como a transversalidade, a qual não busca substituir as estruturas setoriais, caracterizando-se como um instrumento intraorganizativo, que afeta particularmente o desenho dos objetivos, planejamento e avaliação de políticas sociais, mas não a sua operacionalização. Do mesmo modo, a autora sinaliza que intersetorialidade é comumente considerada como um sinônimo da coordenação interinstitucional e, embora ela seja uma ferramenta útil e necessária na implementação de políticas públicas porque permite evitar que se produzam redundâncias ou inconsistências, não garante a integração setorial (CUNILL-GRAU, 2014).

Considerando essas múltiplas perspectivas que vêm sendo construídas na literatura em torno ao conceito de intersetorialidade, destacam-se, neste estudo, as seguintes dimensões analíticas:

- **Dimensão cognitiva:** remete a como as questões que são objeto de intervenções públicas são compreendidas e como essa compreensão é pautada em abordagens específicas. Sendo assim, com a introdução da intersetorialidade, interessa a adoção de princípios claros e comuns e de uma visão - mais ou menos- integrada e integral dos problemas públicos e, a partir dessa visão, de abordagens – mais ou menos – interdisciplinares, que articulem saberes e perspectivas. Além disso, inclui a compreensão dos profissionais de seu papel e atribuições e de suas possibilidades de intercâmbio e colaboração no contexto de equipes multiprofissionais.
- **Dimensão política:** focada na vontade política do governo na promoção da uma abordagem intersetorial, nas relações entre os atores que formam parte de diferentes setores públicos (competitivas/cooperativas) e nos incentivos existentes para promover uma nova lógica de ação entre eles.
- **Dimensão institucional e de gestão:** refere-se a estrutura organizativa interna dos setores públicos e aos espaços de pactuação e articulação entre eles assim como a construção de um planejamento integrado (desenho em conjunto, orçamento integrado, monitoramento e avaliações comuns) e as estratégias de coordenação intergovernamental das ações.
- **Dimensão territorial:** aponta para os espaços geopolíticos onde as questões objeto de políticas públicas são construídos, se materializam e emergem.

#### 1.4.Referencial teórico: a abordagem institucionalista.

A presente dissertação se sustenta em elementos que orientam uma abordagem institucionalista de análise de políticas públicas e, portanto, é necessário explicar sua pertinência analítica. Nas ciências sociais, conforme Chechi e Grisa (2019) se observa, a partir do último quarto do século XX, uma virada institucionalista, na qual o papel das instituições é utilizado como elemento explicativo dos diferentes processos sociais e políticos. Essas instituições são, segundo as autoras, referidas através de diferentes termos, entre eles: ambiente institucional, arranjo institucional, institucionalidades, inovação institucional ou marco institucional (CHECHI e GRISA, 2019).

De modo específico, o trabalho utiliza insumos teóricos do institucionalismo (ou neo-institucionalismo) histórico, o qual coloca as instituições no centro da análise, considerando que elas operam como condicionantes das estratégias dos atores políticos e sociais e, ao mesmo tempo, são o resultado de deliberações, conflitos e escolhas. Nesse sentido, Marques (1997) assegura que essa corrente analítica reconhece a relevância tanto das instituições como dos atores, destacando a importância das relações de poder e da forma como esse poder é distribuído entre os atores, delimitando e estruturando sua atuação (MARQUES, 1997).

Ademais, segundo Sanders (2008), citado por Chechi e Grisa (2019), o neo-institucionalismo histórico se caracteriza pelo interesse por explicar a construção, manutenção e adaptação das instituições valorando, dessa forma, sua trajetória, visto que elas podem “fossilizar-se” (HATTAM, 1993) ao longo do tempo, convertendo-se em visões de mundo que são continuamente disseminadas (SANDERS, 2008 apud CHECHI e GRISA, 2019). Consequentemente, as instituições são “compreendidas enquanto um processo com dimensões históricas de causalidade: não se trata só de olhar o passado, mas de olhar processos ao longo do tempo e do espaço, de forma conjuntural” (BARBOSA, 2018, p. 20). Sendo assim, dois conceitos importantes dessa corrente e aplicados neste trabalho são, primeiramente, a dependência da trajetória (*path dependence*), o qual pode ser considerado como o processo de retroalimentação positiva dentro de um sistema político, ou seja, o processo pelo qual uma decisão ou evento passado alimenta ou influencia uma decisão presente. Da mesma forma, de acordo com Pierson e Skocpol (2008), o segundo conceito a destacar é a conjuntura crítica, período histórico no qual ocorrem mudanças institucionais significativas, sendo os resultados

dessa conjuntura os que geram mecanismos de retroalimentação que reforçam a repetição de um padrão específico no futuro (PIERSON e SKOCPOL, 2008).

Refletindo a respeito da institucionalidade em torno da gestão das políticas sociais, Repetto em Chiara e Di Virgilio (2009) começa afirmando que a vida política, que processa a complexidade pública e se traduz na gestão dessas políticas, não funciona no vácuo e que as formas como são agregados e desagregados os interesses, organizados os conflitos e negociadas as trocas de recursos encontram-se delimitadas por um tecido de mecanismos historicamente configurados, denominado o marco institucional. O autor considera que esse marco constitui um aspecto central da dinâmica política, particularmente quando é entendido a partir do ciclo das políticas públicas, visto que a interação entre os diferentes atores interessados em um assunto público, participando na identificação de um problema e na formulação de uma política pública, ocorre de forma institucionalizada, dentro desse marco de regras de jogo (instituições) (REPETTO em CHIARA e DI VIRGILIO, 2009).

Assim, Subirats e Gomà (1999), citados por Repetto em Chiara e Di Virgilio (2009), consideram que as instituições estruturam o jogo estratégico gerado em torno de diferentes problemáticas públicas, mas não constituem o jogo em si. Isso significa que o papel das instituições é enquadrar o agir dos atores políticos, os quais buscam influir e dirigir a quem conta com poder decisão nos diversos campos de intervenção estatal. Vale mencionar que constituir-se um ator político implica assumir determinado protagonismo dentro da esfera pública e, para isso, é necessário possuir importantes dotações de poder que permitam a materialização de seus interesses e de sua ideologia em ações estatais concretas. Explicando esses recursos, Repetto em Chiara e Di Virgilio (2009) sinaliza quatro tipos, baseados em aspectos considerados substantivos da vida pública: recursos políticos (apoio da cidadania, dos grupos de interesse e das lideranças políticas, autoridade formal e informal, mobilização e ação coletiva e capacidade de negociação); recursos econômicos (orçamento ou dinheiro para influir na agenda pública); recursos técnico-administrativos (autorização legal, organização, informação e capacidade para processá-la e expertise burocrática) e recursos ideológicos (ideias e valores com legitimidade social e prestígio moral) (SUBIRATS e GOMÀ apud REPETTO em CHIARA e DI VIRGILIO, 2009 e REPETTO em CHIARA e DI VIRGILIO, 2009).

Dentro dessa institucionalidade política, conforme Repetto em Chiara e Di Virgilio (2009), existem institucionalidades específicas, como a institucionalidade social,

diferenciada segundo seu domínio temático. A definição desse autor é a que orienta a interpretação utilizada neste trabalho.

o conjunto de regras de jogo formais e informais (incluindo as rotinas e costumes organizacionais) que são colocadas em funcionamento para processar e priorizar os problemas sociais, ao mesmo tempo que enquadram o conteúdo e a dinâmica administrativa e política das políticas sociais. Para todos os envolvidos, a institucionalidade social representa um agrupamento de incentivos que estrutura seus limites e oportunidades de negociação e ação, mas que não fecha as possibilidades de avanço em transformações mais ou menos amplas dessa institucionalidade (REPETTO, 2004 em REPETTO em CHIARA e DI VIRGILIO, 2009, p. 153)

Repetto em Chiara e Di Virgilio (2009) enfatiza que, além da construção de institucionalidade em torno as questões sociais, é importante focar na qualidade, dado que entende que a forma como se enfrentam os problemas sociais, em outros termos, a própria gestão social, se encontra condicionada pela qualidade da institucionalidade social. O autor propõe um modelo conceitual específico, apresentado no quadro 2, no qual se observam dois tipos ideais de institucionalidade social.

Quadro 2: Tipos ideais de institucionalidade social.

<b>Institucionalidade social de baixa qualidade.</b>	<b>Institucionalidade social de alta qualidade.</b>
Estrutura de oportunidades fechada, permite somente recepção de demandas sociais de grupos poderosos.	Canais abertos a recepção real e não apenas discursiva das demandas dos grupos mais desfavorecidos da sociedade.
Amplios margens de discricionariade por parte dos tomadores de decisão.	Os tomadores de decisão atuam de acordo com o marco de deveres e responsabilidades que deriva do sistema de direitos, cujo cumprimento é efetivo.
Regras formais difusas ou até ausentes, em relação com a definição (ou indefinição) de responsabilidades em matéria social.	Regras claras a respeito de quem faz o que no campo da política social, segundo as capacidades comparativas de cada ator envolvido.
Regras informais que sustentam e reproduzem o clientelismo.	Regras informais que favorecem a inovação e a criatividade na gestão social.
Escassos incentivos (ou ausência de eles) para a prestação de contas.	Adequados e transparentes sistemas de prestação de contas e critérios claros para definir recompensas e punições.
Regras difusas e/ou ambíguas em relação a operação dos programas e intervenções concretas.	Regras claras e conhecidas por todos os envolvidos, que definem com precisão os aspectos operativos da gestão social.

Fonte: Elaboração própria a partir de Repetto em Chiara e Di Virgilio, 2009, p.154-155.

Aprofundando na estrutura de regras formais e informais que configuram a institucionalidade, Repetto em Chiara e Di Virgilio (2009), citando a Acuña y Tommasi (1999), distinguem entre regras R1, R2 e R3, as quais incidem de forma diferente na gestão social: R1 são as regras de primeiro nível, as quais se vinculam com o conjunto de rotinas ou normas que afetam os resultados ou conteúdo de uma política social pontual. R2 são as regras de segundo nível, que determinam as R1, por exemplo, como regras formais, as normativas que identificam os tomadores de decisão ou, como regras informais, a inclusão de certos atores na discussão sobre o formato ou natureza da R1, apesar de não contar com autoridade legal para isso. Finalmente, as R3 definem quem e como são feitas as regras em términos gerais, definindo processos de participação política na esfera pública e o vínculo entre o Estado, regime político, sociedade e mercado (REPETTO em CHIARA e DI VIRGILIO, 2009).

Assim, focando no tema da pesquisa, entende-se que o papel das instituições é fundamental, já que elas podem operar como facilitadoras ou constritoras da

intersectorialidade. Ao longo do trabalho, a análise da institucionalidade social se enfoca em determinados elementos concretos: nos “arranjos comuns de governança” (CUNILL-GRAU, 2014), que supõem espaços institucionais específicos, implementados de forma descentralizada, que reúnem aos setores envolvidos no desenvolvimento de ações intersectoriais em matéria social, focando em suas características e capacidades atribuídas. Além disso, um elemento analítico importante do estudo é a trajetória histórica de construção da institucionalidade social, considerando que constitui um processo em que as conjunturas previas condicionam as ações sociais estabelecidas.

## 2. EXPERIÊNCIAS INTERSETORIAIS NOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL LATINO-AMERICANOS.

Cecchini e Martínez (2011) afirmam que América Latina apresenta uma grande diversidade no que se refere aos tipos de proteção social, os quais são o resultado dos diferentes processos históricos experimentados por cada país ao longo do tempo. Esses processos resultam em diferentes modelos de Estado de Bem-Estar Social, definidos pelas autoras a partir de Filgueira e Filgueira (2002): o “universal estratificado” (Argentina, Chile e Uruguai) presente em países nos quais a proteção social se vincula com o acesso ao mercado de trabalho formal; o “regime dual” (Brasil e México) existente em países com uma importante heterogeneidade em relação a sua distribuição territorial, recursos e níveis de proteção entre regiões geográficas e o “regime de exclusão” (Bolívia, Equador, O Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana) visível em países nos quais as elites tem, historicamente, se beneficiado dos recursos públicos e estatais sem que exista nenhum tipo de redistribuição. Conforme as autoras, a multiplicidade de situações demonstra as diferentes visões acerca do papel do Estado, no que concerne a proteção social, frente a outros atores como o mercado, a família e a sociedade civil. Assim sendo, como consequência do protagonismo adquirido por diversos pensamentos econômicos e sociais em diferentes períodos históricos, o tratamento dos temas sociais, a ênfase e prioridades assignadas, se vem alteradas ao longo do tempo. E, ainda que não seja possível realizar considerações homogêneas a respeito de cada país, Cecchini e Martínez (2011) apontam para três momentos históricos que consideram reunir os traços particulares da proteção social na América Latina. Esses momentos são brevemente apresentados, enfatizando a análise do campo da assistência social (CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011).

Uma primeira etapa, que se inicia no século XIX e avança até as primeiras décadas do século XX, se caracteriza, no campo social, pela conformação das sociedades nacionais, por meio da configuração de um sentido de pertinência dos cidadãos, e pela caridade, sendo a atenção aos problemas sociais, por meio de dispositivos assistenciais, entendida como uma ação humanitária executada, principalmente, por organizações da sociedade civil e a igreja. Desse modo, a política social se encontra pouco institucionalizada, não secularizada e financiada pelas elites políticas, sociais e econômicas (CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011).

A segunda etapa, a qual surge com a crise do ano 1929 e continua até a década de 1980, se apoia no modelo de substituições de importações e no crescimento interno e promove a planificação estatal e central. Sendo assim, se desataca a organização burocrática do modelo de gestão social e o impulso governamental por desenvolver políticas especializadas, embora existam problemas de coordenação dentro do aparato público que dificultam sua capacidade para conseguir intervir de forma integral no campo social. Ainda assim, Andrenacci e Repetto em Molina (ed.) (2006) consideram que nessa etapa se produz uma ruptura com os mecanismos institucionais controlados pelas elites, tendo grande repercussão a intensa pressão exercida pelos grupos sociais, como os sindicatos. Contudo, Cecchini e Martínez (2011) destacam as limitações em termos de cobertura, sendo priorizados a população assalariada, a classe média e os setores sociais organizados, dando lugar a estratificação dos benefícios sociais assim como a divisão da sociedade entre trabalhadores formais e informais, rurais e urbanos. No caso da assistência social, ela é parcialmente estatizada, limitando-se a situações de caráter emergencial, por meio da prestação de subsídios para garantir o acesso a alimentos e combustíveis, existindo alguns programas de transferências destinados a grupos vulneráveis como as pessoas com deficiência (ANDRENACCI e REPETTO em MOLINA (ED.) 2006 e CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011).

Iniciada a década de 1980, período condicionado pela crise da dívida, é posta início a terceira etapa, a qual se caracteriza por seu enfoque neoliberal, com reformas marcadas pela disciplina e a austeridade fiscal, orientadas a reduzir a inflação e estimular o crescimento econômico, desconsiderando, contudo, a desigualdade na distribuição da renda existente na região. Como resultado, é incorporada uma lógica de mercado na gestão dos serviços sociais, favorecendo a descentralização, a externalização ou terceirização desses serviços e a competição entre os oferentes (públicos e privados), fomentando assim o estabelecimento de redes de segurança, como os Fundos de Inversão Social (FIS) que dominam o campo social nessa época (CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011). De modo específico, Acuña e Repetto (2006) mencionam que esses mecanismos, originalmente chamados de “Emergência” e posteriormente de “Investimento”, funcionam por fora das estruturas institucionais tradicionalmente responsáveis da área social e, portanto, são considerados mais ágeis que os ministérios setoriais, operando segundo a demanda, por meio de, na maioria dos casos, recursos externos, e contando com diversos objetivos, como a criação de emprego, construção de infraestrutura social para áreas pobres, fortalecimento de governos locais, comunidades e organizações não

governamentais e promoção do capital social. Entretanto, os autores ressaltam que os fundos experimentam diversos desafios, por exemplo, sua difícil complementaridade com a administração pública e com os ministérios setoriais, perdendo assim seu papel dominante dentro da institucionalidade social depois da década de 1990 (ACUÑA e REPETTO, 2006).

A política assistencial deste período envolve, também, o aumento, de forma rápida e desorganizada, de ações focalizadas nas populações pobres, devido à preocupação com desenvolver uma gestão eficiente e a necessidade de racionalizar os recursos, que são escassos, posto que a disciplina fiscal é considerada uma prioridade. De modo igual, Andrenacci e Repetto em Molina (ed.) (2006) apontam que a noção de “combate à pobreza” constitui uma limitação estratégica, considerada uma política viável e de baixo custo. Do ponto de vista da institucionalidade, Acuña e Repetto (2006) destacam que, frente a falta de uma instituição que englobe essas ações, diversos organismos estatais assumem a responsabilidade dos programas sociais focalizados, provocando transformações significativas nas práticas organizacionais de ministérios que geralmente não executam esse tipo de intervenções e cuja gestão e práticas cotidianas não se ajustam aos desenhos e dinâmicas desses programas, onde coparticipam atores públicos e privados e existe uma versatilidade de metodologias de trabalho (ACUÑA e REPETTO, 2006; ANDRENACCI e REPETTO em MOLINA (ED.), 2006 e CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011).

Com a chegada do século XXI, conforme Barrientos (2012), a proteção social latino-americana experimenta importantes transformações, que se observam, particularmente, na expansão, diversificação e institucionalização da assistência social. Essas transformações são fruto das intensas críticas aos resultados das reformas neoliberais implementadas no período anterior as quais, segundo Repetto (2010a), revelam os limites da oferta programática desenvolvida frente as problemáticas sociais (desarticulada e com escassa cobertura) assim como a crescente desproteção, além do grau de formalidade de suas relações laborais, dos trabalhadores e a fragmentação e perda de qualidade dos serviços sociais tradicionais. Além disso, as críticas coincidem, em muitos casos, com uma liderança política que promove um Estado mais presente, com maiores capacidades para intervir no desenvolvimento econômico e social dos países. Inicia-se então um processo de revisão das estratégias utilizadas previamente na hora de enfrentar problemas como a pobreza e desigualdade no continente, buscando dessa forma

responder a sua persistência e crescente complexidade (BARRIENTOS, 2012 e REPETTO, 2010a).

Sendo assim, são promovidos novos enfoques no contexto da proteção social latino-americana, existindo, a partir dos anos 2000, uma tendência, embora não uniforme, em razão dos diferentes contextos institucionais, da orientação ideológica dos partidos políticos no governo e dos graus de influência dos organismos internacionais, a adotar o enfoque baseado em direitos (CUNILL-GRAU, REPETTO e BRONZO em CECCHINI ET. AL (ED.), 2015).

Conforme Cecchini e Rico em Cecchini et.al (ed.) (2015), o enfoque centrado em direitos contribui a fomentar a cidadania social, a qual se encontra fortemente associada a coesão social e a igualdade e constitui um parâmetro fundamental da vida democrática. Da mesma forma, esse enfoque estabelece um marco conceitual para planificação de políticas de corte social, as quais devem facilitar a população um maior desfrute de seus direitos, garantindo que sejam socialmente protegidos e compensados frente a situações de risco ou vulnerabilidade social, sendo isso imperativo a condição própria de cidadania e não só uma conquista social ou benefício obtido graças ao governo atualmente no poder. Nesse sentido, Abramovich (2006) em Repetto (2010a) ressalta que os indivíduos ou grupos com necessidades sociais não resolvidas são titulares de direitos e, portanto, obrigam ao Estado. Por conseguinte, introduzir a perspectiva centrada em direitos implica transformar a lógica dos processos de elaboração de políticas públicas, já que exige passar de uma concepção de pessoas com necessidades que solicitam ser assistidas para sujeitos com direitos que demandam determinadas prestações e serviços estatais (ABRAMOVICH, 2006 apud REPETTO, 2010a e CECCHINI e RICO CECCHINI ET. AL (ED.), 2015).

A partir de Sepúlveda (2014), Cecchini e Rico em Cecchini et.al (ed.) (2015) distinguem seis elementos essenciais das políticas de proteção social baseadas em um enfoque de direitos: igualdade e não discriminação; integralidade; institucionalidade; participação; transparência e acesso à informação e prestação de contas. Desses elementos, é fundamental apontar para a noção de integralidade. De acordo com as autoras, é necessário considerar a interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos para, desse modo, sustentar um enfoque integral das políticas de proteção social. A fragmentação institucional e a pouca coordenação entre políticas, atores e níveis de governo contribuem com a potencial ineficiência das intervenções públicas e a vulneração

dos direitos da população. Nesse sentido, Cecchini e Rico em Cecchini et.al (ed.) (2015), consideram que

para que as políticas e programas de proteção social sejam eficazes e em conformidade com os direitos humanos, devem fazer parte de estratégias nacionais que promovam uma visão multidimensional do bem-estar e uma coordenação efetiva entre atores, superando a lógica institucional setorializada (CECCHINI e RICO em CECCHINI e RICO, 2015, p. 336).

Esse elemento implica a reconceptualização dos assuntos públicos, existindo, de acordo com Cunill-Grau, Repetto e Bronzo em Cecchini et.al (2015), um consenso a respeito do reconhecimento da multidimensionalidade das problemáticas sociais, tais como a pobreza, a vulnerabilidade, a exclusão e a desigualdade, abordando-as como uma unidade, e da importância de compreender sua complexidade no momento de desenvolver políticas de proteção social. Assim, assumir um enfoque baseados em direitos e adotar uma concepção integral da proteção implica mudanças no conteúdo das políticas como na gestão operativa. Aprofundando esse aspecto, Cunill-Grau, Repetto e Bronzo em Cecchini et.al (ed.) (2015), afirma que:

uma gestão adequada da proteção social não será capaz de avançar com êxito se repousa unicamente na lógica setorial da organização e gestão da administração pública, que, por definição, só permite intervenções parciais sobre a complexidade social (CUNILL-GRAU, REPETTO e BRONZO em CECCHINI e RICO (ED.),2015, p. 410).

Esse marco interpretativo coloca o foco nas relações intergovernamentais dos sistemas de proteção social e nas dificuldades que o Estado possui para enfrentar de modo setorial problemas que requerem intervenções comuns, por meio de um olhar pautado pela integralidade (BRONZO, 2007 e REPETTO, 2010a). À vista disso, as respostas públicas que se pretendem integrais necessitam, dentro de suas condições básicas, de processos de governo com uma maior densidade e de um aumento da coordenação entre os setores e níveis governamentais. Isso significa, de acordo com Cunill-Grau, Repetto e Bronzo em Cecchini et.al (ed.) (2015), que as políticas sociais (saúde, educação, assistência social, etc.) articulem suas ações, de forma tal que seja possível materializar a integralidade necessária para combater a complexidade dos problemas públicos. Essa concepção se traduz, na prática, no desenho de intervenções intersetoriais, o qual constitui um desafio técnico, analítico e político para a proteção social latino-americana (CUNILL-GRAU em CECCHINI ET.AL (ED.), 2015).

## 2.1. A operacionalização do princípio da intersectorialidade: alguns exemplos latino-americanos.

Cunill-Grau (2014) destaca a existência de três possíveis arranjos que permitem visualizar diferentes desenhos institucionais que incorporam a intersectorialidade na proteção social latino-americana, principalmente no campo da assistência social, em diversas iniciativas focadas no enfrentamento da pobreza.

Em primeiro lugar, a autora menciona os programas de transferências condicionadas de renda que emergem, no campo da assistência social, a partir da década de 2000. Esses programas, os quais demandam um compromisso, muitas vezes de caráter familiar, formalizado por meio de um contrato, entendem o enfrentamento da pobreza, a partir do pensamento de Amartya Sen, como o fortalecimento das capacidades individuais das pessoas, diferente de outras estratégias que se enfocam na melhoria das condições de vida através do acesso a serviços sociais básicos. Da mesma forma, essas prestações são associadas a garantia de direitos, embora possam ser por um prazo determinado e pressuponham a assinatura de um contrato (CUNILL- GRAU, 2014).

Diversos autores sublinham a capacidade desses programas de promover ações do tipo “intersectoriais”. Cunill-Grau (2014) considera que a intersectorialidade pode ser observada no fato que não se trata de prestações dispersas em distintos programas focalizados e em instituições com diferentes modalidades de trabalho, senão que se configuram sistemas integrados de prestações dirigidas a um grupo específico. Além disso, Cecchini e Madariaga (2011) avaliam que tanto a visão multidimensional da pobreza, expressa em muitas dessas iniciativas, como a articulação de intervenções configuradas em torno a renda e ao consumo e sobre nas capacidades humanas, demandam uma maior integração entre os diferentes setores públicos associados com esses programas. E, igualmente, a existência de condicionalidades pode ser vista como um incentivo para a colaboração intersectorial (CUNILL-GRAU, 2014 e CECCHINI e MADARIAGA, 2011).

Tassara (2015) destaca que os programas de transferências condicionadas de renda começam a ser implementados em alguns países da América Latina (Brasil, Mexico e Equador) no final da década de 1990 e para o ano 2013, operam em 21 países do continente, cada um com suas características específicas, porém, com determinados aspectos comuns, tais como: (1) sua estrutura básica, a qual contempla um apoio monetário ou de outro tipo (por exemplo, alimentos ou material escolar) as famílias que vivem na pobreza ou indigência e a determinação de condicionalidades relacionadas, na

maioria dos casos, com as áreas de educação, saúde e nutrição; (2) o entendimento de que a partir dessas condicionalidades é possível propiciar uma mudança de comportamento nas famílias, associada a melhoria das capacidades humanas; (3) o foco de intervenção na família, priorizando as crianças e, normalmente, estipulando as mães como receptoras das transferências e (4) a utilização de critérios para a seleção de beneficiários (CECCHINI e MADARIAGA, 2011 e TASSARA, 2015).

Examinando esse tipo de programas, Cecchini e Madariaga (2011) ressaltam a experiência do Programa Bolsa Família (PBF). Criado no ano 2003 no âmbito da Presidência da República durante o Governo Lula pela medida Provisória N° 132, transformada posteriormente na Lei N° 10.836/2004, e coordenado desde o âmbito federal através do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), o PBF é definido como um programa de transferência de renda de caráter não contributiva, destinada as famílias extremamente pobres ou pobres, selecionadas segundo o perfil traçado a partir das informações inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), e sujeito a condicionalidades de cumprimento obrigatório. Essas condicionalidades são, por vezes, controversas quando são consideradas como direitos e não obrigações das famílias, mas podem ser entendidas como responsabilidades das famílias, que assumem compromissos nas áreas de saúde e educação, e também como responsabilidades do Estado, que assume o compromisso de efetivar o benefício (CECCHINI e MADARIAGA, 2011 e SENNA e DO VALLE GARCIA, 2014).

O PBF articula duas estratégias: no começo busca o alívio imediato da pobreza por meio de um benefício monetário dirigido as famílias usuarias e, no longo prazo pretende, graças ao cumprimento das condicionalidades, uma redução da pobreza. Para isso, são determinadas um conjunto de medidas, dentro das quais se encontram: promover o acesso à rede de serviços públicos nas áreas de assistência social, saúde e educação; impulsionar a segurança alimentar e nutricional e o combate à fome; favorecer a emancipação das famílias que vivem em uma situação de pobreza ou extrema pobreza e desenvolver novos mecanismos de gestão como a intersectorialidade e a descentralização das ações e serviços públicos (SENNA e DO VALLE GARCIA, 2014).

Assim, a criação do PBF consolida o pilar de garantia de renda como parte da política de assistência social no Brasil e estabelece uma nova forma de gerenciar os esforços que visam reduzir a pobreza. Vale mencionar que ele surge a partir da unificação de uma série de programas até então existentes no âmbito do Governo Federal, como: o Programa “Bolsa Escola”; o Programa Nacional de Acesso a Alimentação (PNAA); o

Programa Nacional de Renda Mínima pela Saúde – “Bolsa Alimentação”; o Programa Auxílio Gás e o Cadastramento Único do Governo Federal (SENNÁ e DO VALLE GARCIA, 2014). De acordo com a observação feita por Jaccoud, Hadjab e Chaibub no documento elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2009), a gestão separada desses programas por meio de órgãos diferentes obstaculiza a execução de ações integradas contra a pobreza e gera uma distribuição desigual dos benefícios entre as famílias instaladas em distintas regiões do país, assim como dificulta a geração de oportunidades e a ampliação do bem-estar da população. Portanto, para responder a esses elementos assim como à complexidade das demandas sociais contemporâneas o PBF traz expressa a preocupação em dar um passo adiante no enfrentamento da fragmentação da intervenção do Estado na área social. Isso porque, além da descentralização e do controle social, o desenho do PBF é fortemente pautado na intersectorialidade. Um exemplo dessa gestão intersectorial se observa no acompanhamento das famílias beneficiárias pelas áreas de assistência, saúde e educação, através dos municípios, por meio dos relatórios, informações e dados disponibilizados no CadÚnico e que circulam entre as três áreas (JACCOUD, HADJAB e CHAIBUB em IPEA, 2009). Além disso, de acordo com Cecchini e Madariaga (2011) as condicionalidades do PBF favorecem o diálogo intersectorial, auxiliando na compreensão das dificuldades das famílias para cumprir com elas, permitindo identificar problemas não abordados diretamente pelo programa. Dessa forma, a realização de um diagnóstico desses problemas permite buscar sinergias com outros setores bem como o surgimento, segundo as autoras, de programas complementares cujo objetivo é adequar a oferta setorial a situação de pobreza e vulnerabilidade das famílias beneficiárias do PBF, procurando assim potencializar o impacto dessa prestação (CECCHINI e MADARIAGA, 2011).

Outros exemplos, também indicados por Cecchini e Madariaga (2011) e por Cunill-Grau (2014) são *Chile Solidario* e o Programa *Oportunidades* de México. De modo igual, ambas experiências são citadas por Cunill-Grau (2005) como casos emblemáticos na aplicação do princípio de intersectorialidade na formulação e implementação de estratégias contra a pobreza no âmbito da proteção social latino-americana e, em razão disso, vale a pena aprofundar neles.

O *Chile Solidario* é definido como um sistema de proteção social, na medida em que articula um conjunto de programas e benefícios sociais e de instituições, por meio de

três componentes - apoio psicossocial personalizado<sup>3</sup>, acesso preferencial a rede de programas sociais<sup>4</sup> e acesso aos subsídios outorgados pelo Estado<sup>5</sup> - cujo foco se encontra no enfrentamento da extrema pobreza e indigência. Criado no ano 2002 pelo presidente Ricardo Lagos (2000-2006) e liderado pelo Ministério de Planejamento e Coordenação (MIDEPLAN), *Chile Solidario* é uma das prioridades, assim como o carro-chefe, do governo de Lagos e, de acordo com Larrañaga, Contreras e Cabezas (2015), no momento de sua criação, constitui a política intersetorial mais importante impulsada no país, com um caráter fortemente inovador (CUNILL-GRAU, 2005 e LARRAÑAGA, CONTRERAS e CABEZAS, 2015).

A partir desse enfoque intersetorial, *Chile Solidario* procura transformar a relação entre a população beneficiária e o Estado, estabelecendo uma única “porta de entrada” para aceder a oferta pública social. Nessa perspectiva, Cunill-Grau (2005), sinaliza que ele se fundamenta na proatividade do Estado, que deve identificar as famílias em situação de extrema vulnerabilidade e organizar suas prestações para que lhe sejam acessíveis, trabalhando diretamente com elas, como foco da intervenção. Da mesma maneira, procura superar o modelo de focalização marcado por uma lógica setorial e, nesse sentido, enfatiza na necessidade de incluir uma perspectiva integral e descentralizada, incentivando que os programas dirigidos aos grupos mais pobres compartilhem objetivos e critérios de seleção (CUNILL-GRAU, 2005).

Cabe destacar que, segundo Larrañaga, Contreras e Cabezas (2015), é preciso diferenciar *Chile Solidario* de outros programas de transferências condicionadas de renda

---

<sup>3</sup>O primeiro componente é desenvolvido através do *Programa Puente*, o qual brinda apoio psicossocial, de forma personalizada e integral, durante de dois anos, as famílias que vivem em situação de pobreza extrema, as quais são, posteriormente, monitoradas ao longo de um período de três anos. Os objetivos do programa são: fortalecer as capacidades do grupo familiar e facilitar seu acesso a rede de programas e benefícios sociais, procurando operar como uma “ponte” em direção a superação da pobreza. Nesse sentido, a partir de um diagnóstico inicial, que identifica as limitações que impedem que esses grupos superem a pobreza, busca-se construir as capacidades necessárias para que as famílias se transformem em sujeitos de seu próprio desenvolvimento (LARRAÑAGA, CONTRERAS e CABEZAS, 2015).

<sup>4</sup>O segundo componente implica o acesso preferencial das famílias que formam parte de *Chile Solidario* a oferta pública social, que se encontra agrupada nas seguintes dimensões: identificação pessoal; saúde; educação; dinâmica familiar; moradia e emprego e rendimentos (LARRAÑAGA, CONTRERAS e CABEZAS, 2015).

<sup>5</sup>O terceiro componente é o acesso aos subsídios monetários proporcionados pelo Estado, incluindo o Subsídio Único Familiar, outorgado as famílias por cada integrante menor de dezoito anos; a Pensão Assistencial, destinada a idosos e pessoas com deficiência, a qual no ano 2008 é substituída pela Pensão Básica Solidária; o subsídio em prol da retenção dos jovens no ensino médio e o subsídio Água Potável. Além disso, é entregue o Bono *Chile Solidario* que constitui uma transferência monetária, de caráter transitória, pagada diretamente as mulheres chefes de família (LARRAÑAGA, CONTRERAS e CABEZAS, 2015).

desenvolvidos na América Latina. Os autores afirmam que o foco do programa se encontra na redução da pobreza a partir da formação de capacidades e competências nas pessoas, investindo em capital humano e tendo como eixo de trabalho o apoio familiar, sendo o subsídio monetário um elemento secundário, embora não irrelevante (LARRAÑAGA, CONTRERAS e CABEZAS, 2015).

Concentrando-se no modelo de gestão e na estrutura institucional do sistema, Cunill-Grau (2005) indica diversos elementos que favorecem a intersectorialidade. Em primeiro lugar, o que permite, segundo a autora, que o sistema não se trate de um simples agregado de diversos programas, é a existência de um espaço executivo central – a Secretaria Executiva de *Chile Solidario* - cujo papel é administrar e coordenar o sistema dentro do MIDEPLAN, quem deve também supervisa-lo e avalia-lo. Além disso, Cecchini e Madariaga (2011) ressaltam que dita secretaria deve: assegurar o funcionamento em rede das instituições responsáveis das prestações sociais que formam parte do sistema *Chile Solidario*, ampliar os programas sociais existentes assim como formular novos programas para assistir as necessidades não alcançadas pela oferta regular e organizar a informação relevante de cada programa, configurando um sistema integrado de suporte (CECCHINI e MADARIAGA, 2011 e CUNILL-GRAU, 2005).

O surgimento de *Chile Solidario* provoca importantes transformações dentro do MIDEPLAN, pois o ministério não tem experiência, nem estrutura, para a gestão do sistema que, como foi mencionado, se encontra composto por uma extensa rede de instituições e programas, em diferentes níveis territoriais. Contudo, Larrañaga, Contreras e Cabezas (2015) ressaltam o aproveitamento de uma institucionalidade que já estava em funcionamento, incorporando ao sistema o programa de redução da pobreza *Programa Puente*, executado pelo Fundo de Solidariedade e Inversão Social (FOSIS) em conjunto com os municípios do país. A operação territorial do sistema *Chile Solidario* é organizada em torno das Unidades de Intervenção Familiar (UIF), situadas no nível municipal e encarregadas de implementar o *Programa Puente*, nucleando as equipes comunais (*Apoyos Familiares*) que se encontram em contato direto com as famílias. De modo igual, as UIF coordenam e impulsionam as Redes Locais de Intervenção – que constituem um eixo importante da aplicação da intersectorialidade - nas quais participam as instituições públicas, assim como as organizações sociais e comunitárias, presentes nas localidades, que dispõem de programas sociais ou brindam serviços as famílias em situação de pobreza (CUNILL-GRAU, 2005 e LARRAÑAGA, CONTRERAS e CABEZAS, 2015).

Sendo assim, se observa que a intersetorialidade tende a alterar as dinâmicas e processos organizacionais. No caso de *Chile Solidario*, segundo Cunill-Grau (2005), para colaborar com o processo de adaptação institucional necessário tanto para garantir uma oferta pública suficiente e adequada como para facilitar a gestão intersetorial do sistema, são criados diversos espaços institucionais:

- O Comitê Técnico Nacional (COTEN), que se encontra organizado em comissões, as quais representam os diferentes componentes de *Chile Solidario* e que é integrado por todas as instituições que assistem, por meio de sua oferta programática, as famílias que formam parte do sistema.
- Os Comitês Técnicos Regionais (COTER), configurados como espaços de coordenação, nos quais participam as autoridades regionais e os representantes dos programas ou serviços sociais vinculados a *Chile Solidario*.

Do mesmo modo, a gestão da informação é um elemento fundamental na busca da integração setorial, seja a partir do estabelecimento de sistemas de informação comuns ou viabilizando que as informações sejam compartilhadas entre as instituições. A Lei que formaliza *Chile Solidario*, a Lei nº 19.949 do ano 2004, determina que o MIDEPLAN é o encarregado de criar e administrar o Registro de Informação Social, o qual deve ser compartilhado com municípios e entidades públicas relacionadas ao sistema. O *Programa Puente* dispõe de um sistema de registro específico, no qual as equipes que trabalham diretamente com as famílias introduzem informações que permitem conhecer suas necessidades e demandas assim como estabelecer, de forma prioritária, quais prestações devem ser disponibilizadas a elas por parte das instituições públicas ou sociais que integram *Chile Solidario*. Porém, Larrañaga, Contreras e Cabezas (2015) destacam, como um dos problemas do sistema, a dificuldade de acesso aos dados dos diferentes organismos, elemento que, certamente, obstaculiza a integração setorial. Da mesma maneira, observam dificuldades na interpretação dos diretrizes e objetivos comuns do sistema e na coordenação entre o Ministério e as UIF nos municípios. Nesse sentido, como diz Cunill- Grau (2005) embora o tratamento da intersetorialidade seja favorecido pelo modelo de gestão que o sistema adota, a lógica da oferta pública ainda é construída de modo setorial (CUNILL-GRAU, 2005 e LARRAÑAGA, CONTRERAS e CABEZAS, 2015).

Por último, vale mencionar que *Chile Solidario* opera sob um marco normativo geral que orienta o sistema como um todo e, igualmente, mediante a subscrição de convênios de colaboração entre o MIDEPLAN e as instituições que participam do sistema

por meio de sua oferta programática. Além disso, existe a possibilidade subscrever a convênios de transferência de recursos entre o MIDEPLAN e algumas instituições, com o propósito de financiar prestações ou serviços em favor das famílias integradas a *Chile Solidario*, a partir de uma linha orçamental específica, definida na lei de orçamento anual. Nesse caso, o sistema identifica as instituições que podem ser beneficiárias dessa modalidade, que é operacionalizada por meio do MIDEPLAN e requer que as instituições que recebem os recursos assumam o compromisso de operar de acordo com as condições de atendimento definidas pelo sistema, submetam relatórios periódicos acerca das prestações e serviços outorgados e adotem mecanismos específicos de prestação de contas (CUNILL-GRAU, 2005). Cecchini e Madariaga (2011) consideram que a gestão orçamentaria é utilizada como um mecanismo de controle dos avanços e compromissos aceitos pelas instituições envolvidas no sistema. Nessa perspectiva afirmam que, embora a Secretaria Executiva não disponha dos recursos econômicos e políticos específicos para gerar incentivos que influenciem as diferentes instituições e assegure seu comprometimento ao sistema:

a possibilidade de reter assinaturas destinadas setorialmente a cada ministério e serviço envolvido se torna uma estratégia chave para fortalecer tais avanços. Ao mesmo tempo, o fato que a Secretaria se posicione como um aliado relevante dos organismos setoriais na gestão pela manutenção e aumento de determinados recursos frente ao Ministério da Fazenda se transforma em um poderoso catalisador de relações de colaboração e articulação (Cecchini e Madariaga, 2011, p. 175).

No caso do México, os programas de transferências condicionadas de renda apresentam a seguinte evolução histórica: em primeiro lugar, é estabelecido no ano 1997 pelo presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) o Programa de Educação, Saúde e Alimentação – *Progresá*. Posteriormente, no ano 2002, ele é transformado, no governo de Vicente Fox (2000-2006), no Programa de Desenvolvimento Humano – *Oportunidades*, o qual é alterado, mais uma vez, no ano 2014, no decorrer da administração do presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), a partir da criação do Programa de Inclusão Social – *Prospera*. No entanto, de acordo com o documento *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*, publicado no ano 2018 pelo Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL), apesar das mudanças executadas pelas administrações federais, os três programas funcionam com uma lógica similar (CONEVAL, 2018).

O *Programa Oportunidades*, destacado por Cunill-Grau (2005) em virtude de sua operacionalização do princípio da intersetorialidade, supõe um apoio monetário, sujeito a condicionais e focalizado nas famílias que se encontram em uma situação de pobreza e vulnerabilidade, assim como um conjunto de ações associadas às áreas de educação, saúde e nutrição, concentrando-se inicialmente - *Programa Progresas* - nos grupos que habitam em zonas rurais e ampliando sua cobertura para as zonas urbanas a partir da implementação do *Oportunidades*. A premissa do programa, que define a família como unidade de intervenção, é o reconhecimento do ciclo de privações que conformam a pobreza intergeracional, sendo necessário, conseqüentemente, que a política social seja integral e inclusiva. Nesse sentido, o programa, definido como uma estratégia de gestão intersetorial, interinstitucional e com a participação dos três níveis de governo, pretende combater esse círculo vicioso que condiciona as famílias e as gerações futuras por meio da intervenção articulada dos componentes apresentados a seguir. Cabe destacar que essa forma de entender o problema da pobreza engloba a estratégia *Progresas-Oportunidades-Prospera* (CONEVAL, 2018 e CUNILL-GRAU, 2005).

Os componentes do *Programa Oportunidades*, cuja operacionalização é responsabilidade da secretaria encarregada de cada área, conforme Cunill-Grau (2005), são:

- **Educação:** Outorgar apoio e incentivos para facilitar a permanência nos diferentes níveis educativos, estimular a matrícula e frequência escolar bem como a participação dos pais nos espaços e processos de aprendizagem.
- **Saúde:** Promover a saúde da família e a oferta dos serviços de atenção básica, potencializar a prevenção de doenças, fomentar a educação para o cuidado da saúde, nutrição e higiene.
- **Nutrição:** Impulsionar uma melhoria no consumo de alimentos e no estado nutricional das famílias, especialmente das crianças e mulheres, considerando, nesse caso, as possíveis vulnerabilidades associadas com a maternidade, parto e lactação.
- **Transferência condicionada de renda:** Proporcionar apoio monetário entregue às mães das famílias.

Além desses componentes, o programa pretende fortalecer a coesão social, entendida como um fator determinante no desenvolvimento econômico e social. Com esse intuito, estabelece os Comitês de Promoção Comunitária, integrados por indivíduos

ativos, que já formem parte dos espaços de participação existentes em suas comunidades (CUNILL-GRAU, 2005).

A estrutura institucional do programa inclui, como *Chile Solidario*, uma Coordenação Nacional, cujo titular é designado pelo Presidente da República, configurada como um órgão desconcentrado, mas dependente da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL) com a função de coordenar e executar as ações interinstitucionais do programa. De modo igual, são estabelecidas coordenações encarregadas da operacionalização do programa nos estados mexicanos. O *Programa Oportunidades* conta, igualmente, com diversos mecanismos de direção e coordenação, entre os quais se encontram, no âmbito federal, o Conselho Nacional, que acompanha a Coordenação Nacional, no qual participam tanto representantes das secretarias vinculadas com o programa como a Secretaria da Fazenda e Crédito Público. Cunill-Grau (2005) indica que as reuniões do Conselho ocorrem com periodicidade e são uma oportunidade para analisar o avanço do programa, definir estratégias e ações, apresentar propostas de mudança e comentar sua avaliação. Outro mecanismo é o Comitê Técnico Nacional, integrado por representantes das subsecretarias de cada setor relevante ao programa, da Secretaria da Função Pública, do Instituto Mexicano do Seguro Social e da Coordenação Nacional, que supervisa os programas, assessora em sua gestão, por exemplo, estabelecendo normas operativas e determinando metas, e em sua avaliação e discute novas iniciativas ou modificações, garantindo sua fundamentação técnica (CONEVAL, 2018 e CUNILL-GRAU, 2005).

No nível local e estadual são criados três mecanismos institucionais de coordenação: em primeiro lugar, os Comitês Técnicos Estaduais, que operam como espaços de diálogo e planejamento conjunto entre a SEDESOL, os governos estaduais e municipais, nos quais são, igualmente, convidadas a participar entidades do setor social, acadêmico ou privado. Em segundo lugar, os Comitês de Promoção Comunitária, espaços de contato direto que permitem acompanhar as famílias beneficiárias do programa e, como terceiro e último mecanismo de coordenação, as Delegações Estaduais da Coordenação Nacional, as quais realizam o monitoramento de diversas ações do programa nos estados mexicanos. Vale destacar que a oferta social continua sendo responsabilidade de cada setor, porém, existe um importante esforço na busca de sinergias e de articulação setorial por meio dos espaços sinalizados (CONEVAL, 2018 e CUNILL-GRAU, 2005).

Cunill-Grau (2014) sinaliza que os sistemas de proteção social buscam, cada vez mais, combinar ações entre o nível nacional e o local, dado que a cooperação na planificação, implementação e avaliação torna-se mais fácil quando acontece de forma simultânea em vários níveis de governo. No caso do *Programa Oportunidades*, a autora destaca que não se enfatiza no âmbito municipal, mesmo que o programa opere nesse nível. Nesse ponto de vista, Cabrera e Zabaleta (2009), citados por Cunill-Grau (2014) consideram que os governos estaduais e municipais contam com competências exclusivamente operativas, sendo os recursos, de origem federal, transferidos diretamente as famílias beneficiadas, selecionadas por meio de um padrão predeterminado a escala nacional, no qual os estados intervêm marginalmente (CUNILL-GRAU, 2014 e CABRERA e ZABALETA apud CUNILL-GRAU, 2014).

Para finalizar, é preciso mencionar a gestão orçamentária do *Programa Oportunidades*, visto que constitui uma característica essencial em relação a operacionalização da intersectorialidade na gestão do programa. Nesse sentido, os recursos econômicos, estipulados no Orçamento de Egressos da Federação, o qual envolve o gasto da Administração Pública Federal, configuram um tipo de “orçamento compartilhado” entre três secretarias – Desenvolvimento Social, Saúde e Educação Pública – o que promove a articulação dessas entidades setoriais que participam do programa (CONEVAL, 2018).

Depois de apresentar esses casos emblemáticos (*Chile Solidario* e *Programa Oportunidades*) Cunill-Grau (2005) determina diversos postulados que permitem refletir sobre a aplicação da intersectorialidade nesses programas, os quais visam reduzir a pobreza.

O primeiro postulado define que a família, da mesma forma que o território, pode operar como uma categoria de aplicação da intersectorialidade. Nesse ponto de vista, a autora aponta para a revalorização da família como unidade de intervenção, frente aos indivíduos ou comunidades. Em ambos casos - *Chile Solidario* e *Programa Oportunidades* - a família é selecionada como público atendido, procurando a convergência nela das ações vinculadas com a educação, saúde e nutrição. Segundo a autora, isso facilita a gestão interorganizacional dos programas e obriga a colocar a atenção na multidimensionalidade da pobreza, promovendo um novo entendimento de sua superação a partir do fortalecimento das capacidades individuais das pessoas (CUNILL-GRAU, 2005).

O segundo postulado indica que a combinação de, por um lado, um âmbito executivo central e, por outro, um ente ou espaço técnico colegiado, constitui um tipo de modelo institucional propício para a gestão intersetorial de programas nacionais, cujo objetivo principal é assistir as populações pobres. Na estrutura do *Chile Solidario* e do *Programa Oportunidades* a autora ressalta a presença de um organismo responsável por coordenar as ações no nível nacional, vinculado a um ministério ou secretaria (MIDEPLAN ou posteriormente Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) no Chile e a SEDESOL no México) e de um Comitê Técnico, integrado pelas instituições que formam parte de *Chile Solidario* ou pelas subsecretarias das secretarias associadas com *Programa Oportunidades* (CUNILL-GRAU, 2005).

O terceiro postulado afirma que a gestão orçamentária constitui um aspecto fundamental no êxito da intersetorialidade. Por exemplo, no caso do *Programa Oportunidades* existem, segundo Cunill-Grau (2005), importantes incentivos para a integração setorial e o trabalho coordenado, visto que cada setor participa do orçamento do programa, enquanto no caso chileno os recursos derivam do Orçamento Geral da Nação e as instituições devem firmar um convenio de transferência com MIDEPLAN para recebê-los (CUNILL-GRAU, 2005).

Continuando com os arranjos propostos por Cunill-Grau (2014), se destaca, como segundo enquadre, as denominadas novas políticas sociais, que além do enfrentamento da pobreza, pretendem promover os direitos, de modo integral, de segmentos específicos da população, como os idosos ou as crianças. Especificamente, a autora menciona, como exemplos, as políticas de envelhecimento surgidas no Chile e na Colômbia, as quais buscam impactar no bem-estar da população idosa através de políticas intersetoriais e integrais (CUNILL-GRAU, 2014).

O segundo arranjo acompanha, igualmente, o apresentado por Cunill-Grau (2005) sobre a aplicação da intersetorialidade na formulação ou coordenação de políticas sociais focalizadas no tema da atenção e educação a infância, onde existe uma tendência a adotar enfoques multidisciplinares e multidimensionais, o qual fomenta a opção pela intersetorialidade. Nesse caso, segundo a autora, o objetivo é reunir os diferentes setores sociais e conseguir harmonizar as políticas de cuidado ou educação das crianças, evitando dessa forma superposições ou duplicações, mas sem que isso implique a fusão das políticas ou de suas estruturas (CUNILL-GRAU, 2005).

Da mesma forma, ampliando o olhar, existem na América Latina antecedentes interessantes de intersetorialidade na formulação e coordenação, em um sentido

abrangente, da política social, que valem a pena mencionar, particularmente do ponto de vista da institucionalidade. Repetto (2010b) registra importantes esforços para avançar nessa perspectiva, identificando que, na década dos anos 90, a noção de “autoridade social”, como contrapeso a “autoridade econômica” ganha força, promovendo o desenho de espaços de coordenação intersetoriais de direção social, dentro dos quais aparecem figuras institucionais denominadas Gabinete Social ou Conselhos de Coordenação de Política Sociais em países como Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, México, Peru e Uruguai. Além disso, Cunill-Grau (2005) ressalta a tendência na região a estabelecer espaços participativos de caráter intersetorial para acompanhar esses arranjos institucionais, cujo propósito é contribuir na integração de diferentes perspectivas sobre a gestão social (CUNILL-GRAU, 2005 e REPETTO, 2010b). Além disso, aprofundando na análise da aplicação da intersetorialidade na formulação e coordenação da política social, a autora menciona como o desenho de políticas ou planos integrais pode contribuir a viabilizar sua incorporação na abordagem dos problemas sociais (CUNILL-GRAU, 2005). Considerando essa observação da autora é apresentado o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), o qual constitui uma estratégia intersetorial focada na pobreza extrema.

Implementado no ano 2011 pelo Governo Federal, durante a primeira presidência de Dilma Rousseff (2011- 2014), sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), através da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP), o Plano BSM foca na erradicação da pobreza extrema no país, sem deixar de lado as situações de pobreza ou baixa renda, a partir de três grandes eixos de atuação: a garantia de renda, via uma transferência monetária que busca aliviar, de forma imediata, a situação de extrema pobreza e complementar a renda familiar; a inclusão produtiva, por meio do aumento da oferta de oportunidades de qualificação profissional e de trabalho, tanto em zonas urbanas como rurais e o acesso a serviços públicos (educação e saúde), ampliando sua cobertura e aumentando sua qualidade, com o objetivo de melhorar as condições de vida das famílias, promovendo a noção de cidadania social e quebrando o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza (VIEIRA DA COSTA e FALCÃO em CAMPELLO, FALCÃO e DA COSTA, 2014).

Da Costa e Falcão em Campello, Falcão e Da Costa (2014) destacam que BSM aborda o fenômeno da pobreza, que é considerado de natureza multidimensional e multifacetada, através de diversas ações, tanto novas como pré-existentes, que formam parte dos eixos mencionados, as quais involucram 22 ministérios assim como instituições do setor privado e do terceiro setor. Além disso, levando em consideração que BSM é

uma estratégia de caráter nacional e, dadas as dimensões territoriais do país e suas diferenças regionais, o plano se sustenta no engajamento dos 26 estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros. Dentro das ações de BSM, definidas como macroações por Da Costa e Falcão em Campello, Falcão e Da Costa (2014), se encontram:

- **Garantia de Renda:** Incorpora o PBF e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).
- **Inclusão produtiva:** Inclui o Programa Água Para Todos, o Programa Luz Para Todos, o Programa Bolsa Verde e ações vinculadas ou denominadas: Qualificação Profissional (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC), Microempreendedor Individual, Economia Popular e Solidária, Intermediação de Mão de Obra, Microcrédito Produtivo Orientado e Assistência Técnica e Extensão Rural.
- **Acesso a serviços públicos nas áreas de educação, saúde e assistência social:** Inclui Ação Brasil Carinhoso (Creches e Saúde), Escola em Tempo Integral e a Assistência Social.

Em virtude da magnitude do BSM, os arranjos institucionais e o modelo de gestão estabelecidos para sua implementação são fundamentais. Sendo assim, o plano necessita, segundo Da Costa e Falcão em Campello, Falcão e Da Costa (2014), de ações intersetoriais, articuladas e integradas, que sejam desenvolvidas de forma pactuada entre a União, estados e municípios. Na conformação desses arranjos institucionais, um primeiro elemento é definir uma instância de coordenação das iniciativas que conformam o plano e, ao invés de outras experiências intersetoriais, essa instância se situa dentro de um ministério setorial, o MDS - também responsável pela implementação do CadÚnico e do PBF, dois exemplos de articulação intersetorial e federativa - e não em um órgão central da Administração Federal. Os autores afirmam que o MDS, além de ordenar e regular a atuação concertada dos participantes de BSM e dos estados e municípios, por meio da SESEP, trabalha no sentido de assegurar-se que as metas do plano sejam alcançadas. Ademais, enquanto a parceria com ministros, governadores e prefeitos se encontra sujeita a elementos políticos, a parceria técnica é construída, gradualmente, nas salas de situação relativas às diferentes áreas do BSM, estabelecidas pela SESEP, compostas por uma equipe intersetorial e em contato com os gestores de estados e municípios e com representantes de movimentos sociais (DA COSTA e FALCÃO em CAMPELLO, FALCÃO e DA COSTA, 2014).

Do mesmo modo, dentro da estrutura de governança de BSM, são estabelecidas três instâncias interministeriais: o Comitê Gestor Nacional, Comitê Executivo e Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA). Na primeira instância, na qual participam representantes do MDS, da Casa Civil, do Ministério da Fazenda (MF) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), o objetivo é orientar a formulação e implementação do plano ; na segunda instância, integrada pelos secretários-executivos dos Ministérios que participam do Comitê Gestor Nacional, o objetivo é garantir a execução das ações e programas que formam parte do Plano BSM e na última instância, o GIA, composto também pelos ministérios já mencionados junto com a Secretaria-Geral da Presidência da República e os ministérios das Cidades, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Agrário da Saúde, da Educação e da Integração Nacional, tem como objetivo realizar o monitoramento e a avaliação das ações executadas no contexto de BSM (VIEIRA DA COSTA e FALCÃO em CAMPELLO, FALCÃO e DA COSTA, 2014).

Da Costa e Falcão em Campello, Falcão e Da Costa (2014) consideram que BSM aproveita as sinergias entre os diversos parceiros que integram o plano. Destaca-se, nesse sentido, a utilização de recursos já existentes como o cartão magnético do PBF, agrupando diversos pagamentos num cartão só. De modo igual, a utilização do CadÚnico permite concentrar em um instrumento, de forma eficiente, o registro, diagnóstico e seleção do público beneficiário de diferentes programas que formam parte do BSM. Os elementos mencionados simplificam procedimentos do plano, facilitam o monitoramento e promovem a articulação intersetorial que, contudo, enfrenta desafios. Nas palavras dos autores “muito embora a formulação conjunta e o uso compartilhado de ferramentas e sistemas facilitem e potencializem a atuação de cada um dos órgãos envolvidos no Plano BSM, os mecanismos de execução quase nunca acompanham esse modo otimizado e integrado de trabalhar” (DA COSTA e FALCÃO em CAMPELLO, FALCÃO e DA COSTA, 2014, p. 155).

Para finalizar, o último arranjo proposto por Cunill-Grau (2014) inclui os sistemas de proteção social que assumem a intersetorialidade como uma característica distintiva, a partir de uma perspectiva mais ampla do fenômeno da pobreza, conjuntamente com a adoção do enfoque centrado em direitos. De acordo com a autora, esse tipo de sistemas começa a ganhar força na América Latina e demonstra a relevância de aprofundar na produção da intersetorialidade (CUNILL-GRAU, 2014).

Um exemplo é o Sistema Intersetorial de Proteção Social, estabelecido no Chile por meio da Lei Nº 20379 do ano 2009, na presidência de Michelle Bachelet (2006-2010).

O sistema é definido como um modelo de gestão que deve nuclear as prestações sociais executadas por diversos organismos públicos, destinadas a população socioeconomicamente vulnerável. Inicialmente, o MIDEPLAN – que a partir do ano 2011 se transforma no Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) do Chile - administra, supervisa e avalia a implementação do sistema, que inclui como subsistemas *Chile Solidario* e, no marco da proteção integral a infância, o subsistema *Chile Crece Contigo*. Não obstante, a partir da Lei n° 20595 do ano 2012, aprovada durante o governo do presidente Sebastian Piñera (2010-2014), o sistema passa a conformar-se de forma diferente, com a incorporação do subsistema *Seguridades e Oportunidades*, o qual foca nas famílias que vivem na extrema pobreza, incorporando o *Programa Eje*<sup>6</sup>, os programas de acompanhamento psicossocial e sociolaboral e as transferências monetárias condicionadas e não condicionadas. Do mesmo modo, o sistema engloba o subsistema *Chile Crece Contigo* e o subsistema *Chile Cuida* (CUNILL-GRAU, 2014 e LARRAÑAGA, CONTRERAS e CABEZAS, 2015).

Dentro do subsistema *Seguridades e Oportunidades*, se estabelece o *Ingreso Ético Familiar* (IEF) - coordenado pelo MDS, por meio da Subsecretaria de Serviços Sociais - com o intuito de substituir *Chile Solidario*, transformando aspectos avaliados como pouco efetivos do sistema, mas incorporando sua oferta programática e mantendo muitas de suas características, principalmente o modelo de gestão intersetorial. Assim, análoga a modalidade de gestão de *Chile Solidario*, vale ressaltar que o IEF conta com uma estrutura institucional descentralizada, ao igual que os subsistemas que conformam o Sistema Intersectorial de Proteção Social, o que significa que os municípios contam com um papel proeminente em sua execução. Inclusive, no caso dos subsistemas mencionados, são estabelecidas redes intersectoriais no nível territorial, coordenadas pelos municípios. As características mencionadas levam a inferir que, de acordo com Cunill-Grau (2014), enquanto no nível nacional a integração setorial é produzida “verticalmente”, no nível local, o desenho dos arranjos institucionais abrange uma margem ampla de ação e decisão. Resulta interessante ressaltar que a autora determina que o contrário acontece no caso do *Programa Oportunidades* do México, o qual combina uma integração “horizontal” a nível

---

<sup>6</sup>O *Programa Eje* brinda acompanhamento e seguimento aos beneficiários de diversas prestações e subsídios do Estado. Assim, a, a partir do *Programa Eje*, é elaborado um plano de intervenção ajustado as necessidades dos usuários que são monitorados pelo programa ao longo de 24 meses (LARRAÑAGA, CONTRERAS e CABEZAS, 2015).

nacional com um modelo centralizado no que refere aos âmbitos subnacionais (CUNILL-GRAU, 2014 e LARRAÑAGA, CONTRERAS e CABEZAS, 2015).

A gestão orçamentária do Sistema Intersetorial de Proteção Social é realizada por meio do MDS, sendo os recursos econômicos de cada setor definidos pela Lei de Orçamento do ministério. Para operacionalizar esses recursos, o MDS executa convênios de transferência com as instituições que formam parte do sistema e, no caso que esse convênio não seja cumprido, os recursos podem ser retirados. No nível local, os recursos econômicos para a realização de atividades dependem dos convênios assinados e, portanto, se encontram sujeitas a disponibilidade orçamentária. Esse elemento condiciona a apreciação realizada anteriormente por Cunill-Grau (2014) que, citando a Agranoff y McGuire (2001), considera então que o caso chileno constitui um modelo descentralizado de cima para abaixo, com uma lógica de integração centralmente dirigida. Nessa perspectiva, Cabrera e Zabaleta (2009) em Cunill-Grau (2014), determinam que *Chile Solidario* e o *Programa Oportunidades* contam com uma estratégia de descentralização que implica a transferência de responsabilidades e recursos aos governos locais, porém, mantem o controle do processo decisório nas autoridades nacionais. Desse modo, concluindo, no que se refere a intersectorialidade, a autora indica que esse tipo de desenho afeta as capacidades dos municípios para implementar redes intersectoriais, tal como a coordenação e comunicação intergovernamental (CUNILL-GRAU, 2014).

A incorporação do princípio de intersectorialidade e a produção de sinergias para aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade das iniciativas públicas, particularmente aquelas de caráter assistencial, focadas no enfrentamento da pobreza são tarefas audaciosas. Cunill-Grau (2014) indica que um primeiro passo é assumir que o problema constitui um assunto comum e, portanto, que é necessário enfrentá-lo de forma conjunta, a partir da integração setorial, cujo resultado, e expressão, se encontra no desenvolvimento de ações intersectoriais (CUNILL-GRAU, 2014). No entanto, existem diferentes formas de entender essa integração, assim como diferentes mecanismos para alcançá-la. E, de modo igual, existem diferentes fatores que condicionam sua aplicação, como por exemplo, o contexto político e institucional, tanto no nível local como nacional, fatores que deveriam ser analisados para cada caso. O foco do capítulo foi apresentar diferentes experiências latino-americanas que permitem contar com uma primeira aproximação aos modos de organização e governança da intersectorialidade no contexto dos sistemas de proteção social, principalmente no pilar não contributivo.

### 3. ANTECEDENTES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO URUGUAI.

#### 3.1. Trajetória histórica da proteção social e seu componente não contributivo.

O Uruguai tem se caracterizado, dentro do contexto latino-americano, por desenvolver prematuramente sua matriz de bem-estar social. Especificamente, o sistema de proteção social começa a ser desenvolvido nas primeiras décadas do século XX como consequência do projeto político do denominado *batllismo*, que emerge a partir da liderança de José Batlle e Ordoñez, figura que encabeça o setor considerado popular e moderno do Partido Colorado (PC)<sup>7</sup> e que comanda o Poder Executivo nacional em duas oportunidades: no período 1903-1907 e 1911-1915. O *batllismo* realiza importantes transformações na sociedade uruguaia e com ele começa a ser promovida a institucionalização de diversas políticas sociais de cunho universal e a consolidação de um Estado planejador e regulador do âmbito econômico e das relações capital-trabalho bem como interveniente no campo social. Conforme Filgueira (1994) apud Vecinday (2014) o *batllismo* busca, por meio do investimento e do emprego público, moldar uma nova estrutura social de caráter urbana, criando uma robusta classe média, colocando ao Estado como mediador dos conflitos através de medidas de reparação social e utilizando a assistência social como ferramenta de modernização (FILGUEIRA, 1994 em VECINDAY, 2014; MIDAGLIA, 2009 e VECINDAY, 2014).

Finalizada a segunda presidência de Batlle e Ordoñez, assume o governo nacional Feliciano Viera (1915-1919), o qual significa o triunfo do setor conservador do Partido Colorado e uma mudança de orientação nas políticas públicas. Contudo, Yaffé (2001) destaca que a década dos anos 20 não significaram um retrocesso, e pelo contrário, implicaram a validação do modelo de Estado intervencionista, de forma tal que é possível considerar ao período 1900-1930<sup>8</sup> como a época *batllista*, de relevância crítica na história uruguaia (YAFFÉ, 2001).

---

<sup>7</sup>O Partido Colorado surge em 1836, liderado por Fructuoso Rivera, o primeiro presidente constitucional do Uruguai, durante o período 1830-1834. Na mesma época, é fundado, por Manuel Oribe, o Partido Nacional (PN), também conhecido como partido *blanco*. Ambos são caracterizados como os partidos tradicionais do país.

<sup>8</sup>Inclui as presidências de Baltasar Brum (1919-1923), José Serrato (1923- 1927) e Juan Campisteguy (1927-1931), todos representantes do PC.

Nesse sentido, segundo Filgueira (1994) apud Vecinday (2014), nos primeiros trinta anos do século XX são instituídos os quatro pilares do Estado Social uruguaio, os quais são progressivamente expandidos ao longo do período: a educação pública, assentada nos princípios de laicidade, obrigatoriedade e gratuidade; a assistência pública, associada a administração das organizações beneficentes vinculadas a saúde e indigência; a legislação laboral, incluindo medidas que regulam as condições laborais e garantem direitos aos trabalhadores, e a política de aposentadorias e pensões, que constitui a base para o posterior modelo da previdência social. Além disso, de forma paralela, são estabelecidas políticas sociais de caráter residual, dirigidas a atender as necessidades de sobrevivência da população que não se encontra em condições de produzir e, portanto, está fora do mercado de trabalho. Midaglia em Barba Solano (comp.) (2009) afirma que, a partir da conformação do sistema de proteção social, na medida em que são aprovados de maneira simultânea direitos políticos e sociais, se configura uma cultura política democrática e estatista no Uruguai que, de acordo com a autora, associa a consolidação da democracia com certos graus de redistribuição social, dotando ao Estado de uma alta legitimidade para intervir nesse campo e moderando os potenciais conflitos sociais e políticos (MIDAGLIA em BARBA SOLANO (comp.), 2009 e FILGUEIRA, 1998 apud VECINDAY, 2014).

Posteriormente, a década dos anos trinta começa com o golpe de Estado de Gabriel Terra<sup>9</sup>, estabelecendo assim o regime conhecido como *terrismo* (1933-1938), contrário ao *batllismo*. Nahúm (2006) sinaliza que esse período de governo se caracteriza por um conservadorismo moderado e pragmático, considerando-se a si mesmo inovador e fundador de uma nova época no país. Apesar do cunho autoritário e repressivo das novas autoridades, nesse período a institucionalidade pública no campo social continua sendo consolidada. De fato, a Constituição aprovada no ano 1934 define os direitos, deveres e garantias dos cidadãos e, igualmente, estabelece a obrigação do Estado de proteger os direitos sociais: a família, a maternidade, o ensino, o trabalho, a moradia, a sindicalização, a greve, a propriedade intelectual, entre outros (NAHÚM, 2006). De modo igual, na

---

<sup>9</sup>Gabriel Terra é eleito presidente em 1931 pelo PC. Em março 1933, em um contexto de crise econômica - desvalorização da moeda, queda das exportações e aumento do desemprego – decide, respaldado pelas forças públicas, dissolver o Conselho Nacional de Administração, órgão criado a partir da Constituição de 1918, que integra o Poder Executivo e que se encontra encarregado de gerenciar determinadas áreas públicas: saúde, educação, economia e obras públicas. Dessa forma, é instaurado o regime *terrista* e reorganizado o poder político (NAHÚM, 2006).

década dos anos 30, o processo de industrialização e urbanização – promovido desde a época *batllista* – implica um importante aumento da classe operaria, que fortalece ao movimento sindical, o qual ganha força na década posterior, sendo fundamental na dinâmica política futura (MIDAGLIA ET AL. 2017).

Com a recuperação da democracia na década dos anos 40, Midaglia et al. (2017) afirmam se inicia um período, até os anos 60, no qual são processadas um conjunto de mudanças econômicas e políticas favoráveis a distribuição do bem-estar. De modo específico, no início dos anos 40, começa a instaurar-se no país a concepção política da proteção social, o qual os autores relacionam com a aprovação, a partir de 1943, de importantes reformas nas áreas de saúde, trabalho, assistência e previdência social, configurando-se como uma conjuntura crítica, que define as características centrais do sistema de proteção uruguaio. Dentro dessas características destaca-se que o país desenvolve um traço corporativo, segmentando a distribuição dos benefícios e prestações sociais segundo renda e setor laboral, dando lugar a um regime de bem-estar qualificado, nas palavras de Filgueira (1998) apud Midaglia e Tejera em Bentacur e Busquets (coord.) (2016), como “universalismo estratificado”. Esse termo é utilizado para descrever países que, na metade do século XX, institucionalizam serviços públicos e sociais e ampliam sua cobertura, enquanto experimentam simultaneamente um processo de crescente industrialização que aumenta o emprego formal e sindicalização, mas, ao mesmo tempo, promovem altos níveis de estratificação (FILGUEIRA ET AL. em MOLINA (ED.), 2006 e FILGUEIRA, 1998 apud MIDAGLIA e TEJERA em BENTANCUR e BUSQUETS (COORD.), 2016).

Aprofundando nesse traço, Midaglia et al. (2017) ressaltam que as reformas dos anos 40 procuram incrementar e ampliar a cobertura das diferentes prestações e serviços públicos dentro das arenas de política social mencionadas. Entretanto, uma vez que o Estado não atua no vácuo, os autores mencionam que essa ampliação é precedida e acompanhada pela existência de grupos de interesse organizados de forma autônoma que dispõem, produto de arranjos preexistentes obtidos sem a intervenção estatal, de diversos benefícios particulares ou corporativos. Consequentemente, com as reformas de 1943, o Estado começa a incorporar e a reproduzir os mecanismos de amparo criados anteriormente por esses grupos, em certos casos, acentuando a já existente provisão estratificada de serviços sociais. Assim, enquanto a existência de benefícios e mecanismos prévios permite compreender a estratificação, a ampliação da cobertura é explicada por Midaglia et al. (2017) pelas características dos partidos políticos

hegemônicos na época – o PC e PN - os quais buscam representar grandes segmentos da população já que, fortemente fragmentados e com uma baixa coesão ideológica, não defendem exclusivamente os interesses de um coletivo ou estrato social específico, articulando extensas redes clientelísticas. Em vista disso, as mobilizações e demandas dos atores sociais são de caráter particular, dificultando a configuração universal da atenção e proteção social e mantendo uma lógica de inclusão progressiva de grupos sociais com benefícios diferenciados (MIDAGLIA ET AL. 2017).

Sendo assim, as mudanças nas áreas da saúde, trabalho e previdência social<sup>10</sup>, que unificam as prestações brindadas, apresentam um êxito relativo em termos de estratificação convertendo-a, de fato, em uma característica estruturadora do sistema. No caso da assistência social – vinculada ao mercado de trabalho – os autores destacam a aprovação, no ano 1943 durante a presidência de Juan José de Amézaga do PC, da Lei N°10.499, que fixa o salário-mínimo e estabelece o regime de *Asignaciones Familiares* (AFAM) definidas como um benefício monetário obrigatório dirigido, inicialmente, aos trabalhadores formais da indústria e do comércio, incorporando paulatinamente diferentes grupos de assalariados, de acordo com sua capacidade de pressão e sua proximidade com os partidos ou setores políticos, excluindo, portanto, aos trabalhadores informais, rurais e domésticos (MIDAGLIA ET AL. 2017).

---

<sup>10</sup>Dentro da área da saúde é aprovado, em 1943, um decreto-lei que busca regular as iniciativas de assistência privadas, entre elas, as chamadas “sociedades mutuals” - criadas no século XIX pelos imigrantes chegados ao país, como organizações cooperativas sem fins lucrativos, assegurando assistência médica a seus associados - assim como estabelecer direitos básicos uniformes para todos os associados. Contudo, essa normativa deriva na institucionalização dos arranjos preexistentes, mantendo a centralidade do mutualismo, a segmentação (segundo a permanência no mercado laboral) e fragmentação (de acordo com o setor de atividade) do sistema e a débil regulação estatal. Dentro da área do trabalho é aprovada, em 1943, a Lei N° 10.449 que cria os Conselhos de Salários, que permitem a negociação tripartite como procedimento para fixar os salários, segundo setor laboral, porém, excluindo os servidores públicos, trabalhadores rurais e o serviço doméstico. Antes da aprovação dessa lei, as relações laborais se estruturam, desde o final do século XIX, a partir de convênios coletivos, sendo sua aplicação regulada recém no ano 1937. Esses convênios, combinados por representantes dos trabalhadores e empresários, funcionam como mecanismo de “resolução” de conflitos coletivos e de organização profissional e passam a ocupar um segundo lugar após a aprovação dos Conselhos de Salários, embora sejam tomados como referência e sejam regulamentados os benefícios e compromissos já dispostos por eles. Por isso, a intervenção estatal, novamente, incorpora acordos preexistentes e legitima a desigualdade existente, mantendo a dispersão do salário-mínimo entre as diferentes categorias laborais. Mesmo assim, cabe destacar que, com os Conselhos de Salários, aumenta o nível de trabalhadores que acedem a mecanismos formais de negociação coletiva. Dentro da previdência social, a partir da década de 1940, se expande a proteção a diferentes grupos populacionais chegando, na metade dos anos 50, a uma cobertura quase universal. No entanto, essa incorporação é de caráter segmentada e gradual, estruturada em torno a Caixas organizadas segundo as condições laboral e social dos indivíduos (MIDAGLIA ET AL. 2017).

As AFAM são concebidas como um complemento salarial, existindo Caixas de Compensação privadas e administradas pelas empresas por meio de um acordo coletivo que determina a quantidade a ser paga ao trabalhador com filhos/as reproduzindo, dessa forma, a organização estratificada desse componente de assistência social, vinculado ao emprego formal. No ano 1950, na presidência de Andrés Martínez Trueba do PC, com a aprovação da Lei Nº 11.618, o regime é unificado e regulado, promovendo pautas uniformes na sua provisão e inabilitando o funcionamento das caixas privadas, centralizando a gestão desse benefício mediante o estabelecimento de entidades específicas: o Conselho Central das AFAM e as Caixas de Compensação gerenciadas pelo Conselho, incrementando, nos anos posteriores, os benefícios oferecidos por meio do regime de AFAM. Além disso, em 1954 o benefício é estendido aos trabalhadores do setor rural e aos trabalhadores domésticos do setor rural, em 1958 são inclusos os desempregados do setor industrial e comercial que recebem o auxílio-desemprego e, em 1960, são incorporados os aposentados e pensionistas (MIDAGLIA ET AL. 2017).

Midaglia et al. (2017) apontam que as AFAM, caracterizadas, inicialmente, por sua fragmentação e estratificação dos benefícios sociais, os quais são aprofundados pela reforma de 1943, conseguem, gradualmente ao longo do período 1940 - 1960, se distanciar do padrão distributivo de caráter estratificado, constituindo-se como o componente mais universalista de assistência mantendo, contudo, sua segmentação, já que é concebido como um complemento salarial, cuja cobertura depende do nível de formalidade do emprego (MIDAGLIA ET AL. 2017).

O período 1947–1958, denominado *neobatllismo*<sup>11</sup>, marca o retorno ao poder desse movimento político, liderado por Luis Batlle Berres, sobrinho de seu fundador, Batlle e Ordoñez. Conforme Nahúm (2006) esse lapso se caracteriza pela aplicação de algumas das principais ideais da ideologia *batllista*, porém, em um contexto diferente, influenciado pela segunda pós-guerra mundial. Como já foi dito, existe uma conjuntura crítica, economicamente e politicamente favorável, entre os anos 40 e 60, que permite impulsionar uma maior distribuição do bem-estar, dentro da qual se encontra este período *neobatllista*. A legislação social introduzida nesse tempo reivindica o papel do Estado

---

<sup>11</sup>Inclui os governos de Tomás Berreta (1947), Luis Batlle Berres (1947-1951), Andrés Martínez Trueba (1951-1952), representantes do PC, e os governos *colegiados* (1952-1955) e (1955-1959), estabelecidos a partir de criação do Conselho Nacional de Governo dentro da Constituição de 1952, que substituiu a Presidência da República por um órgão integrado por nove membros, seis do setor mais votado do partido mais votado e três do segundo colocado (NAHÚM, 2006)

como juiz social, que tenta redistribuir a riqueza produzida no país e que considera o setor industrial, no qual se reúnem diferentes estratos sociais, a atividade econômica capaz de disseminá-la de forma equitativa. Cabe destacar que o Uruguai, após a crise de 1929, incorpora o modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), que pretende precisamente estimular o crescimento da indústria nacional. Nesse sentido, Vecinday (2014) sinaliza que a expansão do mercado interno constitui um desafio para o crescimento industrial de um país demograficamente pequeno e, por conseguinte, a ampliação da capacidade de consumo da população se torna um instrumento fundamental para sua dinamização, por meio do aumento do salário real dos trabalhadores, o qual, de modo geral, melhora suas condições de vida. Como resultado, o *neobatllismo* promove uma aliança entre seus principais apoiadores - a burguesia industrial, a pequena burguesia e a classe média e operária - que diminui, em um primeiro momento, o conflito social. Ainda assim, na metade da década de 1950 começam a revelar-se os primeiros sintomas de estagnação econômica (déficit na balança de pagamentos, inflação e queda dos preços internacionais de seus produtos) e na metade da década dos 60<sup>12</sup> a democracia uruguaia começa a dar sinais de tensão, com os partidos políticos apresentando dificuldades para intermediar no conflito social. No início dos anos 70, a crise e o esgotamento do modelo ISI repercutem fortemente no país, assim como na região, e conforme Vecinday (2014), nesse contexto, múltiplos países latino-americanos procuram empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e se ajustam aos planos de estabilização determinados em troca dessa ajuda, que promovem reformas orientadas ao mercado, buscando reduzir a intervenção estatal (NAHÚM, 2006 e VECINDAY, 2014).

Filgueira (1994) apud Vecinday (2014) considera como causas relacionadas com a crise do Estado Social no Uruguai: a falta de recursos, vinculada a estagnação econômica experimentada a partir dos anos 50; a estrutura demográfica do país, na qual a relação entre a população ativa e inativa é problemática, sendo que aumentam as pessoas que necessitam de proteção por meio de pensões e aposentadorias enquanto a população economicamente ativa cresce a um ritmo lento; a falta de autonomia do Estado em relação aos partidos políticos, que torna ao aparato burocrático permeável aos interesses

---

<sup>12</sup>A década dos anos 60 inclui um importante acontecimento na história do Uruguai: a primeira vitória - no nível nacional - do PN, que assume as funções do terceiro governo *colegiado* (1959-1963) e do quarto governo *colegiado* (1963-1967). Posteriormente, a Constituição de 1967 dissolve esse formato de governo e estipula que o Poder Executivo deve ser conformado pelo Presidente da República e o Conselho de Ministros (NAHÚM, 2006).

partidários e, por último, o excesso de burocracia dos organismos financeiros de empréstimo (FILGUEIRA, 1994 apud VECINDAY, 2014).

No ano 1967 é eleito como presidente Oscar Gestido, representante do PC, quem falece antes de assumir a liderança do Poder Executivo, deixando a seu vice-presidente Jorge Pacheco Areco (1967-1972) na frente do governo. Trata-se de um período de governo marcado pelo desconforto social e a crescente agitação, durante o qual aumenta a violência, a repressão e se expande o papel dos militares, fatores que conduzem ao Golpe de Estado no ano 1973. O regime autoritário (1973-1984) considera que a estagnação da economia uruguaia se relaciona com as transferências de renda em direção ao setor estatal, particularmente aos servidores públicos, e ao industrial e, em virtude desse diagnóstico, incentivam um processo de reestrutura econômica, baseado no modelo agroindustrial, impulsando a abertura ao capital estrangeiro e financeiro e promovendo as exportações. Esse diagnóstico é acompanhado pelo fato que, durante a década dos anos 80, os organismos internacionais como o FMI, o BM e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) acentuam sua presença na América Latina, propiciando um contexto favorável para as reformas, de caráter neoliberal, experimentadas no continente nesse período assim como posteriormente (LEVALLE, 2018; NAHÚM, 2006 e VECINDAY, 2014).

Contudo, Filgueira (1994) apud Vecinday (2014) considera que a ditadura militar não modifica a cultura estatista instaurada no começo do século XX, afirmando que o governo ditatorial conserva essa pauta, existindo certa continuidade a respeito da institucionalidade desenvolvida no campo da proteção social. Midaglia e Tejera em Bentacur e Busquets (coord.) (2016) afirmam que o regime autoritário não realiza grandes transformações no esquema clássico de proteção do Uruguai, além de modificações que alteram as condições de acesso aos serviços ou reestruturam administrativamente certas políticas sociais. No entanto, existem alterações significativas na adjudicação do GPS, que passa de 16% do PIB em 1964 a 14% em 1975 e se reduz a 13,5% no final da ditadura. Além disso, em temas da distribuição da renda e no que refere a estratificação social, existe um aumento da desigualdade e uma perda de relevância e protagonismo dos setores médios na estrutura social. E, de modo geral, nesse período, as modificações no investimento público conduzem a diminuição de diversas prestações sociais, debilitando dessa maneira a qualidade do sistema de proteção social como um todo. Midaglia em Barba Solano (comp.) (2009) acredita que essas modificações operam como antecedente para as posteriores mudanças introduzidas no sistema de proteção social, uma vez que, a

partir delas, são identificadas as áreas sociais “problemáticas” objeto dessas mudanças (FILGUEIRA apud VECINDAY, 2014; MIDAGLIA em BARBA SOLANO (comp.), 2009 e MIDAGLIA e TEJERA em BENTACUR e BUSQUETS (COORD.), 2016).

Após esse período, a primeira administração democrática é liderada pelo presidente Julio Maria Sanguinetti (1985-1990), do PC. Primeiramente, é importante sublinhar que o governo de Sanguinetti constitui um governo de transição, que busca reestabelecer certos espaços participativos e coletivos eliminados durante a ditadura militar, como os Conselhos de Salários, e devolver a legalidade a diversas instituições<sup>13</sup>. Da mesma forma, o governo aumenta o GPS com o objetivo de enfrentar a complexa situação social do país, visto que entre os anos 1985-1987 existe uma breve etapa de recuperação econômica, embora isso não signifique grandes alterações nesse campo (NAHÚM, 2006).

Inicia-se, a partir da década dos anos 90, um período de reformas estruturais, do ponto de vista econômico e social, transformando o modelo de desenvolvimento e alterando a configuração do sistema de proteção social. Segundo Vecinday (2014), dado que as medidas socioeconômicas promovidas nos anos 80 não alcançam os resultados esperados e provocam impactos negativos no bem-estar da população, aumentando especialmente os níveis de pobreza, problemática que, conforme autora, ganha um novo protagonismo nos debates sobre políticas sociais na América Latina, começa a ser discutido o aprofundamento das medidas promovidas pelos organismos financeiros internacionais para superar esses efeitos não desejados, fomentando e executando as recomendações do denominado Consenso de Washington<sup>14</sup>, que domina a agenda econômica da região (VECINDAY, 2014). No Uruguai, nesse período, a política econômica se sustenta em dois objetivos, por um lado, a abertura comercial, determinada

---

<sup>13</sup>Entre essas instituições se encontram a Convenção Nacional de Trabalhadores (CNT), o Plenário Intersindical de Trabalhadores (PIT), a Federação de Estudantes Universitários do Uruguai (FEUU) e partidos políticos, especificamente os de esquerda (NAHÚM, 2006).

<sup>14</sup>O Consenso de Washington (CW) surge em 1989, inicialmente a partir do trabalho do professor John Williamson no Instituto Internacional de Economia (atualmente chamado Instituto Peterson), localizado na cidade de Washington, EE.UU. Com base nos elementos analisados pelo professor, são estabelecidos dez instrumentos de política econômica - considerados fundamentais pelas principais instituições de Washington como o Tesouro dos Estados Unidos, o FMI, o BM e o BID - que os países latino-americanos devem seguir para superar suas crises e restaurar seu crescimento econômico. O fundamento teórico que acompanha as medidas propostas é a teoria econômica neoclássica e o modelo ideológico e político do neoliberalismo, que considera que a vulnerabilidade das economias latino-americanas é decorrente do excessivo protecionismo estatal, fruto do modelo de ISI (MARTÍNEZ RANGEL e SOTO REYES GARMENDIA, 2012 e VECINDAY, 2014).

pelo processo de integração regional no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e, por outro, a consolidação do processo de desregulação da economia e privatizações – as quais não contam com muito êxito - sendo o setor dos serviços o mais dinamizado, enquanto o setor industrial perde força no conjunto de atividades produtivas (LEVALLE, 2018).

De modo igual, conforme Narbondo e Ramos (1999), as reformas estruturais promovidas acompanham uma tendência que busca adaptar a institucionalidade pública dessa época às novas exigências políticas, econômicas e tecnológicas, inspiradas no paradigma denominado *New Public Management* (NPM), o qual promove a introdução de uma visão e estilo gerencial – próprio do setor privado – no setor público, a partir de uma perspectiva crítica dos Estados de Bem-Estar Social. Assim, alguns elementos discutidos durante os anos 90 no contexto da chamada Reforma do Estado são: a redução do tamanho do Estado e de sua burocracia bem como do gasto público, a modernização da administração central e a transformação das instituições públicas com o intuito de melhorar sua eficácia e eficiência. Essas transformações promovem, segundo os autores, uma maior focalização em direção aos resultados; estruturas organizativas descentralizadas e não hierárquicas; flexibilidade para explorar alternativas à provisão pública direta; o estabelecimento de padrões de produtividade e o reforço das capacidades estratégicas do Estado, permitindo que responda às mudanças externas e interesses diversos de forma automática, flexível e com menor custo. A Reforma do Estado incorporando esses elementos não ocorre de forma “mecânica e exaustiva” no país, uma vez que depende de seus “problemas, capacidades e circunstâncias” (NARBONDO e RAMOS, 1999, p.44). Entretanto, podem ser observados na orientação de reformas de áreas específicas, como a social (NARBONDO e RAMOS, 1999).

Além disto, de acordo com Midaglia em Barba Solano (comp.) (2009), a reforma social constitui um tema pendente no país, por diversos motivos: o processo de liberalização econômica experimentado começa a tornar-se incompatível com uma sociedade altamente protegida; o problema da sustentabilidade da previdência social, provocado por fatores econômicos e pela estrutura demográfica do país; o surgimento de novos problemas e demandas sociais e as mudanças nas unidades primárias de socialização (famílias) sobre as quais são estruturados os serviços sociais. A autora

ressalta que as estratégias utilizadas pelos governos democráticos<sup>15</sup> logo da ditadura militar, com o propósito de reformar o sistema de proteção social, são extremamente heterogêneas, combinando a tradição e a inovação. Aliás, autora sinaliza que, no processo de reforma da área social, emergem três tipos de configurações de políticas sociais (modelo híbrido) estando, por um lado, os serviços sociais que reestruturam suas prestações, mantendo seu caráter universal e procurando modernizar sua estrutura organizativa, por outro lado, os programas sociais terceirizados dirigidos a uma população específica, que apresentam capacidades institucionais fracas e, por último, um conjunto novo de programas sociais focados na pobreza e localizados na órbita da Presidência de República, eludindo o organograma público-estatal e seus órgãos de controle político (MIDAGLIA em BARBA SOLANO (comp.), 2009).

Midaglia em Barba Solano (comp.) (2009) analisa as reformas sociais implementadas nas áreas de educação, previdência social, saúde, infância, juventude, gênero e moradia e regulação territorial<sup>16</sup> a partir de duas categorias analíticas: as opções

---

<sup>15</sup>No período 1990-1995 assume a presidência da República Luis Alberto Lacalle de Herrera, representante do PN. No período subsequente (1995-2000) Julio María Sanguinetti assume pela segunda vez o comando do Poder Executivo (NAHÚM, 2006).

<sup>16</sup>Na área educativa, em 1995, é promovida uma reforma de orientação estatista e universal, moderando o projeto liberal promovido na época, a partir da qual se pretende reformular o programa e a carga horária do ensino médio, expandir a educação infantil a crianças de 4 e 5 anos, introduzir as escolas a tempo completo em contextos sociais vulneráveis, junto com programas focais para atender estudantes dentro desse contexto crítico, e expandir a formação de professores ao interior do país. Esses elementos são acompanhados por modificações institucionais na estrutura do sistema educativo. No caso da previdência social, em 1995, é aprovada a lei 16.713 que habilita sua reconfiguração, especificamente das aposentadorias e pensões, implementando um sistema misto, que combina dois pilares: a solidariedade intergeracional, gerenciado pelo Banco de Previsão Social (BPS) e a capitalização individual, administrada pelas Administradoras de Fundos de Poupança (AFAPs), eliminando assim o monopólio estatal nessa área. Contudo, o traço corporativo não é reformado e as caixas paraestatais são mantidas: a caixa de profissionais, dos militares e dos trabalhadores dos bancos. Na área da saúde as revisões são escassas, apesar de existir um incremento no gasto público destinado a esse setor, que não se traduz em uma melhoria no seu funcionamento. Nas áreas de infância, juventude e gênero, se produzem importantes inovações, já que no formam parte do tradicional sistema de proteção social. No caso da infância, particularmente nos setores mais desfavorecidos, existem importantes transformações, a partir de três formatos organizativos diferentes: por um lado, são incorporados dentro do Instituto da Criança e do Adolescente (INAU) novos programas de atenção a infância, com mecanismos de supervisão relativamente estruturados. Por outro lado, é aprovado um amplo pacote de terceirização de programas destinados a infância mais vulnerável e, por último, são criados âmbitos organizativos excepcionais no Poder Executivo, nos quais são localizados diversos programas especializados nessa problemática. Da mesma forma, no caso da juventude, são criados programas específicos para auxiliar os grupos mais vulneráveis por meio do estabelecimento, em 1990, do Instituto Nacional da Juventude (INJU). Além disso, existem diversas iniciativas dirigidas a esse segmento populacional que se encontram no campo de ação da Presidência da República-Poder Executivo. As políticas relacionadas com a temática de gênero começam a aparecer com o retorno da democracia e, em 1991, é estabelecido o Instituto Nacional da Família e da Mulher, porém, com um impacto bastante reduzido na matéria. Conjuntamente, são estabelecidos um conjunto de programas focalizados, alguns de caráter provisório, destinados a mulheres com características particulares. Finalmente, no que refere a área de

de política sociais, que refere a orientação e aos tipos de intervenções<sup>17</sup> e o marco institucional<sup>18</sup>, que refere as estruturas organizativas do Estado. Esta análise permite que a autora identifique determinadas tendências gerais no processo de reformulação do aparato de bem-estar uruguaio. Em primeiro lugar evidencia que, em algumas das arenas de política pública analisadas, coexistem orientações e marcos institucionais diversos, que aprofundam os problemas de coordenação dentro da institucionalidade e, conjuntamente, provocam novos desafios e dificuldades nessa matéria. De modo igual, acarretam outros problemas relacionados com a identificação das responsabilidades políticas dos resultados e dos impactos dos programas sociais e com a legitimidade e sustentabilidade desses programas para além do governo atual. Em segundo lugar observa que a reestrutura das tradicionais políticas da proteção social são acompanhadas pela manutenção de traços estruturais. Ou seja, segundo a autora, existe uma vontade política por conservar, de alguma forma, esses elementos e, portanto, a desarticulação do bem-estar não constitui um processo de carácter radical no país. Finalmente, ressalta que a inovação em matéria de proteção social não se produz nas arenas consideradas tradicionais e, pelo contrário, se busca dar resposta a novas demandas sociais que não se encontram associadas diretamente com o conflito capital-trabalho bem como enfrentar a crescente pobreza e desigualdade no país, focando em problemáticas relacionadas com a infância, juventude e as relações de gênero (MIDAGLIA em BARBA SOLANO (comp.), 2009).

Focalizando no campo da assistência social, se destaca a execução de intervenções públicas, de carácter focalizado, dirigidas a auxiliar situações de vulnerabilidade e pobreza, especialmente no caso de certos grupos etários. Não obstante, essas medidas não

---

moradia e regulação territorial, em 1990, é criado o Ministério de Moradia, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente (MVOTMA) que concentra algumas funções e programas nesta matéria, a qual se encontra fortemente fragmentada na esfera pública (MIDAGLIA em BARBA SOLANO (COMP.), 2009).

<sup>17</sup>As opções de políticas sociais incluem: a orientação universal revisada (políticas de orientação universal complementadas por medidas focalizadas nas populações que apresentam necessidades adicionais); universal privado (mantem a orientação universal em determinadas prestações e privatiza outras); universal nova (novas prestações universais em áreas sociais sem antecedentes de intervenção pública); focalizada com a sociedade civil (protegem populações específicas e habilita a participação de atores sociais em sua implementação) e apenas mudanças (não introduzem modificações significativas na orientação das políticas) (MIDAGLIA em BARBA SOLANO (COMP.), 2009).

<sup>18</sup>O marco institucional refere nesse caso as diferentes estruturas organizativas: público modernizado (revisões institucionais nas agências públicas especializadas nas áreas sociais); público com moderações limitadas (ajustes insuficientes); público novo (criação de novas agências públicas responsáveis das prestações sociais) e *ad hoc* (criação de mecanismos institucionais excepcionais dentro da esfera estatal para administrar os programas sociais) (MIDAGLIA em BARBA SOLANO (COMP.), 2009).

conseguem conformar uma robusta rede de assistência social e não são acompanhadas por uma institucionalidade sólida na medida em que são criados espaços transitórios e precários para sua gestão, com uma capacidade de ação limitada, geralmente implementados através de associações civis ou organizações sem fins lucrativos. Além disso, começam a operar mecanismos institucionais de tipo *by-pass*, fora de alcance das entidades públicas especializadas, com certos déficits no momento de ser regulados e supervisionados e sem critérios comuns de funcionamento mesmo que operem no mesmo campo. Dessa forma, são estabelecidos espaços de caráter excepcional, os quais constituem uma inovação institucional que, como já foi dito, se instalam na órbita do Poder Executivo e são financiados com recursos externos. Como exemplo dessa inovação se encontra o Programa de Investimento Social (PRIS), o Programa de Fortalecimento das Áreas Sociais Públicas (FAS), o Programa Integral de Assentamentos Irregulares (PIAI) e o Programa Integral de Infância, Adolescência e Família em risco (PIAF), implementados durante o governo de Luis Alberto Lacalle de Herrera (1990-1995) do PN, o qual constitui um período chave na tentativa de aprofundar as reformas de tipo estruturais promovidas nessa época (ANTÍA ET AL. 2013; MIDAGLIA e ANTÍA, 2007 e MIDAGLIA em BARBA SOLANO (COMP.), 2009).

Midaglia em Barba Solano (comp.) (2009) afirma que, nesse período, alguns dos problemas sociais como a pobreza e a vulnerabilidade social, deixam de ser gerenciados por meio dos canais institucionais habituais passando a depender da direção política de cada governo. Os espaços *ad hoc* estabelecidos para conduzir os programas que atendem esses problemas contam com as seguintes características: são assumidos pelo Executivo Nacional, que não dispõe das capacidades organizacionais para liderá-lo, os funcionários técnicos contratados para sua gestão não são, na maioria dos casos, servidores públicos senão que são consultores contratados e, portanto, contam com um status laboral que não acompanha o formato de contratação da administração pública e a avaliação dos resultados e execução é realizada por meio de auditorias externas, efetuadas pelos organismos que os financiam. A autora destaca que esta modalidade provoca uma série de consequências significativas, tanto políticas como institucionais, tais como:

- Tornam a institucionalidade vinculada a proteção social mais complexa, fomentando o desenvolvimento de diversas “portas de entrada” para que a sociedade civil assine convênios com o Estado e dificultando o estabelecimento de mecanismos de controle comuns;

- Enfraquecem a prestação de contas de tipo horizontal, em particular no que refere a relação entre os poderes públicos, na medida em que o Poder Legislativo não participa do controle dessas iniciativas, como dentro da própria administração pública;
- Limitam consideravelmente o exercício de alguma forma de controle cidadão, o qual converte ao Poder Executivo impenetrável a suas demandas, sugestões e supervisão;
- Constituem “experimentos únicos” que se esgotam em si mesmos, sendo extremamente suscetíveis as mudanças de governo, propiciando a modalidade *stop and go* de políticas públicas;
- Corróem as capacidades estatais existentes nessa matéria, dado que a excepcionalidade desses espaços não permite a acumulação de conhecimento e sua transferência a instituições públicas especializadas em matéria social;
- Constituem propostas que abordam as problemáticas sociais da pobreza e vulnerabilidade social de forma, supostamente, “objetiva”, “técnica” e “neutral”, deixando de lado a discussão política.

Assim sendo, o sistema de proteção social fruto das reformas dos anos 90 é qualificado por Midaglia em Barba Solano (comp.) (2009) como híbrido, na medida em que convivem políticas universais com novas políticas focalizadas principalmente nos setores pobres, característica que se expressa tanto na orientação dessas políticas que convivem com escassa articulação como na institucionalidade apresentada, cuja principal novidade é a utilização de mecanismos de tipo *by pass*, que desconsideram as instâncias de controle político-institucional e, dada sua fragilidade, são facilmente reversíveis (MIDAGLIA em BARBA SOLANO (COMP.), 2009).

Vale apontar que o processo de reformas experimentadas nessa época se desenvolve, segundo Alegre (2018), de uma forma particular no Uruguai, tanto pelo seu *timing* quanto pelo tipo de reformas processadas, adotando um padrão considerado gradual e moderado. O autor destaca que o país mostra uma menor disposição para implementar programas fiscais e monetários de caráter ortodoxo e, para o ano 1999, apresenta o menor índice de reformas estruturais da região. Ainda, em matéria social, as reformas adotadas não são uniformes, apresentando variações significativas segundo a arena de política social, existindo um enfoque estatista para algumas, como no caso da educação, e ampliação da participação do mercado para outras, como no caso da

previdência social. Isso permite evidenciar a moderação do projeto reformista neoliberal acolhido, que continuo promovendo a intervenção do Estado assegurando, dessa forma, a execução das prestações e dos serviços sociais básicos (ALEGRE, 2018).

A chegada do século XXI é identificado por dois eventos críticos na história do país: por um lado, entre 1999 e 2003, o Uruguai experimenta uma profunda crise econômica e financeira, que começa no governo de Jorge Batlle (2000-2005) do PC e se encontra marcada pela quebra de instituições bancárias e desvalorização da moeda e pelo processo inflacionário, afetando também aos países do Cone Sul. Sendo assim, nos primeiros anos do novo milênio, conforme Midaglia e Antía (2007), a fotografia da sociedade uruguaia sugere um processo de empobrecimento, fragmentação social e perda de equidade. E, por outro lado, no ano 2005, a esquerda uruguaia obtém sua primeira vitória eleitoral no nível nacional, conjuntura aprofundada no próximo capítulo (MIDAGLIA e ANTÍA, 2007).

Cabe destacar que, de acordo com Alegre (2018), as consequências negativas da crise experimentada no início do século XXI podem ser vinculadas com problemas nas políticas de desenvolvimento executadas no país nos anos 90, particularmente em relação a duas dimensões: a sustentabilidade, visto que a política econômica em determinadas arenas setoriais aumenta a vulnerabilidade do país frente a cenários de crise, debilitando a capacidade do Estado de responder adequadamente e, a equidade, já que uma vez iniciada, a crise expõe a desigualdade existente nos níveis de proteção estatal para determinados setores populacionais. Nesse sentido, por exemplo, enquanto a reforma da previdência social do ano 1995 estimula um aumento do gasto público nessa área, em um contexto de crescente informalidade no mercado laboral devido à crise, diminuem os beneficiários das prestações sociais como as AFAM e o valor real das transferências monetárias é reduzido, visto que são indexadas ao salário-mínimo que se encontra desvalorizado. Desse modo, o autor destaca que a reestrutura do GPS nesse período implica a sobre representação de algumas áreas sociais em desfavor de outras, particularmente das áreas que auxiliam aos grupos mais vulneráveis, cuja capacidade de pressão para influir no gasto público é escassa. Por conseguinte, no caso uruguaio, Alegre (2018) sinaliza que as reformas neoliberais de caráter estrutural, embora moderadas e graduais, produzem efeitos contraditórios que afetam o bem-estar da população, particularmente dos setores que não conseguem mobilizar-se, negociar e influir nas políticas sociais executadas (ALEGRE, 2018 e MIDAGLIA e ANTÍA, 2007).

Em suma, a retrospectiva apresentada permite visualizar a trajetória percorrida pela proteção social no Uruguai e os traços característicos da institucionalidade desenvolvida ao longo do tempo, destacando a relevância do processo histórico. Além disso, a partir da construção deste capítulo, é possível observar a herança institucional assumida posteriormente pelos governos da FA na sua chegada ao poder, a qual determina as possibilidades de mudança e influência suas escolhas, elemento essencial quando se considera que o governo de Tabaré Vázquez (2005-2010) é particularmente ativo em matéria de reformas sociais, privilegiando a assistência social. Nesse sentido, nos capítulos posteriores, são ressaltadas as inovações institucionais estabelecidas nesse campo assim como a readaptação de instrumentos clássicos, como as AFAM, combinando-os com as novas estratégias assistenciais. Contudo, observa-se que, elementos das reformas dos anos 90 continuam presentes no sistema de proteção social uruguaio, afetando o campo da assistência social, tais como a existência de um modelo dual (universalismo/focalização), e, em certa medida, a utilização de “atalhos institucionais” no momento de implementar novos programas sociais de caráter focalizado assim como o “espírito” do paradigma da NPM.

#### 4. O GOVERNO DE TABARÉ VÁZQUEZ (2005-2010).

##### 4.1. A FA chega ao governo nacional do Uruguai: contexto socioeconômico e político-institucional.

Desde sua criação no ano 1971 a FA, - que engloba as forças políticas de esquerda e centro-esquerda - experimenta uma tendencia de crescimento eleitoral sustentada, interrompida só pelos doze anos de ditadura militar. Segundo Lanzaro (2001) essa tendencia é particularmente visível nas eleições posteriores ao retorno da democracia, já que aumenta consideravelmente sua votação no nível nacional, o que lhe permite consolidar-se como a terceira força política do país, e triunfa, pela primeira vez, nas eleições departamentais de Montevideu nos anos 1989 - assumindo Tabaré Vázquez como *intendente* (prefeito) da capital - e 1994. Sendo assim, a vitória da FA<sup>19</sup> nas eleições nacionais de 2004 não constitui um acontecimento de caráter abrupto e pode ser considerada a culminação desse processo de crescimento. Não obstante, constitui um momento de inflexão na história política uruguaia, significando uma alternância ideológica significativa, dado que desde meados do século XIX os partidos tradicionais - PN e PC – se encontram na frente do Poder Executivo (DE ARMAS, 2017 e LANZARO, 2001).

A FA conquista o governo nacional no primeiro turno das eleições de 2004 com o 50,45% dos votos garantindo, desse modo, a maioria parlamentar na câmara de deputados e de senadores e outorgando um importante respaldo legislativo a Vázquez, quem toma posse da presidência da República no dia 1 de março 2005. Dita maioria parlamentar permite ao novo governo aprovar, sem a necessidade de contar com o apoio ou negociar acordos com os partidos da oposição, o orçamento quinquenal e as leis necessárias para executar seu projeto político. Mesmo assim, cabe destacar que, embora o presidente Vázquez dispunha desse recurso político, a própria composição da FA e de sua bancada incentiva ao Poder Executivo a buscar consensos em torno das possíveis posturas divergentes. Porém, com um presidente eleito no primeiro turno – que, ao mesmo tempo, é o líder do partido - amplamente respaldado pela opinião pública, juto com a

---

<sup>19</sup>A FA se apresenta nas eleições de 2004 com a fórmula Vázquez-Nin Novoa e com novas alianças, conformando o conglomerado de esquerda *Nuevo Espacio – Encuentro Progresista – Frente Amplio* (MOREIRA, 2008).

maioria parlamentar, a FA conta com um contexto político favorável para iniciar sua primeira administração de governo (DE ARMAS, 2017).

Começa então a denominada “era progressista” no Uruguai, sendo inaugurado o governo Vázquez no período após a crise econômica e financeira experimentada entre 1999-2003, a qual provoca um importante deterioro das principais variáveis macroeconômicas - rendimentos, Produto Bruto Interno (PBI), inversão, consumo, emprego, dividida - e, conseqüentemente, das condições de vida da população. De Armas (2017) estabelece que, apesar de que a primeira administração da FA se inicia em um cenário de recuperação econômica, a análise das reformas introduzidas por esse governo na área social deve considerar o contexto recessivo que ainda afeta a economia uruguaia, o qual justifica ou legitima muitas das inovações que a esquerda impulsa nessa área, já que noção de emergência social guia, inicialmente, a agenda do governo. Nesse sentido, é importante considerar o contexto socioeconômico no qual assume o presidente Vázquez, posto que condiciona sua postura em matéria social (DE ARMAS, 2017 e MIDAGLIA e ANTÍA, 2007).

Aprofundando nesse contexto, Midaglia e Antía (2007)<sup>20</sup> apontam que, enquanto no período 2000-2004 os níveis de pobreza se incrementam consideravelmente, alcançando um pouco mais de um terço da população, a partir do ano 2005 começa a observar-se a caída da incidência da pobreza, situando-se, em 2006, em um 25,2% da população. As autoras destacam, em particular, a incidência da pobreza entre as crianças e jovens em comparação com outros grupos etários, ressaltando que ela abrange 50,53% dos menores de seis anos no ano 2001, aumentando para 55,74% no ano 2006. Da mesma forma, a indigência apresenta uma trajetória similar a pobreza, aumentando significativamente durante a crise econômica, passando de 2,03% em 2001 a 5,99% em 2004, e diminuindo até 2,69% no ano 2006. Além disso, desde a metade da década dos anos 90, se constata uma tendência concentradora na distribuição da renda, que se agudiza durante a crise econômica. Especificamente, o índice de Gini passa de 0,412 em 1991 a 0,450 em 2002, posicionando-se em 0,447 no ano 2006 e mantendo-se praticamente inalterado até o ano 2008. O mercado de trabalho também é severamente afetado, com um aumento persistente do desemprego, que alcança 17% da população durante a crise e

---

<sup>20</sup>Os dados vinculados a pobreza apresentados por Midaglia e Antía (2007) se baseiam no método de medição a partir dos rendimentos, utilizando a Linha de Pobreza e a Linha de Indigência elaborada pelo INE desde o ano 2002.

prejudica principalmente as mulheres e aos jovens. Outras consequências negativas desse período de crise são o incremento da insegurança cidadã, a segregação social no espaço urbano e a aceleração do processo migratório gerando, a partir de 2001, um saldo migratório negativo. Moreira em Abracinskas e Gómez (coord.) (2007) indica que, entre 1999 e 2003, migram mais pessoas que entre 1985 e 1996 (MIDAGLIA e ANTÍA, 2007 e MOREIRA em ABRACINSKAS e GÓMEZ (COORD.) 2007).

Em síntese, o governo Vázquez (2005-2010) inicia sua gestão nesse contexto socioeconômico no qual, embora exista certa reativação econômica, as consequências sociais geradas pela crise persistem.

Cabe destacar, igualmente, que o governo Vázquez começa a operar em um sistema de proteção social que é objeto da estratégia reformista dos anos 90, apresentada no capítulo anterior. Midaglia e Antía (2007) ressaltam que a FA assumiu uma posição contrária a essa estratégia e uma forte oposição as propostas programáticas, em matéria social, dos governos anteriores, apresentando nas eleições de 2004, um programa partidário que prioriza o campo social, a partir da conformação do denominado “Uruguai Social”, termo utilizado publicamente para referir-se a sua estratégia nessa área (MIDALIGA e ANTÍA, 2007). O documento *De la Emergencia a la Equidad. As políticas sociais no Governo Nacional (2005-2009)* apresentado no ano 2009 pelo Conselho Nacional de Políticas Sociais (CNPS) avalia que as reformas da década dos anos 90 geraram um complexo e fragmentado esquema de intervenções dentro do sistema de proteção social. Da mesma forma, destaca a existência de um importante desajuste organizativo na esfera pública, que obstaculiza o desenvolvimento de ações eficientes para abordar a emergência social do período. Consequentemente, conforme o CNPS (2009) é imprescindível para o governo iniciar um processo de redesenho estrutural do sistema de proteção social (MIDES/CNPS, 2009). Na próxima seção são exploradas as medidas mais significativas desse processo dentro campo da assistência social, focando na introdução da intersectorialidade, a partir da análise de normativas e documentos públicos, cujo propósito é reconfigurar o sistema de proteção social e o campo assistencial.

#### 4.2. Transformando o sistema de proteção social: a reforma do campo assistencial e a introdução da intersectorialidade.

##### 4.2.1. A criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES).

A criação do MIDES durante o governo Vázquez (2005-2010), por meio da Lei Nº 17.866 de março 2005, acompanha a tendência surgida na América Latina na metade da década dos anos noventa, a partir da qual começam a ser inauguradas secretarias específicas, encarregadas de reorganizar a provisão pública dirigida aos grupos sociais vulneráveis, incorporando em sua órbita serviços e programas de corte assistencial, e de responder as novas demandas cidadãs, vinculadas as temáticas de gênero, etnia, infância, juventude, entre outras (MIDAGLIA e CASTILLO em MANCEBO e NARBONDO (COORD.), 2010).

No Uruguai, assim como em outros países latino-americanos, as políticas e programas assistenciais implementados até então encontram importantes problemas de localização dentro da estrutura estatal, visto que não existe um âmbito que se adapte a suas intervenções, de caráter focalizado, mas que pretendem combinar prestações de diversas áreas públicas, com o objetivo de abordar a pobreza e a vulnerabilidade social. Os arranjos institucionais estabelecidos para sua implementação - considerados espaços de “exceção institucional”, predominando o formato de oficinas adjuntas a ministérios especializados ou a órbita da Presidência, alternativa política para “exigir” a colaboração entre setores públicos - se caracterizam, como foi mencionado no capítulo anterior, pela sua precariedade organizativa e política. Conseqüentemente, Midaglia e Castillo em Mancebo e Narbondo (coord.) (2010), consideram que a falta de memória institucional e de regras de jogo claras e compartilhadas entre os atores envolvidos na execução das novas iniciativas sociais torna essa “modalidade de intervenção um âmbito de ensaio permanente, susceptível de tratamento político discricional na distribuição de bens públicos” (MIDAGLIA e CASTILLO em MANCEBO e NARBONDO (COORD.), 2010, p. 170). À vista disso, pode ser considerada, em certa medida, uma institucionalidade social de baixa qualidade, de acordo com os tipos ideais apresentados por Repetto em Chiara e Di Virgilio (2009) e expostos na seção 1.4 deste trabalho. Vale ressaltar que uma limitação deste trabalho, produto do desenho metodológico, é não poder analisar as regras de caráter informal que condicionam a institucionalidade social e são incluídas na tipologia apresentada pelo autor. Em consequência não é possível afirmar que se trata de uma institucionalidade social de baixa qualidade e sim ressaltar, graças as fontes secundárias, a existência de traços que acompanham esse tipo ideal.

Nesse contexto, começam a ser estabelecidos na região novos Ministérios Sociais, considerados a “solução política pertinente” posto que são visualizados como a forma de adequar a esfera pública frente a persistência das situações de pobreza, substituindo os mecanismos institucionais de tipo *by pass* utilizados e outorgando certo grau de permanência as iniciativas sociais que buscam enfrentar essas situações (MIDAGLIA e CASTILLO em MANCEBO e NARBONDO (COORD.), 2010). Midaglia, Castillo e Fuentes (2010) consideram que a instalação dessas entidades ministeriais constitui um indicador político da institucionalização das políticas sociais, particularmente das políticas assistenciais as quais, no caso uruguaio, constituem uma prioridade do Governo Vázquez (2005-2010). Sendo assim, uma característica distintiva dos novos ministérios sociais é que pretendem superar a típica setorialidade que estrutura o Estado. Para isso, se lhes outorga, em diversos casos, a responsabilidade de articular e coordenar a provisão social dirigida a segmentos populacionais pobres, mesmo que não sejam encarregados de operacionalizar programas específicos, e ao ser conferidas a eles essas funções, Midaglia, Castillo e Fuentes (2010) afirmam que adquirem uma maior hierarquia política, apesar das possíveis incertezas próprias de sua “juventude”. Desse modo, um dos temas que emerge com a aparição dos Ministérios Sociais é a intersectorialidade, entendendo-se que ela contribui com a execução dos planos sociais de caráter integral e que reforça as intervenções estatais, auxiliando na introdução de certo “ordem” ou “padrão” de ação ao conjunto de iniciativas sociais dispersas na administração pública (MIDAGLIA, CASTILLO e FUENTES, 2010).

O caso uruguaio acompanha os elementos mencionados, já que o governo Vázquez (2005-2010) avalia como necessária uma reestrutura da institucionalidade social que permita “instrumentar e monitorar os programas destinados aos setores vulneráveis e, ao mesmo tempo, propiciar a articulação e coordenação do amplo conjunto de prestações sociais que brinda o Estado uruguaio” (MIDAGLIA e CASTILLO em MANCEBO e NARBONDO (COORD.), 2010, p. 173). Nesse sentido, o documento formulado pelo CNPS (2009) sinaliza a existência de severos problemas de coordenação, articulação interinstitucional, sobreposição e fragmentação no interior das políticas sociais uruguaias, o que propicia a criação do MIDES, sendo a assistência social o principal campo de competência do novo ministério (MIDES/CNPS, 2009).

Dessa forma, é promovida uma nova autoridade social – cuja responsável é Marina Arismendi, do Partido Comunista Uruguaio (PCU), quem assume a titularidade da pasta - estabelecida a partir da Lei N° 17.866 do ano 2005, a qual estipula, em primeiro

lugar, a reorganização da esfera pública, com o intuito de superar a fragmentação existente, suprimindo o Ministério de Deporte e Juventude (art.1º) e incorporando, na órbita do MIDES, diversas instituições ou programas dispersos, mas especializados em temáticas associadas a situações de pobreza e vulnerabilidade social (MIDAGLIA, CASTILLO e FUENTES, 2010) O quadro 3 apresenta essas instituições.

Quadro 3: Reorganização da esfera pública a partir da Lei N° 17.866/005.

<b>Artigos.</b>	<b>Instituição ou Programa público.</b>	<b>Descrição.</b>
5º	Instituto Nacional da Juventude (INJU)	Criado em 1990 e integrado, inicialmente, por meio da Lei n°16.170 ao Ministério de Educação e Cultura (MEC). No período 2000-2005 é incorporado (Lei n°17.243) ao Ministério de Deporte e Juventude, até a aprovação da Lei n° 17.866.
6º	Instituto Nacional da Mulher (INAMU)	Criado em 1987 mediante o Decreto n°226/87, localizando-se no MEC, passando no ano 2005 a integrar o MIDES.
8º	Instituto da Criança e Adolescente (INAU)	O INAU constitui um serviço descentralizado que, a partir da Lei n° 17.866, começa a vincular-se com o Poder Executivo através do MIDES.

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei N° 17.866/005 e Midaglia, Castillo e Fuentes (2010).

Além disso, o Programa da Infância e Família (INFAMILIA), o qual começa a ser executado no ano 2002, localizando-se, inicialmente, na órbita da Presidência da República, é incorporado ao MIDES após a criação do organismo e no ano 2007 o Programa Nacional de Deficiência é incluído na orbita do ministério (MIDAGLIA e CASTILLO em MANCEBO e NARBONDO (COORD.), 2010).

Em segundo lugar, a Lei N° 17.866/005 estabelece, no art.9º, treze atribuições que determinam o funcionamento e responsabilidades do MIDES sendo, posteriormente, por

meio do Decreto N° 260/005, publicado em agosto 2005, fixadas essas atribuições, entre as quais cabe destacar aquelas vinculadas com a intersectorialidade:

- Coordenar as ações, planos, e programas intersectoriais implementados pelo Poder Executivo para assim garantir o pleno exercício dos direitos sociais.
- Desenhar, organizar e operar um sistema de informação social com indicadores relevantes sobre os grupos populacionais que se encontram em uma situação de vulnerabilidade;
- Implementar, executar e coordenar o Plano de Atenção a Emergência Social (PANES);
- Coordenar com os Governos Departamentais a execução das políticas sociais;
- Estabelecer âmbitos de coordenação com a sociedade civil envolvida nos objetivos do MIDES.

Posto isto, para efetivar essas atividades e introduzir a intersectorialidade na gestão do MIDES é fundamental a constituição de espaços institucionais específicos, que permitam a coordenação interinstitucional e o intercambio intersectorial, instaurando-se então diversas esferas para promover dito intercâmbio. Nesse sentido, destaca-se a criação do Gabinete Social, por meio do Decreto N° 236 do ano 2005, integrado por organismos públicos de relevância estratégica em matéria social e econômica sendo estes, conforme o art.1º, os titulares do Ministério de Economia e Finanças (MEF), do Ministério de Educação e Cultura (MEC), do Ministério de Trabalho e Previdência Social (MTSS), do Ministério de Saúde Pública (MSP), do Ministério de Moradia, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente (MVOTMA) e do MIDES, quem preside o Gabinete. Subsequentemente, o Decreto N.º 486 do mesmo ano, inclui ao titular da Oficina de Planejamento e Orçamento (OPP), a qual opera na órbita da Presidência da República, e a um representante do Conselho de *Intendentes* (prefeitos). As responsabilidades desse espaço, definidas no art.2º, são: aconselhar ao Poder Executivo e propor, para sua consideração e aprovação, planos, programas e projetos de caráter social, relacionados ao ministérios que o integram; analisar e definir as prioridades e a distribuição dos recursos orçamentais vinculados ao GPS; estabelecer estratégias de ação conjunta em matéria de políticas sociais entre os diversos ministérios e articular as atribuições e os campos de atuação intergovernamentais entre as instâncias nacionais e municipais e entre os diferentes setores públicos. Além disso, o art.3º estipula a criação do Conselho Nacional de Políticas Sociais (CNPS) – integrado por representantes dos ministérios que formam

parte do Gabinete Social junto com outras entidades públicas, e presidido pelo Diretor de Políticas Sociais do MIDES - com o objetivo de apoiar a instrumentação e a execução dos acordos e resoluções do Gabinete. Desde o ano 2007 o CNPS dispõe de uma secretaria técnica que deve manter atualizada a informação relevante aos programas e políticas sociais e elaborar relatórios que apoiem o trabalho do conselho. Da mesma forma, na órbita do CNPS, opera um âmbito de articulação intersetorial específico, que é o Comitê de Coordenação Estratégica da Infância e Adolescência (CCE), a qual é uma população priorizada pelas ações focalizadas no enfrentamento a pobreza durante a gestão do presidente Vázquez, assim como outras comissões específicas, como por exemplo, a Comissão Territorial (MIDES/PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 2009 e MIDES/CNPS, 2009).

Analisando a implementação dos Gabinetes Sociais e Conselhos de Políticas Sociais em América Latina, Midaglia e Castillo em Mancebo e Narbono (coord.) (2010) sinalizam que esses âmbitos de gestão social permitem deixar de lado os mecanismos de tipo *by-pass* utilizados de forma habitual no passado recente. De modo igual, os autores destacam seu caráter político, apesar de existir amparo legal para seu funcionamento e dispositivos técnicos que os assessoram. Sendo assim, os autores salientam diversos estudos regionais os quais apontam que, na prática, esses âmbitos se configuram como um campo de disputa de interesses e ideologias de um variado espectro de atores políticos, cujos incentivos e recursos para cooperar em prol de ações sociais integrais são diversos; entre tais incentivos e recursos se encontram: os recursos financeiros envolvidos na operacionalização de programas sociais, as expectativas pessoais o do grupo político de referência dos participantes, os níveis da administração pública da nação – federal ou unitária -; a diferenciação e as atribuições institucionais do aparato estatal na provisão de bens sociais, o regime de governo prevalecente, o grau de cobertura e orientação do sistema de proteção social – universal, focal, misto, etc.- ; as modalidades de implementação dos serviços – descentralizada, centralizada, co-participação público-privada, etc.- (Midaglia e Castillo em Mancebo e Narbono (coord.), 2010, p. 171-172).

De fato, a implementação do MIDES, que assume funções vinculadas a coordenação interinstitucional e intersetorial em um cenário com organismos setoriais fortemente consolidados, não constitui um processo isento de tensões, visto que transforma a forma como o Estado uruguaio enfrenta problemáticas complexas, como a pobreza, e a gestão das políticas das políticas sociais, particularmente da política de assistência social. Assim, trata-se de uma a reconfiguração da institucionalidade social,

mudando as regras formais que influenciam a interação dos atores que participam dela, os quais projetam cálculos políticos e articulam seus interesses, o que pode condicionar o êxito da integração setorial.

Por conseguinte, Midaglia e Castillo em Mancebo e Narbono (coord.) (2010) consideram que o funcionamento desses âmbitos não se encontra garantido de uma vez para sempre e são susceptíveis de deterioração frente a falta de estímulos, sendo a condução política e os recursos de poder que dispõem os atores selecionados para fomentar a intersectorialidade peças-chaves para legitimar sua presença. No caso do Gabinete Social e CNPS, os autores qualificam sua atividade como altamente produtiva em términos de propostas de política, identificando diversos incentivos que favorecem os esforços comuns ente os diferentes atores e representantes públicos que integram esses âmbitos : os recursos econômicos adjudicados as novas iniciativas sociais (PANES e, posteriormente, PE), a necessidade política de mostrar a elaboração de políticas públicas no primeiro governo da esquerda no país e o forte apoio do presidente Vázquez a esses espaços e os produtos por eles elaborados (MIDAGLIA e CASTILLO em MANCEBO e NARBONDO (COORD.), 2010).

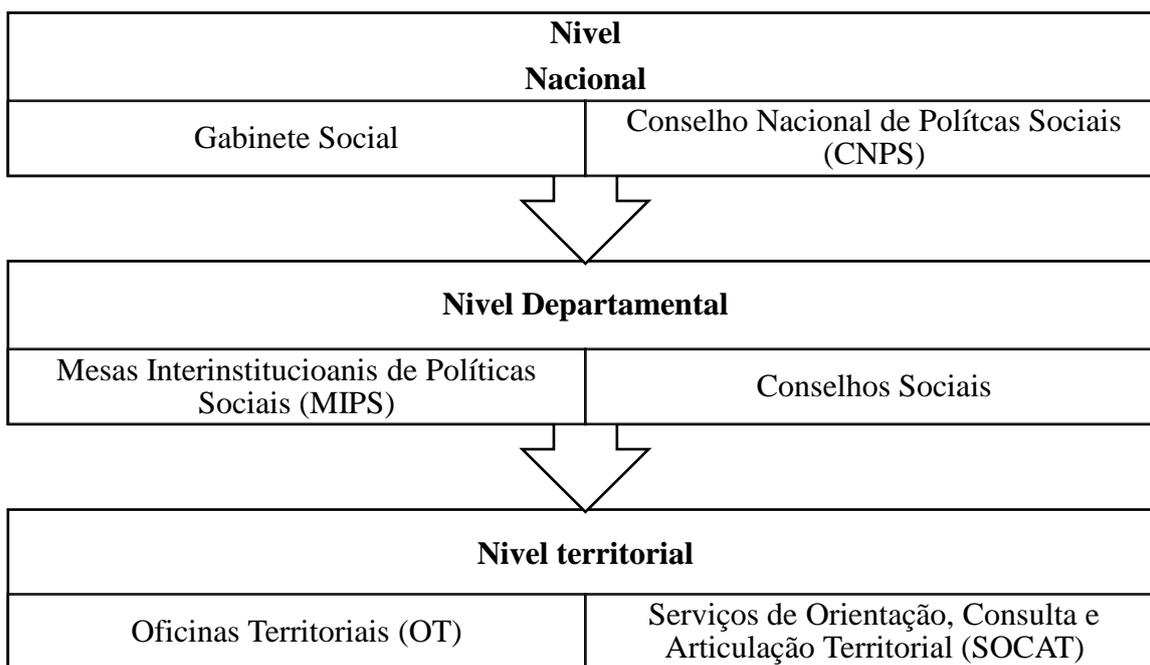
Além desses âmbitos, ao longo do governo Vázquez (2005-2010) são estabelecidos dispositivos intersectoriais de carácter territorial e descentralizado, aos quais são, progressivamente ao longo do período, dotados de capacidades institucionais: as Mesas Interinstitucionais de Políticas Sociais (MIPS) e os Conselhos Sociais. O documento elaborado pelo MIDES e a Presidência da República, com o objetivo de orientar a transição de governo 2009-2010, descreve cada um deles, ressaltando sua relevância na planificação intersectorial. Assim, as MIPS, coordenadas pelo MIDES e presididas pelo Diretor/a departamental do Ministério, são responsáveis de articular as políticas sociais nível departamental e são integradas por representantes locais dos organismos participantes do CNPS, sendo formalizadas, mediante o Decreto Nº 277 do ano 2011, no governo seguinte. Esse espaço é entendido como a expressão territorial – no nível departamental – do Gabinete Social e do CNPS, operando como redes articuladoras dos diferentes atores públicos que participam das políticas sociais e, portanto, da política de assistência social e organizadas em comitês temáticos. Os Conselhos Sociais, compostos por Organizações da Sociedade Civil (OSC), constituem os interlocutores privilegiados das MIPS, promovendo o intercâmbio entre elas e as OSC e brindando apoio técnico, buscando abrir o caminho para uma maior participação dos

atores sociais (PAULO BEVILACQUA e BARÁIBAR RIBERO, 2019 e MIDES/PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 2009).

Da mesma maneira, são criadas as Oficinas Territoriais (OT) e os Serviços de Orientação, Consulta e Articulação Territorial (SOCAT), as quais operam no nível territorial, isto é, em bairros ou pequenas localidades, estabelecendo vínculos com as comunidades. Não obstante, o alcance territorial não é o mesmo, as OT trabalham em um espaço territorial mais extenso e os SOCAT em zonas micro territoriais. Isto posto, as OT são definidas como a principal porta de entrada aos programas e serviços do MIDES, facilitando a gestão operativa e articulação interinstitucional do Ministério no território, enquanto os SOCAT, por meio das Mesas de Coordenação Zonal (MCZ) nas quais participam representantes de Organizações da Sociedade Civil (OSC), representantes locais de organismos públicos ou privados e moradores das localidades, promovem a participação ativa e administram serviços de consulta e orientação, aproveitando a proximidade com as populações mais vulneráveis, com maior dificuldade para aceder a informação a respeito das prestações e benefícios sociais gerenciados pelo MIDES assim como por outros organismos públicos. Os SOCAT, implementados por OSC, em convenio com MIDES, contam com um importante papel no fortalecimento da rede de assistência no território, visto que entram em contato com suas diferentes necessidades, realizam a primeira orientação em prol de sua resolução e articulam a oferta programática do MIDES e demais entidades da esfera pública. De modo igual, os SOCAT promovem o estabelecimento de “nodos temáticos” como espaços de articulação intersetorial em torno a um problema ou assunto específico do território (família, educação, violência, etc) convocando técnicos de diferentes organismos para trabalhar de forma conjunta e integrada (PAULO BEVILACQUA e BARÁIBAR RIBERO, 2019 e MIDES/PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 2009).

As MIPS e Conselhos Sociais, junto com os SOCAT e OT, contribuem a descentralizar – ou a desconcentrar – a presença do MIDES no nível departamental e territorial. A figura 1 apresenta os arranjos institucionais mencionados, criados no governo Vázquez (2005-2010).

Figura 1: Arranjos interinstitucionais – MIDES.



Fonte: Elaboração própria.

Cabe ressaltar, igualmente, que o Decreto N.º 286/006, o qual fixa a estrutura organizativa do organismo, a partir do estabelecido na Lei N.º 17.866/005 e no inciso quinze do Orçamento Nacional, define que o MIDES compreende cinco direções, que contam com mesmo nível hierárquico: a Direção Geral de Secretaria; a Direção de Políticas Sociais; a Direção de Desenvolvimento Cidadão; a Direção de Avaliação e Monitoramento de Programas; a Direção de Coordenação Territorial e a Direção Nacional de Assistência Crítica e Inclusão Social. Dentro da Direção de Políticas Sociais é estabelecida a Divisão de Planificação e Coordenação Intersetorial, cuja responsabilidades são aconselhar ao Ministro e Subsecretario no desenho dos programas sociais, acompanhando o estipulado pelo CNPS e em coordenação com as Direções e Institutos Especializados, assim como coordenar e supervisionar a execução desses programas. Da mesma forma, a Direção de Coordenação Territorial é responsável de implementar e sustentar a estrutura descentralizada do MIDES, fortalecendo os dispositivos territoriais estabelecidos e elaborando uma base de dados, ou seja, um Observatório Territorial.

Midaglia e Castillo em Mancebo e Narbondo (coord.) (2010) indicam que os âmbitos interinstitucionais mencionados<sup>21</sup>, criados a partir da institucionalização do MIDES, operam como mecanismos que legitimam seu acionar. Da mesma forma, a elevada produtividade do Gabinete Social e CNPS permitem que o Ministério se consolide como um ator político essencial no planejamento dos assuntos sociais e como coordenador da oferta assistencial dentro da institucionalidade social. (MIDAGLIA e CASTILLO em MANCEBO e NARBONDO (COORD.), 2010).

O quadro 4 resume a informação apresentada incluindo, em alguns casos, os principais “produtos” gerados por cada âmbito.

Quadro 4: Âmbitos de articulação intersetorial, vinculados ao MIDES.

<b>Âmbito.</b>	<b>Funções.</b>	<b>Participantes.</b>	<b>Principais produtos.</b>
Gabinete Social	Propor planos, programas ou projetos de caráter social, definir as prioridades orçamentais vinculadas os GPS e articular as ações intersetorial entre setores públicos, no nível nacional e municipal.	MEF, MEC, MTSS, MVOTMA, OPP e Congresso de <i>Intendentes</i> .	Plano de Equidade.
Conselho Nacional de Políticas Sociais	Coordenar a execução das políticas, instrumentar as resoluções e acordos definidos pelo Gabinete Social e Recomendar	MEF, MEC, MTSS, MVOTMA, OPP, Congresso de <i>Intendentes</i> , INAU, Administração Nacional de	Plano de Equidade, Informe ODS, Proposta da Agenda Social 2005-2010, Estratégia Nacional de Infância y Adolescência 2010 – 2030, apoio a

<sup>21</sup>Existem outros âmbitos de planificação intersetorial, associados a temáticas específicas, também promovidos e integrados pelo MIDES nesse período, entre os quais se encontram: o Comitê de Coordenação Estratégica de Infância e Adolescência (CEE) (MSP, MEC, ANEP, INAU, ASSE, o Ministério do Interior (MI) e o Ministério de Turismo e Deporte (MTD)); o Plano de Luta Contra a Violência Doméstica (MI, MSP, INAU, ANEP, Poder Judiciário, Congresso de *Intendentes* e a Rede Uruguiaia contra a Violência Doméstica e Sexual); Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades e Direitos entre homens e mulheres; Conselho Nacional Consultivo Honorário dos Direitos da Criança e Adolescente (MEC, INAU, ANEP, Poder Judiciário, Congresso de *Intendentes*, Colégio de Advogados e Organizações da Sociedade Civil); Comitê Técnico de Coordenação de INFAMIA (MSP, MEC, ASSE, ANEP e INAU); Comissão Setorial da Previdência Social (MEF, MTSS, MSO, OPP); Comitê de Erradicação do Trabalho Infantil (MTSS, INAU, ANEP, PIT/CNT, Intendência de Montevideo, Organização Internacional do Trabalho (OIT)) e o Sistema Nacional de Emergência (MIDES/PRESIDENCIA DA REPUBLICA, 2009).

	procedimentos, normativas ou mecanismos que contribuam a melhorar a qualidade das intervenções sociais do Estado.	Educação Pública (ANEP), Banco de Previsão Social (BPS) e Instituto Nacional de Estatística (INE)	instalação das Mesas Interinstitucionais.
Mesas Interinstitucionais de Políticas Sociais	Coordenar a articulação territorial das políticas sociais.	Representantes locais dos organismos que integram o CNPS	Definição da Agenda Social departamental, Participação no projeto Uruguai Integra (OPP) e Coordenação dos Centros de Atenção Cidadã junto a OPP e dos Centros MEC.
Conselhos Sociais	Promover a articulação territorial e o intercâmbio com as MI.	Organizações da Sociedade Civil	Instauração de vinte Conselhos Sociais, em dezoito departamentos, representando oitenta localidades, por meio de mais de trezentas organizações.
Oficinas Territoriais	Apoio a gestão e articulação interinstitucional do MIDES no território.	-	-
SOCAT	Impulsa o desenvolvimento comunitário, por meio das Mesas de Coordenação Zonais, promovendo a participação de moradores e instituições públicas ou privadas. Brinda serviços de orientação e consulta.	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de MIDES/Presidência da República (2009).

#### 4.2.2. O Plano de Atenção a Emergência Nacional (PANES).

Simultaneamente ao estabelecimento do MIDES, é aprovado por meio da Lei N° 17.869/005, o PANES – o qual forma parte da agenda de governo da FA, que opera entre

2005 e 2007 em um contexto de deterioração socioeconômica que experimenta o país após a crise vivenciada entre 1999-2003, sendo declarada no art.1º da lei mencionada, a emergência social, como consequência das dificuldades de inserção social da população, comprovadas através dos indicadores de pobreza e indigência geridos pelo INE. Assim, a centralidade adquirida pelos efeitos da crise econômica na agenda política e na opinião pública fomentam que a administração Vázquez execute o PANES, contando com um cenário econômico – inicia-se, no ano 2005, o processo de recuperação econômica, com uma conjuntura internacional promissória - e político favorável para o desenho de ações voltadas ao enfrentamento da pobreza com uma orientação integral (DE ARMAS, 2017).

O PANES é projetado como uma intervenção pública transitória, implementada pelo Poder Executivo por meio do MIDES quem deve, conforme o art.2º da Lei N° 17.869/005, executar, coordenar e avaliar os diferentes programas focalizados que o integram, cujo objetivo é atender e aliviar as situações de pobreza e vulnerabilidade social Uruguai. Os principais programas do PANES são<sup>22</sup>:

- **Renda Cidadã** (*Ingreso Ciudadano*): o art.3º da Lei N° 17.869/005 estipula a criação desse programa, implementado ao longo de dois anos. Trata-se de uma transferência monetária dirigida aos lares pobres, independentemente de sua composição, cujo valor (art.º 4) se encontra fixado pela Base de Prestações e Contribuições, estabelecida pela Lei N° 17.856/004 e atualizada conforme a evolução do Índice de Preços ao Consumidor (IPC). A condição para receber a transferência, definida no art.6º, é contar com uma renda que, para março 2005, não supere os \$1.300 pesos uruguaios em média, por pessoa, e apresentar carências críticas em suas condições de vida. Amarante e Vigorito em Amarante e Vigorito (ed.) (2012) sinalizam que a prestação pretende abarcar 20% da população mais vulnerável, dentro do grupo de lares pobres, isto é aproximadamente um 8% da população total. Além disso, a transferência se encontra sujeita a condicionalidades, vinculadas as áreas de educação (assistência escolar de crianças e adolescentes menores de quinze anos) e saúde (realização de exames de saúde em crianças e grávidas).

---

<sup>22</sup>AMARANTE e VIGORITO em AMARANTE e VIGORITO (ed.), 2012; MIDAGLIA e TEJERA em BENTACUR e BUSQUETS (COORD.), 2016, MIDES/PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 2009 e MIDES/CNPS, 2009.

- ***Rutas de salida***: trata-se de um programa socioeducativo e comunitário, implementado por diversas OSC (ONGS, Sindicatos, Comissões de moradores, entre outros), incluindo diferentes atividades de formação e reintegração social com uma duração semestral, tentando, inicialmente, abarcar a toda a população beneficiária do PANES.
- **Trabalho por Uruguai (TxU)**: supõe a criação de empregos transitórios com o objetivo de conservar e desenvolver habilidades sociais e de trabalho. A seleção de beneficiários é realizada por meio de um sorteio entre os inscritos, comprometendo-se a pessoa selecionada a realizar uma atividade de trabalho durante um período limitado, obtendo um salário superior ao Renda Cidadã. As atividades são propostas por organismos públicos e gerenciadas por OSC. Assim como *Rutas de salida*, TxU também pretende abarcar a toda a população usuária do PANES.
- **Plano Alimentar Nacional (PAN)**: busca melhorar o acesso a alimentos das famílias incluídas no PANES, que contam com crianças menores de idade ou grávidas. Para esse fim, cria o Cartão Alimentar que permite a compra de forma autônoma de alimentos ou de produtos de limpeza ou sanitários, sendo a quantia da prestação determinada segundo o número de crianças em cada lar. De modo igual, o plano inclui um sistema de entrega direta de alimentos, em coordenação com ANEP e INAU.

Além dos programas mencionados, o PANES inclui outras intervenções pontuais, associadas com o melhoramento da habitação, por meio da entrega de materiais para a reconstrução de moradias precárias; o apoio educativo em contextos críticos, financiando o Programa de *Maestros Comunitários* e promovendo o Programa “*Em el país de Varela, yo sí puedo*” focalizado na alfabetização de pessoas adultas; intervenções adicionais na área da saúde, que formam parte do Programa de Emergência Sanitária e compreendem a atenção a saúde bucal e ocular; a regularização do acesso a serviços básicos como água potável e saneamento; a atenção as pessoas em uma situação de rua (Programa *Atención a los Sin Techo*), a partir da instalação de refúgios em diferentes localidades do país e de equipes móveis de assistência a essa população e a assistência a idosos, mediante uma prestação social não contributiva (AMARANTE e VIGORITO em AMARANTE e VIGORITO (ED.), 2012 e MIDAGLIA e TEJERA em BENTACUR e BUSQUETS (COORD.), 2016).

Destaca-se que, embora tenha apresentados alguns problemas de execução nas fases iniciais, o plano pode ser qualificado como exitoso na medida alcança os objetivos e a cobertura prevista (MIDAGLIA e ANTÍA, 2007). Midaglia e Tejera em Bentacur e Busquets (coord.) (2016) sinalizam que, a partir do PANES, se inaugura uma forma alternativa de instrumentar as estratégias de assistência social já que, por um lado, introduz e institucionaliza critérios técnicos-políticos na seleção de beneficiários, o que supõe a incorporação de uma visão “impessoal” e “objetiva” e, portanto, o abandono da utilização de pautas estritamente burocráticas e de práticas discricionais nesse campo e, por outro, sua organização, a partir da configuração de um plano, tenta proporcionar-lhe coerência operacional a oferta pública dirigida a população em situação de pobreza, buscando que os programas que integram o PANES, em concordância com as problemáticas sociais que enfrentam, combinem seus serviços e os bens sociais que distribuem. Vale mencionar que a própria lógica de ação do MIDES modifica os formatos típicos de provisão social, impulsando intervenções de tipo integral – como o PANES – para as quais são fundamentais os âmbitos de coordenação interinstitucional e intersetorial estabelecidos na órbita do ministério. De Armas (2017) ressalta que, a conformação desses âmbitos influencia o processo de implementação do PANES, visto que o diálogo e a aliança entre os ministérios, particularmente entre o MIDES, BPS e MEF, - que dispõem de incentivos para colaborar nessa iniciativa – permite proteja-la politicamente, bem como reforça as capacidades institucionais da nova entidade, necessárias para execução do plano. Dentro desses incentivos, se destaca que o PANES é pública e expressamente respaldado pelo presidente Vázquez e o fato que o programa Renda Cidadã conta com importantes recursos econômicos, sendo destinado um 0,39% de PBI, colocando ao Uruguai como um dos países que, nessa época, outorga mais recursos as transferências monetárias condicionadas, cujo valor mensal também é um dos mais altos da região. Vale destacar que, contudo, o custo do PANES assim como do posterior PE, em comparação com outros serviços sociais, não pode considerar-se oneroso. Sendo assim, com o PANES, é estabelecida uma nova lógica de intervenção social, com a pretensão de promover a integralidade na abordagem de problemas sociais como a pobreza e exclusão social procurando articular as diversas ações que integram o campo assistencial de forma isolada (DE ARMAS, 2017 e MIDAGLIA e TEJERA em BENTACUR e BUSQUETS (COORD.), 2016).

#### 4.2.3. O Plano de Equidade (PE).

Finalizado o PANES no ano 2007, e frente a necessidade de contar com uma proposta de médio e longo prazo, o governo desenha e implementa o PE, não só para dar continuidade às políticas assistências focalizadas no enfrentamento da pobreza, mas pensando no próximo passo do processo de reconfiguração do sistema de proteção social no Uruguai. Mirza Perpignani (2018) sinaliza que, a pedido da Presidência da República, no ano 2006, o MIDES assume a tarefa de elaborar o PE, junto com o assessoramento e colaboração da Universidade da República (Udelar), conformando uma Comissão Técnica-Política para esse fim. O documento fruto desse trabalho em conjunto é apresentado ao CNPS para sua revisão e discussão e, posteriormente, ao Gabinete Social, para sua consideração e aprovação final em abril 2007, sendo o PE o carro-chefe da primeira administração *frentamplista* (MIRZA PERPIGNANI, 2018).

O PE aprofunda as inovações institucionais já mencionadas neste capítulo, na medida em que é formulado como um instrumento permanente de proteção, “equivalente a um dispositivo “moderno” de assistência, dirigido não só a pobreza senão também a outra gama de vulnerabilidades sociais “gênero, gerações e situações de vulnerabilidade étnico-raciais” (MIDAGLIA e TEJERA em BENTACUR e BUSQUETS (COORD.), 2016, p. 55). A noção de “moderno” remete a estruturação de uma rede básica e estável de assistência, articuladora da oferta social e estruturada em torno a uma prestação essencial que, no caso do PE, constitui uma transferência de renda. Assim, o novo plano reedita e expande a lógica de intervenção social do PANES, passando de uma política transitória a uma de caráter permanente, aproveitando tanto o conhecimento acumulado na implementação do PANES como as capacidades institucionais do MIDES e a ativação do Gabinete Social e do CNPS. Isso implica que o PE é concebido em circunstâncias políticas e institucionais particulares, descritas no documento técnico do PE apresentado pela Presidência da República, o Gabinete Social e o CNPS no ano 2008: leva em consideração os aprendizados da experiência conjuntural que é o PANES, mas pretende ampliar sua cobertura, e assume como marco institucional de referência o conjunto de instituições que operam no campo social bem como o novo ministério social (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA/GABINETE SOCIAL/CNPS, 2008).

O documento mencionado sinaliza que a principal diretriz do plano é assegurar que todos os cidadãos, independentemente de sua condição social e econômica, tenham a possibilidade de desenvolver uma vida digna, sendo responsabilidade do Estado garantir esse direito fundamental, brindando proteção a aqueles que a necessitam, construindo

equidade e contribuindo com o pleno exercício da cidadania. Desse modo, é explicitada a perspectiva de direitos assumida pelo PE, acompanhando a tendência latino-americana. De modo igual, o plano fundamenta que, no contexto econômico e social da época, surge uma nova estrutura de riscos sociais que reforça os padrões de diferenciação e desigualdade, afetando especialmente a jovens, mulheres e estratos sociais com rendimentos baixos. O PE incorpora uma visão ampliada do fenômeno da pobreza, mencionando igualmente a noção de vulnerabilidade, destacando assim aos grupos susceptíveis a enfrentar uma queda de bem-estar significativa. Acompanhando essa visão, assume como orientação a promoção da mobilidade ascendente, promovendo e facilitando a melhoria contínua da qualidade vida da população, proporcionando dispositivos focalizados para os grupos com maior risco social (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA/GABINETE SOCIAL/CNPS, 2008).

Sendo assim, o objetivo do PE, é assegurar o pleno exercício dos direitos de cidadania de todas e todos os habitantes do país, em especial de aqueles que se encontram em uma situação de pobreza e vulnerabilidade social, nivelando as oportunidades de acesso aos serviços universais, a renda através do trabalho digno e as prestações sociais básicas. O foco se encontra, segundo o documento, na integração social. Além disso, são estabelecidos objetivos estratégicos, entre os quais se encontra a conformação de uma rede de assistência social - a RAIS - que contemple os múltiplos riscos sociais e funcione como malha de contenção, evitando a instalação ou consolidação de situações de pobreza, articulando-se com as diversas políticas sociais setoriais e o conjunto de prestações tradicionais que dispõe o país, de forma tal que seja conformado um sistema de proteção social integral. Da mesma forma, são definidos oito critérios orientadores, entre os quais quatro podem ser vinculados com a discussão desenvolvida neste trabalho: a configuração de um sistema único e diferenciado de prestações sociais, no qual cada parte opere a partir de uma lógica complementar de proteção; a integralidade na intervenção pública, que implica o reconhecimento da necessidade de articular as atuações estatais setoriais; a aplicação da focalização como elemento subsidiário da universalidade para assim melhorar o acesso das populações pobres aos serviços públicos e sociais e a territorialização das políticas sociais (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA/GABINETE SOCIAL/CNPS, 2008).

Desse modo, o PE pressupõe, por um lado, o desenvolvimento e ajuste dos componentes estruturais da matriz de bem-estar social, relacionados a proteção social contributiva e as políticas setoriais e, por outro, a expansão da RAIS, criada através do

plano e vinculada a proteção social não contributiva. Entre os componentes estruturais, se destacam a reforma tributária, implementada no ano 2007, a reforma da saúde e educativa, ambas no ano 2008, a revisão das políticas de emprego e moradia e o Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades e Direitos. Por outro, no caso da RAIS, ela inclui diversos componentes “específicos”, sendo fundamentais as prestações sociais não contributivas, especificamente a reformulação, mediante a Lei N.º 18.277/008, do já existente sistema de AFAM e das pensões destinadas aos idosos (*Asistencia a la Vajez*). O documento do PE ressalta que a opção por reestruturar as AFAM é fundamental para a construção da RAIS, considerando-se o instrumento adequado para cumprir com os objetivos estratégicos do plano (MIRZA PERPIGNANI, 2018 e PRESIDENCIA DA REPÚBLICA/GABINETE SOCIAL/CNPS, 2008). Assim, o novo regime AFAM-PE estende a cobertura da transferência monetária, tradicionalmente dirigida aos trabalhadores formais, incluindo aos informais ou desempregados – sendo os elementos vinculados a situação de pobreza e vulnerabilidade social os que geram o direito a receber o benefício, - e aos beneficiários do Renda Cidadã, entendida como complemento de renda, destinada as crianças e adolescentes provenientes de lares pobres, selecionados através, mas não só, do Índice de Carências Críticas (ICC), criado nesse período, e sujeita a contrapartidas nas áreas de saúde e educação. Ademais, as modificações introduzidas pelo governo Vázquez (2005-2010) incluem o aumento do valor da transferência e da frequência na qual é recebido pelos beneficiários, passando de um regime bimensal a mensal, a preferência da mulher como receptora e a relação entre a prestação e o número de crianças no núcleo familiar. O BPS assume a responsabilidade de realizar a transferência, enquanto o MIDES deve realizar a análise da situação social dos lares beneficiários e o monitoramento e controle do cumprimento das condicionalidades, atividade que começa a ser executada no período de governo posterior, a partir do ano 2013, e em relação a área educativa (MIDES/CNPS, 2009).

Vale mencionar que o ICC é o resultado da combinação de uma abordagem multidimensional da situação de cada lar com a medição clássica da pobreza vinculada a renda, que pretende operacionalizar o conceito de vulnerabilidade socioeconômica definido no art.2º da Lei N.º 18.277 do ano 2008. A elaboração do índice, cujo antecedente é o instrumento de seleção da população a ser atendida pelo PANES, supõe uma maneira de aproximar-se aos lares por meio de outras dimensões do bem-estar (educação, moradia, conforto, composição do lar), além da monetária. Elaborado a partir de um convênio entre o MIDES e o Instituto de Economia (IECON) da Faculdade de

Ciências Econômicas e Administração (FCEA) da Udelar em base ao discutido pela Comissão de Seguimento do PE, conformada pelo MIDES, BPS, MEF, e OPP, o ICC define um conjunto de indicadores baseados em variáveis que cumprem com três condições: (1) refletem as diversas dimensões do bem-estar, (2) são facilmente observáveis e (3) estão fortemente associadas com o pertencimento ao primeiro quintil de renda (o mais pobre, em termos de renda), uma correlação mensurada por meio de um modelo estatístico que permite prever a probabilidade de que um lar se encontre nesse quintil, sendo esses lares os identificados como a população público das AFAM-PE. Assim, o ICC varia entre 0 e 1, sendo 1 a máxima probabilidade de identificar um domicílio com uma situação de vulnerabilidade socioeconômica (MIDES/DINEM, 2013).

As AFAM-PE contam, igualmente, com aspectos comuns aos programas de transferências condicionadas de renda implementados na América Latina. E, como esses programas, apresentam-se como uma oportunidade para promover a intersectorialidade, visto que permitem gerar articulações estáveis com outros serviços públicos sociais. De modo igual, constituem a prestação estruturadora da assistência moderna – a RAIS - complementada por outros programas sociais, alguns criados recentemente e outros já existentes, acompanhando a lógica de reorganização do campo assistencial (MIDAGLIA e TEJERA em BENTACUR e BUSQUETS (COORD.), 2016). As prestações não contributivas da RAIS incluem, também, um fundo de assistência a idosos, destinado a maiores de sessenta cinco anos e menores de setenta anos que se encontram em uma situação de pobreza ou extrema pobreza; programas de segurança alimentar como, por exemplo, o Cartão Alimentar implementado anteriormente pelo PANES, o qual se transforma na *Tarjeta Uruguay Social* (TUS), cujos beneficiários são, também, selecionados por meio do ICC, embora com algumas modificações, e programas de inclusão social (MIDES/CNPS, 2009). O PE organiza as intervenções focalizadas diferenciando entre as destinadas a situações de extrema pobreza e aquelas que abordam “condições genéricas de vulnerabilidade social” (MIDAGLIA e TEJERA em BENTACUR e BUSQUETS (COORD.), 2016, p.56).

Vale destacar que as políticas assistenciais implementadas nesse período, localizadas na nova entidade ministerial e focalizadas no enfrentamento da pobreza, podem ser indicativas do tipo de sistema de proteção social que se busca construir. Nessa perspectiva, Midaglia e Castillo em Mancebo e Narbondo (coord.) (2010) apontam que o PANES, além de sua justificativa social e política, pode ser comparada com as típicas

opções liberais e residuais de assistência social, enquanto o PE conta com uma posição intermediária, já que é focalizado nos setores pobres, mas pretende transcendê-los incorporando novos grupos populacionais. No entanto, a importância político-institucional dessa iniciativa refere-se ao estabelecimento de nexos permanentes com a previdência social, reutilizando alguns de seus instrumentos (AFAM e Pensões para Idosos) para assegurar a circulação de beneficiários no interior do sistema, segundo suas circunstâncias socioeconômicas, ao mesmo tempo que minimiza a estigmatização que produzem as prestações focalizadas (MIDAGLIA e CASTILLO em MANCEBO e NARBONDO (COORD.), 2010, p.185).

Destaca-se então que o PE abarca um amplo conjunto de políticas públicas, desde os programas assistenciais que integram a RAIS até as políticas setoriais que formam parte das reformas sociais estruturais, o que implica um aumento significativo do GPS e uma reconfiguração da estrutura do bem-estar, tentando uma maior universalização das políticas sociais e, ao mesmo tempo, estabelecendo dispositivos focalizados para atender as populações em uma situação de pobreza e vulnerabilidade social (RAMOS e MILANESI em CARBALLO e BRENNAN (COORD.), 2018).

O olhar integrado e integral adotado pelo PE se observa, conforme Mirza Perpignani (2018) desde sua concepção até sua operacionalização, apelando ao princípio de intersectorialidade como fundamento do plano (MIRZA PERPIGNANI, 2018). Assim, no processo de elaboração do PE que, por mandato político, deve ser formulado de forma conjunta por meio diversas entidades públicas e estatais e em consulta com diversas OSC (ONG, sindicatos, movimento cooperativo, etc.), o CNPS que assume um papel fundamental “mostrando que a cooperação intersectorial no aparato estatal se expressa quando existem metas políticas claras sobre temas da agenda governamental” (MIDAGLIA e TEJERA em BENTACUR e BUSQUETS (COORD.), 2016, p.55-56) embora isso não signifique que os atores estatais que participam perdem autonomia em relação a suas áreas de atuação ou seu orçamento específico.

Desse modo, os arranjos institucionais estabelecidos no começo do governo Vázquez e o antecedente do PANES, particularmente a legitimidade adquirida pelo MIDES e o CNPS após sua instrumentação, promovem um processo de desenho do PE com um grau alto de participação dos atores estatais envolvidos, existindo uma importante vontade política para sua formulação bem como apoio explícito dos setores públicos representados no CNPS, do movimento sindical, das organizações da sociedade civil e das elites governantes, fatores que Mirza Perpignani (2018) considera essenciais

para o êxito obtido nessa primeira etapa. Além disso, o fator econômico opera como um importante incentivo para a articulação intersetorial entre os diversos atores, considerando a necessidade de negociar o destino dos recursos previstos para o PE. Nesse sentido, o autor aponta que “é evidente que, em processos que implicam negociações em várias direções, os atores que contam com recursos econômicos e capacidade de decidir sua utilização ou destino final, contam com mais poder de persuasão que seus interlocutores” (MIRZA PERPIGNANI, 2018, p. 41). Essa capacidade encontra-se no MIDES, junto com o MEF, operando a nova entidade como nodo articulador dos setores que operam no campo da assistência social (MIRZA PERPIGNANI, 2018).

Mirza Perpignani (2018) ressalta que, apesar de que o PE não implique alterações significativas nas estruturas organizacionais de cada setor governamental, senão certos ajustes que permitam cumprir com os objetivos previstos no plano, ele estabelece regras de primeiro nível (R1) visto que complementa e determina a institucionalidade social, estabelecendo os “objetivos, instrumentos, dispositivos, critérios e recursos de cada organização pública involucrada” (MIRZA PERPIGNANI, 2018, p. 42). Por outro lado, as leis e decretos que criam o MIDES, Gabinete Social e CNPS constituem regras formais de segundo nível (R2), que determinam os atores estatais que integram esses espaços e que, portanto, tomam decisões a respeito dos conteúdos do PE, enquanto as diretrizes políticas da Presidência da República constituem regras informais que promovem o papel do MIDES e, particularmente, do CNPS, permitindo-lhe ser reconhecido pelos outros atores como âmbito pertinente para o desenvolvimento de função de coordenação e articulação intersetorial. Além disso, o próprio PE se traduz em diferentes normativas, que conferem responsabilidades a cada setor estatal, levando em consideração as regras preexistentes (R3) (MIRZA PERPIGNANI, 2018).

Existe durante a administração Vázquez, em matéria de assistência social, uma vocação por ordenar, agrupar e articular as prestações sociais ofertadas pelo Estado, considerada de caráter fragmentado desde as últimas décadas do século XX. Essa vocação favorece a construção de uma institucionalidade social que promove a intersetorialidade, existindo, segundo Mirza Perpignani (2018), um consenso entre os atores a respeito de sua relevância na busca da integralidade das políticas públicas, entre elas as políticas assistenciais vinculadas à pobreza (MIRZA PERPIGNANI, 2018).

Em suma, o governo Vázquez (2005-2010) realiza importantes transformações no sistema de proteção social uruguaio privilegiando a assistência social. A ênfase nesse campo permite avançar na sua revalorização e institucionalização, por meio da criação do

MIDES, o qual limita o uso constante de mecanismos de tipo *by pass* e busca conformar uma institucionalidade sólida, com um importante grau de formalidade, produto do novo marco normativo que acompanha a criação do organismo. Midaglia e Castillo em Mancebo e Narbondo (coord.) (2010) consideram que o MIDES consegue suprir o vácuo institucional existente na abordagem das situações vinculadas a pobreza, sendo os recursos materiais, humanos e financeiros a ele atribuídos bem como os planos sociais implementados pelo organismo – as quais constituem iniciativas integrais, amparadas por lei - indicadores políticos da institucionalização da atenção a pobreza, exclusão e vulnerabilidade social desassociando-as, de certa forma, das soluções vinculadas ao mercado de trabalho (MIDAGLIA e CASTILLO em MANCEBO e NARBONDO (COORD.), 2010).

Considera-se que com a criação do MIDES e reorganização do sistema de proteção social se pretende promover uma cultura de trabalho intersetorial e interinstitucional, observável na quantidade de arranjos estabelecidos para esse fim e na importância assumida pelo Gabinete Social e CNPS, particularmente ativos nesse período, evidenciando o compromisso político com a intersectorialidade, respaldada pelo Presidente da República.

No entanto, é importante apresentar algumas considerações. Em primeiro lugar, os documentos analisados e a literatura revisada salientam os esforços intersetoriais do Gabinete Social e do CNPS na fase de desenho e planificação do PE, processo no qual existe uma importante aceitação por parte dos atores políticos a respeito da relevância de apontar a integralidade no enfrentamento da pobreza e, portanto, a intersectorialidade. No entanto, Mirza Perpignani (2018) ressalta que no processo de aplicação e gestão operativa do PE surgem diferentes obstáculos. Esses obstáculos se vinculam a execução das decisões políticas tomadas no nível macro, demonstrando a dificuldade dos assessores, diretores, responsáveis de programas, em outras palavras, dos gestores de médio escalão de manterem a intensidade das relações intersetoriais e a convicção a respeito da integralidade como orientação das intervenções sociais. De modo igual, as capacidades institucionais do MIDES constituem um desafio, na medida em que, como organismo novo, apresenta certas debilidades organizacionais e nos quadros funcionais, que levam a uma reestrutura interna no período de governo de Mujica (2005-2010). Focando nos quadros funcionais, o autor destaca que quando a regulação do emprego das equipes técnicas se encontra debilmente institucionalizada e, conseqüentemente, os mandos médios, com forte respaldo político, acabam assumindo a instrumentação ou

implementação das políticas aprovadas, provocando o descuido da acumulação técnico-político e das equipes que contribuíram com a construção do PE. Por outro lado, Mirza Perpignani (2018) aponta que, a tradicional estrutural setorial da esfera pública tensiona excessivamente a implementação de determinados componentes do PE. Assim, progressivamente, passada a euforia fundacional, o PE se bifurca, debilitando a articulação intersetorial (MIRZA PERPIGNANI, 2018).

Em segundo lugar, vale mencionar que a criação dos ministérios sociais foi realizada, na maioria dos países latino-americanos, durante a década dos anos 90, promovida pelos organismos internacionais, sendo o Uruguai o último a acompanhar essa tendência. Desse modo, Vecinday e Mariatti (2018) sinalizam que parte da literatura especializada considera essas iniciativas “o passo neoliberal mais importante em matéria social (Boltvinik, 2013, p. 279) posto que sua criação – em lugar de interpretar-se como o “retorno do Estado” - consolida um princípio substantivo do projeto neoliberal: o social legítimo deve ser entendido só como o auxílio a pobreza” (VECINDAY e MARIATTI, 2018, p.56). Nesse sentido, Midaglia e Castillo em Mancebo e Narbondo (coord.) (2010) apontam o risco do MIDES de ser reduzido a um organismo especializado unicamente nessa temática, levando em consideração sua relevância quando o presidente Vázquez chega ao poder (MIDAGLIA e CASTILLO em MANCEBO e NARBONDO (COORD.), 2010).

Da mesma forma, a orientação gerencial– sustentada na perspectiva da *NPM* – que influencia a Reforma do Estado promovida pelos governos anteriores mantém seus efeitos na administração Vázquez, sendo visível na configuração de um modelo assistencial “moderno”. Esse modelo busca aumentar seu caráter técnico, a partir do qual se pretende uma maior “neutralidade” na gestão do GPS e na seleção de beneficiários, graças a introdução de critérios “objetivos”, medidos através do ICC, de saberes expertos e de ferramentas informáticas, as quais possibilitam a construção de sistemas de informação social e o controle das condicionalidades. No mesmo sentido, Vecinday e Mariatti (2018) ressaltam elementos como a terceirização das atividades do Estado, que implica a transferência a organizações externas (organizações da sociedade civil) a responsabilidade implementar as intervenções assistenciais, enquanto os objetivos, recursos e procedimentos são definidos pelo MIDES e a utilização da focalização como instrumento que orienta essas intervenções, como por exemplo, no caso das AFAM-PE (VECINDAY e MARIATTI, 2018). Nesta perspectiva, a introdução da intersetorialidade na assistência social busca, além da superação da fragmentação e melhora do desenho das

intervenções destinadas ao enfrentamento da pobreza, maior eficiência e eficácia assim como maior racionalidade na utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros, “ao multiplicar o resultado dos esforços, não só adicionar-nos” (OSZLAK, 2014, p. 178).

## 5. O GOVERNO DE JOSÉ MUJICA (2010-2015).

### 5.1. O segundo governo da FA: a mudança de orientação no campo da assistência social.

O presidente Tabaré Vázquez finaliza seu mandato com uma aprovação em torno ao 75% e com sua figura associada à de “um estatista com capacidade de mando e condução” (RAMOS e MILANESI em CARBALLO e BRENNNA (COORD.), 2018, p. 537). Mas, apesar do êxito político, não consegue impor como seu sucessor ao Ministro de Economia durante seu governo, Danilo Astori, resultando José Mujica eleito nas eleições internas da FA como candidato à presidência (incorporando a Astori a fórmula presidencial como candidato a vice). Ao contrário das eleições nacionais do ano 2004, nas eleições de 2009, a FA não supera o 50% dos votos emitidos, obtendo o 47,96% e, portanto, sendo necessária uma segunda instância eleitoral. Contudo, como o parlamento é definido no primeiro turno e conforme as regras eleitorais uruguaias, a FA retém sua maioria em ambas câmaras. Assim, em novembro 2009, José Mujica, candidato pela coalizão de esquerda e o ex-presidente Luis Alberto Lacalle, candidato pelo PN, se enfrentam na *ballotage*, obtendo Mujica, com uma ampla margem, a vitória (GARCÉ, 2010 e RAMOS e MILANESI em CARBALLO e BRENNNA (COORD.), 2018).

Inicia-se, dessa forma, o segundo governo da FA no país, liderado pelo presidente Mujica, cujo setor dentro da força política, o Movimento de Participação Popular (MPP), é considerado de esquerda tradicional, diferentemente do setor de Vázquez, próximo a posições de centro-esquerda ou socialdemocratas. Além disso, ao invés de Vázquez, o presidente Mujica não lidera o partido, senão ao MPP, que constitui o setor mais votado nas eleições de 2009 (RAMOS e MILANESI em CARBALLO e BRENNNA (COORD.), 2018).

No início do ano de 2010, o Uruguai se encontra em um processo de crescimento econômico sustentado, associado a fatores como a demanda de *commodities* com preços em alta, a demanda interna de bens e serviços e o aumento do investimento doméstico e estrangeiro, o que auxilia no melhoramento dos indicadores sociais. A crise financeira do ano 2008 é adequadamente gerenciada, visto que, desde o ano 2004, são realizados importantes esforços no desenvolvimento de regras e instituições dedicadas a limitar o impacto dos *shocks* externos no contexto de uma economia aberta para a região e o mundo (MORAES, GUEDES, LUJÁN, 2012). Um componente essencial do contexto socioeconômico no qual o presidente Mujica inicia seu governo é o comportamento de indicadores como a pobreza e equidade. Nesse sentido, destaca-se que, desde 2005, a

pobreza diminui anualmente de forma constante, chegando a um 12,1% no primeiro semestre de 2012 e a um 9,7 no ano 2015. Em relação a desigualdade, a partir do ano 2008, começa a observar-se uma leve alteração na concentração da renda, reduzindo-se gradualmente ao longo do período 2010-2015 (BIDEGAIN PONTE, 2013).

O governo de Mujica (2010-2015) herda a institucionalidade social estabelecida no período anterior, a qual pretende reordenar o sistema de proteção social, particularmente o componente não contributivo, e suprir um vácuo institucional existente na abordagem das situações de pobreza e temáticas a ela vinculadas. Midaglia e Castillo em Mancebo e Narbondo (coord.) (2010) sublinham que dita institucionalidade, e o respaldo político com o qual conta, permitem promover articulações e coordenações intersetoriais, possibilitando a revisão do formato de provisão e social (MIDAGLIA e CASTILLO em MANCEBO e NARBONDO (COORD.), 2010).

Isto posto, Midaglia e Tejera em Bentacur e Busquets (coord.) (2016) consideram que o governo Vázquez (2005-2010) “deixa instalado um debate político a respeito das prioridades de investimento social futuras, que se identificam nas diretrizes ou metas estabelecidas nos planos sociais” (MIDAGLIA e TEJERA em BENTANCUR e BUSQUETS (COORD.), 2016, p.58) criados nesse período. Segundo os autores, se pretende a ampliação de sua cobertura, buscando alcançar setores socialmente “comprometidos”, isto é, setores médios-baixos. No entanto, o governo Mujica (2010-2015), o qual deve, por um lado, definir o papel dos arranjos e dos planos sociais desenvolvidos no período anterior e, por outro, decidir a estratégia política que será adotada em matéria de assistência social, assume outra orientação. O documento *De la Equidad hacia la Igualdad*. As políticas sociais no governo nacional no período (2010-2014), apresentado pelo CNPS no ano 2014, ressalta que, finalizado o ano 2011, a pedido do presidente Mujica, é realizado uma análise da situação dos lares que apresentam maiores vulnerabilidade socioeconômicas. Essa análise estabelece que, apesar dos alcances da gestão anterior, existe um problema nas condições de vida dessa população, expressado na informalidade do trabalho, no baixo nível educativo desses dos adultos desses lares, na significativa desvinculação dos jovens do sistema educativo e na precariedade absurda da moradia. O governo decide, então, focalizar nesses casos, que se encontram concentrados nas zonas metropolitanas de Montevideu e na zona norte do país (MIDES/CNPS, 2014 e MIDAGLIA e TEJERA em BENTANCUR e BUSQUETS (COORD.), 2016).

Além desse diagnóstico, Midaglia e Tejera em Bentacur e Busquets (coord.) (2016) analisam outros fatores potencialmente explicativos dessa mudança de orientação. Em primeiro lugar, destacam o contexto socioeconômico no qual, superada a emergência social e seus efeitos mais duros, “o imperativo político de abordar o amplo e heterogêneo conjunto de situações de pobreza tende a debilitar-se e, ainda mais, o de proteger aos setores com possibilidades de superar o umbral que os situa em um lugar baixo da escala social” (MIDAGLIA e TEJERA em BENTANCUR e BUSQUETS (COORD.), 2016, p.64-65). Nesse ponto de vista, o nível de crescimento e de recuperação socioeconômica influenciam a mudança na direcionalidade da assistencial social no governo Mujica. Em segundo lugar, Midaglia e Tejera em Bentacur e Busquets (coord.), (2016) indicam que o conjunto de reformas sociais estruturais incluídas no PE respondem a diversas necessidades sociais, incluídas as dos estratos médios. Sendo assim, observam que, em um cenário socioeconômico mais favorável, a FA opta por concentrar-se nos setores que permanecem em circunstâncias precárias, sofrendo importantes carências e privações fruto da pobreza extrema. Um elemento que pode ser complementar a essa explicação é o fato que, como foi mencionado, os governos contam com uma orientação ideológica, dentro da esquerda uruguaia, diferente. Desse modo, o MPP, setor político do presidente Mujica, provem assim como é próximo de grupos associados com a esquerda radical, que impulsionam transformações nos padrões de distribuição da riqueza, enquanto as posições de tipo socialdemocratas, mais próximas ao ex-presidente Vázquez, buscam conformar coalizões interclassistas na distribuição do bem-estar desenvolvendo, conseqüentemente, opções de políticas assistenciais diferentes (MIDAGLIA e TEJERA em BENTANCUR e BUSQUETS (COORD.), 2016).

Os documentos analisados na próxima seção do trabalho expressam a nova direcionalidade assumida pelo governo Mujica (2010-2015) no campo da assistência social e apresentam como a intersectorialidade é abordada nesse período.

#### 5.1.1. A Reforma Social (RS).

No ano 2011, começa uma etapa denominada a RS, a qual é considerada um eixo central do modelo de desenvolvimento impulsionado pelo segundo mandato da FA, e não somente uma resposta a uma conjuntura específica. O documento *A Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*, aprovado pelo CNPS em outubro 2011, na gestão do ministro Daniel Olesker, estabelece que a RS se inscreve na estratégia de mediano e longo prazo definida no PE, buscando oferecer respostas integrais aos desafios que a sociedade uruguaia ainda enfrenta. Nesse sentido, o documento ressalta

a importância de continuar avançando na construção de um novo sistema de proteção social e no nexo entre os componentes estruturais de caráter universal e a RAIS (MIDES/CNPS, 2011).

A RS, como uma estratégia orientada a redução sustentada e sustentável da pobreza, bem como da segmentação social e desigualdades, deve “dar conta e operar sobre os múltiplos fatores que influenciam na sua geração e reprodução, assim como nos níveis de bem-estar de toda a sociedade (..)” (MIDES/CNPS, 2011, p. 15). Dessa forma, o documento reforça a importância de intervir em diferentes tipos de privações, tanto materiais como simbólicas, de forma simultânea e articulada. Para lograr essa intervenção, afirma que é preciso continuar reformando os componentes do sistema de proteção social do país, nutrindo-se dos processos começados no período anterior - a resposta a emergência social por meio do PANES e a construção de vias para a integração social por meio do PE -concentrando esforços nas políticas focalizadas da RAIS, entendendo que elas devem ser aprofundadas para assim fortalecer sua chegada até os setores mais pobres da população (MIDES/CNPS, 2011).

Com base nessa perspectiva, o documento mencionado descreve as múltiplas características e dimensões da pobreza no Uruguai, assim como da extrema pobreza, destacando que elas se retroalimentam e se manifestam com força no território, conformando uma subcultura da pobreza, já que as pessoas sentem que os mecanismos de ascensão social não chegam até eles. Considera-se então que os processos de segmentação socio-territorial se agudizam, existindo uma débil ou nula interação entre setores sociais, prejudicando a dimensão pública e privada da vida social e debilitando o sentimento de cidadania, na medida em que são reduzidas as possibilidades de compartilhar experiências, interesses e projetos com pessoas de condições socioeconômicas, educativas e culturais diferentes. Da mesma forma, o documento aponta para as desigualdades de renda, territoriais, intergeracionais, de gênero, raça e condição de deficiência, sinalizando a existência de lares que sofrem os impactos de todas elas (MIDES/CNPS, 2011).

O objetivo da RS é assegurar o pleno exercício dos direitos dos habitantes do Uruguai – objetivo que acompanha o enfoque estipulado pelo PE – em especial de aqueles que se encontram em uma situação vulnerável, garantindo a igualdade de oportunidades no acesso a trabalho digno, a serviços sociais universais e a prestações sociais de qualidade. Para cumprir com esse fim, ela estabelece, a partir de um olhar integral, seis eixos prioritários (inequidades no início de vida; atraso educativo; segurança alimentar e

nutricional; segmentação social, territorial e espacial e a moradia precária; instabilidade e informalidade do emprego e seu impacto no acesso a previdência social), complementados por oito objetivos estratégicos, que orientam as ações do governo, dos quais três são relevantes a discussão aqui apresentada:

- Avançar na articulação sinérgica das políticas sociais, econômicas e urbano-territoriais para assim atuar sobre os distintos processos sociais. O documento destaca que é preciso continuar fortalecendo a articulação das políticas sociais com as políticas econômicas e urbano-territoriais. Desse modo, deve integrar-se o setorial sem perder a especialização própria de cada área;
- Avançar na reforma dos componentes universais e estruturais e na sua articulação com a RAIS;
- Articular as dimensões setoriais com as territoriais. Este elemento consta de três implicações: por um lado, faz referência a articulação entre o governo nacional e os governos departamentais, ao processo de “desconcentração” de serviços sociais ou a instalação de novos serviços no território, entendendo ao território como um espaço de integração e coesão social, e os mecanismos de articulação interinstitucionais existentes no território, que devem ser fortalecidos para propiciar a integração setorial nesse espaço;

Os outros objetivos estratégicos incluem: articular o curto prazo, que corresponde ao período de governo, com metas de médio (2020) e longo prazo 2030; definir trajetórias específicas de proteção, atendendo ao ciclo de vida das pessoas e famílias; consolidar as perspectivas transversais (de gênero e orientação sexual, idade, origem étnico-racial e deficiência); melhorar a qualidade e acessibilidade aos bens e serviços sociais e promover a participação social nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (MIDES/CNPS, 2011).

Assim sendo, a RS apresenta a reestruturação do sistema de proteção social, esquematizada no quadro 5.

Quadro 5: Componentes da matriz de proteção social a partir da RS.

	<b>Componentes</b>		
	Universal.	RAIS.	<i>Hiperfocalizado.</i>
<b>População a ser atendida</b>	Conjunto de habitantes do país (100% da população)	População em situação de pobreza e vulnerável a pobreza.	População em situação de pobreza extrema.
<b>Objetivo</b>	Igualdade: reformas estruturais com visão universal, sustentável no mediado e longo prazo.	Integração em direção a igualdade: consolidação da RAIS como sistema de ações focalizadas.	Inclusão e integração: subsistema de ações focalizadas, com uma estratégia de trabalho articulado com as famílias.

Fonte: Elaboração própria a partir de CNPS (2011).

Aprofundando na RAIS, se observa que ela compreende um conjunto de prestações focalizadas socioeconomicamente e outras orientadas a atenção e tratamento de situações de vulnerabilidade específicas associadas com a pobreza, segmentação social e desigualdade. A população a ser atendida é identificada considerando aqueles que superam a linha de pobreza (pobreza monetária) mas que seu capital humano e social (nível educativo alcançado, experiência laboral e social, etc.), tal como suas condições de inserção no mercado de trabalho formal e de acesso aos serviços públicos universais, são precários. Nesse sentido, o documento da RS aponta que não se trata de “serviços ou programas para pobres”, visto que o objetivo não é “evitar o pior” senão que a assistência a situações de pobreza tenha, como horizonte, a integração social, o que implica orientar-la aos serviços universais e ao mercado de trabalho formal. Os critérios de seleção e identificação da população a ser atendida são ajustados nesse período para assegurar uma perspectiva multidimensional, começando o ICC a ser utilizado para incluir beneficiários de outros programas do MIDES, além das AFAM-PE e da TUS (MIDES/CNPS, 2011).

A RAIS inclui dez áreas de trabalho: transferências monetárias, saúde, educação, moradia, água potável, trabalho, turismo social, a atenção a situações de especial vulneração de direitos, vinculadas a pobreza, os programas prioritários e o Plano Sete Zonas. O desenvolvimento de ações dentro dessas áreas, assim como sua articulação sinérgica, é sublinhado como uma das prioridades do período (MIDES/CNPS, 2014). De modo igual, os objetivos estratégicos definidos para a RAIS durante o governo Mujica (2010-2010), além de promover seu vínculo com os componentes universais do sistema de proteção social, são:

- Assegurar a articulação entre as intervenções e ações integrais dirigidas a população a ser atendida, que se encontram localizadas em diferentes ministérios e institutos dentro da Administração Central ou organismos descentralizados;
- Revisar as prestações existentes e os critérios de focalização assim como a articulação entre a provisão de bens e serviços públicos de qualidade e as transferências monetárias, as quais devem facilitar seu acesso;
- Consolidar os espaços de participação social que formam parte da RAIS.

Além disso, o governo Mujica (2010-2015) inclui um subcomponente de caráter *hiperfocalizado* na RAIS, que busca enfrentar o denominado “núcleo duro” da pobreza, evidenciando assim a nova orientação assumida no campo da assistência social. Dessa forma, é incorporado um componente específico vinculado a população em situação de pobreza extrema bem como as pessoas em situações de especial vulneração de direitos vinculadas com a pobreza, segmentação social e desigualdade socioeconômica (crianças e adolescentes em situação de rua, sem proteção familiar e/ou infratores da lei penal; trabalho infantil e adolescente; população em situação de rua; situações de exploração sexual comercial; população infratora da lei penal) (MIDES/CNPS, 2011). Esse redirecionamento na orientação da intervenção social acompanha a ênfase outorgada na RS a dimensão territorial, adotando estratégias de aproximação (*cercania*), a partir de equipes que trabalham com lares específicos e revisando as pautas de focalização dos programas assistenciais (MIDAGLIA e TEJERA em BENTACUR e BUSQUETS (COORD.), 2016).

Entretanto, de acordo com o documento da RS, ela não é possível sem uma reestrutura organizativa do MIDES. Nesse sentido, ressalta-se que a construção de capacidades institucionais em um organismo novo não é uma tarefa simples, identificando-se certas debilidades, particularmente em matéria de recursos humanos. Conforme Midaglia e Castillo em Mancebo e Narbondo (coord.) (2010), uma proporção importante dos funcionários do MIDES conta com vínculos contratuais transitórios ou com certa instabilidade, o que pode prejudicar a acumulação de experiências e aprendizados institucionais. Além disso, a RS avalia como excessivo o número de direções, considera que a oferta social continua dispersa e que as funções de administração, comunicação e avaliação se encontram repetidas ou sobrepostas ao longo da estrutura organizacional do MIDES. Sendo assim, a reestrutura deve simplificar e racionalizar dita estrutura, por exemplo, aglutinando todos os dispositivos do MIDES no

território em uma sola direção que, igualmente, deve liderar a articulação das políticas territoriais com os demais setores públicos, sendo assim estabelecida a Direção Nacional de Gestão Territorial (DNGT). A reestrutura implica, também, a transformação da Direção de Políticas Sociais em uma assessoria macro em políticas sociais; a criação da Coordenação Interdirecional para fortalecer a coordenação e comunicação interna e com o resto do setor público; a concentração das estruturas administrativas dispersas dentro da Direção Geral de Secretaria (DIGESE) e o fortalecimento dos sistemas de informação da área social (MIDES/CNPS, 2011 e MIDAGLIA e CASTILLO em MIDAGLIA e NARBONDO (COORD.), 2010).

Destaca-se que a ênfase na intersetorialidade continua presente na RS, sendo sua promoção e aplicação no território um elemento fundamental da nova direcionalidade assumida no campo da assistência social. Nesse sentido, a consolidação dos arranjos territoriais e interinstitucionais constitui uma prioridade do governo entendendo que, conforme um relatório publicado no 2014 pela DNGT, após o período 2005 – 2010, no qual são criados os diferentes arranjos interinstitucionais no nível departamental e territorial, se inicia uma segunda etapa de fortalecimento e construção de capacidades de trabalho interinstitucional (MIDES/DNGT, 2014). Um primeiro exemplo dessa intenção é a incorporação do Modelo de Gestão Territorial – fruto da reestrutura do MIDES – que impulsiona mudanças nos dispositivos territoriais do organismo, particularmente dos SOCAT e OT assim como de outros dispositivos de atenção primária. A partir da adoção desse modelo, os SOCAT passam a ser supervisionados pelas OT e ambos reestruturados internamente, passando as OT a monitorar o trabalho dos SOCAT. Um segundo exemplo é a promoção, no âmbito do Gabinete Social e CNPS, dos Planos Departamentais de Desenvolvimento Social (PDDS), os quais acompanham o objetivo estratégico da RS, no que refere a articulação entre a dimensão setorial e territorial. Os PDDS implicam a formulação de um documento conjunto de planificação, cujo processo de elaboração envolve: a caracterização do departamento, a identificação dos assuntos prioritários em matéria de desenvolvimento social, a articulação das diretrizes estratégicas, ações e programas implementados pelo governo no nível nacional e departamental e a definição de elementos vinculados com a gestão e monitoramento dos PDDS. De acordo com o documento “Elaboração dos Planos Departamentais de Desenvolvimento Social”, publicado no ano 2012 pela Comissão Territorial do CNPS, os PDDS “permitem dar um passo mais na construção da intersetorialidade no nível departamental” já que eles são “uma instância chave para potenciar a coordenação entre os atores públicos: ministérios,

entes autônomos, empresas públicas, governos departamentais, prefeituras, etc.” (MIDES/CNPS, 2012, p.2). As MIPS, formalizadas nesse período por meio do Decreto Nº 277/011, são definidas como o âmbito para a implementação e monitoramento dos PDDS (MIDES/CNPS, 2012). Conjuntamente aos PDDS, outros mecanismos são implementados para fortalecer especificamente as MIPS: a promoção de formações aos integrantes das mesas em diversas áreas (planificação, políticas públicas, direitos humanos e perspectivas transversais como gênero, diversidade sexual, entre outras) e das Agendas Estratégicas Departamentais de Desenvolvimento Social (AED) (MIDES/DNGT, 2014).

## 5.2. A nova abordagem da intersectorialidade: os programas de proximidade: *Cercanías, Jóvenes en Red, e Uruguay Crece Contigo (UCC)*.

A secção anterior deixa em evidência como a RS expressa a nova posição adotada pelo governo Mujica (2005-2010) no campo da assistência social, a qual supõe a concentração de esforços no fortalecimento do subcomponente *hiperfocalizado* da RAIS e no desdobramento territorial do MIDES. Midaglia e Tejera em Bentacur e Busquets (2016) ressaltam que, em razão disso, “os planos coordenados de proteção, herdados do período anterior, perdem vigor como eixos articuladores do campo da assistência pública” (MIDAGLIA e TEJERA em BENTACUR e BUSQUETS (COORD.), 2016, p. 58). Da mesma forma, Antía et. al (2013) ressaltam que, no decorrer do período, as políticas assistenciais reunidas no PE reduzem seu dinamismo, deixando de lado alguns debates pendentes, sendo, em contrapartida, desenvolvidas uma série de ações altamente focalizadas, dentro das quais se encontram os programas de proximidade ou prioritários – denominados assim pelo Presidente Mujica - implementados no nível nacional a partir do ano 2012 (MIDAGLIA e TEJERA em BENTACUR e BUSQUETS (COORD.), 2016 e ANTÍA ET. AL, 2013).

Por conseguinte, no governo Mujica (2005-2010), as principais ações contra a pobreza, no marco da RAIS, são o programa de transferência de renda – as AFAM-PE – e o cartão TUS, junto com esses programas, que surgem “a partir de uma visão crítica acerca de como se estava chegando à população do núcleo duro da pobreza (VECINDAY, 2017).

Paulo-Bevilacqua e Baráibar-Ribero (2019) sinalizam que, em termos gerais, os programas de proximidade - especificamente, os programas *Cercanías, Jóvenes en Red* e

*UCC* - são formulados com o objetivo de apoiar a inserção da população em situação de pobreza extrema nos serviços universais, assim como em outros dispositivos específicos de assistência. Desse modo, os programas buscam reverter *handicaps* vinculados a pobreza que persistem, apesar do aumento da renda e das condições de vida da sociedade uruguaia. De modo igual, eles compartilham uma estratégia de proximidade, a partir de uma abordagem territorial e individualizada, contam com prazos definidos para sua atuação e competentes sistemas de monitoramento. Vale ressaltar a revalorização da proximidade - visto que não se trata de uma estratégia necessariamente nova no campo da assistência social - bem como do território, que “emerge como *locus* no qual as respostas podem fazer frente à diversidade de situações e onde é possível desenvolver novas dinâmicas de participação nos processos de governo” (BRONZO, 2007, p. 11) e, nessa lógica, se aproxima a intersectorialidade, a qual se articula com novas perspectivas de gestão social ao configurar-se como a “resposta mais adequada aos tipos de problemas enfrentados pelas políticas sociais voltadas para grupos mais vulneráveis (...)” (BRONZO, 2007, p.11). Assim, a análise dos programas de proximidade resulta fundamental por dois motivos: por um lado, eles expressam a nova orientação do governo no campo da assistência social e, por outro, eles incorporam, de forma explícita, a intersectorialidade, sendo é visível tanto no desenho e estrutura organizativa – foco dos elementos apresentados na próxima seção - como nos acordos interinstitucionais estabelecidos por cada um dos programas (PAULO-BEVILACQUA e BARÁIBAR-RIBERO, 2019).

Um elemento importante a ressaltar é a execução do Plano Sete Zonas, liderado pela Presidência da República, o Ministério do Interior (MI) e o MIDES, o qual se insere na Estratégia pela Vida e a Convivência, aprovada pelo governo, fruto da prioridade que a opinião pública outorga ao problema da insegurança e violência neste período. De acordo com o MIDES/CNPS (2014), o plano tem como objetivo melhorar a convivência na área metropolitana, em sete áreas específicas, que contam com uma alta vulnerabilidade do ponto de vista social e com um importante nível de insegurança, a partir da implementação de três intervenções estratégicas: o redesenho urbano, os programas sociais e a segurança em bairros e comunidades. No caso dos programas sociais, o Plano estipula que, nas sete zonas predeterminadas, devem ser implementados os programas de proximidade, detalhados a continuação (MIDES/CNPS, 2014). O Plano retrata uma mudança punitiva nas intervenções sobre a pobreza, significando a “reassociação organizacional da mão direita a mão esquerda do Estado” (VECINDAY,

2017, p.255) que é visível na incorporação do MI em âmbitos de coordenação intersetoriais, como o Gabinete Social, o CNPS e as MIPS (VECINDAY, 2017).

#### 5.2.1. O Programa *Cercanías*.

A Estratégia Nacional de Fortalecimento de Capacidades Famílias – *Cercanías*, constitui uma iniciativa interinstitucional que, no marco da RS, tem o objetivo de melhorar a eficiência da intervenção estatal frente as situações de pobreza extrema, colocando a família como unidade de intervenção. O programa *Cercanías* considera que, por meio da ação articulada de diferentes organismos públicos, é possível propiciar o acesso do segmento populacional em situação de pobreza extrema as prestações e serviços públicos universais, assim como a outros dispositivos de assistência, e, conseqüentemente, operar como uma “ponte” ao exercício de seus direitos, contando o Estado com um papel chave nesse processo de restauração. Sendo assim, a estratégia desenhada busca gerar uma mudança de gestão nas instituições para, dessa forma,

superar fragmentações e superposições; melhorar a articulação dos serviços no nível territorial, promovendo o trabalho em rede e a integralidade no primeiro nível de atenção; desenvolver um segundo nível especializado no trabalho de proximidade com as famílias que apresentem maior ICC e de vulnerabilidade socio-familiares e garantir um acesso rápido e eficiente as prestações sociais básicas existentes (MIDES/INAU/ANEP/ASSE /MVOTMA, 2012, p.1).

Nessa lógica, o documento interinstitucional<sup>23</sup> que detalha o modelo de atenção do programa *Cercanías* define quatro diretrizes conceituais de trabalho:

- **Interinstitucionalidade:** refere a articulação de recursos e saberes institucionais em prol do enfrentamento de problemas multidimensionais, potencializando as capacidades estatais por meio de ações coerentes, unificadas e sinérgicas.
- **Integralidade:** implica atuar sobre as problemáticas sociais considerando a inter-relação das necessidades sociais e das formas de satisfazê-las, o que requer adotar uma abordagem que, por meio dos componentes assistenciais e promocionais, fortalece as capacidades e autonomia de cada família.
- **Trabalho com as famílias no território:** supõe atuar de forma sistemática com o grupo familiar, levando em consideração o contexto no qual se encontra

---

<sup>23</sup>MIDES/MVOTMA/MTSS/MSP/ASSE/BPS/ANEP/INAU, 2016.

inserida, identificando instrumentos de proteção nas políticas sociais, instituições públicas e redes comunitárias.

- **Proximidade:** pressupõe realizar intervenções próximas as famílias, a partir de um acordo de trabalho mútuo, acompanhando seus processos e auxiliando em suas urgências ou necessidades vinculadas aos espaços onde desenvolvem sua vida cotidiana ou por onde transitam.

A identificação da população a ser atendida pelo *Cercanías* é realizada por meio do trabalho das equipes de campo da Direção Nacional de Avaliação e Monitoramento do MIDES (DINEM) assim como pelos serviços sociais já existentes no território, por exemplo, os SOCAT, OT, centros de saúde ou educativos. A inclusão no programa supõe a acumulação de determinadas situações críticas dentro do núcleo familiar, associadas a extrema pobreza, como a ausência das figuras parentais ou de cuidado; situações de abuso ou exploração; desnutrição ou déficit no desenvolvimento infantil; trabalho infantil; desvinculação das crianças e adolescentes do âmbito educativo; pessoas em situação de rua ou habitat degradado; consumo problemático de substâncias psicoativas; integrantes com severos problemas de saúde; integrantes com trabalhos que apresentem riscos para a vida e integrantes com conflitos com a lei. A incorporação destas dimensões, definidas e georreferenciadas pela DINEM, complementam o ICC. Participam de *Cercanías* o MIDES, INAU, MVOTMA, MSP, MTSS, ASSE, ANEP e BPS, articulando-se, no nível nacional e político, por meio da Comissão de Proximidade do CNPS, a qual deve, por um lado, orientar a mudança de gestão nos organismos e instituições participantes, procurando que seja incorporada nos diferentes níveis de sua estrutura organizacional e, por outro, promover acordos de trabalho intersetorial, de forma tal que seja viável implementar uma estratégia integral que responda a complexidade da pobreza extrema. A implementação do programa depende da Unidade de Gestão Interinstitucional, a qual se encontra liderada pelo MIDES e o INAU e centraliza as informações a respeito de cada família. Desse modo, aspectos relacionados com a gestão operativa do programa - a conformação das Equipes Territoriais de Atenção Familiar (ETAF), a articulação com referentes de organismos públicos e a gestão da informação para a posterior avaliação e monitoramento do programa realizada pela DINEM - são responsabilidade dessa unidade, que se organiza em cinco áreas de trabalho: Secretaria Técnica, Supervisão, Formação, Cuidado de Equipes e Assessoramento Jurídico. A Área de Supervisão é especialmente importante já que acompanha a atuação das ETAF, assessorando-as tecnicamente. As ETAF, como dispositivo integral e de proximidade, trabalham diretamente com as

famílias selecionadas, a partir das seguintes atribuições: abordar as situações de conflito intrafamiliar e de vulneração de direitos que limitam o desenvolvimento dos integrantes do núcleo familiar, fortalecer as famílias nas funções de cuidado e sociabilização e contribuir no acesso dessas famílias as prestações ou benefícios sociais. Cabe destacar que, a maioria das ETAF, são gerenciadas por OSC, devendo estar integrados por técnicos da área social. Da mesma forma, a Área de Supervisão se vincula diretamente com os Comitês Departamentais ou Locais, convocados pelas MIPS, que devem funcionar como referência para a implementação do programa *Cercanías* no nível local, promovendo sua articulação interinstitucional. A figura 2 apresenta a estrutura organizacional do programa *Cercanías*.

Figura 2: Estrutura organizacional do Programa *Cercanías*.



Fonte: Elaboração própria a partir de MIDES/MVOTMA/MTSS/MSP/ASSE/BPS/ANEP/INAU, 2016.

### 5.2.2. O Programa *Jóvenes en Red*.

O programa *Jóvenes en Red* constitui uma estratégia interinstitucional, coordenada pelo MIDES, com a participação do MEC, MTSS, MDN, MTD, ANEP, INAU, a Universidade do Trabalho do Uruguai (UTU) e o Instituto Nacional do Emprego e Formação Profissional (INEFOP), cujo objetivo é promover os direitos dos jovens (14 a 24 anos) desvinculados do sistema educativo e do mercado de trabalho formal, a partir da concepção de que a permanência nesses âmbitos é central para garantir o cumprimento de seus direitos como cidadãos. A abordagem estipulada para o desenvolvimento do

programa é de caráter integral e territorial procurando adequá-lo as necessidades, demandas e características específicas de cada localidade. Por esse motivo é, igualmente, definida como uma abordagem descentralizada e desconcentrada, mas em constante articulação com os organismos públicos no nível central. O documento fundacional<sup>24</sup> especifica que são desenvolvidas estratégias de intervenção diferenciadas conforme as particularidades dos grupos etários - adolescência (14 a 17 anos) e juventude (18 a 24) - incluídos no programa *Jóvenes en Red*, os quais são identificados e captados pelas OT do MIDES ou diretamente pelos operadores sociais do programa ou por meio do georreferenciamento da DINEM. As estratégias de intervenção do programa são guiadas por quatro princípios específicos, entre os quais se destaca o desenho e condução interinstitucional; a restituição, promoção e proteção dos direitos; a não estigmatização da população alvo e a gestão territorial. Dentro dos objetivos específicos do programa, se encontram:

- Melhorar as condições pessoais para o acesso e integração na RAIS;
- Fortalecer as condições individuais e sociais dos jovens para o desenvolvimento de seus projetos pessoais;
- Desenvolver oportunidades e habilidades para a integração e participação social com autonomia;
- Promover a integração de conhecimento básicos e capacidades sociais como base para o desenvolvimento das trajetórias educativas dos adolescentes e jovens;
- Elaborar, junto aos jovens, projetos de inserção laboral, dotando-os de estratégias e oportunidades para conseguir sua implementação.

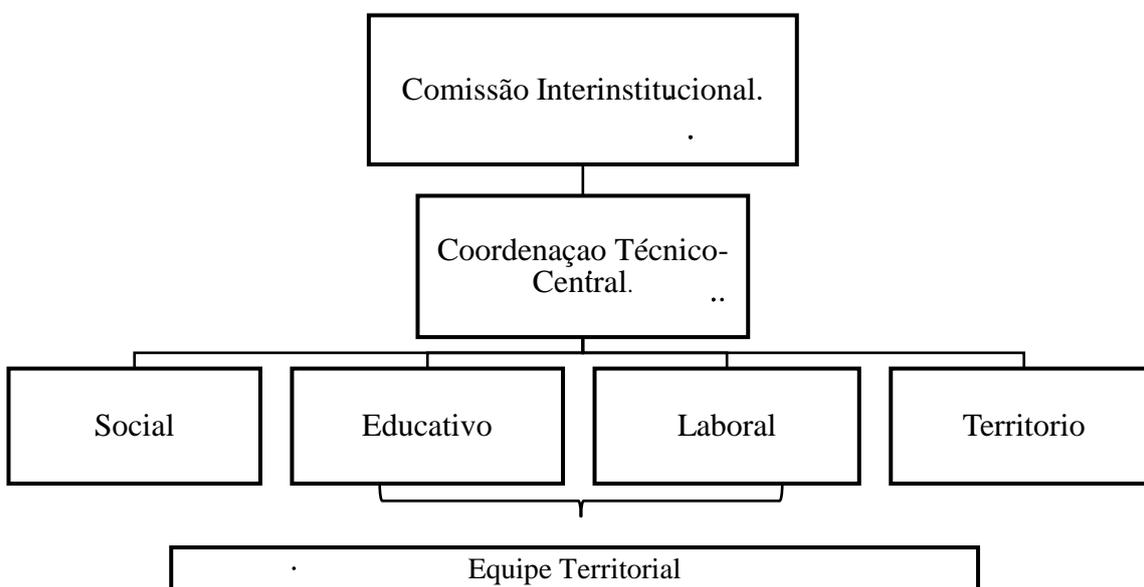
O programa *Jóvenes en Red* se organiza em quatro componentes - o social, laboral, educativo e territorial – que, em sinergia, devem permitir orientar e acompanhar o processo de inclusão social, laboral e educativo dos jovens, buscando que eles se apropriem dos canais e redes das quais, anteriormente, são excluídos por diversos motivos, tanto econômicos como culturais (MIDES/CNPS,2014). A estrutura do programa é pensada em torno a esses componentes, que são coordenados pela Coordenação Técnica Central que organiza as atividades desenvolvidas em cada um, junto com as equipes territoriais, que acompanham a cada adolescente e jovem. No nível

---

<sup>24</sup>MIDES/MEC/MTSS/MDN/MDYT/ANEP/INAU, 2012.

macro, representantes dos organismos que participam do programa conformam uma Comissão Interinstitucional, que constitui sua responsável política. A figura 3 apresenta dita estrutura.

Figura 3: Estrutura organizacional do Programa *Jóvenes en Red*.



Fonte: Elaboração própria a partir de MIDES/MEC/MTSS/MDN/MDYT/ANEP/INAU (2012).

### 5.2.3. O Programa *Uruguay Crece Contigo*.

O programa UCC é criado no marco da Estratégia para a Infância e Adolescência (2010-2030) (ENIA), na órbita da Presidência da República, dependendo da Área de Políticas Territoriais da OPP, após a exitosa execução do programa departamental *Canelones Crece Conmigo*, inspirado na trajetória do programa *Chile Crece Conmigo*. O desenho, assim como implementação e avaliação, do programa se encontra orientado pela perspectiva de direitos e de gênero, gerações e étnico-racial e pela complementariedade de ações universais e focalizadas, bem como pela interinstitucionalidade e intersetorialidade, garantido assim a articulação governamental necessária para a sustentabilidade suas ações. O objetivo do programa é consolidar um sistema de proteção integral a primeira infância, garantindo os cuidados necessários e pertinentes as grávidas e priorizando o desenvolvimento integral de crianças menores de 4 anos. A população objetivo é encaminhada ao programa pela rede de instituições sociais e sanitárias presentes no território ou identificada pelo trabalho de campo da equipe de UCC. Os objetivos específicos são:

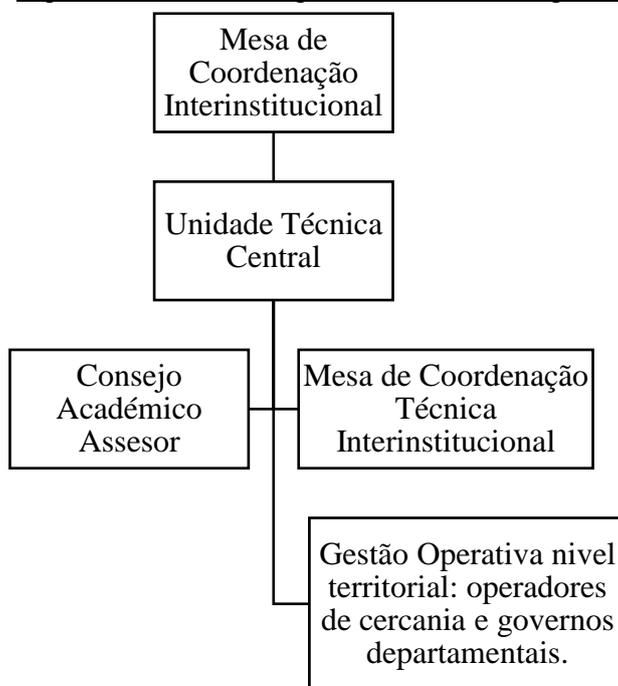
- Gerar, através da articulação interinstitucional da informação existente, conhecimento útil sobre as políticas de proteção dirigidas a primeira infância que possibilite estudos futuros;
- Desenvolver ações educativas e de promoção que incidam no comportamento a respeito da criação das crianças menos de 4 anos e na qualidade de vida das famílias;
- Diminuir a incidência de fatores de risco socio-sanitários na população a ser atendida, priorizando as situações de vulnerabilidade extrema.;
- Fortalecer os dispositivos territoriais para garantir um melhor desenvolvimento da proteção social vinculada a infância.

Para cumprir com esses objetivos, são definidos quatro componentes, que organizam o programa: acompanhamento familiar e trabalho de proximidade, ações socioeducativas e sanitárias, geração de conhecimento e fortalecimento das capacidades institucionais. O primeiro componente pretende, graças a um acompanhamento familiar realizado por técnicos da área social e da saúde denominados Operadores de Cercania, fortalecer as capacidades das famílias no que refere as práticas de criação para, desse modo, melhorar as condições de saúde, segurança alimentar e desenvolvimento das crianças menores de 4 anos em situações de vulnerabilidade socio-sanitária. Da mesma forma, ao igual que *Cercanías* e *Jóvenes en Red*, o programa procura facilitar o acesso as prestações e benefícios sociais assim como aos serviços públicos universais. O segundo componente supõe a realização de campanhas de sensibilização acerca da necessidade de priorizar a primeira infância, os cuidados as grávidas, os hábitos saudáveis e práticas de criação adequadas e o desenvolvimento de um “set de materiais” didáticos para apoiar as famílias e reforçar seu conhecimento a respeito de seus direitos. O terceiro componente promove a realização de estudos de alcance nacional sobre a temática do programa e apoia o desenvolvimento do Sistema de Informação sobre a Primeira Infância. O quarto componente procura melhorar elementos como os equipamentos, infraestrutura, etc. em centros de saúde e serviços de atenção destinados as grávidas e crianças menores de 4 anos (OPP, 2012).

A gestão política do programa *UCC* se encontra a cargo da Mesa de Coordenação Interinstitucional, integrada pela OPP, MIDES e MSP, quem deve articular as decisões políticas a respeito do programa e dar seguimento estratégico a seu desenvolvimento. A gestão técnica e operativa é realizada pela Unidade Técnica Central, que fixa os objetivos

de trabalho, articula com as diversas áreas setoriais involucradas no programa por meio da Mesa de Coordenação Técnica Interinstitucional, a qual inclui representantes de diversas entidades públicas, assim como com OSC e o setor privado, e realiza o monitoramento das ações implementadas dentro de cada componente. Da mesma forma, cada departamento conta, por um lado, com espaços de coordenação e integração interinstitucionais que integra aos Governos Departamentais e, por outro, com facilitadores locais que auxiliam na implementação do programa Além disso, é estabelecido um Conselho Acadêmico Assessor, do qual participam profissionais com uma reconhecida trajetória acadêmica vinculada a infância, cujo propósito é orientar e aportar conhecimento ao programa (OPP, 2012 e MIDES, 2018). A figura 4 expõe a estrutura organizacional do programa *UCC*.

Figura 4: Estrutura organizacional do Programa *UCC*.



Fonte: Elaboração própria a partir de OPP (2012) e MIDES (2018).

### 5.3. O Sistema de Informação Integrada da Área Social (SIAS).

Brevemente, é importante, para finalizar, mencionar a consolidação do Sistema de Informação Integrada da Area Social (SIAS). Como já foi mencionado, a Lei n° 17.866/005, que o MIDES, estipula no art.9° como uma das atribuições da nova entidade, o desenvolvimento de um sistema de informação social que habilite a adequada focalização das políticas e programas sociais. No ano 2006, a partir da resolução n°35-

14/006 do BPS, esse organismo e o MSP, em conjunto com o MIDES, assumem a responsabilidade de desenhar e implementar esse sistema, entendendo que ele eliminara os problemas de comunicação entre entidades públicas, permitindo articular e dialogar diferentes informações e avançar em questões vinculadas ao desenho das políticas sociais, com base na colheita e análise das características relacionadas com a situação económica e social dos indivíduos. Contudo, é no ano 2010 que, finalmente, se estabelece o SIIAS, dirigido pelo Comité Técnico de Direção, instalado no MIDES e aprovado no art.621º da Lei nº 17.719/010, do Orçamento Nacional. O artigo estabelece que o SIIAS deve

- Configurar-se como um sistema interinstitucional de informação integrada que relacione dados dos diferentes organismos, seus programas sociais e beneficiários;
- Propiciar aos decisores, gestores e pesquisadores uma visão integrada da política social e seu alcance, possibilitando a elaboração de planos estratégicos nesse campo;
- Estabelecer parâmetros para a articulação e coordenação entre os diferentes setores que operam nas políticas sociais, a partir de uma perspectiva de intercambio de informação sistêmico e permanente;
- Contribuir com a definição das populações que serão atendidas e os parâmetros de focalização e implementação dos programas sociais;
- Modernizar os processos informatizados dos diferentes organismos públicos para a análise e avaliação da informação, aumentando assim a eficácia dos programas sociais;
- Facilitar o acesso da cidadania a informação pública, com o objetivo de melhorar a atenção ao cidadão por meio de ferramentas de gestão social;
- Preservar os dados pessoais incorporados ao SIIAS, conforme a Lei nº 18.331/008.

Desde sua criação, progressivamente os organismos públicos começam a incorporar-se e colaborar com o SIIAS. No ano 2012, é assinado pelo MIDES, MSP, MTSS, MVOTMA, MEC, BPS, ANEP, ASSE e INAU, um convênio de colaboração, o qual cria um marco de cooperação interinstitucional entre os organismos que subscrevem para, desse modo, consolidar a implementação do SIIAS no MIDES e afirmar sua institucionalidade mediante a formalização do Comité Técnico de Direção e, igualmente, determinar as obrigações dos organismos que formam parte do sistema. Ditas obrigações

implicam um alto grau de intercambio e podem viabilizar o trabalho integrado entre vários organismos, simplificando os processos de extração e integração da informação relativa à execução de seus programas sociais, unificando definições e homogeneizando os registros administrativos e facilitando a informação requerida durante a vigência do convênio, na periodicidade acordada e nas condições determinadas pelos Comitê Técnico de Direção do SIIAS (MIDES, 2012).

Em síntese, a abordagem da intersectorialidade no governo Mujica (2010-2015) no campo da assistência social apresenta determinadas características específicas, que podem ser associadas com a nova orientação assumida nesse campo. Essas características se observam na implementação dos programas de proximidade, incluídos na RAIS que, altamente focalizados na extrema pobreza, incorporam a intersectorialidade como modalidade de trabalho junto com o acompanhamento familiar e o enfoque territorial. Assim, os programas de proximidade pretendem vincular aos beneficiários ao conjunto de prestações e serviços públicos e ao mercado de trabalho formal.

Cabe destacar, contudo, que a implementação desses programas demonstra dificuldades na aplicação da intersectorialidade, associadas a múltiplos fatores. Paulo-Bevilacqua e Baráibar-Ribero (2019) ressaltam que os acordos intersectoriais entre os organismos públicos, os quais são o resultado do trabalho dos espaços interinstitucionais de coordenação política, não conseguem transcender esse âmbito, materializar-se no território e traduzir-se em práticas concretas, sem depender das relações informais para alcançar a articulação territorial e a mobilização de recursos. Assim, se percebe que operar os arranjos interinstitucionais – do nível macro ao micro, passando pelo meio – estabelecendo relações intersectoriais não é uma tarefa simples e, como no caso do PE, se destaca a existência de desafios no momento de implementar as decisões fruto dos âmbitos políticos (PAULO BEVILACQUA e BARÁIBAR RIBERO, 2019). Nesse sentido, Paulo-Bevilacqua (2017) aponta para a dificuldade de instaurar entre os funcionários e técnicos de base uma cultura funcional/tecnológica que acompanhe a estratégia marcada pelos âmbitos políticos e, segundo a autora, o enfoque intersectorial “convive com acordos locais que se estabelecem em forma paralela ao já pactuado pelas autoridades de cada setor” (PAULO BEVILACQUA, 2017, p.52).

Além disso, o estabelecimento do SIIAS acompanha a chamada “revolução informacional” a qual, em palavras de Vecinday e Mariatti (2018), implica “construir redes interinstitucionais para registrar e compartilhar informação ao instante sobre as ofertas de prestações no campo social e seus destinatários” (VECINDAY, 2018, p. 57). De modo

igual, essa revolução se vincula com a inclusão das novas tecnologias no campo assistencial, elemento que, como se mencionou anteriormente, promove a “modernização” da assistência social e sua “tecnificação”. Outros elementos deste período como o controle das condicionalidades das prestações sociais (AFAM-PE e cartão TUS) e os mecanismos de “egresso” dos programas de proximidade (as “portas de saída”), colaboram para a manter a orientação gerencial da gestão social, também observada no governo Vázquez (2005-2010).

## CONCLUSÕES.

O presente trabalho se interessou na repercussão da nova direcionalidade assumida no campo da assistência social durante o governo de José Mujica (2010-2015) na institucionalidade estabelecida no período anterior, na presidência de Tabaré Vázquez (2005-2010), para promover a intersectorialidade nas ações focadas no enfrentamento da pobreza.

Para entender dita repercussão, a análise documental foi principal método de pesquisa utilizado já que, como dito anteriormente, no contexto atual Pandemia da COVID-19, constitui o método mais acessível e estável, a partir do qual resultou possível obter os dados necessários dos períodos de governo selecionados. Contudo, é importante sinalizar as limitações desse método para a pesquisa: os documentos não permitem apreender elementos de caráter “informal” que formam parte da institucionalidade da assistência social e das intervenções contra a pobreza assim como aspectos cognitivos, os quais dizem a respeito da compreensão dos atores sobre dita institucionalidade e a introdução da intersectorialidade. Não obstante, vale mencionar que se procurou suprir esses “vácuos” dialogando com a literatura acadêmica produzida sobre esse tema e sobre as políticas públicas analisadas.

O percurso da pesquisa iniciou-se pela exploração da introdução da intersectorialidade nos sistemas de proteção social latino-americanos, destacando-se, com a chegada do novo século, a expansão de seu componente não contributivo, adotando um enfoque de direitos e buscando a integralidade de suas intervenções, a partir do reconhecimento da multidimensionalidade dos problemas sociais, entre eles, a pobreza, elementos promovem a introdução da intersectorialidade. Do ponto de vista conceitual, a intersectorialidade foi compreendida como a relação entre os setores públicos e governamentais, a partir da consideração que sua integração pode melhorar a abordagem integral dos problemas julgados multidimensionais. A criação de uma institucionalidade, cujo objetivo seja a promoção dessa integração é, então, fundamental para o presente trabalho e, por isso, foram analisadas as diversas inovações institucionais estabelecidas pelo governo de Tabaré Vázquez (2005-2010).

Por conseguinte, foram examinadas diferentes experiências intersectoriais na região, entre as quais se encontram: os programas de transferência de renda (PBF, *Chile Solidario* e o Programa *Oportunidades* de México), as novas políticas sociais vinculadas com a promoção dos direitos de segmentos específicos da população (infância ou idosos, por exemplo), os sistemas de proteção social que incorporam a intersectorialidade como

eixo estruturante (Sistema Intersetorial de Proteção Social do Chile), os planos ou políticas integrais focadas no enfrentamento da pobreza (Plano Brasil Sem Miséria) assim como, em um sentido mais geral, os âmbitos de formulação e coordenação de políticas sociais (Gabinetes Sociais – Conselhos de Coordenação de Políticas Sociais) que buscam fomentar a intersectorialidade. A revisão dessas experiências permitiu visualizar as diversas formas institucionais que a intersectorialidade assume no contexto da proteção social e as tendências latino-americanas na sua aplicação.

Posteriormente, concentrando-se no Uruguai, foi reconstruída a trajetória histórica do sistema de proteção social, considerando que ela constitui o telão de fundo da análise realizada neste estudo, a qual privilegia a dimensão histórica. A partir dessa trajetória foi possível observar a construção da institucionalidade em torno da proteção social, focando na assistência social, e identificar seus traços característicos. A dissertação aprofundou na análise da proteção social de caráter estatal e do componente não contributivo - o campo da assistência social - entendido como o conjunto de suportes institucionais gerenciados pelo Estado e destinados a população que se encontra na pobreza.

Destaca-se assim que, ao longo do século XX, o Uruguai construiu um perfil específico de proteção social, com um forte protagonismo do Estado, que promoveu o acesso universal aos serviços públicos e sociais, mas com condições estratificadas segundo a participação no mercado de trabalho. Essa tradição estatista do país amorteceu as reformas estruturais executadas nos anos 90, existindo, contudo, consequências institucionais importantes, que provocaram a conformação de um sistema de proteção social híbrido e enfraquecido, com intervenções assistências fragmentadas e dispersas, sendo essa a herança que assume o governo de Tabaré Vázquez (2005-2010).

Assim, a avaliação negativa das reformas implementadas nos anos 90 pelos governos anteriores, junto com a deterioração socioeconômica do país, fruto da crise econômica e financeira experimentada entre 1999-2003, promove, no governo de Tabaré Vázquez (2005-2010), importantes inovações no sistema de proteção social, particularmente no campo da assistência social. Essas inovações incluem a criação de institucionalidade – o MIDES junto com o Gabinete Social, o CNPS e espaços institucionais descentralizados, especialmente as MIPS, no nível departamental e os SOCAT, no nível territorial - e a implementação de planos sociais (PANES e, posteriormente, PE) que introduzem e promovem a intersectorialidade nas ações focadas no enfrentamento da pobreza. As principais observações deste período abarcam, em primeiro lugar, a inclusão de uma perspectiva ampliada do fenômeno da pobreza,

superando a visão exclusivamente monetária e incorporando a noção de direitos, visível nos documentos públicos elaborados. Em segundo lugar, a relevância da vontade política na construção de uma nova institucionalidade, sendo o apoio explícito do presidente Vázquez fundamental para a legitimidade do MIDES e para provocar um forte engajamento e compromisso dos diversos atores públicos nos espaços de coordenação interinstitucionais – liderados pelo MIDES - que pretendem gerar intercâmbios intersetoriais no planejamento e implementação de ações voltadas ao enfrentamento da pobreza. Este elemento se materializa na legislação aprovada durante este governo, que sustenta, com diversas normativas, a ação dos atores envolvidos e fortalece o componente de assistência social. Além disso, a construção desta institucionalidade incorpora a dimensão territorial e a descentralização, ambos elementos que acompanham a intersectorialidade. Cabe destacar que, dadas as características do Uruguai como país unitário, fortemente centralizado em sua capital, os governos departamentais participam das instâncias interinstitucionais, mas não assumem responsabilidades na gestão das ações desenhadas. Em terceiro lugar, se percebe que os espaços interinstitucionais estabelecidos no nível macro (o Gabinete Social e o CNPS), são especialmente ativos nesse período, sendo destacado pela literatura explorada os incentivos políticos para participar e gerar relações intersetoriais. Conseqüentemente, apesar da instrumentação de espaços no nível departamental e territorial, o protagonismo se localiza nos espaços nacionais e políticos. Em quarto lugar, um “produto” importante do trabalho do Gabinete Social e do CNPS é o PE, estabelecido após o fim do PANES. O PE é muito relevante: sua elaboração implica o intercâmbio de saberes entre diferentes setores públicos em um processo de desenho colaborativo; estabelece os princípios estruturantes da nova matriz de proteção social; cria a RAIS, que engloba os dispositivos focalizados destinados a atender as populações em uma situação de pobreza e vulnerabilidade social e deixa em evidência a orientação do governo Vázquez em matéria de assistência social, visto que supõe – assim como o PANES – uma estratégia que facilita a articulação das políticas sociais e a integralidade das intervenções executadas, assumindo a preocupação pela intersectorialidade. Da mesma forma, o PE pretende uma ampla cobertura, incluindo a população pobre assim como aquela que se encontra em uma situação de vulnerabilidade, atendendo simultaneamente essas duas problemáticas, pretendendo estender-se, progressivamente, aos estratos sociais “meios – baixos”. Outro elemento interessante do PE é a reformulação de um instrumento tradicional - as AFAM - como prestação articuladora da RAIS, mostrando o peso de seu legado na assistência social.

Pensando na trajetória histórica, se observa que o governo Vázquez (2005-2010) integra elementos clássicos, como as já mencionadas AFAM e as pensões para idosos, com as inovações institucionais estabelecidas, ao mesmo tempo que se encontra condicionado por processos iniciados em décadas passadas: os princípios da NPM estão presentes na configuração de um modelo de assistência social “moderno” e “técnico”, que aposta na focalização e, portanto, continua promovendo a convivência entre um componente de assistência social – agora, institucionalizado na RAIS – e outro, vinculado com o bem-estar, de tipo contributivo. Observa-se que a introdução da intersectorialidade acompanha essas contradições: por um lado, expande o conceito de pobreza para além da renda, incorporando uma perspectiva multidimensional, e, por outro, produto da NPM, se vincula com a racionalização de recursos econômicos e com a modernização do campo assistencial.

Com a mudança de governo, o presidente Mujica (2010-2015) fomenta a adoção de outro rumo na assistência social, que se manifesta na opção política de priorizar o enfrentamento da pobreza extrema. Como ecoa essa mudança na promoção da intersectorialidade? A RS, definida como estratégia do governo para continuar avançando na construção de um novo sistema de proteção social, manifesta a necessidade de priorizar a articulação intersectorial no território e configura, dentro da estrutura da RAIS, um subcomponente, de caráter fortemente focalizado, dirigido a população que experimenta condições de extrema pobreza ou situações de especial vulneração de direitos associados a pobreza e desigualdade socioeconômica. Sendo assim, embora a RAIS continue implementando programas chaves do PE, a ênfase no território – visível também na reestrutura interna do MIDES – repercute na criação de outro conjunto de programas *hiperfocalizados* nas situações mencionadas: os denominados programas de proximidade que incorporam, entre seus traços distintivos, a intersectorialidade como eixo estruturante.

Voltando para as dimensões analíticas propostas no capítulo 1 deste trabalho, se observa que a abordagem da intersectorialidade no governo Mujica (2010-2015) se sustenta em uma compreensão multidimensional da pobreza incluindo, conforme as capacidades institucionais do MIDES são fortalecidas, novos mecanismos para sua mensuração. Isso pode vincular-se, por um lado, com o foco na extrema pobreza que, dada sua complexidade, precisa da incorporação de novas dimensões que contemplem as situações específicas de insuficiência econômica, material, social e cultural que afetam as condições de vida dessa população, assegurando assim a integralidade das intervenções, e, por outro, com o trabalho de campo realizado pelas equipes do MIDES

na identificação e geo-referenciamento das pessoas em situações de extrema pobreza. No entanto, uma característica particular neste período é a aprovação do Plano Sete Zonas que associa a compreensão da pobreza com questões como a insegurança, a criminalidade e a violência, focalizando em sete territórios específicos e procurando uma articulação entre os programas de assistência social do MIDES e o MI. Este elemento é potencialmente arriscado, já que sobrepõe as políticas de assistência social e as políticas de seguridade.

Os programas de proximidade são, igualmente, definidos como prioritários pelo presidente Mujica, que promove este tipo de intervenções focalizadas em distintas arenas de políticas sociais além da assistência social, como por exemplo, no que refere ao acesso a moradia, por meio de Plano Juntos, implementando diretamente pelo Poder Executivo. Considerando que o principal objetivo destes programas é conseguir a inserção de sua população a ser atendida nos serviços públicos universais e no mercado de trabalho, a relação entre os setores públicos é vital para garantir essa “ponte”, em particular entre os operadores sociais/equipes territoriais e os demais atores territoriais e, por isso, são promovidos os acordos de colaboração intersetorial entre eles. Além disso, a estrutura organizativa dos programas incorpora a intersetorialidade como modalidade de trabalho, estabelecendo comissões coordenadoras no nível político que são acompanhadas por unidades técnicas e equipes territoriais. Contudo, a literatura revisada salienta certo desconhecimento desses acordos por parte dos operadores dos programas assim como dificuldades para implementar, no território, decisões que ocorrem nos âmbitos de coordenação política primando, então, regras informais que estimulam as relações interssetoriais. Sendo assim, da mesma forma que no período anterior, o planejamento intersetorial – sem incluir a gestão do orçamento que não é integrada – enfrenta obstáculos na sua implementação, que podem ser explicados, de forma geral, porque as ações continuam sendo implementadas setorialmente ou porque existem problemas nesses âmbitos políticos que impedem que as decisões “desçam” ao território.

Vale ressaltar que os programas de proximidade estabelecem múltiplos espaços de coordenação intersetorial para sua instrumentação, mas sem que isso signifique o estabelecimento de marcos institucionais sólidos, inexistindo normativas que garantam sua continuidade posterior. Deste modo, enquanto no governo Vázquez a institucionalização da assistência social, com o MIDES como coordenador da oferta social, constitui a prioridade, no governo Mujica, a formalização dos programas parece ser um assunto secundário. Nesse sentido, vale mencionar que os programas *Cercanías* e

*Jóvenes en Red*, são estabelecidos na órbita no MIDES e UCC se encontra localizado no Poder Executivo, favorecendo a dispersão dos programas assistências e voltando para o estabelecimento de espaços *ad hoc*. De modo igual, os documentos oficiais dos programas não fazem praticamente referência aos dispositivos territoriais do MIDES (SOCAT e OT), exceto no que se refere ao encaminhamento da população objetivo, fomentando a dúvida a respeito de coordenação entre esses espaços no território. Por último, as características dos programas de proximidade (acompanhamento familiar, individualização, utilização de sistemas de informação como o SIIAS, promoção do “egresso” dos programas) demonstram que, tal como no governo Vázquez (2005-2010) determinadas estratégias de gestão de orientação gerencial continuam vigentes, mesmo nos governos progressistas, deixando evidenciar os paradoxos da assistência moderna.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ACUÑA, C e REPETTO, F. La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina. Diálogo Regional de Política. Banco Interamericano de Desarrollo. 2006.
- ALBERNAZ CRESPO, A e GUROVITZ, E. A pobreza como fenômeno multidimensional. RAE-eletrônica. VOL.1. N.2. p.02-12. 2002.
- ALEGRE, P. Democracia y Reformas en el Uruguay: un caso de gradualismo perverso. Montevideo, Uruguay. Revista Uruguaya de Ciencia Política. VOL.17. N. 1. p. 137-157. 2018.
- ALMEIDA, G. Pra Que Somar se a Gente pode Dividir? Abordagens Integradoras em Saúde, Trabalho e Ambiente. 2000. 99f. Dissertação (mestrado em Saúde Pública). Fundação Oswaldo Cruz. Escola Nacional de Saúde Pública. Centro de Estudos de Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
- ALMEIDA FILHO, N. Intersetorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate em aberto. Rio de Janeiro-RJ, Brasil. Revista de Administração Pública. VOL.34. N. 6. p.11-34. 2000.
- AMARANTE, V e VIGORITO, A. El PANES. IN: AMARANTE, V e VIGORITO, A (COMP.). *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la UdelaR y el MIDES para la implementación del PANES*. Montevideo: Ed. Biblioteca plural. p.21-26. 2012.
- ANDRENACCI, L. Notas acerca de la política asistencial en América Latina. Argentina. Revista Cátedra Paralela. N.6. p. 7-30. 2009.
- ANDRENACCI, L e REPETTO, F. Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. IN: MOLINA, C. *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. México D.F: Ed. Planeta México. 2006.
- ANTÍA, F ET. AL. La Renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. Montevideo, Uruguay. Revista Uruguaya de Ciencia Política. VOL.22. N.2. p.171-193. 2013.
- BARBOSA, G.H. Uma breve discussão sobre a análise das instituições na ciência política. Revista Rumos da Pesquisa em Ciências Empresariais, Ciências do Estado e Tecnologia. Patrocínio-MG, Brasil. VOL.1. N.3. p.11-27. 2018.

- BARRIENTOS, A. Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas. ¿Hacia una protección social fragmentada? Buenos Aires, Argentina. Revista Nueva Sociedad. N. 239. p.65-78. 2012.
- BORRÁS, V. Pobreza, marginalidad y exclusión social: notas conceptuales sobre sus abordajes en el siglo. XVII Jornadas de Investigaçãõ. Faculdade de Ciências Sociais. Universidade da República (UdelaR). Montevideu, Uruguai. 2018.
- BRONZO, C. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. XX Concurso do CLAD sobre Reforma do Estado e Modernizaçãõ da Administraçãõ Pública. Caracas, Venezuela. 2007.
- BRONZO, C. Programas de proteçãõ social e superaçãõ da pobreza: concepções e estratégias de intervençãõ. 2005. 334f. Tese (doutorado em Doutorado em Ciências Humanas). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.
- BOWEN, G. Document Analysis as a Qualitative Research Method. Qualitative Research Journal. VOL. 13. N. 2. p. 27- 40. 2009.
- CASTEL, R. A dinâmica dos processos de marginalizaçãõ: da vulnerabilidade a “desfiliaçãõ”. Salvador de Bahia-BA, Brasil. Cadernos CRH. N.26/27. p.19-40. 1997.
- CECCHINI, S e MARTÍNEZ, R. Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: Livros da CEPAL. 2011.
- CECCHINI, S e RICO, M.N. El enfoque de derechos en la protección social. *IN: CECCHINI, S. ET. AL (ED.). Instrumentos de protección social.* Santiago de Chile: Livros da CEPAL. p.331-365. 2015.
- CECCHINI, S e MADARIAGA, A. Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cadernos da CEPAL. 2011.
- CELLARD, A. A análise documental. *IN: POUPART. J ET. AL. A pesquisa qualitativa. Enfoques epistemológicos e metodológicos.* Petrópolis: Ed. Vozes. p.295334-94. 2008.

- CHECHI, L.A e GRISA, C. Abordagens institucionalistas e as contribuições na análise de políticas públicas. São Luis-MA, Brasil. Revista de Políticas Públicas. VOL. 23. N.2. p.735-753. 2019.
- COSTA, M.A ET.AL. Vulnerabilidade Social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras. Brasília, Brasil. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA). 2018.
- COSTA, T e FERREIRA, M. Os sistemas de proteção social e suas influências na configuração da seguridade social e da assistência social no brasil. Teresina-PI, Brasil. Revista FSA. VOL.10. N.3. p. 229-253. 2013.
- CUNILL-GRAU, N, FILGUEIRA, F e BRONZO, C. Coordinación intersectorial pro-integralidad de las instituciones de protección social. IN: CECCHINI, S. ET. AL (ED.). *Instrumentos de protección social*. Santiago de Chile: Livros da CEPAL. p.407-444. 2015
- CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. México DF, México. Revista Gestión y política pública. VOL. XXIII. N.1. p. 5-46. 2014.
- CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. Santiago de Chile, Chile. X Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e Administração Pública. 2005.
- DE ARMAS, G. Reformas Sociales y gobiernos de izquierda en Uruguay (2005-2014). Tercer movimiento de la trayectoria de un estado de bienestar centenario. 2017. 407f. Tese (doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política. Faculdade de Ciências Sociais. Universidade da República (UdelaR), Montevideú, Uruguai.
- DI GIOVANI, G. Sistemas de Proteção Social. 2008. Disponível em <http://geradigiovanni.blogspot.com/2008/08/sistema-de-proteo-social.html>.
- DO CARMO, M e GUIZARDI, F. Desafios da intersetorialidade nas políticas públicas de saúde e assistência social: uma revisão do estado da arte. Rio de Janeiro-RJ, Brasil. Revista Physis, de Saúde Coletiva. VOL. 27. N. 4. p.1235-1286. 2017.
- DO NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. São Paulo-SP, Brasil. Revista Serv. Soc. N. 101.p. 95-120. 2010.

- DUBOIS, A, ST-PIERRE, L e VERAS, M. A scoping review of definitions and frameworks of intersectoral action. Rio de Janeiro-RJ, Brasil. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*. VOL.20. N. 10. p.2933-2942. 2015.
- FERREIRA, E. Como definir pobreza? A síntese da trajetória de um conceito. *Revista Eletrônica de Economia da Universidade Estadual de Goiás*. VOL.12. N.02. p.268-284. 2016.
- FILGUEIRA, F. ET AL. Universalismo Básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. *IN: MOLINA, C. Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. México D.F: Ed. Planeta México. 2006.
- GARCÉ, A. Uruguay 2009: De Tabaré Vázquez a José Mujica. Santiago de Chile, Chile. *Revista de Ciencia Política*. VOL.30. N.2. p. 499-535. 2010.
- INOJOSA, R.M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. São Paulo-SP, Brasil. *Cadernos FUNDAP*. N.22. p. 102-110. 2001.
- INOJOSA, R.M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. Rio de Janeiro-RJ, Brasil. *Revista De Administração Pública*. VOL. 32. N. 2. p. 35-48. 1998.
- JACCOUD, L, HADJAB, P E CHAIBUB, J. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). *IN: Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA). Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal*. Brasília, Brasil. p.175-273. 2009.
- JUNQUEIRA, L. Intersetorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. Rio de Janeiro-RJ, Brasil. *Revista de Administração Pública*. VOL. 34. N. 6. p. 35-45. 2000.
- JUNQUEIRA, L. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. Rio de Janeiro-RJ, Brasil. *Revista de Administração Pública*. VOL.32. N.2. p. 11-22. 1998.
- JUNQUEIRA, L. A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor. São Paulo-SP, Brasil. *Revista Saúde e Sociedade*. VOL. 13. N.1. p. 25-36. 2004.
- KOWARICK, L. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. Estados Unidos, França e Brasil. São Paulo-SP, Brasil. *Revista Brasileira de Ciências*

Sociais. VOL. 18. N.51. p.61-85. 2003.

- LANZARO, J. El Frente Amplio: un partido de coalición, entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno. Montevideú, Uruguay. Revista Uruguaya de Ciência Política. N.12. 2001.
- LARRAÑAGA, O, CONTRERAS, D e CABEZAS, G. Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar. Santiago de Chile, Chile. Documento de Trabalho Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). 2015
- LEVALLE, S. Recetas contra el Conjuero: Los estilos de desarrollo en el Uruguay contemporáneo y los debates sobre el desarrollo latinoamericano (1973-2014). Costa Rica. Revista Electrónica de Historia. VOL 19. N.1. p.103-129. 2018.
- MACHADO DE CODES, A.L. A Trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa. Brasília, Brasil. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA). 2008.
- MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. Brasil. Revista BIB. N. 43. p. 67-102. 1997
- MENICUCCI, T e GOMES, S. Políticas Sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz. 2018.
- MIDAGLIA, C e ANTÍA, F. ¿Una nueva síntesis? la agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno. Salvador-BH, Brasil. Caderno CRH. VOL.20. N.51. p. 463-478. 2007.
- MIDAGLIA, C e TEJERA, R. Uruguay y el Pepe Mujica: los cambios procesados en el campo de la asistencia social. IN: Bentacur, N e Busquets, J.M (org.). *El Decenio Progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideú: Ed. Fin de siglo. p.45-68. 2016.
- MIDAGLIA, C e CASTILLO, M. El Significado Político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo. IN: MANCEBO, M.E e NARBONDO, P. *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideú: Ed. Fin del Siglo. p.167-190. 2010.
- MIDAGLIA, C, CASTILLO, M e FUENTES, G. El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. Chile. Revista Chilena de Administración Pública. N.15-16. p.123-154. 2010.

- MIDAGLIA, C. Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas. *IN: BARBA SOLANO (comp.) Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. Buenos Aires: Ed. CLACSO. p.85-107. 2009.
- MIDAGLIA, C. ET AL. Orígenes del bienestar en Uruguay: explicando el universalismo estratificado. Montevidéo, Uruguai. Documento de Trabalho 01. Departamento de Ciência Política. FCS – Udelar. 2017.
- MILANESI, A, MIREZA, C e ZEBALLOS, C. La construcción de la protección social en Uruguay: Desafíos y horizontes a construção da proteção social no Uruguai: desafios e horizontes. *Revista MERCOSUR de políticas sociais*. VOL.2. p.192-213. 2018.
- MORAES, J.A, GUEDES, A e LUJÁN, D. Uruguay: ¿Dónde está el piloto? A dos años de gobierno del presidente Mujica (2010-2011). Santiago de Chile, Chile. *Revista de Ciencia Política*. VOL.30. N.2. p. 499 – 535. 2010.
- MOREIRA, C. Contexto político y social del Uruguay en crisis (2000-2004). *IN: Abracinskas, L e Gómez, A (coord.). El aborto en debate. Dilemas y desafíos del Uruguay democrático. Proceso político y social 2001-2004*. Montevidéo: Ed. MYSU. p. 31-52. 2007.
- MULLER, P. As políticas públicas. Niterói: Eduff – Editora da Universidade Federal Fluminense. 2018.
- NAHÚM, M. Manual de História del Uruguay. Tomo 2. Montevidéo: Ed. Banda Oriental. 2006.
- NARBONDO, P e RAMOS, C. La reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995-1999). Montevidéo, Uruguai. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. N.11. p. 35-57. 1999.
- OSZLAK, O. ¿Descentralizar o desconcentrar? Uruguay frente a un dilema no resuelto. Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. VOL. 9. p. 173-205. 2014.
- PAULO BEVILACQUA, L. e BARÁIBAR RIBEIRO, X. Tramas fallidas en la intersectorialidad de la política asistencial uruguaya. Colombia. *Revista Prospectiva, Trabajo Social e Intervención Social*. N. 27. p. 55-82. 2019
- PAULO BEVILACQUA, L. Intersectorialidad como fundamento político y

expresión funcional/tecnológica en dos programas de sociales de proximidad. Montevidéo, Uruguay. Revista Fronteras. N. 10. p. 41-54. 2017.

- PÉREZ, L e VECINDAY, L. De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales. Montevidéo, Uruguay. Revista Fronteras. N.9. p.91-103. 2016.
- PERPIGNANI MIRZA, C.A. Uruguay: ensayos e innovaciones. El Plan de Equidad diez años después. Aproximación a su análisis desde una perspectiva institucional (2007-2017). Montevidéo, Uruguay. Revista Fronteas. N.11.35-47. 2018.
- PIERSON, P. e SKOCPOL, T. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. Montevidéo, Uruguay. Revista Uruguai de Ciência Política. Vol. 17. N. 1. p. 7-38. 2008.
- PIRES, A. Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia geral as ciências sociais. IN: POUPART. J ET. AL. *A pesquisa qualitativa. Enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Ed. Vozes. p.43-94. 2008.
- PONTE BIDEGAIN, G. Uruguay: ¿El año bisagra? Santiago de Chile, Chile. Revista de Ciência Política. VOL.33. N.1. p.351-374. 2013.
- RAMOS, C e MILANESI, A. La izquierda en el gobierno: balance sobre el legado político y administrativo de las presidencias de Vázquez y Mujica en Uruguay. IN: CARBALLO, F e BRENNAN, J (COORD.). *América Latina: de ruinas y horizontes: La política de nuestros días, un balance provisório*. México D.F: Ed. Bonilla Artigas. p.525-553. 2018.
- REPETTO, F. El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social. IN: Chiara e Di Virgilio (org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Libros. 2009. p. 141-167. 2009.
- REPETTO, F. Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. Caracas, Venezuela. Revista CLAD Reforma e Democracia. N. 47. p.89-139. 2010a.
- REPETTO, F. Experiencias comparadas de coordinación de políticas sociales en América Latina: aprendizajes para el caso argentino. Buenos Aires, Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. 2010b
- SCHEEFFER, F. Pobreza: um conceito controverso. Juiz de Fora-MG, Brasil.

Revista Eletrônica de Ciências Sociais. Ed. 16. p.131-148. 2013.

- SENNA MAIA DE CASTRO, M e GARCIA DO VALLE, D. Políticas Sociais e Intersetorialidade: elementos para debate. Rio de Janeiro-RJ, Brasil. Revista O Social em Questão. N. 32. p.277-294. 2014.
- SIQUEIRA, L. A Pobreza como “disfunção” social: a culpabilização e criminalização do indivíduo. Vitória-ES, Brasil. Revista Argumentum. VOL. 6. N.1. p.240-252. 2014.
- SIQUEIRA, L. Desenvolvimento e pobreza: uma análise crítica. Brasília-DF, Brasil. Revista Temporalis. N.24. p.353-384. 2012.
- SOCHACZEWSK, J e LOBATO DE VASCONCELOS. L. Desenvolvimento da proteção social e transformações no *Welfare State* pós-industrial. Rio de Janeiro-RJ, Brasil. Revista UNIABEU. VOL.7. N. 15. p. 289-304. 2014.
- SOLDANO, D, e ANDRENACCI, L. Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino IN: ANDRENACCI, L. (comp.) Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires: UNGS-Editorial Prometeo, 2006.
- TASSARA, C. Políticas públicas de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia: logros y desafíos. Bogotá, Colombia. Revista Papel Político. VOL.20. N.2. p.323-351. 2015.
- VECINDAY, L. Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en el Uruguay del siglo XXI ¿Hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza?” Montevidéo, Uruguay. Revista Fronteras. N.10. p. 55-67. 2017.
- VECINDAY, L. Protección Social en Uruguay. Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay. El caso del Plan Caif 2003-2009. Montevidéo: Ed. Universitarias. 2014.
- VECINDAY, L e MARIATTI, A. Aproximación a las condiciones sociohistóricas de la gerencialización de la política asistencial en el Uruguay “progresista”. Montevidéo, Uruguay. Revista Fronteras. N. 11. p. 49-61. 2018.
- VIANA D´AVILA, A.L e LEVCOVITZ, E. Proteção Social: Introduzindo o debate. IV: VIANA, ELIAS e IBAÑEZ (org.) *Proteção Social. Dilemas e Desafios*. São Paulo: Ed. Hucitec. p.15-55. 2005.
- VIEIRA DA COSTA e FALCÃO, T. Coordenação Intersetorial das ações do

Plano Brasil Sem Miséria. *IN: Campello, Falcão e Vieira da Costa (org.) O Brasil Sem Miséria*. Brasília, Brasil: MDS. p. 129-171. 2014..

- YAFFÉ, J. El Intervencionismo Batllista: Estatismo y Regulación en Uruguay (1900-1930). Montevideo. Uruguay. Documento de Trabalho 01. Instituto de Economía. FCEA – UdelaR. 2001.