



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

DENISE MARIA FANK DE ALMEIDA

**PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NO BRASIL E  
URUGUAI -  
ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA AOS DITAMES DOS  
ORGANISMOS MULTILATERAIS**

---

Londrina  
2018

DENISE MARIA FANK DE ALMEIDA

**PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NO BRASIL E  
URUGUAI -  
ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA AOS DITAMES DOS  
ORGANISMOS MULTILATERAIS**

Tese apresentada para o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina/PR, como requisito à obtenção do título de Doutora em Serviço Social e Política Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Jolinda de Moraes Alves

Londrina  
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Almeida, Denise Maria Fank de.

Proteção social não contributiva no Brasil e Uruguai: estratégias de resistência aos ditames dos organismos multilaterais / Denise Maria Fank de Almeida. - Londrina, 2018. 299 f. : il.

Orientador: Jolinda de Moraes Alves.

Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2018.

Inclui bibliografia.

1. Proteção Social não contributiva - Tese. 2. Questão social - Tese. 3. Pobreza - Tese. I. Alves, Jolinda de Moraes. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

DENISE MARIA FANK DE ALMEIDA

**PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NO BRASIL E URUGUAI -  
ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA AOS DITAMES DOS ORGANISMOS  
MULTILATERAIS**

Tese apresentada para o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina/PR, como requisito à obtenção do título de Doutora em Serviço Social e Política Social.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Jolinda de Moraes Alves  
Universidade Estadual de Londrina – UEL

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sandra Maria Almeida Cordeiro  
Universidade Estadual de Londrina – UEL

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Carola Carbajal Arregui  
Pontificia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Laura Vecinday Garrido  
Universidad de la República – UDELAR-Uruguay

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Lucia Cortes da Costa  
Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG

Londrina, 05 de novembro de 2018.

## AGRADECIMENTO

Construir uma tese não é um processo simples. Mergulhar no desconhecido requer coragem! Foi um período difícil de ser vivido! E ao mesmo tempo muito prazeroso! Foram noites e noites mal dormidas, e, em consequência, dias pesados! Medo, angústia, desespero, mas, também, muita sede de conhecer... apreender!

Os anos passaram, e como todo projeto de maior magnitude, requer dedicação. Por ele, abri mão de muitas coisas! Vivi tudo com muita intensidade! Chegou ao fim. Entretanto, esse tempo de hoje, é apenas um novo começo! Aprendi, cresci muito! Esse tempo me fez parar, e, olhar pra mim! Como se a vida desse uma pausa, e me colocasse no centro das coisas! Me conheci!

Nesse período encontrei novos amigos, encontrei pessoas que foram fundamentais e contribuíram de muitas maneiras! Quero agradecê-las. Entretanto, preciso agradecer a Deus, em primeiro lugar! Por fortalecer minha fé e cuidar de mim!

Ao meu companheiro Cláudio, por ser, sempre, meu apoio, minha fortaleza. Obrigada por estar do meu lado nesse período difícil!

À Marina, minha filha linda! Cresceu, tornou-se uma mulher forte, e com sua força, me levantou muitas vezes! Inúmeras vezes, me incentivou, riu, e, chorou comigo! Obrigada! Como é grande o meu amor por você!

À Helena, minha boneca linda! Sempre comigo, ajudando, “corrigindo” minha tese! Companheirinha! Entre os mil “mãe”, diários, e os momentos de relaxar, massagens, alongamentos, cafés e lanches, sempre me apoiando! Um pedacinho do meu coração é seu, e um pedacinho do seu coração é meu!

Obrigada família! Mais essa conquista, é nossa! Obrigada pela alegria cotidiana!

Ao meu pai! Um homem sábio, justo, batalhador que me inspira sempre!

À minha mãe Maria Leonora (*in memoriam*) que cuida de mim desde sempre!

À Licia, mãe 2 (*in memoriam*) que vibra comigo em cada conquista! Ela diria: Agora sim, você é Dr<sup>a</sup>!

A toda minha família, Fank e Almeida, que sempre me incentivou e compreendeu minhas ausências! Pelos momentos de descontração e cervejas!

Agradeço a minha orientadora Jolinda! Por sua presença, sempre, pelo apoio, carinho, pelas discussões e orientações que me fizeram pensar e estudar mais. Pessoa sensível, sensata, inteligente, linda.... minha referência!

À Kath! Minha teórica preferida! Amiga de todas as horas! Obrigada pelas conversas, pela presença, pelo carinho, cafês, cervejas, vinhos e intermináveis discussões, reflexões e, correções de meus textos! Pelas inúmeras risadas e por seu ombro amigo! Irmã que a vida me deu de presente!

À Samia, minha amada amiga! Obrigada por ser generosa presença, tão importante em minha vida! Companheira de estrada, rumo à PUC-SP! Obrigada pelas reflexões, “discutissões” e principalmente as risadas! Por me ensinar a ter calma, e resolver um problema de cada vez! Obrigada pelos momentos de descontração, os PI’s, vinhos, cervejas! Por me ajudar!

A minha madrinha/amiga Alice, pelo incentivo, torcida e carinho!

A minha doce amiga Marceli! Obrigada pelas horas e horas de conversas! Pelo seu incentivo e amizade!

Aos colegas professores do Curso de Serviço Social da UEL, que viabilizaram condições para a realização desta Tese, aprovando a licença, e pelo carinho!

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina, pelas excelentes aulas ministradas! Por compartilhar seus saberes!

À equipe do PROCAD/Casadinho (UEL, PUC-SP), por possibilitar que participasse da Atividade Programada: As Classes e grupos subalternos e o Serviço Social brasileiro: fundamentos, história e perspectivas, na PUC-SP, ministrada pelos Professores Doutores Maria Carmelita Yasbek e Alex Fabiano de Toledo.

Aos sujeitos informantes desta pesquisa, por seu empenho em colaborar com esse estudo! Suas contribuições foram fundamentais!

Aos professores membros da banca, pela presença e pelas importantes contribuições!

ALMEIDA, Denise Maria Fank. **Proteção social não contributiva no Brasil e no Uruguai – estratégias de resistência aos ditames dos organismos multilaterais**. 2018. 299 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

## RESUMO

A presente tese objetiva identificar quais foram as estratégias criadas pelos governos do Brasil e do Uruguai, nos anos 2000, para organizar e implementar os sistemas de proteção social não contributiva, como forma de resistência aos ditames dos organismos multilaterais. A tese afirma que os países não alcançaram um sistema de proteção social mais amplo. Muito embora isso tenha sido previsto em legislações, de fato não se concretizou. No entanto, a partir da ação de sujeitos internos ao governo, ou externos a ele, como partidos políticos, movimentos sociais e organizações não governamentais, ocorreram pressões e/ou pactuações que resultaram em estratégias de resistência ao modelo neoliberal, ampliando a noção de proteção social não contributiva e, conseqüentemente, a forma como foi estruturada nos dois países. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa e explicativa composta de revisão bibliográfica, seguida de análise documental e de campo com entrevistas com sujeitos significativos e informantes nos dois países. As fontes documentais constituíram-se de arquivos públicos, documentos e legislações acessados nos *sites* dos Ministérios de Desenvolvimento Social do Brasil e do Uruguai, entre outros, durante o ano de 2017. Os resultados permitiram confirmar que as diretrizes do Banco Mundial são adotadas, porém a proteção social não contributiva se materializou de forma mais ampla, nos dois países, no momento em que governos de centro-esquerda e/ou democrático populares chegaram ao governo federal. Dessa forma, foram construídas estratégias de resistência por meio de articulações e pactuações, cujos protagonistas são pessoas vinculadas ao governo, militantes dos partidos políticos, mas também aos movimentos sociais, conselhos deliberativos, órgãos de articulação e pactuação da própria política pública, grupos específicos e da sociedade em geral. Tais estratégias verificam-se na implementação de serviços e programas para atender algumas das demandas sociais da população, além do que preconizam os organismos multilaterais, como o atendimento a segmentos populacionais sem acesso ao mercado de trabalho, idosos, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes, pessoas vítimas de violência e/ou em situação de rua. A Política Nacional de Assistência Social no Brasil e o Plan de Equidad do Uruguai são marcos dessa resistência ao modelo neoliberal, cujos serviços, programas e benefícios ofertados indicam que houve ampliação da concepção de proteção social não contributiva. Os dois países adotaram o Estado Social Democrático de Direito pautado na defesa da democracia, com eleições livres, periódicas e pelo povo e na afirmação da responsabilidade do Estado em relação à proteção social numa concepção alargada de proteção social não contributiva.

**Palavras-chave:** Proteção Social não contributiva. Questão social. Pobreza.

ALMEIDA, Denise Maria Fank. **Non-contributory social protection in Brazil and Uruguay - strategies to resist the dictates of multilateral organizations**. 2018. 299 p. Doctoral thesis in Social Work (Post-Graduation Program in Social Work and Social Policy) - Londrina State University, Londrina, 2018.

### **ABSTRACT**

This thesis aims to identify the strategies created by the governments of Brazil and Uruguay in the years 2000 to organize and implement non - contributory social protection systems as a form of resistance to the dictates of multilateral organizations. The thesis affirms that countries have not reached a broader social protection system. Although this was foreseen in legislation, in fact it did not materialized. However, as a result of the actions of internal or external parties, such as political parties, social movements and non-governmental organizations, pressures and / or agreements have arisen that have resulted in strategies of resistance to the neoliberal model, broadening the notion of protection non-contributory social and, consequently, the way it was structured in both countries. This is a qualitative and explanatory research composed of bibliographical review, followed by documentary and field analysis with interviews with significant subjects and informants in both countries. The documentary sources consisted of public archives, documents and legislation accessed on the websites of the Ministries of Social Development of Brazil and Uruguay, among others, during the year 2017. The results have confirmed that World Bank guidelines are adopted, but non-contributory social protection has materialized more broadly in both countries at a time when popular center-left and / or democratic governments have reached the federal government. In this way, strategies of resistance were built through articulations and pacts, whose protagonists are people linked to the government, militants of political parties, but also to social movements, deliberative councils, articulating bodies and agreements of public policy itself, specific groups and society in general. These strategies are found in the implementation of services and programs to meet some of the social demands of the population, in addition to those advocated by multilateral organizations, such as serving population segments without access to the labor market, the elderly, people with disabilities, children, adolescents , people who are victims of violence and / or in street situations. The National Social Assistance Policy in Brazil and the Uruguayan Equity Plan are milestones of this resistance to the neoliberal model, whose services, programs and benefits offered indicate that there has been a broadening of the concept of non-contributory social protection. The two countries adopted the Democratic Social State of Law, which is based on the defense of democracy, with free, periodic, and free elections by the people and in affirming the State's responsibility for social protection in a broad concept of non-contributory social protection..

**Key words:** Non-contributory social protection. Social issue. Poverty.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 – América Latina: Evolução da Pobreza e da Indigência – 1980-2014 .....</b>	<b>107</b>
<b>Gráfico 2 – Taxas de Participação no Trabalho, por Gênero e vulnerabilidade e pobreza nos domicílios, totais nacionais – 1990-2013.....</b>	<b>112</b>
<b>Gráfico 3 – Taxas de Participação no Trabalho, de acordo com as faixas etárias e situações de vulnerabilidade à pobreza dos lares, totais nacionais em torno de 2013.....</b>	<b>113</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1 – Serviços e Programas apresentados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil .....</b>	<b>202</b>
<b>Quadro 2 – Planos, Programas e Benefícios Sociais apresentados pelo Ministério de Desenvolvimento Social – MIDES do Uruguai .....</b>	<b>214</b>
<b>Quadro 3 – Indicativo de Programas e Serviços do Brasil que atendem, ou não, as Diretrizes dos Organismos Multilaterais .....</b>	<b>227</b>
<b>Quadro 4 - Indicativo de Programas e Serviços do Uruguai que atendem, ou não, as Diretrizes dos Organismos Multilaterais.....</b>	<b>228</b>
<b>Quadro 5 - Síntese sobre a Estrutura, Capacidade de Gestão dos Municípios, Províncias, Departamentos e Descentralização das Políticas e Programas da Proteção Social não Contributiva nos países .....</b>	<b>296</b>
<b>Quadro 5 - Síntese sobre a Estrutura, Capacidade de Gestão dos Municípios, Províncias, Departamentos e Descentralização das Políticas e Programas da Proteção Social não Contributiva nos países .....</b>	<b>297</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACESSUAS	Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
AFAM	Sistema de Asignaciones Familiares
AFAM-PE	Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad
AIDS	Acquired Immunodeficiency Syndrome
AIPP	Programa de Apoyo a Instituciones Públicas y Privada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BIS	Becas de Inclusión Socioeducativa
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único
CapacitaSUAS	Programa Nacional de Capacitação do SUAS
CAIF	Centros de Atención a la Infancia
CENASC	Centro Atención Situaciones Críticas
CENATT	Centro Nacional de Ayudas Técnicas y Tecnológicas
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIPPEC	Centro de Implementação de Políticas Públicas para a Equidade e Crescimento
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNPS	Consejo Nacional de Políticas Sociales-
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CNDV	Centro Nacional de Discapacidad Visual
DELPE	Documento de Estrategia de Luta contra a Pobreza
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente

ENREPD	Estratégia Nacional de Redução da Pobreza e Desigualdade
ETAF	Equipo Territorial de Atención Familiar
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado da Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC	Ingreso Ciudadano
ICC	Indice de Carencias Criticas
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH –D	Índice de Desenvolvimento Humano ajustado à Desigualdade
INAU	Instituto de la Niñez y la Adolescencia de Uruguay
INJU	Instituto Nacional de la Juventude
IPC	Indicador de Penúria de Capacidades
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPH	Índice de Pobreza Humana
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião da Brasileira de Assistência
LGBTT	Público de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MDS	Ministério do Desarrollo Social – Argentina
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MIDES	Ministério de Desarrollo Social – Uruguai
MS	Monotributo Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos

ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OM	Organismos Multilaterais
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organização Social
PC	Partido Colorado
PFA	Partido Frente Amplio
PN	Partido Nacional
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduo
PAEC	Programa de Apoio a Enfermos Crônicos
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
PBF	Programa Bolsa Família
PCD	Pessoa com Deficiência
PEL	Primera Experiencia Laboral
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento
PRANI	Programa Alimentar Nutricional
PRIN	Programa de Atención al Riesgo Nutricional
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
PTRC	Programas de Transferência de Renda Condicionada

PUC	Programa Uruguay Clasifica
RAIS	Red de Asistencia e Integración Social
SAF	Servicio de Abordaje Familiar
SCFV	Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TOL	Talleres de Orientación Laboral
TUS	Tarjeta Uruguay Social
UCC	Uruguay Crece Contigo
UDELAR	Universidad de la República
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO 1 – NEODESENVOLVIMENTISMO NA AMÉRICA LATINA – CARACTERÍSTICAS DO ESTADO BRASILEIRO E URUGUAI.....</b>	<b>35</b>
1.1 O ESTADO MODERNO A PARTIR DA COMPREENSÃO DE GRAMSCI E POULANTZAS E A CONSTITUIÇÃO DO “ESTADO SOCIAL” .....	36
1.2 AMÉRICA LATINA: DESENVOLVIMENTO DESIGUAL E COMBINADO .....	49
1.3 FORMAÇÃO POLÍTICA E SOCIOECONÔMICA – CARACTERÍSTICAS DO ESTADO BRASILEIRO .....	55
1.4 FORMAÇÃO POLÍTICA E SOCIOECONÔMICA – CARACTERÍSTICAS DO ESTADO URUGUAIO .....	65
1.5 SISTEMAS, FORMAS E REGIME DE GOVERNO E DE ESTADO NOS PAÍSES EM ESTUDO .....	74
1.6 NEODESENVOLVIMENTISMO: A IMPOSIÇÃO DE UMA DIREÇÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA AOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA.....	79
<b>CAPÍTULO 2 – COMBATE À POBREZA NA AMÉRICA LATINA – INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS.....</b>	<b>91</b>
2.1 DIFERENTES CONCEPÇÕES DE POBREZA COM ÊNFASE NA TENDÊNCIA ADOTADA PELOS ORGANISMOS MULTILATERAIS.....	92
2.2 EXPRESSÕES DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA .....	104
2.3 BANCO MUNDIAL: DIRETRIZES, CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E ACORDOS PARA O COMBATE À POBREZA NO MUNDO CAPITALISTA .....	116
<b>CAPÍTULO 3 – PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NA AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>134</b>
3.1 ABORDAGEM HISTÓRICA DOS MODELOS/REGIMES DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	135

3.2	AS MATRIZES DO PENSAMENTO SOCIAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A COMPREENSÃO DA SUA INFLEXÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA SOBRE AÇÕES DO ESTADO.....	145
3.3	A CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO.....	153
3.4	PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NOS PAÍSES EM ESTUDO.....	165
3.4.1	Marcos Regulatórios da Proteção Social não Contributiva no Brasil.....	169
3.4.2	Marcos Regulatórios da Proteção Social não Contributiva no Uruguai.....	180
<b>CAPÍTULO 4 – ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA DO BRASIL E DO URUGUAI AOS DITAMES DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS.....</b>		<b>196</b>
4.1	ESTRUTURA DOS SERVIÇOS, PROGRAMAS, PROJETOS E BENEFÍCIOS E AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVO DO BRASIL E DO URUGUAI.....	199
4.1.1	Estrutura dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios e as Principais Características do Sistema de Proteção Social não Contributivo do Brasil.....	201
4.1.2	Estrutura dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios e as Principais Características do Sistema de Proteção Social não Contributivo do Uruguai.....	213
4.2	AS IMPLICAÇÕES DAS DIRETRIZES ORIENTADAS PELOS ORGANISMOS MULTILATERAIS PARA O COMBATE À POBREZA NOS PAÍSES EM ESTUDO.....	223
4.3	ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA (BRASIL) E PLANO (URUGUAI) PARA ALÉM DOS DITAMES DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS.....	246
4.4	CONCEPÇÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NO BRASIL E NO URUGUAI.....	255
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>		<b>265</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>		<b>272</b>

<b>APÊNDICES</b> .....	290
APÊNDICE 1 – Quadro 5. Síntese sobre a Estrutura, Capacidade de Gestão dos Municípios/Províncias/Departamentos e Descentralização das Políticas e Programas da Proteção Social não Contributiva nos países .....	296
APÊNDICE 2 – Quadro 6. Síntese sobre Tipos de Serviços Específicos da Proteção Social não Contributiva em cada um dos .....	297
APÊNDICE 3 - Roteiro de Questões para as Entrevistas.....	298

## INTRODUÇÃO

O tema desta tese é a proteção social não contributiva<sup>1</sup> (do Brasil e do Uruguai) entendendo-a como função do Estado, uma vez que concordamos com Gramsci (2001, 2011) e Poulantzas (1985) que o Estado não possui apenas natureza coercitiva e repressiva, mas também capacidade de constituição social. Dessa forma entendemos medidas socialmente protetivas como resultado de disputas travadas nesse espaço de conflitos e interesses antagônicos. Proteção social, mais especificamente a não contributiva, no capitalismo, não significa igualdade de condições, satisfação de todas as necessidades sociais, universalidade de direitos e de acesso, mas melhoria nas condições de vida de parte da população, acesso básico a serviços e benefícios.

A motivação pelo estudo da temática proteção social não contributiva, em especial a Política Brasileira de Assistência Social vem de longa data, e foi construída na trajetória profissional. Podemos afirmar que é nosso observatório teórico, além de ser campo de militância política! O envolvimento com a temática das políticas sociais, principalmente com a proteção social não contributiva, ocorreu pela atuação profissional como assistente social na Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Londrina - PR, entre o período de 2004 a 2014, em diferentes serviços desenvolvidos no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS na Proteção Social Básica - PSB, na Gerência de Serviços de Média Complexidade, na Diretoria de Proteção Social Especial - PSE e, por fim, na assessoria técnica no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Conselho Municipal de Assistência Social. Desempenhamos a função de conselheira municipal em diversas gestões do conselho e de conselheira estadual de Assistência Social, o que permitiu conhecer a realidade não só de Londrina, mas dos municípios paranaenses, além da gestão estadual dessa política.

No Mestrado em Serviço Social e Políticas Sociais na Universidade Estadual de Londrina – UEL, estudamos o exercício profissional do Assistente Social. Participamos do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Gestão de Políticas Sociais do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da UEL, desde 2012, fazendo parte também de

---

<sup>1</sup> Entende-se política não contributiva aquela que não estabelece condições ou contrapartidas no seu processamento. Geralmente, distributivas (distribuidoras de benefícios e serviços, a partir de um fundo público constituído para esse fim) ou redistributivas (redistribuidoras de bens e serviços mediante a retirada de recursos de quem os tem para dá-los a quem não os tem), tendo como referência o *status* de cidadania do beneficiário, não fórmulas contratuais estabelecidas formalmente (PEREIRA, 2006, p. 25).

grupos de pesquisa sobre o Controle Social. Fomos uma das coordenadoras pedagógicas e ministramos aulas no Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social - CapacitaSUAS<sup>2</sup> na região norte do Paraná, desenvolvido pela UEL, nos anos de 2014, 2015 e 2016, realizando debates sobre a assistência social de nosso país com trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social - SUAS<sup>3</sup>. Ministramos as disciplinas de Gestão em Serviço Social e Seguridade Social no curso de graduação em Serviço Social na UEL desde o ingresso como docente em 2012. A partir das discussões em sala de aula e nos projetos de pesquisa, foi surgindo o interesse em estudar a proteção social não contributiva, mais especificamente a assistência social nos países do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL<sup>4</sup>. Portanto, o interesse pelo tema se fundamenta pela trajetória profissional e de vida, principalmente por ser o campo de militância política.

A pesquisa se justifica, ainda, por seus aspectos relevantes, em primeiro lugar por proporcionar a discussão deste tema no campo profissional e social, inclusive por ser interfronteiras, uma vez que demandas para as políticas sociais, mais especificamente para a proteção social não contributiva se colocam diariamente nas fronteiras desses países, desta forma o estudo pode contribuir no sentido de trazer informações e análises, e ser base para possíveis encaminhamentos conjuntos em relação a essa política.

Um segundo aspecto, é o momento histórico em que vivemos no Brasil, com reformas que desmontam as políticas públicas através de aprovações de legislações, como, por exemplo, a aprovação da Emenda Constitucional Nº 95 do Teto de Gastos Públicos<sup>5</sup>, que congela o orçamento por 20 anos. Os gastos federais, a partir de 2018, só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Essa medida irá agravar a recessão e prejudicar principalmente os mais

---

<sup>2</sup> CAPACITASUAS é um Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS) que tem o objetivo de garantir oferta de formação e capacitação permanente para profissionais, gestores, conselheiros e técnicos da rede socioassistencial do SUAS para a implementação das ações dos Planos de Educação Permanente, aprimorando a gestão do SUAS nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. No Estado do Paraná foi coordenado pelas Universidades Estaduais.

<sup>3</sup> SUAS - Sistema Único de Assistência Social foi criado em 15 de julho de 2005 pela Resolução nº 130 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS, sendo gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Integra uma política pactuada nacionalmente, que prevê uma organização participativa e descentralizada.

<sup>4</sup> O MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) tem como membros o Brasil, a Argentina, o Uruguai, a Venezuela e o Paraguai. O bloco foi criado em 26 de março de 1991 com o Tratado de Assunção no Paraguai. É a união aduaneira (livre-comércio intrazona e política comercial comum). Os Tratados e Protocolos ligados ao MERCOSUL podem ser lidos na íntegra, em <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2648/3/innova.front/tratados-protocolos-e-acordos>

<sup>5</sup> O Congresso Nacional promulgou, no dia 15-12-2016 a Emenda Constitucional Nº 95 que estabelece Teto de Gastos Públicos. Encaminhada pelo governo de Michel Temer ao Legislativo com o objetivo de equilíbrio das contas públicas por meio de um rígido mecanismo de controle de gastos com despesas primárias.

pobres, ao diminuir recursos para áreas como assistência social, educação e saúde. Nesse sentido, essa tese, se coloca também como um registro, de pesquisa e dados históricos.

Outro motivo que o torna relevante está no aspecto acadêmico, este pode contribuir para a internacionalização do programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da UEL, uma vez que colocamos em questão a proteção social na América Latina, suas características e desafios.

Conhecendo o modelo brasileiro ficamos instigadas em conhecer e analisar os sistemas dos países vizinhos. Assim, realizamos inicialmente, um estudo na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai<sup>6</sup>. Entretanto nesta tese, o **objeto de estudos** é a proteção social não contributiva no Brasil e no Uruguai.

A partir da pesquisa realizada nos documentos publicados na Internet, nos *sites* oficiais dos governos, elaboramos quadros (apêndice p. 290) com a síntese dos principais aspectos da proteção social não contributiva, levantados através da análise das políticas e dos programas ofertados em cada um dos países estudados. Estas foram organizadas, inicialmente, com as políticas, programas ou serviços de cada país<sup>7</sup>, que os denomina de forma diferenciada. Assim, os programas foram agrupados por aspectos similares de gestão. O objetivo dessa elaboração foi visualizar as características identificadas como comuns, além de mostrar as especificidades de cada um.

Outros elementos estudados foram a estrutura, a capacidade de gestão dos municípios/províncias/departamentos e, de descentralização das políticas, aos programas da proteção social não contributiva nos países (apêndice p. 297). Esse agrupamento foi definido a partir da compreensão de que políticas públicas, planos, programas, projetos, serviços e benefícios seguem necessariamente uma direção teórica e ideopolítica, além de haver uma clara distinção entre os mesmos.

O estudo realizado em relação às especificidades dos serviços e programas indica mais semelhanças entre os ofertados por Brasil e Uruguai. Assim, tanto em relação à estrutura da proteção não contributiva, quanto aos serviços prestados, identificamos semelhança política e ideológica na concepção da proteção social não contributiva entre esses dois países, o que justifica a escolha desses dois países para o estudo. O formato de como cada país oferta a proteção social não contributiva aproxima Brasil e Uruguai.

---

<sup>6</sup> Nos apêndices estão os quadros elaborados com informações sobre os serviços e programas dos quatro países e, a descrição do processo de estudo apresentados na banca de qualificação. Estas informações são importantes para compreender os critérios de seleção dos países, Brasil e Uruguai para essa tese.

<sup>7</sup> Mantivemos a nomenclatura utilizada por cada país.

Identificamos, no Brasil e no Uruguai, a oferta de serviços continuados, que são de fundamental importância por ser diferente de programas e projetos, imprimem um caráter de continuidade em sua oferta a população. Isso requer planejamento e investimento financeiro por parte dos governos e garante a existência de recursos humanos especializados na prestação desses serviços.

Um avanço importante na proteção social não contributiva no Brasil e no Uruguai, são as equipes de trabalhadores nos serviços ofertados às famílias nos bairros ou territórios, que foram implantados de forma descentralizada.

Outra semelhança entre esses dois países é a oferta de serviços diversos para, por exemplo, pessoas vítimas de violência; exploração sexual; serviço de acolhimento para diferentes segmentos e faixas etárias; serviço de abordagem de rua e para pessoas com deficiência.

Apesar das assimetrias, como as diferenças de tamanho dos países e da população de cada um, a maior similaridade na organização da proteção social não contributiva desses dois países foi determinante para o critério de seleção de Uruguai e Brasil. É importante ressaltar que não se trata de um estudo comparativo entre os dois países. Pretendemos explicar se, pelas semelhanças na proteção social não contributiva, também houve um processo similar na sua construção, assim como identificar se houve algum tipo de resistência aos ditames dos organismos multilaterais, ou, participação de sujeitos internos e externos ao governo, movimentos sociais, nessa construção.

Os países estudados são membros do MERCOSUL. Sua construção, de acordo com Costa, Cervi e Mandalozzo (2010), configurou-se em uma estratégia política de defesa dos governos da região em um ambiente econômico marcado pela concorrência com países desenvolvidos, estabelecendo metas para aumentar o comércio, criar tarifa externa comum, além de ampliar o poder de negociação econômica enquanto um bloco. Fica claro que os interesses preponderantes foram os comerciais, uma vez que a proteção aos trabalhadores e a melhoria das condições de vida não foram destacadas.

De acordo com Behring (2004, p. 183), o MERCOSUL é uma União Aduaneira de economias periféricas e subordinadas: “na sua raiz está uma reação aos efeitos devastadores que a crise desencadeou na região, especialmente nas décadas de 1980 e 1990, como uma repercussão das políticas de ajuste no capitalismo central”. É um bloco periférico que procura inserção nos centros dinâmicos. Sabemos que, assim como os demais países da América Latina, a região sul mantém ainda hoje traços de sua longa história de colonização, lutas pela

independência, formas de dependência em relação aos países imperialistas, níveis de desenvolvimento, formas de organização do Estado, períodos intercalados de ditaduras e democracia (curtos períodos), economias subdesenvolvidas, dívidas externas, história de ajustes fiscais, redução dos gastos públicos, dentre outros aspectos.

Cada Estado-Nação tem suas particularidades, seu tempo, seu espaço, sua história de formação econômica, política, cultural e social, suas forças com diferentes sujeitos políticos internos, como os grupos economicamente hegemônicos (urbanos e ruralistas), partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais e a própria população, além de sujeitos externos que influenciam o funcionamento interno. Neste estudo encontramos características comuns e diversas, homogêneas e heterogêneas, contudo um traço unificador são os altos índices de pobreza e desigualdade, resultado da histórica exploração econômica e política.

Pereira e Pereira (2014) explicam que os países que compõem o bloco MERCOSUL apresentam problemas estruturais, dentre eles: alto nível de pobreza, grande número de extremamente pobres e altos níveis de desigualdade, falta de acesso a serviços básicos, sazonalidade de emprego, renda e necessidades de consumo, altos níveis de criminalidade, políticas trabalhistas e sociais inadequadas, baixos níveis de qualificação da força de trabalho, desemprego estrutural, piora nas condições de trabalho, com rebaixamento de salários, desregulamentação e flexibilização de direitos, desemprego, ampliação de espaços informais de trabalho e tantos outros.

Cabe abordar, mesmo que de forma breve<sup>8</sup>, o contexto adverso vivenciado hoje pela população dos países em estudo, buscando contextualizar, desde o início a oferta do Estado de ações de proteção social, a partir de 1920. Também apresentamos as ditaduras cívico-militares ocorridas nos países e sua influência sobre a proteção social não contributiva atual. Percebe-se que, em consequência houve um movimento simultâneo. De um lado, ocorre a aceleram-se o processo de acumulação do capital, os processos de liberalização dos fluxos de capital e do comércio, a desregulamentação da atividade privada e das relações trabalhistas, a redução do gasto público, o desmonte da esfera estatal gerado pelas reformas do aparelho do Estado. De outro lado, há a confrontação direta do Estado, a partir da repressão, com as lutas sociais emergentes. Os períodos de abertura democrática e de sua consolidação podem ser associados a um momento privilegiado de renovação, de luta pela inclusão das demandas advindas da população na agenda dos governos.

---

<sup>8</sup> Sabemos que elementos constitutivos da história desde sua colonização impactam na realidade cotidiana atual dos países. Neste estudo faremos um recorte histórico mais recente para compreender aspectos do contexto mais atual.

Quanto à concepção de Proteção Social no mundo capitalista, partimos do pressuposto de que há como referência dois grandes sistemas de proteção social implementados ao longo da história. O primeiro se estabelece por volta de 1880, na Alemanha, a partir da implantação de seguros, mais especificamente o seguro-saúde nacional obrigatório, acidentes de trabalho; invalidez e velhice e aposentadoria pelo então chanceler conservador Otto Von Bismarck. Esse sistema alemão é conhecido como modelo bismarckiano de seguros sociais, devido à semelhança com os seguros privados. Nele os benefícios cobrem principalmente ou exclusivamente os trabalhadores que contribuem e suas famílias, além de ser financiado por contribuições dos próprios trabalhadores e seus empregadores. Vários países implantaram seguros do modelo bismarckiano, inclusive os países de nosso estudo como veremos mais adiante.

O segundo sistema é o Plano *Beveridge* de Seguridade Social, publicado na Inglaterra em 1942, e que traz uma nova lógica à organização das políticas sociais. Esse Plano reorganiza e recompõe medidas dispersas de proteção social já existentes na Inglaterra. Acrescenta ações direcionadas a ampliar e consolidar os planos de seguros sociais, tanto os básicos e universais como os complementares, como também a uniformização e criação de benefícios, como seguro acidente de trabalho, abono ou salário-família e o seguro-desemprego. Cria novos auxílios, como o auxílio-funeral e maternidade, abono nupcial, benefícios para esposas abandonadas, assistência às donas de casa enfermas e auxílio-treinamento para os que trabalhavam por conta própria. O objetivo principal do Plano é o combate à pobreza, com uma diretriz estratégica direcionada para viabilizar a manutenção do pleno-emprego e a prevenção do desemprego. Caracteriza-se como um sistema unificado e universal, pois busca abranger não só os trabalhadores, mas todos que, a partir de uma perspectiva de direitos, precisam ter suas necessidades básicas atendidas ou satisfeitas. Em relação a seu financiamento, aponta três fontes: impostos fiscais, contribuições dos cidadãos vinculados aos planos de seguros e dos empregadores dos seguros e empregados com contratos de trabalho.

Boschetti (2008, p. 177) chama a atenção para a necessidade de ampliar o debate sobre a seguridade social na América Latina, pois ainda é restrita à previdência, “visto que traz, em seu cerne, tanto a “lógica do seguro” quanto a “lógica da assistência”, sendo essa associação a grande inovação proposta pelo famoso Plano *Beveridge*. Segundo a autora, na América Latina, as diretrizes bismarckianas predominam na previdência social. Na assistência social, os programas de transferência de renda e saúde são orientados pelos princípios

beveridgianos. Logo a seguridade social fica entre o seguro e a assistência. Assim, cada país, ao instituir seu modelo de seguridade social, incorpora, com maior ou menor intensidade, esse princípio.

É importante lembrar que nos países da América Latina não houve o mesmo processo histórico de formação social e econômica percorrido pelos países desenvolvidos e que tampouco seria possível pensar na implantação de sistemas de proteção social idênticos aos desses países. A região tem uma história diferenciada, de permanente dependência, fazendo tentativas de implantação de sistemas de proteção social com características específicas (ou possíveis) à sua realidade como veremos neste trabalho.

A realidade na década de 1980 veio acompanhada de crise econômica que promoveu alterações significativas na conjuntura política e econômica dos países, como a elevação das taxas de juros, a desaceleração do crescimento econômico, além da crise da dívida externa dos países em desenvolvimento. A implantação, desde a década de 1990, do ideário neoliberal preconizado pelo Consenso de Washington<sup>9</sup> e difundido pelos organismos multilaterais, caracterizou-se como um conjunto de regras e condicionalidades abrangentes, que são aplicadas nos países de forma padronizada para obter o apoio econômico e político dos governos centrais e dos organismos internacionais. As medidas tinham como proposta superar a crise econômica. Trata-se ainda de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes, cunhadas na desregulamentação dos mercados, privatização do setor público, abertura comercial e financeira, na redução do Estado, que culminam na desregulamentação de direitos e flexibilização do trabalho, e agravam ainda mais as precárias condições de trabalho, emprego e acesso à renda, provocando reconfigurações tanto nas relações de trabalho, quanto nos direitos já conquistados e na proteção social implantada pelos diferentes governos.

Diante dos limites reconhecidos pelo próprio Banco Mundial sobre os programas de ajustes estruturais propostos aos países subdesenvolvidos na década de 1980, por não ter ocorrido o desenvolvimento econômico desejado, esse órgão propõe uma “segunda geração” de políticas de ajustamento, focada principalmente no financiamento das reformas

---

<sup>9</sup> O Consenso de Washington foi uma recomendação internacional elaborada em 1989, que visava a propagar a conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina. Sua elaboração ficou a cargo do economista norte-americano John Williamson cujas ideias ficaram conhecidas por terem se tornado a base do neoliberalismo nos países subdesenvolvidos, uma vez que depois do Consenso de Washington, os EUA e, posteriormente, o FMI adotaram as medidas recomendadas como obrigatórias para fornecer ajuda aos países em crises e negociar as dívidas externas. <http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/consenso-washington.htm>.

institucionais, principalmente do Estado. Assim, nas décadas de 1990 e 2000, o foco das medidas é a governança, e as mudanças macroeconômicas passam a ser complementadas com as reformas do Estado e da administração pública nos países em desenvolvimento.

O Programa de Ajuste Estrutural proposto pelo Fundo Monetário Internacional - FMI e pelo BM tem na verdade contribuído para desestabilizar moedas nacionais e arruinar as economias em desenvolvimento. O BM volta a dar importância especial às políticas sociais e de alívio à pobreza, reconhecendo que essa seria uma das formas de enfrentamento dos obstáculos ao crescimento econômico, seu grande interesse (no discurso político). Como então entender por que propõe medidas de ajustes que geram recessão e baixo crescimento econômico? Ora, pelo simples motivo de estes órgãos reguladores operarem dentro do sistema capitalista e responderem a interesses econômicos e financeiros dominantes, e a forma como supervisionam as economias nacionais é a manipulação das forças do mercado. Assim, o interesse econômico está envolto por um discurso político, muitas vezes diferente das ações propostas. Portanto, há interesse no desenvolvimento econômico, contudo somente num patamar que garanta a continuidade da exploração e extração de lucro.

Um aspecto importante identificado nos estudos é a relevância dada pelos organismos multilaterais à abordagem da pobreza. Há uma ampliação do conceito de pobreza para além das medidas de renda, incorporando novos elementos, que “reconhece que a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 12). Dessa forma incorpora uma visão multidimensional que ultrapassa o aspecto econômico. Esse conceito é adotado pelos países estudados, influenciados também pelas diretrizes e orientações na implantação de ações de proteção social não contributiva em todas as nações. Apresentamos ainda as expressões da pobreza no Brasil e no Uruguai, utilizando como referência os serviços da proteção social não contributiva dos países.

As orientações do BM desencadeiam profundas modificações na realidade concreta dos países, resultando em reformas gerenciais dos Estados, ou contrarreforma de acordo com Behring (2003), provocando mudanças na esfera do trabalho, processos de redefinição dos sistemas de proteção social e da própria política social que emergiram nessa conjuntura. Ocorre retraimento das funções do Estado e a redução dos gastos sociais, contribuindo para o processo de desresponsabilização em relação às políticas sociais. Esse movimento acaba comprometendo a implementação de políticas sociais, e a proteção social não contributiva se consolida na contramão do próprio sistema. Em muitos casos, o Estado foi legalmente

ampliado, contudo, de fato, há mais investimento e desenvolvimento econômico que não na área social.

As medidas pautadas e executadas pelos governos, como, a implantação de programas de transferência de renda, dentre outras, são reducionistas, voltadas primordialmente para situações extremas, com alto grau de seletividade e focalização, com destaque para a miséria e a pobreza absoluta, que não impactam de forma significativa os níveis de desigualdade social, ou seja, materializam-se em ações paliativas. Essa realidade se aplica aos países do MERCOSUL. Raichelis (2013, p. 618) afirma que o Estado, a partir do aumento da pobreza, passa a defender alternativas que envolvem a família, as organizações sociais e a rede filantrópica de solidariedade social, abdicando de políticas universais ancoradas no direito de cidadania por ações focalizadas. O destaque em ações de controle da pobreza tem se materializado em programas de transferência de renda implantados nas décadas de 1990, 2000. A pobreza aumenta em escala mundial como resultado da acumulação capitalista, contudo é em regiões periféricas, como a América Latina, que se expressa de forma mais dramática. Há uma estimativa feita pela CEPAL (2016) de que, nos países estudados aproxima-se de 28,2% no ano de 2015.

De acordo com Pereira e Pereira (2014), prevalece na América Latina, provinda de países capitalistas, a crença de que a desigualdade social é consequência natural da modernização e do crescimento econômico. A prevalência dessa concepção neoliberal faz os governos entenderem as desigualdades sociais como normais e necessárias. Com a adoção dessa compreensão, são definidas também ações na mesma perspectiva, ou seja, paliativas, focalizadas no controle da pobreza. Atendem segmentos da população, como pessoas com deficiência, idosos, crianças, adolescentes e pessoas que vivenciam situações específicas, como a violência, situação de rua e outras.

A partir do exposto, apresentamos a questão central que motivou o presente estudo. Diante da constatada influência das diretrizes dos organismos multilaterais na concepção e formato da proteção social não contributiva no Brasil e no Uruguai, é possível identificar a construção de estratégias de resistência pelos Estados nesses países que demonstrem que a proteção social não contributiva prevê ações além do controle da pobreza?

Para responder a essa questão central, outras questões se colocam: Como se estrutura a proteção social não contributiva nesses países? Quais os marcos legais existentes (normativas e legislações) da proteção social não contributiva? Quais os serviços, programas e benefícios que compõem esses sistemas de proteção? Qual a concepção de Proteção Social

não Contributiva adotada pelos países estudados? Quais as implicações das diretrizes orientadas pelos organismos multilaterais na proteção social não contributiva? Existem resistências construídas ao modelo neoliberal estabelecido ao longo dos anos? Quais foram as estratégias de resistência? Como essas resistências foram construídas? Essas resistências tiveram impacto na concepção de proteção social não contributiva nos países, trazendo algum avanço em relação à sua ampliação e oferta à população?

Nesta tese utilizamos a expressão ‘estratégias de resistência’ que traz a conotação da construção de um poder hegemônico fundamentada em Gramsci (2001, 2011) e Poulantzas (1985), considerando a concepção de Estado Ampliado. Poulantzas (1985) compreende que o Estado, a partir da correlação de forças estabelecidas, negocia as decisões, atende de certa forma as reivindicações da classe dominada, a partir da presença de forças populares e a sua capacidade de luta da classe. Isso se concretiza por meio de estratégias, como pactos com frações da classe dominada e com a pequena burguesia.

De acordo com Faleiros (1994),

As estratégias são processos de articulação de poderes em relação aos interesses, referências e patrimônios em jogo, seja pelo rearranjo de recursos, de vantagens e patrimônios pessoais, seja pela efetivação de direitos, de novas relações ou pelo uso de informações. As estratégias implicam investimentos em projetos individuais e coletivos que tragam a rearticulação dos patrimônios, referências e interesses com vistas à re-produção e à representação dos sujeitos históricos. Reproduzir-se e atender as necessidades de sobrevivência nas relações sociais dadas historicamente e representar-se significa o processo de reconstrução da identidade (FALEIROS, 1994, p. 15).

Estratégias, nesse contexto, significa articular, aplicar os meios disponíveis, ou explorar condições favoráveis com vista ao alcance de objetivos específicos. Ao longo de todo o trabalho, o termo ‘estratégias’ aparece inúmeras vezes, ora como dominação do Estado, por meio das políticas sociais e outras formas, ora como determinações ou influências dos organismos multilaterais, ora como lutas da própria sociedade civil. A palavra ‘estratégias’ serve tanto aos que ocupam o poder dominante, quanto aos que não ocupam.

O **objetivo geral** é identificar quais foram as estratégias criadas pelo governo nacional na organização e implementação dos sistemas de proteção social não contributiva no Brasil e no Uruguai nos anos 2000, como forma de resistência aos ditames dos organismos multilaterais, para o combate à pobreza.

Temos os seguintes **objetivos específicos**: analisar como se organizam os serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o sistema de proteção social não contributivo no Brasil e Uruguai; analisar as implicações das diretrizes orientadas pelo Banco Mundial e outros organismos para o combate à pobreza nos países em estudo; identificar as estratégias de resistência na organização da política no Brasil e do plano no Uruguai para além dos ditames dos organismos multilaterais e, por fim, analisar a concepção de proteção social não contributiva a partir dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pelos países.

A **hipótese** levantada é que o Brasil e o Uruguai, mesmo seguindo as orientações do BM, ampliaram seus sistemas de proteção social não contributiva, para além das ações de combate à pobreza. As evidências dessa ampliação estão contidas nos marcos a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, no Brasil, e no *Plan de Equidad* no Uruguai, através dos serviços e programas ofertados. Mesmo com a prevalência da concepção neoliberal de política social, conjugada com políticas paliativas focalizadas no controle da pobreza, os países, através da ação de sujeitos internos ao governo, com a participação da sociedade civil, partidos políticos, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, conselhos e outros, criam estratégias de resistência, ao longo de sua trajetória sociohistórica, no que tange à organização e ao formato da proteção social não contributiva. Implantaram serviços, programas de proteção social não contributiva para atender algumas das demandas sociais, segmentos populacionais ‘sobrantes’, que a sociedade exclui, como idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, além de pessoas que passam por alguma contingência específica, como estar em situação de rua, ser vítima de violência, necessitar de abrigo pelas mais variadas situações.

Existem forças sociais e políticas que historicamente foram capazes de fazer essa resistência. Durante os períodos de ditadura nos países, com o processo de redemocratização, diferentes protagonistas se organizam em prol da aprovação legal e implementação de direitos sociais. Quais foram as estratégias dessa resistência? Quem são esses sujeitos? Foram desenvolvidas pelos governos da região ou por organizações da sociedade civil? Essas estratégias de resistências tiveram ampliação na concepção de proteção social não contributiva nos países, oferta de serviços e programas além do repasse de renda mínima?

A **tese** é de que os países não alcançaram a proteção social ampla. Mesmo que em legislações, tenha sido feita a previsão de um sistema de proteção social mais amplo, de fato, isso não se concretizou. No entanto, a partir da ação de sujeitos internos ao governo, ou externos a ele, como partidos políticos, movimentos sociais e outras organizações, ocorreram

pressões e/ou pactuações e como resultado foram construindo estratégias de resistência ao modelo neoliberal, ampliando a noção de proteção social não contributiva e, conseqüentemente, a forma como esta foi/é estruturada nos dois países nos anos 2000.

Recentemente, a partir de 2016, no Brasil, vivemos novamente mudanças que indicam um claro retrocesso de direitos sociais conquistados, com a retomada de ajustes neoliberais. Essa é uma demonstração da fragilidade da proteção social diante de governos que priorizam o desenvolvimento capitalista, pois as conquistas são desmontadas rapidamente, demonstrando a precariedade das bases institucionais e das organizações da sociedade em relação à manutenção das conquistas nessa área. Evidencia o movimento contraditório da realidade concreta e a necessidade de fortalecimento dos sujeitos nos diferentes espaços para disputa constante de projetos que buscam o acesso e a ampliação dos direitos da população.

No processo de aproximação com o objeto de estudos, constatamos que existem muitas pesquisas e produções sobre Programas de Transferência de Renda Condicionada – PTRC na América Latina. Os países adotaram esses programas a partir da segunda metade de 1990, entretanto não estão inscritos no campo dos direitos sociais e, sim, como ações de combate à pobreza, embora muitos deles funcionem como meio de acesso a direitos universais. Tais programas porém, não se estabelecem como foco deste estudo. As inquietações que se coloca são em relação a aspectos da configuração dessa política pública nesses países.

A proposta investigativa apresentada nesta tese é de natureza qualitativa, que, segundo Chizzotti (2003, p. 79), “parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito”.

De acordo com Minayo (1994), a pesquisa qualitativa, no âmbito das Ciências Sociais, responde a questões muito particulares:

[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. [...] a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas (MINAYO, 1994, p. 21-22).

Trata-se de uma abordagem que estuda a realidade dos países, a partir da compreensão das relações existentes entre diversos atores que vivem socialmente, que são os organismos multilaterais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, os Estados, os partidos políticos, os movimentos sociais e a própria população. Pretendemos entender as partes e sua relação com o todo. Nesse sentido, estabelecemos um diálogo constante com o real com o objetivo de desvendá-lo para a apreensão de sua essência por meio de aproximações sucessivas, buscando apreender a realidade complexa em movimento. Mais uma vez ressaltamos não se tratar de estudo comparativo.

Na pesquisa, utilizamos a orientação filosófica dialética que, segundo Chizzotti (2003, p. 80), insiste na relação dinâmica entre sujeito e objeto no processo de conhecimento, “valoriza a contradição dinâmica do fato observado e a atividade criadora do sujeito que observa as oposições contraditórias entre o todo e a parte e os vínculos do saber e do agir com a vida social dos homens”.

Quanto ao seu objeto, esta é uma pesquisa documental e de campo posto que, para complementar as informações coletadas nos documentos oficiais, realizamos entrevistas com sujeitos significantes/informantes que participaram da gestão do modelo de proteção nos países em estudo, visando auxiliar no desvelamento do objeto de estudos.

O aprofundamento teórico acerca da temática ocorreu por meio de revisão bibliográfica em periódicos, livros, teses, dissertações, documentos e outros meios cujos autores, nas suas diferentes obras, discutem de forma crítica as temáticas em estudo.

Na sequência realizamos a pesquisa documental tendo como fontes as constituições e legislações dos países em relação à proteção social não contributiva. Em seguida pesquisamos os serviços, programas e projetos de proteção social não contributiva ofertados pelos países em estudo, nas páginas oficiais dos Ministérios dos governos. A etapa seguinte foi sistematizar em quadros as informações coletadas, como vimos anteriormente. Realizamos também estudos em documentos, relatórios dos organismos multilaterais buscando orientações e diretrizes. Para a análise das informações, fizemos o cruzamento entre os serviços e as diretrizes dos organismos multilaterais.

Trata-se de uma pesquisa explicativa, que procura aprofundar o conhecimento da realidade, compreender a razão, explica o porquê das coisas, de forma a contribuir com o conhecimento científico. Exige maior investimento em síntese, teorização e reflexão a partir

do objeto de estudo. Busca identificar os fatores que contribuem para a ocorrência dos fenômenos ou variáveis que afetam o processo.

Gil (2008, p. 28) afirma que a pesquisa explicativa “tem como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Este é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas”.

Após aproximação inicial, definimos para este estudo os países Brasil e Uruguai. Para melhor compreender a realidade, realizamos visita ao Uruguai, com entrevistas semiestruturadas a sujeitos significantes/informantes que tenham ou tiveram participação no processo de implementação da atual estrutura de proteção social não contributiva. Essas entrevistas tiveram o objetivo de contribuir para melhor apreender as determinações sociohistóricas e a atual estrutura dessa política nos países. As entrevistas foram realizadas com o auxílio de um roteiro com questões norteadoras abertas, (Apêndice 3, p. 299) gravadas e transcritas na íntegra. Todos os sujeitos entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Durante o mês de maio de 2018, realizamos uma entrevista no Brasil e três no Uruguai. Os quatro sujeitos significantes/informante foram escolhidos, por sua experiência e envolvimento na gestão e implementação da atual proposta de proteção social não contributiva dos países. São protagonistas fundamentais da história dessa política em seus países.

No Brasil, o Sujeito signficante/informante foi escolhido, por seu envolvimento na Política de Assistência Social, nas diferentes esferas de gestão (municipal e nacional) e como conselheira estadual de assistência social. Sua formação é Serviço Social, ocupou importantes cargos no governo Lula no Ministério de Desenvolvimento Social, foi Secretaria Nacional de Assistência Social em 2004, Vice Ministra de 2005 a 2007, e Ministra em 2010. Este sujeito será identificado ao longo do texto com “sujeito informante do Brasil”.

No Uruguai, o Sujeito 1 é Assistente Social, foi educador social no Centro Jovens de 2000-2006; trabalhou com crianças e adultos em situação de rua no período de 2006 a 2010; foi supervisor do Programa Cercanias de 2015 a 2017. Atualmente trabalha no MEVIR<sup>10</sup> é

---

<sup>10</sup> MEVIR é uma pessoa pública de direito privado, criada por lei em 1967, sob o impulso do Dr. Alberto Gallinal, com o objetivo de erradicar a moradia insalubre do assalariado rural. Ao longo dos anos, o MEVIR expandiu seu objetivo original, passando a trabalhar de forma abrangente tanto os trabalhadores rurais quanto os pequenos produtores familiares de baixos recursos (menos de 60 rendimentos mensais UR), facilitando não só a construção ou reforma de moradias, mas também os prédios produtivos. , serviços comunitários, infraestrutura (água, eletricidade, saneamento) <http://www.mevir.org.uy/index.php/institucion/que-es-mevir>.

Docente no *Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República – UDELAR* desde 2012. Será identificado no texto com “sujeito informante 1- Uruguai”.

O Sujeito 2 é Assistente Social, docente no *Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República – UDELAR* desde 2007; foi *Directora de la División Atención a Familias – MIDES* de 2013 a março de 2018; em abril de 2018 iniciou trabalho na *Intendencia de Montevideo no Departamento de Desarrollo Urbano*, de onde é funcionária e, estava cedida ao MIDES no período em que lá trabalhou. Quando utilizado no texto será denominado “sujeito informante 2 - Uruguai”.

O Sujeito 3 é Assistente Social. Atualmente é *Directora da División Atención a Familias – MIDES* desde abril de 2018. Trabalhou na *Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración – Familias – Programa Cercanías* de 2012 a 2018, participou da elaboração da proposta do programa. Quando citado na tese o identificaremos como “sujeito informante 3 – Uruguai”.

O número de sujeitos entrevistados no Uruguai foi maior por não termos o mesmo conhecimento da realidade daquele país como temos da realidade brasileira. Os sujeitos uruguaios foram escolhidos pela significância, indicados pela Professora Dr<sup>a</sup> Maria Laura Vecinday Garrido, referência nessa área.

Utilizando a análise documental e as entrevistas, foi possível abordar o objeto de forma mais ampla, buscando extrair o máximo de sua concretude, de sua essência, desvelando além do que é aparente. Ressaltamos que as contribuições dadas pelos sujeitos nas entrevistas foram fundamentais para apreensão e complementação dos dados obtidos a partir da pesquisa documental.

É preciso ressaltar que foi impossível realizar visitas aos serviços no Uruguai, por não termos conseguido respostas aos nossos contatos e solicitações. Avaliamos de fundamental importância a oportunidade de conhecê-los. Tentamos antes da viagem ao país agendamento em alguns dos serviços, via correio eletrônico disponíveis no *site* do MIDES, mas, não obtivemos resposta. Já no Uruguai, refizemos as tentativas, contudo novamente não obtivemos êxito, mesmo com o auxílio de um dos sujeitos informantes nas tentativas de agendamento via telefone. Entendemos que o acesso teria contribuído para a análise realizada neste estudo.

---

Por fim, após a pesquisa documental e a sistematização e organização das informações coletadas nas entrevistas, fizemos a análise de conteúdo tendo como referencial teórico o método materialista histórico-dialético. De acordo com Chizzotti (2003, p. 98), a análise de conteúdo “é um método de tratamento e análise de informações, colhidas por meio de técnicas de coleta de dados, consubstanciadas em documento”. Após esse primeiro estudo, definimos os eixos de análise para esta tese a partir dos objetivos fixados:

O primeiro eixo trata das **“implicações das diretrizes orientadas pelos organismos multilaterais para o combate à pobreza nos países em estudo”**. Identificamos ao longo do estudo a relevância dos organismos multilaterais nas diretrizes que indicam como abordar a pobreza. Mais especificamente, desde a década de 1990, com o ideário neoliberal preconizado pelo Consenso de Washington e difundido pelos organismos multilaterais, a indicação de que países implantem de forma padronizada, um conjunto de regras, diretrizes e condicionalidades abrangentes geralmente se materializa em políticas sociais e serviços. Os governos locais, para obterem o apoio econômico e político dos governos centrais e dos organismos internacionais, seguem essas indicações. Que proteção social é possível ofertar à população a partir da adoção dessas orientações? É possível ampliar o conceito de proteção social, ou apenas implementar o que está determinado pelos organismos? Pretendemos analisar as implicações dessas indicações na proteção social não contributiva dos países, além de identificar que serviços extrapolam aos indicativos desses organismos.

Definimos como segundo eixo a identificação das **“estratégias de resistência na organização da política (Brasil) e do plano (Uruguai) para além dos ditames dos organismos multilaterais.”** É de fundamental importância identificar que forças sociais e políticas existem na sociedade para estabelecer ações de resistência, apreender o protagonismo dos sujeitos, muitas vezes internos aos governos, que, a partir de uma perspectiva político-ideológica, apresentam propostas às reais necessidades da população, ou externos a ele, como os movimentos populares, a classe trabalhadora, os usuários desses serviços e outros. Entendemos como primordial a participação da sociedade nas decisões coletivas, portanto pretendemos verificar como ela se insere na luta pelos direitos sociais.

O terceiro eixo trata da **“concepção de proteção social não contributiva no Brasil e Uruguai”**. Objetivamos identificar a concepção, conhecer sob que perspectiva os governos constroem a proteção social nos países. Entretanto é importante ressaltar que a análise da concepção se dá a partir da análise dos próprios serviços ofertados e da narrativa dos sujeitos informantes, de sua história de participação e experiência no processo de implementação da

proteção social não contributiva. Acreditamos que, apesar das ações de alívio da pobreza, os governos também implantaram políticas, serviços, planos, programas de proteção social não contributiva para atender a população mais pobre e/ ou segmentos específicos em suas necessidades.

A tese ora apresentada estrutura-se em quatro capítulos. O primeiro capítulo aborda o Estado Social na América Latina e o conceito de Estado Moderno a partir da compreensão de dois autores: Gramsci e Poulantzas. Apresenta, ainda, de forma muito breve, o conceito de Estado Social, por compreendermos que é dentro dessa forma de Estado que as políticas sociais se materializam, a partir de um determinado momento histórico. Sendo o Brasil e o Uruguai os países foco deste estudo, trazemos a discussão do desenvolvimento desigual e combinado da América Latina, bem como a formação política e econômica e características do Estado Brasileiro e Uruguaio. Realizamos também a caracterização dos sistemas de governo, formas de governo, formas de Estado e o debate sobre a democracia. Por fim, apresentamos a discussão sobre a direção político-ideológica do neodesenvolvimentismo, seguida pelos países membros do MERCOSUL na atualidade.

O segundo capítulo apresenta uma análise dos diferentes conceitos de pobreza, com ênfase na concepção dos organismos multilaterais e suas expressões nos países em estudo. Explica quais são as diretrizes, convenções internacionais e acordos indicados pelo Banco Mundial que são adotadas pelos países em estudo para o combate à pobreza. Trata ainda dos conceitos e categorias teóricas, como o pauperismo e a questão social. Traz as expressões e medidas da pobreza nos países a partir de informações dos relatórios da CEPAL, que demonstram a realidade vivenciada pela população latino-americana.

O terceiro capítulo discute a proteção social na América Latina, iniciando com a abordagem histórica dos modelos de Proteção Social, na sequência vêm as matrizes do pensamento social das Políticas Sociais para compreender a sua inflexão político-ideológica sobre as ações do Estado e sua configuração no contexto latino-americano. Partimos das referências do *Welfare State* para identificar as dificuldades de sua implementação na América Latina. Aponta, ainda, as tendências atuais, considerando os processos econômicos e políticos, além das ideologias e teorias contemporâneas e a discussão de sua implementação ou não na América Latina, que conduzem a paradigmas e compreensões. Isso gera sérias implicações para a proteção social e o direcionamento dos padrões estruturais das políticas sociais construídas pelos governos de cada país. Apresenta, também, o conceito de proteção social não contributiva e seus marcos regulatórios nos países em estudo.

No quarto capítulo, apresentamos as estratégias de resistência do Brasil e do Uruguai aos ditames dos organismos multilaterais para o combate à pobreza, trazendo as particularidades e especificidades do modelo de gestão da proteção social não contributiva nos países em estudo, sem a pretensão de tecer comparações entre eles. Apresentamos os serviços, planos, programas, projetos e benefícios que a compõem, bem como identificamos suas principais características. Essa estrutura será nossa base para os eixos de análise, contudo temos clareza de que é apenas uma aproximação, uma das diversas formas de olhar a temática, portanto não objetivamos apresentar estudos conclusivos. Fizemos a análise dos três eixos propostos neste estudo.

Por fim, apontamos as considerações finais, destacando os principais resultados da pesquisa realizada, que são aproximações ao objeto pesquisado, que se revelam tão provisórias quanto as novas indagações e incursões que surgem nesse processo.

## **CAPÍTULO 1**

### **NEODESENVOLVIMENTISMO NA AMÉRICA LATINA – CARACTERÍSTICAS DO ESTADO BRASILEIRO E URUGUAIO**

Para que se coloque em questão a proteção social não contributiva nos países em estudo, faz-se necessário caracterizar os Estados Brasileiro e Uruguaio, à luz da teoria do Estado Moderno, mais especificamente do chamado Estado Social, a partir da análise da particularidade do processo de desenvolvimento desigual e combinado da América Latina.

Este capítulo introdutório enfoca as bases de sustentação da tese, uma vez que aborda, dentre as características do Estado Moderno, o surgimento do Estado Social no capitalismo tardio, que tem o papel de garantir a proteção social.

A abordagem sobre o Estado Moderno se dá a partir da compreensão de dois autores: Gramsci e Poulantzas. Interessa-nos de forma especial neste estudo a discussão que esses autores fazem sobre o reconhecimento do papel do Estado no sistema de poder da classe dominante, com ênfase nas ações e instituições do Estado, considerando seu conjunto e ultrapassando a compreensão de que o poder de classe reside somente na exploração econômica e na repressão física. Além disso, a compreensão da unidade política das frações da classe burguesa configura um bloco de poder, que acrescenta a possibilidade de análise do Estado enquanto um espaço de disputas. Apresentamos brevemente as características do Estado Social como garantidor da Proteção Social, pois é dentro dessa forma de Estado que as políticas sociais se materializam.

Discorreremos de forma resumida sobre a história de formação política, econômica e social e sobre as características dos Estados Brasileiro e Uruguaio – Sistemas de governo, formas de governo e de Estado, além de uma breve discussão sobre democracia. Sabemos que cada país, mesmo com suas especificidades, não está descontextualizado do que ocorre no mundo e tão menos em relação ao modo de produção vigente. Em linhas gerais, a história de formação, política, econômica e social dos países tem traços em comum e interfere de forma direta, na atualidade, no funcionamento do seu Estado. Trazemos a discussão do desenvolvimento desigual e combinado da América Latina, sob a direção política e ideológica seguida pelos países da região na atualidade, o neodesenvolvimentismo.

## 1.1 O ESTADO MODERNO A PARTIR DA COMPREENSÃO DE GRAMSCI E POULANTZAS E A CONSTITUIÇÃO DO “ESTADO SOCIAL

As teorias do Estado moderno possibilitam compreender o direcionamento ideológico e político que este assume através dos governos nos diferentes países. As análises sobre o Estado capitalista levam a diferentes direções. Existem vários autores clássicos no campo da teoria política que conceituam e explicam o surgimento e a função do Estado Moderno<sup>11</sup>. Neste estudo apresentamos a compreensão de Estado de Antonio Gramsci (2001, 2011) e a discussão de unidade política entre as frações da classe burguesa configurando um bloco de poder proposto por Nicos Poulantzas (1977, 1985). Ambos apresentam a compreensão de que o Estado pode se constituir em instrumento de disputa nas relações de forças ou hegemonia. Essa articulação pode ocorrer por meio dos partidos políticos, agentes públicos internos aos governos, organizações sindicais, sociais, movimentos sociais, dentre outros, além da categoria de Estado Social, apresentada pelos autores Boschetti (2016), Toledo (1997) e Legale Ferreira (2009), termo mais comumente utilizado na literatura contemporânea ou no capitalismo tardio, como garantidor da proteção social.

Segundo Gruppi (1987), O Estado supõe a maior organização política que a humanidade já conheceu. É um poder político exercido em nome de uma nação, um povo e um território. O Estado Moderno nasce na segunda metade do século XV, na Inglaterra, França e Espanha, e vai se alastrando para outros países. O autor apresenta dois elementos que o difere do Estado do passado (grego e romano). A primeira é sua autonomia e plena soberania; a segunda é a distinção entre Estado e sociedade civil, que se evidencia no século XVII, na Inglaterra principalmente, com a ascensão da burguesia (GRUPPI, 1987, p. 9).

Desde Nicolau Maquiavel (1469-1527), Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) até Karl Heinrich Marx (1818-1883), o Estado Moderno<sup>12</sup> vem sendo interpretado das mais diversas maneiras, contudo, a partir da leitura marxista, é analisado de maneira diferenciada, passando sua existência a ser relacionada às contradições das classes sociais existentes na sociedade capitalista, e um

---

<sup>11</sup> Neste estudo não apresentaremos tais teorias, apresentaremos aquela que é nosso eixo teórico de Estado. Para uma leitura mais detalhada, indicamos GRUPPI, Luciano. Tudo começou com Maquiavel – As concepções de Estado em Marx, Engels, Lenin e Gramsci. Tradução Dario Dalari. . 8 ed. São Paulo: L&PM., 1987. PAULA, Renato Francisco dos Santos. Estado capitalista e serviço social: o neodesenvolvimentismo em questão. Campinas: Papel Social, 2016.

<sup>12</sup> Dentro do Estado Moderno também estão as concepções/teorias de Estado Liberal (John Locke e Emmanuel Kant), Estado Democrático Burguês (Jean-Jacques Rousseau), Estado Burguês (Karl Marx, Friedrich Engels, Vladimir Lênin), Estado Social (Thomas Henry Marshall apresentado neste estudo por Boschetti (2016), Toledo (1997) e Legale Ferreira (2009), Estado Ampliado (Antonio Gramsci) dentre outras.

instrumento a favor da classe dominante. Historicamente, o “Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX, 2010, p. 42), ou seja, um organismo de proteção da classe que possui contra a classe dos que não possuem. Desde seu surgimento, a cada momento histórico cria novas estratégias e formas, de acordo com a organização econômica da sociedade.

A concepção de Estado Liberal que surgiu nos séculos XVIII e XIX é fundamentada na ideia de liberdade, que defende a correlação entre propriedade e liberdade. Caracteriza-se pela separação entre Estado e economia, que, por sua vez, reduz a política à sociedade política, que tenta despolitizar as relações econômicas e sociais. O Estado liberal traz mudança nas bases de poder, pois a centralidade passa a ser no indivíduo como sujeito de direitos, rompendo com o direito natural e os direitos divinos. Em seguida vem o Estado, que deve contribuir para o crescimento do indivíduo, e a justiça é concebida para satisfazer as necessidades e a felicidade como fim individual (MENDONÇA, 2009, p. 44).

O Estado Liberal frequentemente se apresenta como república<sup>13</sup>, composta de três poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, afirmando o caráter republicano de poder. De acordo com Mendonça (2009), o papel do Estado é definido como a área da regulação, contudo aquela que já foi decidida no setor econômico do mercado, em condição de liberdade e igualdade. As desigualdades, por sua vez, são tratadas como conquistas de cada um, dessa forma as pessoas não chegam ao mesmo nível de posse e riqueza, pois depende de cada um conseguir, de acordo com seus esforços, desejos e talentos. Assim, a igualdade é um direito natural perante a lei, mas não é a igualdade real. “A sociedade moderna iguala os desiguais mediante o direito formal” (MENDONÇA, 2009, p. 76). O indivíduo é mercantil, sua autonomia é garantida quando nominado sujeito de direito.

Após a Segunda Guerra Mundial, teve origem um novo conceito, o Estado Social, conhecido também por outras adjetivações, como *Welfare State*<sup>14</sup>, Estado de Bem-Estar Social, Estado Providência, Estado Assistencial. A denominação varia de acordo com a abordagem usada por cada um dos estudiosos da área.

Antonio Gramsci (1891-1937<sup>15</sup>) é um dos marxistas que traz uma nova referência na compreensão do Estado, que até então tinha uma noção, sobretudo, de estrutura coercitiva de

---

<sup>13</sup> Há outras formas de organização do Estado Liberal, como por exemplo, a monarquia no Reino Unido.

<sup>14</sup> No Capítulo 3, apresentaremos uma discussão mais detalhada sobre o *Welfare State*.

<sup>15</sup> Antonio Gramsci nasceu no dia 22 de janeiro de 1891, na cidade de Ales na Sardenha, sul da Itália. Sua contribuição para uma análise densa e crítica da sociedade e do Estado moderno é fundamental. Para que possa ser realizada sem distorções, precisa ser analisada a totalidade de seu pensamento, não se deve isolar as categorias e os conceitos gramscianos.

classe<sup>16</sup>, e passa a considerá-lo de acordo com Pereira (2008a, p. 107) com “um arco mais amplo de intervenção estatal, dando importância ao seu caráter contraditório e a sua dimensão política”. Simionatto (2011, p. 68) afirma que o ponto de partida para a análise de Estado de Gramsci é o Manifesto do Partido Comunista, em que é entendido como algo não permeável às lutas de classe, mas atravessado por ela. Gramsci, portanto, apresenta evolução e não ruptura com o marxismo em alguns aspectos. Primeiro, amplia o conceito marxista de Estado para além de aparelho coercitivo; segundo, dá ênfase ao nível da superestrutura destacando a importância dos aspectos religiosos, culturais e ideológicos da sociedade, no que se refere à dominação burguesa no capitalismo. Dessa forma, em sua compreensão, o componente econômico da sociedade continua determinante, entretanto considera a influência dos elementos ideológico e cultural, reconhecendo a sua relevância histórica para o capitalismo no início do século XX. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas da consciência social. E o terceiro aspecto a ser destacado é que Gramsci considera que a sociedade civil está situada na superestrutura.

Atento às muitas mudanças que ocorrem no âmbito societário em seu tempo, nas relações materiais de produção, fazendo com que as relações econômicas se tornem sempre mais complexas, o domínio da classe burguesa sobre a formação econômica, social e política da sociedade, Gramsci se mantém fiel ao método histórico dialético fazendo uma análise com

---

<sup>16</sup> Autores como Friedrich Engels (1820-1895), em sua obra “A origem da família, da propriedade privada e do Estado” (1986, p. 227) afirma que o Estado surge dentro da própria sociedade, não é um poder que se impôs a ela, é, portanto, um produto desta, que se desenvolve a partir de um momento histórico considerando um determinado grau de desenvolvimento, que está ligada à divisão dessa sociedade em classes, “é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição consigo mesma e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar”, assim, para “apaziguar” esses interesses econômicos colidentes, torna-se necessário um poder com a função de “amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ordem”. Esse poder nasce na sociedade, mas está posto acima dela e, de acordo com o autor, vai se distanciando sempre mais. Portanto, nasceu da necessidade de conter os antagonismos das classes, nasceu em seu seio, como descreve Engels (1986, p. 229), por regra geral, o Estado é da classe economicamente dominante, que adquire novos meios para explorar e reprimir a classe oprimida. Assim, o Estado antigo foi, sobretudo, o Estado dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados; o Estado feudal foi órgão de que se valeu da nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes; e o moderno Estado representativo é o instrumento de que serve o capital para explorar o trabalho assalariado. Outro autor marxista é Lenin (1983). Em sua concepção de Estado, reafirma seu caráter de classe, retoma integralmente a concepção de Marx de que o Estado “é uma máquina para o exercício do poder”, é uma ditadura de classe. Contudo não ignora que há situações em que possa ocorrer o equilíbrio relativo entre as classes, com excepcionalidade e brevidade, posição equidistante do Estado em relação às classes. Para o autor, o Estado é uma ditadura, porque em qualquer forma que possa assumir, mesmo na república democrática parlamentar burguesa, o poder é sempre exercido por uma minoria de pessoas, os proprietários dos meios de produção. São eles que decidem sobre a maioria, os trabalhadores. Ou seja, o poder absoluto é exercido por um grupo pequeno, independente de leis existentes, pois estas também são instrumentos de poder e dominação. Aqui nos deparamos com uma grande polêmica, pois a democracia burguesa, nesses termos, perde sua credibilidade, uma vez expressa como uma ditadura da minoria sobre a maioria.

muito rigor das transformações em relação à produção, ao trabalho, à ética, às relações humanas, enfim a superestrutura jurídica, política e ideológica que se processa nesse período histórico.

De acordo com Simionatto (2011), Gramsci, na sua análise das mudanças ocorridas na sociedade capitalista, afirma que a sociedade política, restrita até aquele momento histórico, cede lugar a uma nova esfera pública, mais ampliada, com novos protagonistas, crescente organização das massas, e as relações do Estado com a sociedade se complexificam. Assim, a partir de 1930, no pensamento gramsciano, passa a ter a noção de Estado Ampliado. Tornam os pressupostos da teoria do Estado de Marx mais ricos, acrescentando novos elementos, exatamente porque a concepção marxista elaborada até então não dava mais conta das transformações ocorridas no século XX, ou seja, embora o Estado mantenha seu caráter classista, não é mais apenas o comitê executor da burguesia, precisa incorporar algumas demandas das classes subalternas<sup>17</sup>. Outra constatação é que o monopólio da violência e a coerção não são mais suficientes para a manutenção da ordem social, é preciso inovar com novas formas, o consenso, incorporado pelo Estado através de um novo conjunto de valores, além de novas normas políticas, sociais e culturais.

Gramsci apresenta o conceito de Estado Ampliado e de sua autonomia relativa. Realiza, ainda, a distinção dialética e uma análise das relações complexas entre sociedade política e sociedade civil. Para Gramsci, o Estado Integral ou Estado Ampliado é composto tanto pela sociedade civil, como pela sociedade política, duas esferas distintas, mas no interior das superestruturas.

Para Gramsci, o Estado consiste em um complexo de atividades políticas e teóricas com as quais a classe dominante não somente justifica e conserva a sua dominação, mas usa manobras para conquistar o consentimento daqueles que estão subjugados a suas regras. De acordo com Toledo (2013. p. 72), para Gramsci, o Estado é “protagonista da história e instrumento da luta de classes, na qual os grupos sociais dirigentes formavam uma unidade na tentativa de salvaguardar o próprio poder e a própria supremacia através dos organismos coercitivos do Estado”. Segundo o autor, na concepção de Estado Integral, “a sociedade civil absorve a mesma função por meio da hegemonia e do consenso”, assim, poder político é coerção + consenso, “é a unidade da sociedade política e sociedade civil”. Gramsci constrói a

---

<sup>17</sup>Subalterno (e seus sinônimos) é um termo usado por Gramsci para se referir a uma relação de dependência a alguém, a alguma coisa. Expressa subordinação. “É usado em relação a uma parte da população desagregada politicamente e também culturalmente marginal que Gramsci denomina à margem da história” (p. 145) TOLEDO, Alex Fabiano de. A categoria classes e grupos subalternos de Antonio Gramsci e sua teorização pelo serviço Social brasileiro. Tese de doutorado, PUC – SP, 2013.

ideia de Estado Ampliado, em que a esfera pública é ampliada e caracterizada a partir do protagonismo político das organizações de massa.

O Estado, para o autor, também se modifica e reflete na sociedade como um todo, na estrutura e superestrutura. Gramsci, nos Cadernos do Cárcere 12, afirma que podem ser fixados dois planos superestruturais: o primeiro, que pode ser chamado de “sociedade civil”, compondo o conjunto de organismos designados como privados. O segundo é o denominado “sociedade política” ou Estado. Esses planos correspondem, respectivamente, à função da hegemonia<sup>18</sup> que o grupo dominante exerce em toda a sociedade, e de domínio direto, ou comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico (GRAMSCI, 2001, p. 20 e 21).

Gramsci, nos Cadernos do Cárcere 13, esclarece que a atividade econômica é própria da sociedade civil, composta pelos organismos chamados privados. Já a sociedade política ou Estado corresponde à função de hegemonia e de domínio ou comando que se exprime no Estado e no governo. Esses dois planos superestruturais referem-se ao aparato de hegemonia. Gramsci acrescenta que essa hegemonia leva em conta os interesses e as tendências dos grupos que a exercem, para “que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa” (GRAMSCI, 2011, p. 48).

Em relação à separação da sociedade civil da sociedade política, Gramsci afirma nos Cadernos do Cárcere/Miscelâneos 16, que se põe um novo problema de hegemonia, ou seja, a base histórica do Estado se deslocou. “Tem-se uma forma extrema de sociedade política: ou para lutar contra o novo e conservar o que oscila, fortalecendo-o coercitivamente, ou como expressão do novo para esmagar as resistências que encontra ao desenvolver-se, etc” (GRAMSCI, 2011, p. 263).

Em relação ao conceito de sociedade civil, Marx e Engels em *A ideologia alemã* (2007, p. 74) definem que esta “abarca o conjunto do intercâmbio material dos indivíduos no interior de um estágio determinado de forças produtivas”, abarca, ainda, “o conjunto da vida comercial e industrial de um estágio e, nessa medida, ultrapassa o Estado e a nação”. Essa expressão surgiu, de acordo com os autores, no século XVIII, com o desenvolvimento da burguesia, sendo, portanto, definida como um conjunto da estrutura tanto social como econômica de um determinado período histórico. Gramsci amplia esse conceito. De acordo

---

<sup>18</sup> Para Gramsci a hegemonia não é um conceito pronto e acabado. “É entendida enquanto direção intelectual e moral obtida no campo das ideias e da cultura através da conquista do consenso das massas, criando uma base social para o exercício do poder pelas classes dominantes”. TOLEDO, Alex Fabiano de. A categoria classes e grupos subalternos de Antonio Gramsci e sua teorização pelo serviço Social brasileiro. Tese de doutorado, PUC – SP, 2013.

com Simionatto (2011, p. 70), “procura mostrar que a sociedade civil é o espaço onde se organizam os interesses em confronto, é o lugar onde se tornam conscientes os conflitos e as contradições”, é um momento da superestrutura ideológico-política, e em Marx era a base real. Para Gramsci, as esferas estrutura e superestrutura se relacionam dialeticamente. Essa relação, segundo Simionatto (2011), é a chave do marxismo gramsciano, além do novo nexo que o autor estabelece entre política e economia, entre sociedade civil e sociedade política.

Para Gramsci, a dominação realizada pela classe dominante não ocorre somente pela coerção, mas também pelo consentimento, e o Estado tem um papel importante nos campos da cultura e ideologia. Nesse processo da legitimação, participam o Estado e demais instituições da sociedade. Segundo Paula (2016, p. 97), na interpretação de Gramsci, o exercício do “poder praticado pelo Estado é mediado por um conjunto de instituições que formam essas duas esferas e que, para atender aos interesses das classes dominantes, são “sequestradas” por ela na conquista da hegemonia”. Assim, fica evidente como é complexo o exercício do poder que não se sustenta somente na coerção física, ou consentimento, funciona com “articulação orgânica desses dois modos de exercício de poder”. Em determinado momento, a coerção é o instrumento mais usado pelo Estado, em outros, é o consenso. O elemento fundamental na leitura de Gramsci é que o Estado é um campo de lutas de classes, ou seja, é o espaço em que ocorrem as disputas do poder.

Dessa forma, verificamos que há períodos em nossa história em que setores da sociedade civil conseguiram garantir a incorporação de suas reivindicações, principalmente com o surgimento do Estado Social e, que em outros, isso não ocorreu. Depende de como as forças, as frações de classe, os movimentos, os grupos sociais se articulam na esfera econômica e política.

Toledo (2013, p. 75) esclarece, com base em Gramsci, que a Sociedade Política corresponde ao conceito de Estado jurídico administrativo: “o governo, as forças armadas, a polícia e o sistema judiciário, por isso entendida como conjunto dos aparelhos de dominação”, através dela se garante a disciplina dos grupos e pessoas, por meio “legal”, contudo através deles não se obtém o consenso das massas. A Sociedade Civil é a base da superestrutura composta “pelas organizações voluntárias da sociedade, isto é, da junção de organismos vulgarmente ditos privados, que formam a opinião pública e se constituem em uma só força, compondo uma rede articulada de instituições”, como exemplo, temos a Igreja, escolas, jornais, partidos, meios de comunicação. Gramsci os denomina de aparelhos privados de hegemonia. Estes têm a função de inculcar a subordinação passiva nas classes exploradas.

Gramsci considera ambos (sociedade política e civil) como elementos de unidade orgânica constitutiva da sociedade moderna, pois a vida concreta de ambas são uma mesma coisa. Nesse sentido, para o autor, o Estado consiste em força e consenso.

De acordo com Simionatto (2011, p. 71), em qualquer forma de Estado moderno, as funções de hegemonia e dominação, ou coerção e consenso, podem ser apontadas, “o que permite que a postura do Estado seja menos “coercitiva” e mais “consensual”, imponha-se menos pela dominação e mais pela hegemonia, depende da autonomia relativa das estruturas e de como se colocam no interior do Estado as organizações de cada esfera”.

Fica evidente a importante contribuição desse autor na nova compreensão do Estado, sua organização e funcionamento na sociedade contemporânea, que, pelo seu crescimento, dificulta a luta de classes, colocando-se acima das classes, movimento favorável e conveniente ao capitalismo. Gramsci traz sua contribuição na perspectiva das possibilidades de disputas de poder entre diferentes forças sociais como partidos políticos, movimentos e organizações sociais.

Nicos Poulantzas (1936-1979) é um autor que parte da construção teórica de Gramsci e avança na compreensão do Estado em relação à abordagem do papel do Estado no capitalismo monopolista, na perspectiva de atendimento às necessidades sociais e políticas sociais necessárias para proteção social. Ele foi aluno de Louis Althusser (1918-1990)<sup>19</sup>. A inquietação do autor é a problemática teórico-prática do Estado capitalista, realizando uma crítica mais contundente que a de Gramsci e Althusser à visão instrumentalista do Estado, que é a compreensão de que o Estado é o comitê executivo da burguesia. O autor acredita que, para além da compreensão de que o Estado seja um instrumento da classe dominante, é preciso apreendê-lo realizando uma análise mais complexa, levando em consideração sua constituição, reprodução e metamorfoses, e não apenas afirmar sua função instrumental, isso não o define. Após um período de elaboração teórica sobre o Estado, o autor amplia seu conceito como veremos a seguir.

Poulantzas (1977, p. 42) afirma que o “Estado possui a função particular de constituir o fator de coesão dos níveis de uma formação social.” Coloca a importância de compreender

---

<sup>19</sup> Althusser é representante da corrente estruturalista. Esse autor se aproxima das discussões sobre os aparelhos ideológicos de Estado e incorpora argumentos sobre o papel da ideologia na perpetuação das classes e estruturas do Estado burguês. O autor identifica que a presença do Estado como categoria analítica, na obra marxiana é, descritiva e trata a descrição como etapa primeira para o desenvolvimento teórico, mas não deve ser considerada a teoria em si. Para uma leitura mais detalhada, ver ALTUSSER, Louis. Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado (1969).

os conceitos sobre formação social, as explicações de seus elementos constitutivos, além de suas formas de organização, sejam elas políticas, ideológicas, culturais e econômicas. É evidente, segundo o autor, que o econômico é o nível que assume papel dominante, mas é no conjunto das lutas por poder, luta entre as intraclasses, que as transformações políticas ocorrem e se materializam no Estado e nas classes em si, motivando a história, através do confronto.

Dessa forma, percebemos que, além da função de coesão da unidade, ocorrem contradições entre os diferentes níveis de formação. Assim, o Estado se vale como representante da vontade geral, buscando a unidade política entre as frações da classe burguesa e configurando um bloco de poder. A disputa intraclasses não corrói o bloco de poder. Há uma igualdade formal e jurídica, que é a base da estrutura dos Estados capitalistas de regime democrático liberal, que faz com que seja aceito pela sociedade de modo geral.

Poulantzas (1977) afirma que o bloco de poder constitui-se numa unidade contraditória das classes ou frações de classe, unidade dominada pela classe ou pela fração de classe hegemônica:

com efeito, o carácter de um grupo social como classe distinta ou fração autônoma tem consequências muito importantes no que respeita, por um lado, ao papel da classe enquanto força social na conjuntura, por outro, ao seu papel na “ação declarada” das forças sociais, e que não se identifica com a prática política das classes (POULANTZAS, 1977, p. 80).

Fica claro que essa unidade no poder é construída sob a égide da classe ou fração hegemônica que polariza politicamente os interesses das outras classes ou frações que fazem parte dela através de alianças. Entende-se, dessa forma, que as classes são constituídas por grupos, que têm interesses divergentes em alguns momentos, mas que são aliados de acordo com as situações que se estabelecem na vida nacional. Essa unidade se refere ao poder de Estado, e ocorre quando há convergência de interesses.

Paula (2016) avalia que não há repartição fraterna do poder do Estado. As frações de classes que não têm hegemonia também não conseguem o atendimento dos seus interesses e isso causa fissuras na unidade classista. Recompõe-se a unidade quando se garante um espriamento dos interesses de classe ou fração dela, atingindo a

classe operária na criação e disseminação de um perverso sentimento de “integração” ao corpo societário, por meio dos estatutos do direito positivo, da igualdade formal, do sentimento de nação unificada onde todos estão sob

o julgo do mesmo conjunto de direitos e deveres à revelia da classe a que pertencem (PAULA, 2016, p. 113).

De acordo com a avaliação do autor, essa integração favorece a unidade, entretanto consolida também a separação do trabalhador de seus meios de produção, além de naturalizar o antagonismo de classes. Para Paula, de acordo com Poulantzas, “o Estado desempenha a dupla função de cindir e agregar, ou seja, legitima a separação do trabalhador de seus meios de produção, criando indivíduos atomizados e juridicamente legitimados e os reunifica sob a pecha de estado-nação” (Paula, 2016, p. 113). A partir desse movimento, consolida-se a tese do autor de autonomia relativa do Estado, fazendo uso da ideologia para tal. O autor conclui que, se a hegemonia não é homogênea e se não há repartição do poder entre as frações da classe burguesa, o “Estado burguês é um espaço imanente de conflitos e tensões”. Nesse sentido, em alguns momentos, sacrifica-se para manter seu poder, nisso se conforma a autonomia relativa, pois precisa conceder benefícios, atender reivindicações, ou se antecipar a elas. Entretanto, essas ações se tornam benefícios para a classe dominante.

No livro *Poder político e classes sociais* escrito em 1968, (usamos a edição de 1977) fica clara a influência da escola estruturalista. Segundo Paula (2016, p. 114), “isso leva à ratificação do Estado entendido mesmo como “estrutura” que tem por função garantir a coesão social articulando os dispositivos ideológicos, políticos, jurídicos etc. de uma formação social de nível a outro”. Na sequência, o autor foi produzindo textos, artigos, debates que embasam uma mudança de direção teórica, expressa no livro de 1976 *O Estado, o poder, o socialismo*, (usamos a edição de 1985) no qual abandona o conceito de Estado como estrutura e passa a considerá-lo como “aparelho” e finalmente como “relação”, cuja principal função é a econômica “constituente de uma forma política determinada em processo de luta entre classes e frações” (PAULA, 2016, p. 114).

Nessa direção, Poulantzas (1985, p. 148) destaca que “o Estado é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classes”. Mesmo havendo luta de classes, quem domina é uma classe, a dominante, e o espaço da classe dominada é bem determinado, não há um duplo poder. Assim, o Estado, a partir da correlação de forças estabelecidas, precisa negociar as decisões. A presença de forças populares e a capacidade de luta da classe obriga o Estado a atender de certa forma a classe dominada. Assim, para Poulantzas (1985), no capitalismo, o Estado precisa permanentemente desorganizar as massas populares, e a forma de desorganizar a classe dominada será por meio da força e da coerção e por meio de estratégias, como pactos com frações da classe dominada

e com a pequena burguesia. As contradições, portanto, não ocorrem de forma linear, tranquila, dentro da relação de disputas presentes na sociedade, pois precisa manter o que já foi conquistado, e, para tanto, precisa ceder, atendendo a determinadas demandas da classe dominada. Assim, garante a hegemonia de uma classe, entretanto, condensa a luta de classes, garantindo centralidade nesse modo de produção, entretanto mediando as disputas e, quando necessário, fazendo concessões à classe dominada.

Paula (2016) considera que Poulantzas se aproxima de uma análise da realidade do Estado capitalista contemporâneo, tecendo considerações teóricas sobre o Estado e não somente contra ele, e isso se deve à emergência do Estado Social como um fenômeno inevitável de seu tempo e que, como tal, não pode se ignorado.

No que se refere à construção histórica do Estado Social,<sup>20</sup> segundo Boschetti (2016, p. 24), este surge e se efetiva a regulação das relações econômicas e sociais no capitalismo tardio, tendo sua determinação central nas políticas sociais, contudo sem objetivar a socialização da riqueza produzida através delas, tampouco tem uma natureza anticapitalista, pelo contrário, também é fundamentado na visão liberal de Estado. Essa nomenclatura tenta atribuir-lhe uma caracterização para “demonstrar que o fato de assumir uma “feição” social por meio de direitos implementados pelas políticas sociais não retira do Estado sua natureza capitalista e nem faz dele uma instância neutra de produção de bem-estar.”

O Estado Social de acordo com Toledo (1997, p. 75) redefine as relações clássicas entre sociedade civil e política, dando-se a politização das relações por meio da “intervenção do Estado na economia e das corporações na política econômica, e um processo de civilização das relações políticas”. A legalização da classe operária conforma a sociedade em classes, e as organizações dos trabalhadores a coloca como sujeito no processo de discussão e pactuação nas decisões políticas do Estado. Afirma que o Estado Social é, “em parte, investidor econômico, em parte regulador da economia e dos conflitos”, mas também benfeitor que concilia crescimento econômico com legitimidade na ordem social.

Legale Ferreira (2009) destaca que é durante o período de guerras mundiais e pós-guerra que a ideia de “Estado de Direito” foi mobilizada como crítica aos Estados totalitários, em suas diversas manifestações: fascista, socialista e as ditaduras. E assim começou a ser visto e revisto sob novos prismas. As críticas sociais e socialistas ao Estado de Direito não permitem que ele seja mantido nos moldes liberais. A partir de então, surge o Estado Social

---

<sup>20</sup>A terminologia Estado Social é utilizada por Boschetti (2016) a partir de 1990, em substituição aos termos Estado de Bem-Estar Social e *Welfare State* que a própria autora utilizava em suas produções anterior a essa data.

de Direito que se preocupa com a segurança jurídica, com os ideais de justiça e igualdade, mobilizados especialmente para garantir e efetivar os direitos econômicos, sociais e culturais. É importante lembrar que não se pode confundir-lo com o Estado Socialista.

Ao Estado Social de Direito foi adicionado o elemento democrático, sendo denominado como Estado Social e Democrático de Direito. Essa composição permite harmonizar a tensão enquanto limitação do poder e a soberania popular, como decorrência da democracia.

Essa construção demonstra o desenvolvimento das sociedades contemporâneas, além de reconhecer que o “Estado de Direito, como garantia das liberdades, é uma pré-condição para que as pessoas possam deliberar livremente sobre a coisa pública” materializando uma democracia efetiva (LEGALE FERREIRA, 2009, p. 3). É importante enfatizar que as liberdades garantidas nessa composição de Estado não bastam para assegurar a existência de uma deliberação pública realmente justa.

A democracia não se restringe apenas à participação no poder, constitui-se também em controle dos governantes pelos governados. Esse modelo de Estado pode ser definido como sendo o governo do povo, é garantido por pré-condições e limitado pelas leis e pelo direito. Segundo Legale Ferreira (2009), a principal finalidade é concretizar os interesses da coletividade que considera obrigatoriamente como as políticas de redistribuição e reconhecimento, que são voltadas à implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Ou seja, o Estado Social combina direitos sociais e democracia, direitos e liberdades, individuais e políticas, com os direitos sociais, econômicos e culturais.

Para Legale Ferreira (2009, p. 16), o Estado Social reconhece uma série de direitos e implementa políticas públicas variadas, além disso tem “como traço distintivo das formas de Estado que o antecederam a preocupação com os direitos sociais, econômicos e culturais relacionados à igualdade, à dignidade da pessoa humana e à cidadania. Dessa forma, converteu-se em tarefas do Estado ofertar educação, saúde, assistência social, previdência e justiça, além do trabalho, lazer, segurança e moradia. Esses direitos são chamados de segunda “geração” ou “dimensão”. Assim abrange as necessidades humanas básicas da população, que também se constituem condições para a cooperação democrática. Contudo vivenciamos na prática o quanto é difícil a implementação da ordem social no Estado Democrático de Direito dentro deste modo de produção.

Se analisarmos a Constituição Federal do Brasil, podemos caracterizar a composição de Estado Social Democrático de Direito como Estado Constitucional, que se rege por normas

democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo. “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Constituição Federal do Brasil, 1988, Art. 1º).

Na Constituição Uruguaia, o Estado Democrático de Direito vem estabelecido no Art. 1º que dispõe:

*La República Oriental del Uruguay es La asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio” e em seu artigo 77º “Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación, como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán”.*

Conforme exposto, o conceito de Estado é complexo e amplo, o que exige compreendê-lo a partir de sua relação com a economia, as classes sociais, suas determinações históricas e, por sua vez, nas ações estabelecidas como as políticas sociais e em especial as de proteção social. É importante compreender que, se o Estado é Social, isso não quer dizer que terá uma forma política que atenderá todas as demandas; se é de Direito, que terá uma organização jurídica ideal. Tem uma forma estabelecida historicamente e nos caso dos países deste estudo, os períodos de ditaduras têm influência sobre a organização das atuais constituições, tanto em relação a suas garantias, como em relação a sua implementação, ou não.

Para Ivete Simionatto, o legado de Gramsci ajuda-nos a pensar o passado, mas também propõe, no presente, a perspectiva da revolução, que envolve a luta pela democracia e pelo socialismo. A valorização da democracia, a socialização da política e do poder e a construção de uma nova hegemonia são questões que foram úteis não somente para compreender a situação imposta pelo regime militar de 1964 no Brasil e em 1973 no Uruguai, mas continuam sendo fundamentais para a compreensão das profundas transformações que estão ocorrendo no Brasil e no mundo. “A meu ver, em virtude de seu marxismo aberto e sua capacidade de articular “comunismo e democracia” Gramsci é um ponto de referência fundamental para todas as forças empenhadas na luta pela construção de uma nova sociedade” (SIMIONATTO, 2011, p. 234).

A autora afirma que a esperança revolucionária não se esgotou somente porque o comunismo entrou em colapso no leste Europeu, mas que a ideia de socialismo ainda prossegue como projeto, no horizonte daqueles que acreditam na superação de uma realidade mundial moldada pelo capitalismo.

Nesse contexto, o pensamento de Gramsci, no âmbito do marxismo, representa, sem dúvida, uma tentativa de elaborar uma nova ideia de revolução, reafirmando a necessidade de construção de uma “vontade coletiva”, que se torne, de “baixo para cima”, a partir “das posições ocupadas pela coletividade no mundo da produção”, o que implica, necessariamente, o campo de reprodução das relações sociais (SIMIONATTO, 2011, p. 229).

Gramsci atribui à escola (como um dos elementos) o papel de preparar os intelectuais do proletariado para o exercício da democracia necessária como etapa consistente que leve a sua hegemonia na sociedade de classes. No Caderno do Cárcere 12, o autor afirma que a tendência democrática, intrinsecamente, não pode significar apenas que um operário manual se torne qualificado, mas que cada “cidadão” possa tornar-se “governante” e que a sociedade o ponha, ainda que “abstratamente”, nas condições gerais de poder fazê-lo: a democracia política tende a fazer coincidir governantes e governados (no sentido de governo com o consentimento dos governados), assegurando a cada governado o aprendizado gratuito das capacidades e da preparação técnica geral necessária a essa finalidade (GRAMSCI, 2001, p. 50).

Precisamos pensar em uma nova prática política, que tenha por mente que democracia e transição socialista são indispensáveis. Uma democracia que aprofunde os elementos já conquistados no contexto das estruturas capitalista – econômica, política e social.

Concordamos com Gramsci e também com Poulantzas, que entendem o Estado como espaço de lutas. Na atualidade, num contexto adverso como o vivido pela população, em especial a latino-americana, em alguns momentos parece que a luta não alcança e não garante a implementação das necessidades e reivindicações da população; que a classe burguesa garante que o Estado implemente seus interesses somente. Acreditamos que o espaço de lutas se mantém no Estado, fazendo-se necessárias novas estratégias de lutas, novas articulações entre os sujeitos e movimentos sociais para alargamento dos direitos já conquistados. A disputa é constante, é fundamental a organização da população, esta é a ferramenta de resistência em tempos de dismantelamentos de direitos e de desproteção. É necessário verificar se de fato a população é uma fração de classes em disputas neste momento.

Em seguida, faremos uma abordagem sobre a realidade dos países da América Latina, onde se situam Brasil e Uruguai, foco de nosso estudo, considerando o modelo de desenvolvimento desigual e combinado a fim de analisar as particularidades dos países periféricos do capitalismo, colonizados por nações ibéricas, com uma formação sócio-

econômica, cultural e política relativamente recente e que se tornam economias dependentes do capitalismo globalizado. Brasil e Uruguai se formaram por meio da colonização ibérica e, mesmo tendo proclamado sua independência das metrópoles, continuam dependentes dos países centrais do capitalismo, sendo seus estados controlados pelos organismos multilaterais.

## 1.2 AMÉRICA LATINA: DESENVOLVIMENTO DESIGUAL E COMBINADO

A América Latina é composta por 20 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. É uma região do continente americano que engloba os países onde são faladas, primordialmente, línguas românicas, que derivam do latim, o espanhol, o português e o francês. Essa região foi dominada, majoritariamente, pelos impérios coloniais europeus espanhol e português, e compõe quase a totalidade das Américas do Sul e Central<sup>21</sup>. Também engloba alguns países da América Central Insular (países compostos de ilhas e arquipélagos banhados pelo Mar do Caribe), como Cuba, Haiti e República Dominicana. Da América do Norte, apenas o México é considerado como parte.

Mesmo que a expressão ‘América Latina’ tenha sido usada pela primeira vez em 1836 pelo economista francês Michel Chevalier numa viagem aos Estados Unidos da América - EUA, segundo Prado e Pellegrino (2014), não há consenso entre os autores em relação à precisa origem do termo e seu significado, podendo gerar problemas e implicações políticas de acordo com sua utilização. Passa a ter o significado que tem hoje a partir do final da Segunda Guerra Mundial, quando foi criada a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, que consolidou o uso da expressão como sinônimo dos países menos desenvolvidos dos continentes americanos.

A realidade da América Latina é tão variada como a quantidade dos países que a compõe, não é possível alinhar a história, entretanto há características comuns, a iniciar pelas histórias paralelas desde a colonização ibérica, passando pela concomitância das independências políticas e de formação dos Estados nacionais, até a chegada, com os mesmos temas no século XX, inclusive a simultaneidade das ditaduras civis-militares.

---

<sup>21</sup> Com as exceções dos sul-americanos Guiana e Suriname e da nação centro-americana de Belize e da Jamaica, que são países de línguas germânicas.

Lima, et al. (2014, p. 47) demonstram que são dois importantes períodos vivenciados pelos países latino-americanos. O primeiro se caracteriza em dois momentos, a colonização entre os anos 1500 e 1700, quando ocorreu a exploração predatória, com extração de vegetais e minerais, e o segundo, aproximadamente entre 1810-1870, com as guerras de independência desses países e o ingresso nos mercados mundiais na condição de economia primário-exportadora.

A ocupação do território brasileiro pelos portugueses deu-se a partir de 1531, e a independência do país foi declarada em 7 de setembro de 1822. Em 12 de outubro de 1822, Pedro foi declarado o primeiro imperador do Brasil e coroado D. Pedro I em 01 de dezembro do mesmo ano, fundando, assim, o Império do Brasil. De acordo com Prado e Pellegrino (2014), o território do futuro Uruguai foi ocupado aproximadamente no início do século XV pelos espanhóis, pertencendo inicialmente ao vice-reinado do Rio da Prata e tornando-se nação independente em 1828, a partir da arbitragem da Grã-Bretanha. Entretanto foi disputado em alguns momentos por Portugal e Espanha.

O segundo período se expressa inicialmente com o crescimento da base exportadora de bens primários, sendo os anos 1870-1915 a idade de ouro e o período seguinte, 1915-1930, com o progresso paralisado. O segundo momento, já com crescimento da base na produção industrial de 1930-1970 substituição de importações, entre 1970-2000 com a crise e reestruturação produtiva. Os comportamentos políticos também se assemelham, com o caudilhismo e o coronelismo e a incorporação do populismo nas décadas de 1940 e 1950, que se expressa em ações clientelistas.

Halperin Donghi (1975, p. 128) em seu livro *História da América Latina* faz uma análise sobre a perspectiva sociohistórica da formação dos países. O autor mostra claramente a dependência dos países, inicialmente em relação às metrópoles, Portugal e Espanha, na sequência, a partir de um novo pacto colonial, aproximadamente em 1880, principalmente com a Inglaterra, mas também com a França, período em que a América Latina “se transforma em produtora de matérias-primas para os centros da nova economia industrial e de gêneros alimentícios para os países metropolitanos”. Nessa mesma época, o continente passa a ter a função de consumir os produtos industriais advindos daqueles países, trazendo “uma transformação, vinculada parcialmente com a estrutura produtiva metropolitana”. Dessa forma, o continente latino-americano tem novas funções na economia mundial, facilitadas pela política de livre-câmbio.

Essa política tinha uma auréola de prestígio excepcional, já que garantia aos países metropolitanos, como se comprazem em recordar amargamente os estudiosos das zonas marginais, um maravilhoso instrumento ideológico de penetração econômica nessas últimas, e também porque desenvolvia uma obra de reconciliação geral no âmbito do regime capitalista (DONGHI, 1975, p. 129).

Percebemos claramente que ocorre uma cooptação dos países desenvolvidos em relação aos periféricos e através de estratégias econômicas, mantém-se uma dependência já criada no período da colonização. Ainda nesse mesmo período, os Estados Unidos da América investem de forma decidida na América Latina, após o termino da Guerra de Secessão<sup>22</sup> e passam a disputar com a Inglaterra e França sua influência. O autor relata que a tutela dos EUA se faz evidente no conflito venezuelano no início do século XX, quando alguns cidadãos desse país, devedores de fortes credores ingleses e alemães, não saldaram suas dívidas. Esse país inicialmente apoia a Itália, Inglaterra e França no bloqueio naval aos portos da Venezuela, na sequência, há a implantação de outras medidas que o presidente Theodore Roosevelt considera necessárias para infundir seriedade aos acordos financeiros entre os países. Assim, passam a ser responsabilidade dos Estados Unidos as ações de persuasão, mesmo usando a força, se necessário, não só em seu favor, mas também dos países europeus.

De acordo com Donghi (1975, p. 169), os Estados Unidos assumem a “função de polícia a serviço das relações financeiras instauradas durante o período de maturidade do neocolonialismo”, realizando essas atividades nos trinta anos seguintes. Entretanto não era essa a única intervenção dos EUA no continente, que variavam os objetivos de suas intervenções. Os países latino-americanos percebiam as intenções de sempre conquistar vantagens para os EUA, compreendendo as regras do jogo da nova potência hegemônica. Essa mudança para a dominação da nova metrópole ocorre num período de muitas transformações na estrutura econômica e financeira mundial, com acentuada dependência dos países latino-americanos em relação aos EUA.

Nesse contexto, o discurso da intervenção pedagógica dos EUA transforma-se num mecanismo de dominação, além de identificar-se “com o compromisso para impor uma imagem das relações entre os Estados Unidos e suas áreas de influência que reflita indubitavelmente tradições ideológicas preciosas”. Torna-se inconcebível romper os vínculos de submissão, claro que a partir do aceite dessa condição pelos países dominados (DONGHI,

---

<sup>22</sup> Guerra de Secessão é a conhecida Guerra Civil Americana, travada entre 1861 e 1865 nos Estados Unidos, durante o governo de Abraham Lincoln, depois de vários estados escravistas do sul declararem sua secessão e formarem os Estados Confederados da América.

1975, p. 170). Concretamente, de forma jurídica, esse compromisso é firmado no segundo pós-guerra com a formação da Organização dos Estados Americanos, com pacto regional no âmbito das Nações Unidas. O autor deixa evidente a condição de “dependência eterna” vivida pelos países, especialmente os sul-americanos, aspecto que traz consequências diretas à vida cotidiana da população.

Cada país tem especificidades em sua história de formação socioeconômica, cultural e política. O Estado implanta e mantém as políticas sociais. Portanto, cada qual tem sua forma de combate da questão social e da pobreza. Os países da América Latina são considerados “periféricos, em desenvolvimento, ou, ainda, subdesenvolvidos”. Precisamos compreender o significado dessas expressões,

Indica conquista do progresso econômico e social (desenvolvimento) através da transformação do estado de subdesenvolvimento (baixa produção, estagnação, pobreza) em países designados de forma variada como “pobres”, “subdesenvolvidos”, “menos desenvolvidos” ou “em desenvolvimento”. O crescimento econômico é uma condição necessária, ainda que insuficiente, para o progresso social, representado pela satisfação de necessidades básicas, tais como nutrição, saúde e habitação adequadas (superação da pobreza absoluta), ao que se podem acrescentar ainda outras condições de uma existência humana plena, tais como o acesso universal à educação, liberdades civis e participação política (BERNSTEIN, 1996, p. 197).

Teoricamente, há diversas formas de compreender as causas do subdesenvolvimento e as formas de sua superação, desde fatores internos, externos ou globais, possibilidades e restrições de desenvolvimento, as articulações dos modos de produção, dentre outros.<sup>23</sup> A origem desse processo se dá, de acordo com o autor, desde as experiências do colonialismo, passando pelo desenvolvimento industrial e pós-guerra<sup>24</sup>.

Mandel (1982) mostra que, em meados de 1880, começou uma intensa exportação de capitais de países desenvolvidos para regiões menos desenvolvidas. Naquele momento, representou a resposta para aumentar os superlucros, capital imperialista exportado.

Segundo o autor, as duas fases sucessivas na história do capitalismo industrial, a da livre concorrência e a do imperialismo, ou capitalismo monopolista clássico, são períodos de acumulação acelerada, nos quais o movimento de exportação de capitais na busca de

---

<sup>23</sup> Para uma leitura mais minuciosa, indicamos VALENCIA, Adrián Sotelo. Teoria da dependência e desenvolvimento do Capitalismo na América Latina. – Londrina: Praxis; Bauru: Canal 6, 2008.

<sup>24</sup> Veremos as histórias dos países em estudo ainda neste capítulo.

superlucros e o barateamento do capital constante circulante, como a matéria-prima, resultam num aumento temporário na taxa média de lucro nos países metropolitanos. Dessa forma, explica-se o enorme crescimento na acumulação de capital no período de 1893-1914.

Mandel (1982, p. 57) aponta que o imperialismo, longe de nivelar a composição orgânica do capital em escala mundial, congelou e intensificou as diferenças internacionais tanto na composição orgânica do capital como no nível de taxas de lucro.

A maior imobilidade relativa do capital; a imobilidade predominante da força de trabalho e, acima de tudo, a existência em larga escala de esferas não capitalistas de produção – em outras palavras, a combinação generalizada de relações de produção capitalistas, semicapitalistas e pré-capitalistas -, tais são os fatores que tornam possíveis as diferenças no nível de lucro entre colônias e os países metropolitanos desde o início da era do imperialismo, e que fizeram investimento de capital nas colônias e semicolônias uma fonte permanente de superlucros (MANDEL, 1982, p. 57).

Ainda em relação à diferença do nível de desenvolvimento entre os países, isso também é atribuído ao fato de o mercado mundial universalizar a circulações de mercadorias, mas não sua produção. Assim as manifestações do imperialismo são explicadas também “pela falta de homogeneidade da economia mundial capitalista”.

Para Mandel (1982), isso ocorre pela própria natureza do capital, ou, ainda, do resultado de uma estrutura histórica inicial do colonialismo, que induz um movimento desigual da acumulação de capital. “A própria acumulação de capital produz desenvolvimento e subdesenvolvimento como momentos mutuamente determinantes do movimento desigual e combinado do capital”, ou seja, essa falta de homogeneidade na economia capitalista “é um desfecho necessário do desdobramento das leis de movimento do próprio capitalismo” (MANDEL, 1982, p. 57).

Fica claro, portanto, que o desenvolvimento é desigual e combinado. Lowy (1995) demonstra que a lei do desenvolvimento desigual foi formulada por Lênin para analisar a primeira etapa da revolução russa de 1917. Contudo é Léon Trotsky que incluiu o termo combinado. Trotsky, além de dar nome a essa lei, foi o primeiro que a expôs em seu pleno significado. Para Lowy (1995) a teoria do desenvolvimento desigual e combinado “é uma tentativa de explicar estas “modificações” e, por consequência, de dar conta da lógica das contradições econômicas e sociais dos países do capitalismo periférico ou dominados pelo imperialismo” (LOWY, 1995, p. 73).

Na atualidade, a lógica capitalista, mantendo centro e periferia na busca de superlucros, também se estende para empresas mundiais, ou seja, além de países desenvolvidos investirem em países subdesenvolvidos para esse fim, as empresas também transferem suas produções para países ou regiões onde a garantia de superlucros pela utilização de mão de obra mais barata, capitais de baixo custo, isenções de impostos, dentre outros fatores, são atrativos. Conforme ocorre o esgotamento dessas vantagens, com a geração de ciclos de crises, a busca por novos locais para exploração ocorre.

Harvey (2013, p. 528) apresenta a compreensão do “inevitável desenvolvimento desigual do capital” a partir da busca pela superacumulação, o movimento de estender fronteiras ou buscar novas regiões a ser exploradas. Dessa forma, são derrubadas barreiras espaciais. “A organização geográfica do capitalismo internaliza as contradições dentro da forma do valor”. Os antagonismos entre centro e periferia, entre cidade e campo, entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, como vimos, não são impostos, nem de forma acidental, nem de forma unilateral, pelo contrário, são múltiplos os fatores que interferem nesse processo. São, como diz o autor, “produto coerente de diversas forças interligadas operando dentro da unidade geral do processo de circulação do capital”.

Em busca da superacumulação, os capitalistas procuram a expansão do valor por meio da exploração, não se importando com as consequências sociais que essa ação gera. Isso ocorre dentro de estruturas de desenvolvimento geográficos desiguais. Logo, ocorre a superacumulação e, na sequência são criadas condições que conduzem à desvalorização dos capitais individuais e também da força de trabalho, gerando crises.

Para o capital, quanto mais fronteiras geográficas ficarem abertas, mais facilmente são encontradas soluções para os possíveis problemas da superacumulação. A expansão geográfica facilita o deslocamento dos fluxos do capital e do trabalho de uma região para outra, ou se revertem, estimulando a desvalorização regional, de acordo com o interesse do capital.

Os países da América Latina “enquadram-se” como subdesenvolvidos, ou periféricos, e neles a dívida social vem se acumulando ao longo dos anos. Cabe, então aos governos dar respostas a essas questões. O imperialismo estabelece regras no jogo econômico e político, cabe a quem está subjugado cumpri-las. Tanto o Brasil como o Uruguai permanecem nessa condição desde o processo de ocupação econômica e domínio desses territórios latino-americanos pela Espanha ou Portugal até os dias atuais.

Em seguida apresentamos uma breve caracterização dos Estados em estudo, brasileiro e uruguaio, explicitando sua condição de colônias de países europeus que após a independência se tornaram países periféricos da América latina, evidenciando aspectos da formação da sua população e do desenvolvimento político e econômico.

### 1.3 FORMAÇÃO POLÍTICA E SOCIOECONÔMICA – CARACTERÍSTICAS DO ESTADO BRASILEIRO

O Brasil é o quinto maior país do mundo em área territorial, depois de Rússia, Canadá, China e Estados Unidos, e o terceiro maior da América, com uma área total de 8.515.767,049 de quilômetros quadrados. Ocupa uma vasta área ao longo da costa leste da América do Sul e inclui grande parte do interior do continente, compartilhando fronteiras terrestres com Uruguai, ao sul; Argentina e Paraguai, a sudoeste; Bolívia e Peru, a oeste; Colômbia, a noroeste e Venezuela, Suriname, Guiana e com o departamento ultramarino francês da Guiana Francesa, ao norte. Ele também engloba uma série de arquipélagos oceânicos, como Fernando de Noronha, Atol das Rocas, São Pedro e São Paulo e Trindade e Martim Vaz.

A história do Brasil inicia-se muito antes de sua ocupação econômica. Segundo Furtado (2000, p. 4), “o início da ocupação econômica do território brasileiro é em boa medida uma consequência da pressão política exercida sobre Portugal e Espanha pelas demais nações europeias”, ou seja, os dois países só tinham direito às terras se fossem efetivamente ocupadas. A partir da contestação das terras brasileiras pela Holanda, França e Inglaterra, coube a Portugal encontrar uma forma de utilização econômica das terras, para além da simples extração de metais preciosos. Uma das medidas políticas tomadas para isso foi a de iniciar a exploração agrícola, com a produção de cana de açúcar, fator fundamental em nossa história, pois parte da América passa a ser parte integrante da economia produtiva europeia, diferente do que ocorre na África e nas Índias Orientais, aspecto importante para Portugal, que se manteve como potência colonial da América<sup>25</sup>.

Prado Junior (2008) afirma que a conquista do Brasil por Portugal deriva do desenvolvimento do comércio continental europeu, que, além de terrestre, passa a ser

---

<sup>25</sup> O Império Colonial Português foi o primeiro império global da história, sendo considerado o mais antigo, realizando colonizações dos impérios coloniais europeus modernos desde o século V, abrangendo quase seis séculos de existência. Iniciando com a conquista de Ceuta, em 1415, até a devolução da soberania sobre Macau à China. Entretanto, somente no século XV Portugal se tornaria um império colonial. O império espalhou-se ao longo de um vasto número de territórios que hoje fazem parte de 53 diferentes países. <https://brainly.com.br/tarefa/5815666>.

marítimo, episódio da expansão comercial, e uma mesquinha navegação costeira e de cabotagem. O desenvolvimento comercial originou-se de empresas comerciais levadas a efeito principalmente pelos navegadores portugueses, mas também pelos espanhóis, holandeses e ingleses.

Assim, para a colonização e povoamento das terras brasileiras pelos europeus, que corresponde ao período de 1500 a 1533 aproximadamente, o rei oferece vantagens consideráveis aos doze interessados portugueses de pequena expressão social e econômica. A costa terrestre foi dividida em 12 setores lineares, chamados capitânicas que foram doadas aos titulares com a função de estabelecer povoados. O regime de posse da terra, de acordo com Prado Junior (2008), é de propriedade alodial e plena. Assim, inicia-se em nossa história a constituição de grandes latifúndios, estabelecendo a grande propriedade como o tipo de exploração agrária, fator que define até a atualidade a constituição de nossa política, economia e organização social, pois se instala no Brasil o trabalho escravo, com início do tráfico de negros africanos para operacionalizar a produção, uma vez que a experiência com a exploração e escravização indígena não obteve êxito. O tráfico de negros para o Brasil prolonga-se até o fim da era colonial.

A economia brasileira nesse período se distingue em duas atividades produtivas: a de grande lavoura, com abundância, grande atividade econômica, e a da subsistência que, mesmo assim, não dá conta de satisfazer as necessidades da grande maioria da população, que conhece a fome.

Após a Revolução Francesa em 1789, sob domínio de Napoleão Bonaparte, a França se envolve em guerras no continente europeu. Os exércitos franceses invadem Portugal, fazendo com que D. João e a família real viessem para o Brasil. A era colonial termina, de acordo Prado Junior (2008), em 1808 (embora oficialmente seja em 1822), quando o governo português se transfere para a colônia. Nesse momento, a população de origem europeia e africana era dispersa pela extensão geográfica, sendo de apenas 3 milhões de habitantes. O autor avalia que até esse período a economia brasileira era a exploração dos recursos naturais em proveito do comércio europeu, não se constituindo, dessa forma, uma economia propriamente nacional, com um organizado sistema de produção e distribuição de recursos para a subsistência da população, com a função de propulsionar e manter a economia em funcionamento. Todas as atividades realizadas giravam em torno do fim de fornecer ao comércio internacional produtos tropicais de alto valor mercantil, metais e pedras preciosas (PRADO JUNIOR, 2008, p. 103).

A partir dessa composição econômica do país, dá-se também sua formação social, caracterizada por uma pequena minoria de dirigentes brancos e pela grande maioria constituída de índios, negros africanos escravizados, cuja função era produzir açúcar, tabaco, algodão, café e minerais preciosos para o mercado internacional. O café foi a última grande produção, constituindo as três grandes aristocracias burguesas em nosso país: senhores de engenho, dos grandes mineradores e fazendeiros do café.

A independência do Brasil de Portugal ocorreu em 1822, segundo Fausto (2012, p. 112) ela se explica por um conjunto de fatores tanto internos como externos, mas, principalmente, pela ideia de defesa da autonomia brasileira, com ventos trazidos de fora, a partir da revolução liberal que irrompeu em Portugal em 1820 sendo um dos objetivos fazer com que o Brasil voltasse a ser seu subordinado. Nesse intuito, ocorreu uma reorganização política e administrativa nas capitânias, que passaram e se chamar províncias, e a solicitação do retorno de dom João VI a Portugal. Com sua partida, deixou em seu lugar o príncipe regente, seu filho Dom Pedro I.

Fausto (2012, p. 115) relata que, ao longo dos acontecimentos que resultaram na Independência, definiram-se correntes conservadoras e radicais do “partido brasileiro”, que defendia a princípio maior autonomia do Brasil em relação a Portugal, e desejava como forma de governo forma de governo a monarquia institucional, com representação limitada, para garantir a ordem e a estabilidade social, já que esse fora uma período de muitos movimentos e revoltas pelo interior do país, tanto antes, como no período após a independência e no período de sua consolidação, em especial o período de regência.

Após a independência, o próximo episódio relevante está relacionado à escravidão. Apesar de ter sido aprovada uma lei proibindo o tráfico africano em 07 de novembro de 1831, a abolição da escravatura só ocorreu em 13 maio de 1888. Precisamos compreender que se fez necessário resolver o primeiro problema ligado à questão, suprimir a importação de escravos, para depois abolir. A escravidão constituía-se na mola mestra da vida econômica do país, não se via outra possibilidade de mão de obra daquele momento.

Na sociedade colonial com suas classes sociais, as forças políticas e sociais estão em constante embate e violência e, vivem em contradições. De acordo com Nogueira (1998), o país desenvolve-se a partir de conciliações entre a cúpula do latifúndio escravista, e fica entregue à prevalência unilateral do poder executivo, que é dominado por um sistema político enrijecido, burocratizado e que não dá conta de responder aos movimentos nem da economia nem da sociedade.

Em 1890, segundo Fausto (2012) em censo realizado nesse período, a população brasileira era em torno de 14,333 milhões de pessoas: 42% de mulatos, 38% de brancos e 20% de negros. A população branca aumentou pelo ingresso de mais de 300 mil imigrantes europeus entre 1846 e 1875.

É importante reforçar que o processo de desenvolvimento econômico, até o século XX, caracterizou-se pelo latifúndio agrário, desenvolvido em ciclos econômicos, do açúcar (meados do século XVI e meados do XVIII), ciclo do ouro (final do século XVII e século XVIII) e ciclo do café (1800 até 1930).

Já no início da industrialização, na primeira metade do século XX, há um período da história que nos remete à lembrança do período de ditaduras no País. Faria e Marques (1982) relatam que, em 1891, iniciou-se um ciclo prolongado de instabilidade financeira, política e social que se estenderia até a década de 1920, mantendo o país assolado por diversas rebeliões, civis e militares. Finalmente em 1930 foi possível ao candidato presidencial derrotado nas eleições daquele ano, Getúlio Vargas, na esteira do assassinato de seu companheiro de chapa, liderar a Revolução de 1930, com o apoio dos militares, e assumir a presidência da república. Vargas e os militares, que deveriam assumir a presidência apenas temporariamente a fim de implementar reformas democráticas, fecharam o congresso nacional brasileiro e seguiram governando sob estado de emergência. Vargas e os militares lançaram mão de outro golpe de Estado em 1937 e estabeleceram uma ditadura de fato, o Estado Novo.

Nos anos de 1930, um novo sistema de poder é fundado no País, com o compromisso entre elites de industrialização, ocorrendo o esgotamento do antigo sistema oligárquico agroexportador, movimento que Fernandes (2005, p. 37) denomina de Revolução Burguesa, pois retrata a desagregação do regime escravocrata senhorial e o período de formação de uma sociedade de classes. Segundo o autor, caracteriza-se como um fenômeno estrutural, a partir de quatro fatores histórico-sociais: um processo político, a Independência; dois tipos humanos compostos por fazendeiros e imigrantes; um processo econômico que se expressa na mudança de padrão da relação dos capitais internacionais em relação à economia interna; e um processo socioeconômico que é a expansão e a universalização da ordem social competitiva (FERNANDES, 2005, p. 48).

O Estado brasileiro se caracteriza por um conservadorismo sociocultural e político, patrimonialista, com mandonismo oligárquico (tradicional e moderno) e autoritário. Os anos 1930 iniciam e mostram um novo regime de alianças com uma República que tem o Estado forte, contudo um povo fraco (NOGUEIRA, 1998).

Ammann<sup>26</sup> (2013) relata que os governos na década de 1940 contam com o programa de assistência técnica aos países pobres da ONU, e o Brasil tem firmado convênio com os Estados Unidos desde 1942, com incremento para a produção de gêneros alimentícios. Em 1945, o acordo sobre educação rural é prorrogado, o que prepara o caminho para a entrada do Desenvolvimento de Comunidade no país, visto pela ONU como uma medida para solucionar “o complexo problema de integrar os esforços da população aos planos regionais e nacionais de desenvolvimento econômico e social” (AMMANN, 2012, p. 48 e 49). Essa medida, atrelada a organismos multilaterais, tem interesse em expandir a ideologia do modo de produção capitalista nos países subdesenvolvidos, entretanto os documentos e produções da ONU apresentam uma visão acrítica, aclassista, apolítica.

Em 1945, a posição de Vargas tornou-se insustentável e ele foi rapidamente deposto por outro golpe militar. A democracia foi ‘restabelecida’ e o general Eurico Gaspar Dutra foi eleito presidente tomando posse em 1946. Tendo voltado ao poder democraticamente eleito no fim de 1950, Vargas suicidou-se em agosto de 1954, em meio a uma crise política. Vários governos provisórios breves sucederam-se nesse período. Em 1955, através de eleições diretas, Juscelino Kubitschek tornou-se presidente e assumiu uma postura conciliadora em relação à oposição política.

Juscelino Kubitschek, de acordo com a avaliação de Vieira (2015, p. 102), tinha um ideário baseado “na manutenção da ordem legal, na consolidação do regime democrático, no alinhamento com o denominado “mundo livre”, na inevitabilidade do auxílio do capital estrangeiro ao Brasil e no desenvolvimentismo”, tudo embalado com fé na grandeza do país no futuro. A política econômica desse período estava voltada para a aplicação de grandes capitais estrangeiros, o que, de certa forma, acaba restringindo a atuação do pequeno empresário brasileiro, o que impacta e consome a aliança interna que sustenta o governo.

O Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek é a combinação de recursos públicos e privados na implementação de seus projetos, contendo 30 setores prioritários, distribuídos entre energia, transporte, alimentação, e a grande maioria em metas para a indústria de base. Esse programa, de acordo com Vieira (2015), com o apoio da aliança política do governo, constitui-se numa resposta brasileira às propensões do capitalismo naquele momento. O desenvolvimentismo materializa-se através do compromisso bancário do país no estrangeiro.

---

<sup>26</sup> Para maiores informações, consultar AMMANN, Safira Bezerra. Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil. 12. ed.- São Paulo: Cortez, 2013.

Jânio Quadros, eleito em 1960, renunciou em 1961, menos de sete meses após assumir o cargo. Governo cuja impopularidade foi a grande característica tinha também um tom moralizante e uma problemática política internacional. Gerou desgosto na pequena burguesia, ofertou uma política anti-inflacionária que prejudicou os trabalhadores.

É importante lembrar um episódio na história que tem influência nas futuras articulações e composição política não só do Brasil, como nos demais países da América Latina, a Revolução Cubana comandada por Fidel Castro. Cuba passa a inclinar-se ao socialismo comunista a partir da convicção ideológica de suas lideranças, e também pelos embargos norte-americanos que passa a sofrer. Dessa forma, a ameaça comunista passa a se reestabelecer no mundo, e a preocupação dos países imperialistas de que pudesse triunfar nos países sul-americanos era grande. Jânio Quadros esteve em Cuba em 1960, expressando simpatia pelo regime, condecorando Che Guevara com a Ordem do Cruzeiro do Sul. Esse ato não significou intenção de demonstrar apoio ao comunismo, entretanto causou fúria nos conservadores (FAUSTO, 2012).

Os governos das décadas de 1950 e 1960 promoveram várias medidas com o objetivo de incentivar o desenvolvimento econômico, com ênfase na industrialização. O nacional-desenvolvimentismo sintetiza uma política que combina o Estado, a empresa privada nacional e o capital estrangeiro com intenção de promover o desenvolvimento. A presença efetiva na forma de assistência técnica e recursos financeiros advindos de empréstimos, principalmente dos Estados Unidos, é fator determinante na realidade do País. Através do Desenvolvimento de Comunidade era reproduzida a ideologia, que pretendia remover obstáculos à expansão do capitalismo, aumentar a produtividade, modernizar técnicas de produção e a exploração da força de trabalho, principalmente no meio rural.

O período é marcado também por grande instabilidade política, grandes movimentos sindicais e operários como, por exemplo, as greves, além do surgimento de partidos de esquerda, como o Partido Comunista do Brasil em 1961. Ao mesmo tempo ocorre no interior das Forças Armadas mudanças que consistiam na “formulação de uma nova doutrina elaborada pelos militares com a Guerra Fria e ganhou contornos mais nítidos após a ascensão de Fidel Castro ao poder” (FAUSTO, 2012, p. 385), pois demonstrava a guerra revolucionária entre dois grandes blocos de potência: EUA (capitalista) e Cuba (comunista), por isso as forças armadas deveriam estar atentas ao que ocorria no mundo, e tinham o papel de garantir a segurança e o desenvolvimento da nação. Ora, se o Brasil recebia o apoio de uma dessas potências, os Estados Unidos, deveria se armar contra a proposta ideológica da outra potência,

Cuba. Assim nascia a doutrina da segurança nacional, gerada no interior da escola Superior de Guerra, fundada no Brasil com assistência de conselheiros franceses e norte-americanos (FAUSTO, 2012). Esse órgão juntamente com o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) definiram linhas de um regime político que poderia impedir a subversão, além de garantir o desenvolvimento econômico.

Vieira (2015) relata que os governos de Jânio Quadros e João Goulart representaram dois momentos distintos da expansão do capitalismo, entendida como desenvolvimento. Em razão das contradições socioeconômicas daquele período herdadas pelo governo JK, seus governos foram bastante conturbados. Após a renúncia de Jânio Quadros em 1961, seu vice-presidente, João Goulart, assumiu a presidência, mas suscitou forte oposição política e foi deposto pelo Golpe de 1964 que resultou em um regime militar.

O novo regime destinava-se a ser transitório, mas, cada vez mais fechado em si mesmo, tornou-se uma ditadura plena com a promulgação do Ato Institucional Nº 5 em 1968<sup>27</sup>. A exemplo de outros regimes ditatoriais na história, o regime militar brasileiro atingiu o auge de sua popularidade num momento de alto crescimento econômico, que ficou conhecido como "milagre econômico", momento que coincidiu com o auge da repressão.

O regime foi autoritário, pondo fim ao populismo, entretanto os sindicatos não foram destruídos. Em relação à economia, continuaram a ser realizados empréstimos externos e o estímulo ao capital estrangeiro que continuou a promover o desenvolvimento econômico.

Em 1979 foi aprovada a Nova Lei Orgânica dos Partidos, extinguindo o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) que se transformou em Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e a Arena, que se transformou em Partido Democrático Social (PDS). Surgiram novos partidos, como o Partido dos Trabalhadores (PT), que se propunha a representar interesses de camadas mais amplas, como os assalariados, com base num "programa de direitos mínimos e transformações sociais que abrissem caminho ao socialismo". O partido estabeleceu laços íntimos com o sindicalismo do ABC<sup>28</sup>, com destaque à figura do líder Lula (FAUSTO, 2012).

---

<sup>27</sup> Ato Institucional Nº 5, AI-5, baixado em 13 de dezembro de 1968, durante o governo do general Costa e Silva, foi a expressão mais acabada da ditadura militar brasileira (1964-1985). Resume-se em um elenco de ações arbitrárias. O ano de 1968 ficou marcado na história como um momento de grande contestação da política e dos costumes. O movimento estudantil desponta, o radicalismo jovem pode ser bem expresso no lema "é proibido proibir", intensificaram-se os protestos mais radicais, especialmente o dos universitários, contra a ditadura. A Igreja começava a ter uma ação mais expressiva na defesa dos direitos humanos, e lideranças políticas cassadas continuavam a se associar visando a um retorno à política nacional e ao combate à ditadura.

<sup>28</sup> ABC é uma região tradicionalmente industrial do estado de São Paulo, faz parte de sua Região Metropolitana, porém com identidade própria. A sigla vem dos nomes das cidades, que originalmente formavam a região, sendo: Santo André (A), São Bernardo do Campo (B) e São Caetano do Sul (C).

Na década de 1980, acontece em São Paulo a primeira Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT). Nessa se definiram duas correntes, a primeira próxima ao PT, com uma linha reivindicatória agressiva, mobilizando os trabalhadores, com núcleo no sindicalismo do ABC, transformando-se em Central Geral dos Trabalhadores (CGT) em 1986. À segunda vinculou-se a Central Única de Trabalhadores (CUT) em 1983 (FAUSTO, 2012).

Nesse momento, vários partidos políticos, entre eles o PT passaram a participar do movimento pelas ‘diretas já’, tendo a participação de sindicatos e a população de forma geral. Após o movimento popular das Diretas Já, os civis voltaram ao poder em 1985 inaugurando a chamada Nova República. Paulo Maluf, era o candidato, Tancredo Neves venceu, no entanto, não assumiu o cargo devido à morte decorrente de uma grave doença. Seu vice, José Sarney, assumiu a presidência.

No processo de redemocratização, é instalada em 1987 a Assembleia Nacional Constituinte, a nova Constituição Federal é aprovada em 1988. Houve mobilização de partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, órgãos de representação de profissionais, como dos assistentes sociais, e a própria população, discutindo e enviando sugestões para o texto constitucional, para que se tornasse a Constituição Cidadã, consolidando um regime democrático, além de garantir no texto constitucional direitos dos cidadãos.

Contudo, nos anos 1990, o País também inicia um processo de implementação de reforma, que ideologicamente caminha na perspectiva de um Estado mínimo (mínimo para o social e máximo para o capital), denominado ‘Estado social-liberal<sup>29</sup>’. O principal desafio era do ângulo político, encontrar meios de materializar os direitos previstos na CF de 1988, além de integrar o Brasil à economia global, uma vez que era das economias mais fechadas do mundo capitalista (FAUSTO, 2012).

Simionatto (2004) afirma que a política está “revestida do enganoso discurso de que é “social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico” e “liberal” porque usará os controles do mercado e menos controles administrativos, o que significa realizar serviços sociais através de organizações públicas não estatais. Iniciou a mercantilização dos direitos sociais, e não a sua defesa.

---

<sup>29</sup> O Estado Liberal se caracteriza, principalmente, pela separação entre Estado e economia e tenta reduzir a política à chamada sociedade política, e despolitizar as relações econômicas e sociais. TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. In. LAURELL, Asa C. (org). Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997

Os anos 1990 e início dos anos 2000 estão repletos de desigualdade, pobreza, alta inflação, estagnação econômica, descontentamento popular, o que gerou muitas manifestações. Neste cenário o PT, através de seu candidato Lula, concorre a três eleições consecutivas em 1989, 1994, 1998, entretanto não se elege, mas traz a esquerda para o cenário como protagonista, não somente por motivo eleitoral, mas por seu posicionamento e iniciativas em movimentos contra as privatizações e articulação com movimentos sociais e sindicatos.

Nas eleições de 2002, mais de 52 milhões de brasileiros elegem Lula presidente, como a pessoa capaz de estabilizar, pactuar e consensuar os diferentes interesses. Lula representava mudança (FAUSTO, 2012).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, constituição vigente, estabelece em seu Art. 1º que o Brasil é Estado Democrático de Direito, isso significa que é caracterizador do Estado Constitucional, que o Estado se rege por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, o voto é secreto e obrigatório. Em linhas gerais, esse modelo de Estado pode ser compreendido como governo do povo, garantido por condições e limitado por leis e pelo direito, cuja finalidade principal é concretizar os interesses da coletividade.

Segundo a Constituição Federal de 1988, o poder executivo tem como função precípua a prática dos atos de chefia do Estado, de governo e de administração. A chefia do Poder Executivo foi confiada pela Constituição Federal do Brasil ao Presidente da República, a quem compete seu exercício, auxiliado pelos Ministros de Estado. Dessa forma orienta as decisões gerais que serão implementadas pela administração da máquina administrativa.

Leite (2011) afirma que temos no Brasil um sistema puro e acentuado de separação de Poderes, cada qual com funções definidas e sem que um Poder interfira no outro, mantendo a independência e a harmonia entre eles conforme estabelecido no Art. 2º da Constituição Federal.

De acordo com o Art. 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Fica estabelecido ainda que “os Territórios Federais integram a União.” Os estados e municípios possuem autonomia legislativa e tributária.

O Brasil é uma república federativa formada pela união de 26 estados federados, divididos em 5570 municípios, além do Distrito Federal. Os municípios são uma

circunscrição territorial dotada de personalidade jurídica e com certa autonomia administrativa, sendo as menores unidades autônomas da Federação. Os Estados brasileiros são: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

Na ordem social, mais especificamente na seguridade social, está estabelecido o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. Desta forma são constituídos conselhos, efetivando a participação prevista na Constituição Federal.

A população do Brasil, conforme censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE<sup>30</sup> em 2010, foi de 190.732.694 habitantes. Segundo estimativa do IBGE divulgada no Diário Oficial da União, com data de referência de 1º de julho de 2017, a população é de 207.660.929 habitantes. É o quinto país mais populoso do planeta. No censo de 2010, 47,51% da população (cerca de 90,6 milhões) se autodeclararam como brancos, 43,42% (cerca de 82,8 milhões) como pardos (multirracial), 7,52% (cerca de 14,4 milhões) como negros; 1,1% (cerca de 2,1 milhões) como amarelos e 0,43% (cerca de 821 mil) como indígenas, enquanto 0,02% (cerca de 36,1 mil) não declararam sua raça.

Vimos que o Brasil nasceu sob a égide da expansão dos estados nacionais europeus e funcionou por mais de três séculos como reserva patrimonial, base comercial, além de um terreno de operação de força de trabalho compulsória. Desde sempre sua história, sua evolução está marcada pela questão externa. Vimos que até o século XX sua economia é primária ou agroexportadora.

Celso Furtado alertou que a história desse país poderia ser reorganizada, se conseguisse deixar de ter comando externo. Para tanto, precisaria adotar o planejamento como elemento primordial do Estado, além de reforçar as instituições da sociedade civil. Essas medidas nunca foram tomadas. Os anos 1990 materializam o contrário, com a implantação de medidas acordadas pelo Consenso de Washington.

As características do Estado de hoje, como vimos, são consequências históricas de um Estado oligárquico, patrimonial e autoritário. Tivemos a possibilidade de ruptura com

---

<sup>30</sup> <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/13937-asi-censo-2010-populacao-do-brasil-e-de-190732694-pessoas.html>.

governos autoritários, de direita, quando em 2002, elege um governo de centro-esquerda e/ou democrático popular. Em certa medida houve ampliação do Estado como um espaço de disputas, em que avanços foram alcançados, sendo um deles a implantação da Política Nacional de Assistência Social como veremos mais adiante. Entretanto, não houve ruptura em relação a suas características iniciais: conservador e dependente.

#### 1.4 FORMAÇÃO POLÍTICA E SOCIOECONÔMICA – CARACTERÍSTICAS DO ESTADO URUGUAIO

O Uruguai é um país com 176.214 km<sup>2</sup> de área territorial e 142.199 km<sup>2</sup> de águas jurisdicionais e pequenas ilhas pluviais. É o segundo menor país soberano na América do Sul (depois do Suriname) e o terceiro menor em território (Guiana Francesa é o menor. Tem um litoral de 660 quilômetros de extensão. É muito menor em extensão que o Brasil.

Colonizado oficialmente pelos espanhóis, o registro da história do Uruguai inicia-se com a chegada dos primeiros europeus à área no início do século XVI. Houve divisão do atual território, tanto a Espanha como Portugal procuraram colonizar o futuro Uruguai. Novamente teremos que nos reportar aos desdobramentos políticos, militares e econômicos da Europa, após a Revolução Francesa de 1789 para compreender essa questão. Segundo Prado e Pellegrino (2014), a Espanha nesse período é aliada “natural” da França, pois as coroas pertenciam à dinastia dos Bourbon. Entretanto, com a execução de Luís XVI, feita pelos jacobinos em 1793, toma uma posição diferenciada e entra em guerra com a França. Outro fator determinante para o enfraquecimento da coroa espanhola são as disputas entre Carlos IV e seu filho Fernando, o que fragiliza o poder real.

De acordo com as autoras, o desfecho desse conflito foi a abdicação da coroa de Carlos em favor de seu Filho Fernando. Ao mesmo tempo as tropas francesas estão no território espanhol norte. Napoleão convida pai e filho para discutir e resolver a situação entre os dois países, momento em que aprisiona Fernando VII no castelo Valençai em 1808, e nomeia José Bonaparte, seu irmão, para o trono espanhol.

A agitação política causada pelo aprisionamento de Fernando VII começa a se espalhar pelas colônias, principalmante pelo juramento de fidelidade ao rei cativo, ou a José Bonaparte. Outra questão era a proposição de iniciativas da instituição do livre-comércio, que foram rapidamente reprimidas pelas autoridades espanholas. Outro fator que continuou com os movimentos de independência foram as reformas propostas pelos reis da dinastia dos Bourbon, principalmante por Carlos III, que governou entre 1759 e 1788. Essas reformas

visavam, segundo Prado e Pellegino (2014), à modernização da Espanha e de suas relações com as colônias, e à área da economia, implanatando um modelo mais eficaz de taxaço, amplinado a arrecadaço de impostos, além da instauraço de regras mais brandas em relaço ao comércio da América com a metrópole.

Segundo Donghi (1975), as reformas deram maior margem de autonomia à economia das Índias, e as colônias sentiram-nas com maior dureza, pois a metrópole reservava para si uma margem de lucros imensa. A luta por independência seria uma luta por um novo pacto colonial, garantindo acesso amplo ao mercado ultramar e cota reduzida de preços aos produtos.

A coroa espanhola, para melhor controlar o vasto território da América do Sul, que contava com o Vice-Reinado do Peru, cria mais dois, o de Nova Granada e do Rio da Prata, em 1776, e a cidade de Buenos Aires é feita capital. Esta administrou o território que compreendia o atual Paraguai, parte da Bolívia, disputando permanentemente o Uruguai com a Coroa Portuguesa, principalmente por conta da extraço e venda (muitas vezes o comércio era clandestino) da prata de Potosi, do alto Peru, atual Bolívia. No território oriental do Rio da Prata, segundo Donghi (1975), em 1680, é fundada a Colônia de Sacramento, parte do futuro território uruguaio. Dessa forma, no início do século XIX, entre os anos 1808 e 1824, o imenso Império Espanhol na América do Sul desmorona, surgindo novos Estados independentes.

Contudo, dentro dos vice-reinados não há uma relação tranquila, há disputas internas e externas, e revoluções explodem em todo o território. Em 1806 a capital do vice-reinado do Rio da Prata é conquistada pelos ingleses de surpresa, apesar de Buenos Aires ser um dos centros militares mais importantes da América espanhola. A Inglaterra passa a explorar os metais preciosos, entretanto logo a Espanha conquista de volta seu território.

Em 1810, inicia-se uma revolução na Banda Oriental, em Montevideu, que desencadeará, após disputas entre as coroas portuguesas e espanholas em vantagem para o Brasil, que herda de Portugal uma província, nada dócil, a Cisplatina, que é formada por antigos territórios espanhóis. A guerra resulta na independência do Uruguai, que se torna nação independente em 1828, a partir da arbitragem da Grã-Bretanha.

Em 1814, os exércitos de Napoleão são derrotados e Fernando VII retoma a coroa espanhola, tenta não perder suas colônias e envia uma grande expediço para derrotar os rebeldes americanos em Caracas. A violenta repressão aos rebeldes, com muitos

fuzilamentos e prisões, provoca muitas insatisfações nas colônias, desencadeando as independências.

De acordo com Filgueira (1994, p. 16), a economia do Estado Uruguaio se estabelece a partir da exportação de bens primários, essencialmente a pecuária, com incipiente indústria doméstica. Essa característica tem reflexos importantes em relação ao emprego de mão de obra escrava, pois é bem menor do que se houvesse grandes lavouras produtivas. Impacta também na composição étnico-racial e social desse país.

De acordo com Bucheli e Cabela (2006), não há números exatos sobre o contingente de africanos que foram compulsivamente transferidos para o território uruguaio sob o regime de escravidão. Estimativas recentes oferecem dados aproximados a 45.000 africanos adentrados no país entre 1740 e 1810 pelos portos de Montevideu e Buenos Aires. Em 1819, estima-se que a população escrava de Montevideu representou 25% do total da população. A abolição da escravatura ocorreu em 1842, simultânea ao início da Grande Guerra, e muitos escravos foram incorporados como soldados para defender o governo.

Montevideu, capital do Uruguai, cresce a partir da intensificação do fluxo migratório entre 1860 e 1889. Em 1919 de acordo com Filgueira (1994, p. 27), havia no Uruguai 1.290.000 habitantes, estando meio milhão de pessoas ativas economicamente, registradas pela *Inspección General del Trabajo*, 37.000 somavam os trabalhadores de estabelecimentos comerciais e industriais. Em 1927, a população chegava a 1.450.000, e ampliava para 100.000 os trabalhadores registrados oficialmente, a grande maioria em pequenos estabelecimentos comerciais e industriais, pois somente 4 de um total de 12.749, contratavam mais de 2.500 trabalhadores.

Filgueira (1994) avalia que a conformação durante 30 anos, no começo do século, de uma matriz de poder político e social baseou-se em recursos aportados por produtores rurais e latifundiários, que praticavam de forma primitiva as fontes de recursos, o mesmo ocorreu com os setores empresariais exportadores. O autor faz menção a um Estado incapaz de desenvolver economicamente o país naquele momento

Su administrador era un estado con alto grado de ingerencia y regulación en la actividades económicas. Intervino directamente, através de la creación de empresas estatales, o promoviendo una industria doméstica de pequeña escala, y con fuerte acción en la conformación de la estructura social por la vía de redistribución del ingreso (FILGUEIRA, 1994, p. 30).

O autor avalia que o país não avança e complementa que a classe política crescente e profissionalizada conduzia o processo para a construção de uma classe média.

De acordo com Lanzaro (2003), o sistema partidário uruguaio é originalmente um sistema bipartidário com uma história de 150 anos e um alto grau de institucionalização. Experimentou um período de dificuldades durante a década de 1930 e uma grande crise nos anos 60, que terminou num rompimento da democracia. Nas décadas seguintes, tanto os partidos como o sistema partidário recuperaram seu papel e sua centralidade. Isso possibilitou a restauração da democracia após mais de dez anos de ditadura e uma agenda de reformas estruturais. Todos os partidos são perpassados pelas tendências neoliberais, mas, devido à competição política, as reformas têm uma inclinação gradualista e moderada, que põe limites à liberalização e mantém, em boa medida, a centralidade do Estado.

Assim, os partidos uruguaioes sofreram uma espécie de transição com duas dimensões. A primeira é um realinhamento do sistema partidário, do bipartidarismo tradicional para um multipartidarismo moderado. Como resultado do desenvolvimento da frente política de centro-esquerda, é criado em 1971 o *Partido Frente Amplio - PFA*, a partir da união dos partidos (socialistas, comunistas, democratas cristãos) que também se uniram com grupos independentes e com frações dos partidos tradicionais. Essa frente desafia o *Partido Colorado - PC* e o *Partido Nacional - PN*, que também tendem a formar um bloco político. A segunda é que são produzidas mudanças substanciais nas funções dos partidos, em sua organização e estratégias políticas.

Em consequência da competição centrífuga, do distanciamento ideológico e de oposições radicais, o Uruguai entrou em um pluralismo polarizado, que desembocou no golpe de 1973 e na ditadura militar, da qual o país só sairia em 1985. Prado e Pelegrino (2014) relatam que a instauração de um regime autoritário no Uruguai ocorreu com a destituição do cargo do presidente Juan María Bordaberry em 1973, no último ano de seu mandato. As forças armadas se mantiveram no comando político até 1985.

Ainda segundo Lanzaro (2003), o *Partido Frente Amplio* se torna força hegemônica de oposição e consegue uma notável ascensão eleitoral a partir de 1999. Isso se explica pelo seu desenvolvimento como partido “*catch-all*” e “eleitoral”, mantendo boa relação com sindicatos e movimentos sociais, além de sua estrutura de “partido de coalizão”, unificando todos os grupos de esquerda, além de sua estratégia oposicionista contra a liberalização e as privatizações, em defesa da tradição estadista.

Em relação às reformas, elas já se fizeram presentes desde os anos 1980. O documento *La Reforma del Estado en el Uruguay*, de 1988, indicava o perfil que se desejava para o século XXI, com os seguintes pressupostos de acordo com Simionatto (2004, p. 32): governabilidade, democratização da sociedade recuperando a participação da sociedade civil, execução de políticas sociais diante da crise para saldar a dívida social com a sociedade, revisão do perfil organizacional com uma ampla política de descentralização, revisão da política de pessoal, ou seja, do funcionalismo público.

No Uruguai, os partidos se reconstituíram como principais atores da transição democrática. Com o término da ditadura, eles enfrentaram os desafios dos processos de reformas estruturais, que, de acordo com Lanzaro (2003), alteraram o modelo de desenvolvimento predominante durante a maior parte do século XX, provocando mudanças significativas no desenho político e no próprio sistema partidário. O bloco dos partidos tradicionais *PC* e o *PN* tomaram a iniciativa de levar a cabo a transição liberal, promovendo a reforma política, estatal e econômica por meio das ações de governo, do debate ideológico e das campanhas eleitorais. Ocorreram, então, ajuste fiscal, privatização, mudanças nas funções do Estado e liberalização econômica, com novas formas de regulação da economia e da sociedade. Houve grande competição entre partidos e entre frações de partidos, que envolveu os setores modernizadores e conservadores.

Os aspectos que aparecem no governo referem-se à mudança basicamente de governança e governabilidade, ou seja, desde aspectos amplos de estrutura política e econômica a aspectos que dizem respeito ao *modus operandi* do Estado. As reformas geraram descontentamento na população e, nessa perspectiva, a oposição de esquerda crescia no país.

De Martino, Ortega e Lema (2007) contextualizam a reforma no anos 1990, quando se processa a Reforma da Administração com o objetivo de modernizar o Estado. Em relação às políticas sociais, isso não resultou em eficiência, mas gerou dúvidas e desconfianças variadas. O *PFA* mostrou-se capaz de tirar vantagem desse momento de descontentamento, usou a evolução política de forma proveitosa, tornou-se um partido exitoso, com expansão eleitoral, e alimentou expectativas de que poderia conquistar o governo nacional.

Lanzaro (2003) afirma que a convocatória do *PFA* diversificou-se, e sua condição de partido de integração garantindo uma forte fraternidade com o movimento operário, deu lugar a uma política dos cidadãos e a um novo perfil popular. Mesmo com o novo perfil, manteve os laços com os sindicatos, conflitantes em alguns momentos. Cultivou também sua imagem de esquerda social, mediante discurso e por meio de redes de relações com grupos velhos e

novos, com grande capacidade de articulação. Esses foram os elementos fundamentais para alcançar o governo nas eleições de 2004, mantendo-se no poder, agora em sua terceira gestão, até 2020.

Foi durante a primeira gestão do PFA que se aprovaram os *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social – PANES* e *Plan de Equidad*, marcos da proteção social não contributiva no país como veremos mais adiante. Essa proposta foi elaborada por militantes do partido, dentre eles assistentes sociais.

Nos países da América Latina incorporou-se o sistema de governo presidencial, logo após a independência da Espanha e Portugal no século XIX. Entretanto, o Uruguai, e alguns outros países, introduziram alguns institutos próprios do sistema parlamentar. De acordo com Leite (2011), nesse caso, ocorre a interferência do referendo ministerial nos decretos e resoluções expedidos pelo Presidente da República, a interpelação dos Ministros pelas Câmaras do Poder Legislativo e o pedido de dados informativos do legislativo para o Poder Executivo.

A República Oriental do Uruguai consagrou como sistema de governo o presidencialismo somente através de sua atual *Constitución de la República Oriental del Uruguay* vigente desde 1967, com as reformas introduzidas pela reforma constitucional de 1997. A atual constituição consagrou um sistema de governo Presidencial atenuado ou um semi presidencialismo, em que o Poder Executivo é exercido em conjunto com os Ministros e com o Conselho de Ministros, como podemos verificar no Art. 149 a 168 da Constituição Uruguaia. Outra característica diferenciada é que a Câmara de Senadores também é integrada pelo Vice Presidente da República, que tem voz e voto, sendo ele o Presidente da Câmara de Senadores e também da Assembleia Geral, composta também pela Câmara de Representantes. O tempo de gestão é de 5 anos naquele país.

No Uruguai, o Poder Executivo, no seu regime constitucional, não é o único órgão que exerce a função administrativa, que é também exercida pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário, pelo Tribunal do Contencioso Administrativo, pela Corte Eleitoral, pelo Tribunal de Contas, pelos entes autônomos, pelos serviços descentralizados e pelos governamentais. O Poder Executivo tem ainda assegurado pela Constituição o exercício de outras funções jurídicas do Estado, como, por exemplo, sua participação no exercício da função legislativa e na função jurisdicional. Dessa forma, o Poder Executivo se estrutura com base no sistema centralizado, e os diferentes órgãos que o integram estão submetidos a uma hierarquia. Os órgãos que integram o Poder Executivo são os seguintes: A Presidência da República, os

Ministérios e os órgãos assessores que são os Escritórios de Planejamento e Orçamento e o Escritório Nacional de Serviço Civil (CORREA FREITAS apud LEITE, 2011).

De acordo com a autora, o sistema de governo é mais atenuado e a separação entre os Poderes é menos rígida, apesar de possuírem funções preestabelecidas na Constituição que não os deixa totalmente independentes. O Presidente da República também exerce a função de Chefe de Estado e Chefe de Governo, contudo a responsabilidade administrativa da Nação é dividida com os Ministros de Estado. Outra característica é que nem todos os atos administrativos podem ser emanados pelo Presidente. Existem atos que precisam ser referendados pelo Conselho de Ministros, que é composto pelos chefes dos respectivos ministérios ou por seus substitutos. Esse conselho pode e terá competência exclusiva em todos os atos de governo e administração sobre questões de suas respectivas pastas. De acordo com o Art. 181, os ministros devem fazer cumprir a Constituição, submeter para aprovação decretos, normativas e resoluções necessárias para a execução da política relativa a sua pasta, entre outras atribuições.

O Governo e a Administração dos Departamentos, que correspondem aos estados brasileiros, com exceção dos serviços de segurança pública, serão exercidos por um Conselho Departamental e um Intendente e a sua sede será na capital. O Conselho Departamental exercerá as funções do legislativo e de fiscal do governo departamental.

A República Oriental do Uruguai é um Estado unitário e sua estrutura administrativa é constituída de 19 departamentos: Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colônia, Durazno, Flores Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideu (capital), Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó e Treinta y Tres. Em setembro de 2009, o Uruguai aprovou a “Lei de Descentralização Política e Participação Cidadã”, Lei Nº 18.567, por meio da qual modificou sua estrutura estatal, composta pelo âmbito nacional e departamental desde que se estabeleceu como Estado independente, e instituiu o município, um terceiro nível de governo e de administração. Dessa forma, em cada um dos 19 departamentos, foram criados municípios de acordo com regras estabelecidas em lei. Em maio de 2010, os cidadãos uruguaios foram às urnas para eleger autoridades locais e instalar os municípios, experiência inovadora no ordenamento jurídico daquele país, que até então apresentava apenas a instância nacional e departamental.

O nível local ou municipal está inscrito na pessoa jurídica do governo departamental já que os órgãos locais dependem em sua criação e função legislativa e jurisdicional do governo departamental. A descentralização é máxima, dado que compreende os níveis

político, financeiro e administrativo. A forma de governo é democrático-republicana. Cada departamento tem autonomia na gestão.

Entre os países latino-americanos, o Uruguai destaca-se pelo constante emprego de mecanismos de participação popular, além do voto, secreto e obrigatório. A ordem constitucional uruguaia de 1967 reconhece a existência de dois instrumentos de democracia direta, a iniciativa popular e o referendo.

Segundo dados de 1996<sup>31</sup>, a população negra representava 5,9% da população urbana total do país, pouco mais de 160.000 pessoas, enquanto a população indígena e amarela representava 0,4% do total população. A composição genética do Uruguai é principalmente europeia, mas com contribuição indígena e significativa contribuição africana. A contribuição indígena no Uruguai foi estimada em 10%, em média, para a população inteira. Esse número sobe a 20% no departamento de Tacuarembó e desce a 2% em Montevideú.

Na atualidade, segundo os resultados do censo de 2011, a população uruguaia estava em 3.286.314 habitantes<sup>32</sup>. As sucessivas ondas migratórias que viveram no país têm conformado a população atual, composta principalmente de espanhóis, seguidos por italianos e com um importante número de franceses, alemães, portugueses, britânicos, suíços, russos, polacos, africanos, entre outros.

Verificamos que a trajetória política e a formação do Estado uruguaio, mesmo sendo centralizador, passando por período de ditadura, após a redemocratização, nos anos 2000 teve a mudança de direção política com a ascensão ao governo de um partido de centro-esquerda. É fundamental avaliar que avanços foram possíveis desde quando está no governo nacional, e em que medida esse sistema mantém sua vigência. Nessa perspectiva, a trajetória dos partidos de centro-esquerda e/ou democrático populares que chegaram ao poder no Brasil e no Uruguai proporciona um ponto de referência significativo.

Podemos fazer um rápido resumo em relação à formação sociohistórica dos dois países. De acordo com Donghi (1975, p. 44 e 45), no Brasil, diferentemente do restante da América Latina, existe um amplo setor agrário cuja produção dirige-se para ultramar, setor controlado por uma classe hegemônica de grandes proprietários de terra. Portugal tem estruturas econômicas mais frágeis que a Espanha e não segue uma política tão precisa e com o mesmo poder de determinação em suas colônias. A colônia brasileira era muito maior que a

---

<sup>31</sup> INE- Instituto Nacional de Estadística – 1998. Acesso em 05.06.2018. [http://www.ine.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=0d5d2e5d-898c-49f6-8465-c3a5b606a284&groupId=10181](http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=0d5d2e5d-898c-49f6-8465-c3a5b606a284&groupId=10181).

<sup>32</sup> <http://www.ine.gub.uy/web/guest/censos-2011>.

metrópole portuguesa, e isso se refletiu nas relações sociais. Somente muito mais tarde houve uma administração colonial comparável, em coesão, à da América espanhola, que existe desde a segunda metade do século XVII. Assim, “não existe aquele sólido ponto de apoio para as forças que asseguram a união econômica entre a metrópole e a colônia”. Isso se expressa na soberania dos territórios conquistados pelos portugueses. No Brasil primitivo, as capitânicas, eram um “conjunto de estabelecimentos comerciais privados sobre a costa americana”, cuja transformação em colônia foi mais lenta que o restante da América Latina.

Por esse motivo, no Brasil, a classe dominante dispõe de um poder central que se constitui de forma fraca e elabora táticas adequadas a essa debilidade, através de choques armados inter-regionais, diante dos quais o poder real se comporta como árbitro bastante tímido.

Outro elemento de análise importante, é de que no Brasil, a Igreja era parte das classes dominantes locais. Donghi (1975, p. 45) avalia que talvez nisso residisse o segredo da sobrevivência da unidade brasileira, muito mais extensa que a do Uruguai, que é explicada pela ausência de uma crise profunda da velha ordem administrativa colonial, que ocorreu lentamente, mas sem interrupções. Na América espanhola, a propriedade da terra e a riqueza nem sempre estiveram ligadas, por esse motivo muitas vezes faltou um poder central como ocorreu no Brasil, além de a Igreja não fazer parte das classes dominantes.

De acordo com Filgueira (1994), a economia do Estado Uruguaio se estabeleceu a partir da exportação de bens primários, essencialmente a pecuária, com incipiente indústria doméstica. Essa característica tem reflexos importantes e novamente o diferencial do Brasil, pois o emprego de mão de obra escrava é bem menor do que nas grandes lavouras brasileiras. Esse fator influenciou de forma diferenciada na composição étnico-racial e social dos países.

## 1.5 SISTEMAS, FORMAS E REGIME DE GOVERNO E DE ESTADO NOS PAÍSES EM ESTUDO

Desde a origem do Estado, do desenvolvimento das sociedades, houve a necessidade de regular a convivência. Surge, então, o direito constitucional para reger o Estado enquanto Poder, estabelecendo as regras estruturais, organizacionais, o modo de aquisição do poder político, suas limitações, os direitos e garantias fundamentais de seus povos. O Direito traduz a realidade histórica dos povos, ordenando suas condutas através da norma, formando o sistema jurídico, assim cada Estado tem sua constituição, que estabelece a forma de como o Estado deve agir, portanto a Constituição apresenta um modelo de Estado e de sociedade.

De acordo com Leite (2011), o constitucionalismo originou-se formalmente com a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, e da Constituição Francesa de 1791. Essa é a fonte normativa para os países, que, de acordo com suas realidades, elaboraram suas próprias constituições.

A constituição de um Estado é definida como a lei fundamental e suprema do Estado. Nela estão estabelecidas normas referentes à estruturação do Estado, a formação dos poderes políticos, forma de Governo, divisão de poderes, direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, além de outras previsões, de acordo com a história e os costumes da população de cada país. A maioria dos países adotou em suas constituições a forma tripartida de divisão de poderes do Estado, ou seja, o governo é uno, mas se divide em três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, e esses órgãos são independentes e harmônicos entre si.

O Sistema de Governo é definido como o modo como se relacionam os Poderes dentro de um Estado, especialmente o Executivo e o Legislativo. De acordo com Silva (2006), sistemas de governo são técnicas que regem as relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo no exercício das funções governamentais. O modo como se estabelece esse relacionamento pode ser de maior independência ou maior colaboração entre eles, ou, ainda, uma combinação de ambos numa assembleia. Isso dá origem aos três sistemas básicos: o presidencialismo (separação estrita entre os poderes legislativo e executivo), o parlamentarismo (dependência completa do governo junto ao legislativo) e Sistema diretorial ou convencional (de assembléia). O Brasil adota o presidencialismo, que é o sistema que consagra a soberania da vontade popular, além de ser um mecanismo de governo que impede a concentração do Poder. No Uruguai, a atual constituição consagrou o sistema de governo Presidencial atenuado ou um semi-presidencialismo. Leite (2011) afirma que o Poder Executivo se estrutura com base no sistema centralizado, em que os diferentes órgãos que o integram estão submetidos a uma hierarquia. Os órgãos que integram o Poder Executivo são a Presidência da República, os Ministérios e os órgãos assessores, os Escritórios de Planejamento e Orçamento e o Escritório Nacional de Serviço Civil.

Já a Forma de Estado é estabelecida por um Estado unitário ou federal. De acordo com Leite (2011), o sistema presidencialista possui as seguintes características: típico dos regimes republicanos; o Presidente da República é chefe do Estado, do Governo e da Administração Pública; o Presidente é escolhido pelo povo; o Poder Legislativo é eleito pelo povo; prevalece o princípio da divisão de poderes. Pode ser unitário, a exemplo do Uruguai, ou federal, no qual se enquadra o Brasil. Num Estado unitário, qualquer unidade

subgovernamental pode ser criada ou extinta e ter os seus poderes modificados pelo governo central, que pode ampliar e restringir as funções aos (sub)governos devolvidos sem o consentimento formal dessas entidades.

Em relação à forma de Governo, os países têm estabelecido em suas Constituições a República. Adotando o substantivo “república” em suas Constituições que remete à compreensão de coletividade. O “público” pode ser compreendido como relativo ao que é “de todos e para todos”, à coisa pública (*res publica*), ao interesse público. Segundo Keinert (2000, p. 61), “concerne às relações econômicas, políticas sociais que interferem na produção do espaço público. Sendo assim, os diferentes conceitos de “público” envolvem questões de poder, de legitimidade, de valores”. Na forma republicana de governo, há legitimidade, pois a população elege os representantes, nos poderes executivo e legislativo.

Um diferencial em relação aos dois países é que no Brasil, está presente o federalismo, compreendido como uma relação de reciprocidade existente entre os entes da federação, com base na negociação intergovernamental. Pressupõe ainda um pacto entre os entes administrativos, que estabelece a divisão do poder entre o governo central e os governos regionais. Neste estudo, um aspecto importante é compreender a simetria entre governo central e regionais em relação à gestão da proteção social não contributiva. Nesse sentido, é fundamental compreender a estruturas políticas de cada país, as relações que se estabelecem nos sistemas federais considerando o sistema político, os partidos políticos, as práticas políticas e, sem dúvida, as relações de força estabelecidas.

Segundo Almeida (1996, p. 14), o federalismo “é um sistema baseado na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo”. Essa forma está definida na Constituição, cada esfera tem autonomia nas ações. Caracteriza-se pela não centralização e, em cada esfera, o poder e a legitimidade são garantidos pelo sufrágio universal.

De acordo com Arretche (1999), a transferência de atribuições entre níveis de governo supõe a adesão do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretendem que sejam transferidas. Assim, a recuperação das bases federativas do Estado tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais no país pelo fato de que, resguardados pelo princípio da soberania, pois o Estado é soberano, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal. Se de fato o Estado é federativo, estados e municípios passam a ser politicamente autônomos, precisam pensar e implementar ações de gestão bem sucedidas.

Nesse sentido, pensar o território é de fundamental importância e se estabelece como uma dessas estratégias.

Além de chamar atenção para a figura dos sistemas de políticas públicas enquanto arranjos institucionais que permitem a combinação de nacionalização de políticas sociais, com fortalecimento da negociação federativa, esse modelo resulta da interação entre o desenho institucional produzido pelas Constituições e as diretrizes de descentralização das políticas sociais implementadas por meio de ações federais e implantadas a partir da segunda metade da década de 1990. Um elemento fundamental no que tange ao federalismo é o propósito de gerar e manter a unidade na diversidade.

Outro aspecto importante que deve ser pautado é a descentralização, que precisa ser compreendida conceitualmente. De acordo com Bento (2003), pode-se distingui-la em três modalidades: administrativa, que compreende a desconcentração territorial; política, que diz respeito à reformulação do pacto federativo, em que os entes têm a competência de decidir sobre o gasto público; e a econômica, que envolve a utilização de mecanismos de mercado para a execução de serviços públicos. Faz-se necessário avaliar, nos países estudados, como se constitui esse processo e em que medida ocorre a descentralização nos aspectos apontados pelo autor.

Os dois países possuem a democracia como princípio, adotam o sistema de governo presidencial e a divisão clássica de poderes, seguem o mesmo modelo da Constituição Federal Norte-Americana de 1787, entretanto, vários fenômenos históricos e políticos marcaram e influenciaram a formação e as alterações da Constituição, dando a ambos os países uma conotação distinta em suas normas.

No período entre as guerras mundiais, um fator importante a ser destacado é que os países capitalistas mais avançados difundiram Estados sob a égide da democracia liberal de massas, caracterizando um aspecto importante na história do desenvolvimento humano.

Verificamos que Brasil e Uruguai, tendo a democracia como princípio como verificamos anteriormente têm experimentado períodos intercalados de democracia e regimes militares, estes foram implementados por influência do capital transnacional e das oligarquias locais. Podemos afirmar que o poder centralizado é a regra nesses países, enquanto os períodos democráticos, civilistas, baseados em democracias representativas, a exceção, por serem períodos de curta duração. Esse processo influencia o desenvolvimento econômico e social das nações, pois há interrupções, enfraquecimento na organização e participação efetiva

da população nos espaços decisórios, principalmente nas políticas sociais e serviços ofertados à população.

De Martino, Ortega e Lema (2007, p. 222) analisam as ditaduras cívico-militares ocorridas nos países como um momento de restauração que implicaram na aceleração do processo de acumulação do capital, assim como a confrontação direta, a partir da repressão, com as lutas sociais emergentes. Os períodos de abertura democrática e sua consolidação podem ser associados a um momento privilegiado de renovação, de luta pela inclusão das demandas advindas da população na agenda dos governos. Isso se concretiza pelas mudanças nas Constituições dos países. Ao mesmo tempo, não ocorreram mudanças significativas nas realidades concretas, pelo fato de ocorrerem as Reformas do Estado, que aprofundam os processos de liberalização dos fluxos de capital e do comércio, a desregulamentação da atividade privada e das relações trabalhistas, a redução do gasto público, e a consequente pauperização da classe trabalhadora.

É importante frisar que nos anos 1970 inicia-se a crise capitalista mundial, que gerou alterações no campo econômico, político e social, tanto nos países centrais como nos periféricos. Como consequência, nos anos seguintes ocorre um processo reformista, e os países da América Latina, a partir da adesão ao Consenso de Washington, que é um acordo político de reformas, passam por reformas estruturais, com caráter desregulamentador e privatizante. Esse período coincide com a abertura democrática, assim ocorre um movimento paralelo em que as constituições são modificadas, na grande maioria dos países com previsão de direitos, mas, ao mesmo tempo, em função das reformas, esses não são implementados.

Segundo Bottomore (2001), a democracia,<sup>33</sup> de acordo com a teoria crítica, é um conceito burguês, que se caracteriza pelo sufrágio universal, pelas liberdades políticas, pelo império da lei e pela competição política. Para que a verdadeira democracia seja implementada, será necessário o desaparecimento do Estado.

Contudo há marxistas como Gramsci, que trazem uma nova forma de pensá-la. O autor afirma que é necessário desenvolver forças populares dentro das democracias burguesas, isso pode ocorrer através da mobilização, de organizações políticas, de desenvolvimento de uma cultura contra-hegemônica. É fundamental, na visão do autor, estimular a expansão de todas as possibilidades de transformação socialista. Gramsci (2011, p. 93, 94 e 95) chama de exercício normal de hegemonia, ou hegemonia clássica no regime parlamentar, a combinação

---

<sup>33</sup> Não pretendemos neste estudo desenvolver uma discussão profunda acerca do conceito de democracia, pretendemos tão somente explicitar a concepção no que se refere ao nosso objeto.

da força e do consenso, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, ou seja, a hegemonia é compreendida enquanto direção intelectual e moral e ocorre no campo das ideias e da cultura através da conquista do consenso das massas.

Para Poulantzas (1985), o Estado é a condensação material de uma relação de forças entre as classes e frações de classes, ou seja, é um espaço de lutas e de disputas de interesses e de diferentes projetos, cujas possibilidades se realizam por meio de relações democráticas.

O Estado burguês acomoda interesses da classe dominante e de suas frações de classes, a partir do princípio da democracia liberal, e, com o passar do tempo, os governos os têm incorporado, em cada país de maneira diferenciada, em maior ou menor grau. Paula (2016, p. 255) afirma que seus postulados são quase uma profissão de fé e que essa formação social, combinando “capitalismo e democracia, é o estágio civilizatório mais elevado que a espécie humana poderia ter alcançado”. Assim sendo, a democracia representativa se estabelece como sistema jurídico e ideológico de legitimidade política da ordem burguesa.

Seguindo, portanto, esse postulado, os novos regimes democráticos e suas constituições trouxeram consigo instrumentos de democracia direta, a participação popular através do voto, de referendos e plebiscitos. Como ocorre a participação popular na gestão das políticas públicas nos países de nosso estudo?

A organização dos governos do Brasil e do Uruguai dá-se a partir do regime democrático previsto em suas atuais constituições, através do sufrágio universal. Com a preponderância da liberdade econômica, a igualdade democrática fica seriamente comprometida, em muitos momentos praticamente impossível. A democracia quando fica reduzida apenas a regras e procedimentos perde seu conteúdo igualitário e a capacidade de dar legitimidade à ordem social ao poder estatal (COSTA, CERVI e MANDALAZZO, 2010, p. 205 e 206). De acordo com os autores, é um desafio conciliar democracia e capitalismo em países onde a história política é marcada por governos autoritários e por um modelo econômico que concentra renda e riqueza.

Na década de 1980, alguns países da América Latina passaram por um processo de democratização, contudo a democracia implantada se materializa como um conjunto de regras e procedimento, sendo na realidade pouco democrática. O modelo de democracia representativa está em crise, e uma alteração nesse sentido cabe aos cidadãos. É fundamental que se tenha clareza de que a democracia deve se materializar em todo o processo, não somente no período eleitoral. A decisão do voto impacta o período subsequente, em que os eleitos irão comandar o país, colocando em prática políticas econômicas e sociais. Portanto,

não se deve pensar em democracia somente para as políticas públicas, pois a resposta às demandas da população é resultado de todo esse processo.

Segundo Costa, Cervi e Mandalozzo (2010, p. 223 e 224), a democracia pode ser compreendida como um produto de conflitos, em que prevalece a vontade da maioria. Dessa forma se faz necessário implementar as condições de igualdade como horizonte necessário para que a democracia aconteça. De acordo com os autores a igualdade tem duplo sentido: construir condições sociais para a participação e, acesso às informações para que seja possível a tomada de decisões.

Diante do exposto sobre as particularidades de sistema, forma e regime dos estados do Brasil e do Uruguai, cabe retomar a análise sobre a totalidade quanto à direção político-ideológica imposta pelo grande capital aos países da América Latina. O neodesenvolvimentismo, que foi a direção político-ideológica adotada por muitos países e que interfere diretamente no modelo de proteção social por eles adotados, será apresentado a seguir.

#### 1.6 NEODESENVOLVIMENTISMO: A IMPOSIÇÃO DE UMA DIREÇÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA AOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA

Para Valencia (2008), o pensamento teórico e crítico na América Latina experimentou três etapas ao longo do século XX. A primeira ocorreu da segunda metade do século XIX até antes da Segunda Guerra Mundial, com predomínio do positivismo. A segunda deu-se a partir da segunda Guerra Mundial até o final da década de 1970, com diversas correntes teóricas frente aos paradigmas dos países desenvolvidos, sendo algumas delas a teoria marxista, a teoria da modernização e da mudança social, a teoria da dependência, a estruturalista da CEPAL, a (neo) estruturalista, a pós-colonialista.

A terceira etapa abarca as décadas de 1980 e 1990 com o pensamento conservador neoliberal. Atualmente há a interferência de teorias elaboradas nos centros intelectuais dominantes do capitalismo central, em que diversas ideias são apresentadas, como “terceira via”, “governabilidade”, “choque de civilizações”, dentre outras.

No período posterior à Segunda Guerra Mundial, foi forjada uma concepção global do acontecer latino-americano, inicialmente com o teorema centro-periferia<sup>34</sup>, elaborado pela CEPAL, e posteriormente com a teoria do imperialismo e a teoria marxista da dependência.

Na década de 1940, os países da Ásia, da África e da América Latina iniciaram um movimento que buscava combinar o nacionalismo com uma forte oposição ao imperialismo e ao colonialismo em busca da proclamação da emancipação dos países colonizados. Existem diferenças no processo de emancipação entre os países latino-americanos. Mesmo com o rompimento do pacto colonial ocorreu a manutenção do poder hegemônico, com a dependência do capitalismo industrial inglês. Isso contribuiu para que a independência latino-americana fosse um movimento fundamentalmente político, destituído de qualquer reformulação econômica e social.

O problema relacionado ao crescimento e desenvolvimento econômico nos países constituiu-se objeto de análise de economistas clássicos como Adam Smith e David Ricardo e Stuart Mill. Os economistas neoclássicos, contudo, não representam um único bloco de orientação do ideário e continuam sua tradição com os pensadores que fundaram as ciências sociais modernas Karl Marx, Émile Durkheim e Marx Weber. Os pensadores neoclássicos adaptaram essas teorias a novas formas de leitura da realidade, em alguns momentos convergindo em outros divergindo das normas de comportamento descritas nos clássicos. A partir das concepções econômicas, políticas e sociais fizeram construções que fundamentaram uma vasta literatura com novas análises, denominada Teoria do Desenvolvimento.

A vertente liberal e neoclássica entendia que a modernização econômica e o progresso são resultado de movimentos espontâneos das leis de mercado, portanto são responsabilidade das esferas sociais, políticas e institucionais, tendo como desafio adaptar-se às transformações provocadas pela livre ação das forças do mercado. Defende, portanto que o Estado deve intervir para corrigir as imperfeições do mercado. O subdesenvolvimento seria um problema de baixo nível de acumulação de capital, que os países pobres só conseguiriam superar por meio de políticas de Estado, na esfera econômica, que complementassem os empreendimentos da iniciativa privada.

Valencia (2008, p. 47) comenta que o autor norte-americano Rostow<sup>35</sup> foi quem melhor explicou a teoria do desenvolvimento, através de cinco etapas lineares e sucessivas de

---

<sup>34</sup> Centro-periferia é uma expressão utilizada para caracterizar a relação de dependência dos países subdesenvolvidos que são a periferia, aos países desenvolvidos – o centro do mundo capitalista. Pensadores e teorias, cada um ao seu tempo e modo, trabalham a hipótese do desenvolvimento econômico de alguns países em uma relação de exploração e dominação, processo capaz de garantir a acumulação ampliada de capital. Esse processo histórico alimenta, gradualmente, desigualdades crescentes no sistema mundial.

crescimento econômico: a) a sociedade tradicional, b) as condições prévias ao impulso inicial ou decolagem, c) o impulso inicial, d) o estágio maduro, e) o consumo de massas de bens e serviços pela população.

Mesmo com diferenças existentes entre os autores em relação a essa teoria, segundo Valencia (2008), há duas teses que são um denominador comum entre eles. A primeira é a ideia de que o subdesenvolvimento é uma etapa prévia e necessária ao desenvolvimento. A segunda é quantitativa e determinista e expressa-se num conjunto de parâmetros formais para medir o subdesenvolvimento. Os índices utilizados para medir são alfabetização, nutrição, natalidade, mortalidade, renda *per capita*, dentre outros.

A vertente estruturalista foi estabelecida no pós-guerra. A análise estruturalista propõe o abandono do exame particular dos objetos e considera a noção de estrutura fundamental. O pensamento econômico orientou um rompimento com os chamados evolucionistas, que consideravam o atraso, o subdesenvolvimento, a pobreza um estágio na trajetória do desenvolvimento, este só acontece se houver uma intervenção na estrutura.

Gonçalves (2012, p. 641) aponta que as raízes do pensamento desenvolvimentista, tanto no Brasil como na América Latina, “estão nas ideologias e políticas de desenvolvimento econômico associadas ao mercantilismo”, que precede o liberalismo. O modelo econômico de desenvolvimento de diversos países da América Latina, durante o período da década de 1930 até o início da década de 1950, foi de isolamento da economia mundial, posto que o colapso da economia mundial deixou esses países resolverem os seus problemas econômicos frente ao inexistente mercado de exportação para os seus produtos. A estratégia de desenvolvimento adotada no período de pós-guerra por esses países foi baseada no modelo de industrialização via substituição de importações. Essa estratégia teria resultado em um padrão de crescimento introvertido.

O nacional-desenvolvimentismo é a concepção neomercantilista do século XIX. Em cada país, desenvolve-se de acordo com sua história, seu desenvolvimento econômico e suas experiências de industrialização, contudo, de acordo com o autor, são cópias fiéis da experiência realizada em países como Estados Unidos e Alemanha. O nacional-desenvolvimentismo é “a ideologia do desenvolvimento econômico assentado na industrialização e na soberania dos países, principalmente no período 1930-80”,

---

<sup>35</sup> ROSTOW, Walt Whitman. Las etapas del crecimiento económico, un manifiesto no comunista. México: FCE, 1974.

(GONÇALVES, 2012, p. 651). O autor coloca que, a partir dos anos 1940, a referência de maior destaque é do pensamento da CEPAL.

Para o autor, esse órgão “não se posiciona claramente em relação ao papel do capital estrangeiro na industrialização substitutiva de importações” no período de 1950-60, auge do desenvolvimentismo, trabalha com os eixos estruturantes: “desemprego estrutural e deterioração dos termos de troca e desequilíbrio externo”.

Apontamos o Brasil que viveu nos anos de 1930, com Getúlio Vargas na presidência, o nacional-desenvolvimentismo, que perdurou até os anos de 1980, quando entra em cena o neoliberalismo. Com a crise mundial de 1929, o processo de industrialização ganha impulso, principalmente com iniciativas estatais, com políticas protecionistas. Castelo (2012a) afirma que se operaram articulações de um novo bloco de poder, entre o estado e a burguesia nacional emergente, sem rompimentos com a classe latifundiária<sup>36</sup>. Dessa forma, mantiveram-se os acordos com a velha classe dominante, representada pelas estruturas coloniais.

O auge do nacional-desenvolvimentismo ocorreu nos anos de 1950-1960, durante o governo Juscelino Kubitschek, com a implementação do capital financeiro em nosso país. Essa transição econômica causou turbulência política, com o golpe militar instaurando a autocracia burguesa, que consolidou o capital financeiro no Brasil.

Valencia (2008) comenta que a teoria da CEPAL a partir da década de 1950 é economista estruturalista<sup>37</sup>. Sua proposta central consiste no “desenvolvimento para dentro” cujo eixo é a criação da indústria, com diversificação de ramos, setores e áreas produtivas; e na redução da dependência externa. O Estado deveria intervir e pôr em prática “políticas agressivas e dinâmicas de substituição de importações para estimular os mercados internos, através da expansão da demanda das classes sociais, principalmente das urbanas”, pois estas teriam potenciais de poder de compra forjado pela industrialização (VALENCIA, 2008, p. 80). De acordo com o autor, inicia-se um novo padrão de reprodução capitalista, “resultado do processo de transformação estrutural dos sistemas econômicos e em resposta política frente a crescente deterioração do intercâmbio comercial com o estrangeiro”. Existia uma arraigada crença de que seria possível conseguir a autonomia latino-americana mediante a intervenção

---

<sup>36</sup> As classes sociais, para Marx, surgem a partir da divisão social do trabalho. Em razão dela, a sociedade divide-se em uma economicamente dominante por possuir os meios de produção. Esta domina e controla todos os aspectos da vida social. A outra é dominada e composta pelos trabalhadores. Os proprietários de terras, latifundiários pertencem à classe dominante. BOTTMORE, Tom. Dicionário do pensamento marxista. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

<sup>37</sup> O estruturalismo é um método de investigação ou filosofia da ciência, que tem como principal característica “tomar como seu objeto de investigação um “sistema”, isto é, as relações recíprocas entre um conjunto de fatos e não fatos particulares examinados isoladamente; seus conceitos básicos são os da totalidade, auto-regulação e transformação” (BOTTMORE, 2001, p. 141).

estatal, substituição de importações e o fortalecimento dos mercados internos. A dependência seria uma etapa a mais na sucessão linear para o desenvolvimento

Diante desse cenário de transformações, autores de diferentes filiações políticas e ideológicas, tais como liberais desenvolvimentistas e marxistas, discutem a formação econômico-social do país, desencadeando disputas da direção intelectual – moral. Para Castelo (2012a, p. 621, 622), o nacional-desenvolvimentismo foi uma das ideologias mais proeminentes. O autor afirma que os clássicos que defendiam essa concepção tinham como ponto de partida as questões estruturais e os múltiplos aspectos da realidade.

Historicamente, a formação econômico-social dos países da América Latina, e do MERCOSUL, é entendida como subordinada aos interesses das nações colonialistas e imperialistas. No modo de produção capitalista, a relação de exploração e dominação entre as nações é um dos aspectos centrais. O Estado é eleito pelos setores reformistas como ator central para as mudanças necessárias na luta pela superação do subdesenvolvimento, realizando conciliações entre os interesses antagônicos dos trabalhadores e da classe burguesa.

As reformas da revolução democrático-burguesa tocariam em elementos estruturais do subdesenvolvimento, tendo como base social organizações da classe trabalhadora coligadas com setores progressistas da intelectualidade e com uma burguesia nacional, sob a benção de um pacto social orquestrado e sancionado pelo Estado (CASTELO, 2012a p. 622).

Assim eram defendidas as reformas tributária, agrária, consolidação das leis trabalhistas, leis de organização classista, além de um conjunto de políticas de geração de emprego. Contudo, com os golpes militares na década de 1960, essa aposta desenvolvimentista foi abortada. Os países do arco sul tem experimentado períodos intercalados de regimes militares, que foram implementados pelo capital transnacional e as oligarquias locais, e os regimes democráticos, civilistas, baseados em democracias representativas.

Entretanto, o resultado da aplicação das políticas desenvolvimentistas constituiu-se na afirmação da dependência e não na conquista da tão sonhada autonomia. Assim, as teses autonomistas da CEPAL entram em crise e, nos anos 1970, serão a “antessala” para o neodesenvolvimentismo.

Na década de 1970, surge na América Latina, com a instauração da autocracia burguesa, o neoliberalismo. Inicialmente no Chile, em 1973, em 1976 na Argentina, e na grande maioria dos demais países latino-americanos na década de 1980, nos pleitos eleitorais da democracia representativa. Dessa maneira, a agenda política dos países girou em torno do Consenso de Washington, que traz uma série de medidas com a proposta de acabar com a crise da dívida externa, a estagnação econômica, levando ao desenvolvimento. Essas medidas, em sua essência, preparam o terreno para inserir a América Latina na etapa contemporânea do imperialismo, e tornam-se “plataforma de valorização dos capitais estrangeiros por meio de compras e expropriações maciças de bens públicos e da especulação financeira” (CASTELO 2012a, p. 623).

Nos anos 1990, começam a aparecer de forma mais intensa os danos causados pela agenda neoliberal. De forma bastante resumida, podemos citar alguns: as baixas taxas de crescimento econômico, crescentes déficits públicos, além do aumento das dívidas públicas internas, privatização de bens públicos, aumento do desemprego e do pauperismo, perda de direitos anteriormente conquistados em relação a saúde, previdência, educação e precarização das relações trabalhistas. Esses, são sinais de esgotamento do neoliberalismo, e os governos passam a incorporar em suas agendas uma nova forma de intervenção social, focalizada nas expressões da questão social, uma vez que o conjunto de fatores advindos da crise econômica e política se expressam no desemprego, aumento da miséria, pauperismo, violência, dentre outros.

Castelo (2012a) informa que ocorre uma mobilização política regional antagônica ao neoliberalismo e, em vários países da América do Sul, são eleitos governantes chamados anti-neoliberais. Entre esses países estão Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador, Venezuela. Em alguns, as lideranças eleitas não mantiveram sua linha de resistência e aderiram ao neoliberalismo por intermédio do social-liberalismo<sup>38</sup>. O autor cita como exemplo mais emblemático o caso brasileiro, com o governo Lula, que faz adesão ao projeto de supremacia burguesa.

Castelo (2012b, p. 47) relata que o social-liberalismo é uma “tentativa político-ideológica das classes dominantes de dar respostas às múltiplas tensões derivadas do acirramento das expressões da questão social e da luta política da classe trabalhadora”. Dessa forma, a questão social passa novamente a ser “alvo da intervenção teórica e prática da classe dominante”. O autor aponta como exemplo dessas intervenções teóricas alguns autores com

---

<sup>38</sup> O social-liberalismo inspira-se nas contribuições teóricas de Amartya Sen.

suas teses contemporâneas do socialismo burguês, como Anthony Giddens, com a Terceira Via (2000), Pierre Rosanvallon (1995), com a nova questão social, Amartya Sen (2000) com o desenvolvimento humano.

À primeira vista, coloca Castelo (2012b), o social-liberalismo parecia uma tomada de consciência das classes dominantes em relação à degradação do mundo do trabalho. As principais medidas direcionavam-se a:

Uma tentativa de acoplar uma agenda social ao projeto neoliberal, promovendo um sincretismo de medidas de estímulos a intervenções pontuais do Estado e do chamado Terceiro Setor nas expressões mais explosivas da “questão social” e reconhecendo as falhas, de mercado, sem, no entanto, tocar nos fundamentos da vida mercantil generalizada no capitalismo (CASTELO, 2012b, p. 47).

Mesmo adotando medidas de intervenção nas manifestações da questão social, o mercado, na opinião dos intelectuais social liberais, seria ainda a melhor forma de organização das relações sociais e produção e reprodução. Logo, a proposta era atender problemas advindos da questão social, mas sem mexer na essência do modo de produção.

Na América Latina, a CEPAL, segundo Boron (2003, p. 20) Propõe-se “*un cambio en el pensamiento económico en favor de nuevas doctrinas y políticas de raigambre liberal; y enseña, transformaciones reales em las economías de la región*”. Como, em tempos remotos, a CEPAL foi dominada pelo estruturalismo, propõe-se a adotar novas ideias teóricas e a colocá-las em prática.

No Brasil, mais precisamente no primeiro mandato do governo Lula<sup>39</sup>, a ideologia desenvolvimentista retorna à cena, contudo de forma repaginada, com os prefixos “neo” e “social”. O novo desenvolvimentismo conjuga, na análise de alguns autores<sup>40</sup>, de acordo com Castelo (2012a), crescimento econômico e justiça social, inaugurando um padrão de acumulação denominado de “social-desenvolvimentismo”, apontando, de acordo com esses autores, para o rompimento com o neoliberalismo ou o subdesenvolvimentismo, criando um Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

No Brasil, um dos autores que traz a discussão do novo desenvolvimentismo é Bresser Pereira, que, num artigo publicado na Folha de São Paulo em 2004, apresenta as

---

<sup>39</sup> Há controvérsias em relação à data da chegada do social-liberalismo ao Brasil. Alguns autores, como Felipe Gonzáles afirmam que essa já foi prática do governo FHC. O primeiro mandato de Lula é marco apresentado pelos autores Rodrigo Castelo (2012 a), Lucio Flávio Rodrigues de Almeida (2012).

<sup>40</sup> Conceito apresentado por Marcio Pochmann no livro Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil (2010).

diferenças em relação ao nacional-desenvolvimentismo. São três os aspectos principais relevantes do novo desenvolvimentismo: primeiro diz respeito a maior abertura ao comércio internacional do que em relação ao período anterior (1930-1980), segundo, o Brasil já tem uma infraestrutura econômica razoavelmente instalada, de forma que não há mais necessidade de o Estado investir diretamente em indústrias como a siderúrgica ou a petroquímica, portanto maior investimento do setor privado e terceiro, a preocupação com a estabilidade macroeconômica é hoje mais necessária do que no passado devido à instabilidade causada pelos fluxos de capital internacionais.

Em síntese, para o autor, o mercado têm, hoje, um papel maior do que tiveram entre 1930 e 1980: a forma do planejamento deve ser menos sistemática e mais estratégica ou oportunista, visando permitir que as empresas nacionais compitam na economia globalizada. Bresser Pereira (2016, p. 145) apresenta conceitos:

o desenvolvimentismo pode ser pensado de duas maneiras diferentes: a) como uma forma de organização econômica e política do capitalismo alternativa ao liberalismo econômico, e o correspondente estilo de gestão econômica desse capitalismo; e b) como uma escola de pensamento econômico. Neste segundo caso, o novo-desenvolvimentismo é um sistema teórico que tem origem na economia política clássica, na teoria econômica keynesiana e no desenvolvimentismo clássico. Enquanto forma de capitalismo, o desenvolvimentismo manifesta-se pela primeira vez como mercantilismo. Enquanto teoria, está presente de forma específica no desenvolvimentismo clássico (originalmente denominado *development economics* e, na América Latina, estruturalismo) e no novo-desenvolvimentismo.

Segundo Castelo (2012a), no Brasil, o novo desenvolvimentismo emergiu da intelectualidade tucana que implementou o neoliberalismo, tendo como principal representante Bresser Pereira, que foi ministro da Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso - FHC. Tanto este como outros autores<sup>41</sup> defendem o novo desenvolvimentismo como um projeto político que supera o neoliberalismo, mesmo reconhecendo similaridades entre as políticas.

Almeida (2012) afirma que há três grandes posições em relação ao neodesenvolvimentismo: a primeira delas é de defesa da Rede Desenvolvimentista<sup>42</sup>, criada

---

<sup>41</sup> João Sicsú "Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social" Editora: Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005.

<sup>42</sup> Formada por vários intelectuais, muitos dos quais já passaram por órgãos do governo, tais como: Aloísio Teixeira, André Singer, Carlos Lessa, Ricardo Carneiro, Luiz Carlos Bresser Pereira, Márcio Pochmann, Paul Singer, dentre outros.

em 2011, com fortes ramificações com órgãos governamentais como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Ministérios da Ciência e Tecnologia entre outros. A segunda tem posição oposta, e alguns de seus representantes, entre eles Reinaldo Gonçalves, que fazem a crítica à falsa inflexão no processo de desenvolvimento econômico que é atribuída ao novo desenvolvimentismo em nosso país, como denomina “desenvolvimentismo às avessas”, ou ainda uma “nova versão do liberalismo enraizado”<sup>43</sup>.

A terceira posição é de autocrítica, assumida por Armando Boito Jr. (2017), que considera o neodesenvolvimentismo como um modelo capitalista neoliberal reformado. Este autor desenvolve a ideia de que a frente política, denominada neodesenvolvimentista, que foi a base ampla e heterogênea de sustentação da política de crescimento econômico e de transferência de renda encetadas pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, apresenta semelhanças com aquela do período desenvolvimentista e populista. Contudo, o neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal. O autor acrescenta a ideia de que as classes e frações de classe que, agindo como forças sociais ativas, são as personagens responsáveis pela cristalização e implementação dessa política de desenvolvimento. Assim, enfatiza a necessidade da participação crítica das organizações revolucionárias e populares da Frente Desenvolvimentista.

Katz (2012) avalia que ocorre uma mudança de pensamento dominante nos países latino-americanos, pois o neoliberalismo tem sido desprestigiado pelo resultado das últimas gestões governamentais, principalmente pelo endividamento dos países.

Aunque numerosos gobiernos preservan esta misma estrategia con algún ajuste cosmético, otras administraciones comienzan a substituir el credo neoliberal por planteos neodesarrollistas. Esta propuesta gana adherentes con discursos de intervención del estado, cuestionamientos a la pérdida de competitividad cambiaria y convocatorias a imitar el camino asiático de industrialización ( KATZ, 2012, p. 719).

O Brasil e a Argentina, em sua avaliação, foram países que implantaram o neodesenvolvimentismo de forma mais sustentável. De modo geral, na grande maioria dos países da América Latina, a concepção neodesenvolvimentista foi a que regeu as ações de proteção social nos anos 2000, com a ideologia do auto-emprego, do empreendedorismo, entre outras perspectivas.

---

<sup>43</sup> GONÇALVES, Reinaldo. Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado. In. Revista Serviço Social e Sociedade n 112. São Paulo: Cortez, 2012.

O neodesenvolvimentismo é um fenômeno multifacetado, que enfatiza suas dimensões econômicas, ideológicas, políticas e sociais, mesmo com diferentes compreensões dos autores já como vimos. Em resumo, para Bresser Pereira (2004), a premissa-chave é a de que o fenômeno representaria uma descontinuidade fundamental em relação à estratégia de crescimento neoliberal com um retorno seletivo e formas de coordenação econômicas inspiradas no desenvolvimentismo. De outro lado, está a literatura crítica de autores acerca do fenômeno (ALMEIDA, 2012; CASTELO, 2012; GONÇALVES, 2012), que problematiza o caráter de ruptura pretendido, buscando, ao contrário, explicitar os elementos de continuidade entre neoliberalismo e neodesenvolvimentismo, que é compreendido como uma versão do liberalismo enraizado ou compromisso liberal mercantilista.

Podemos compreender que liberalismo e desenvolvimentismo, neoliberalismo e neodesenvolvimentismo constituem concepções ideológicas e normativas acerca das relações entre política e economia, tendo como agentes fundamentais o Estado e a empresa capitalista.

Tais noções expressam processos de embate, disputa na sociedade e no Estado que se materializam em resultados econômicos e expressam vínculos dinâmicos entre representações e posições na estrutura social, envolvendo diferentes sujeitos, o próprio Estado, movimentos sociais, partidos políticos, organizações sociais, organizações empresariais, blocos de poder, a própria sociedade, além de sujeitos externos como os organismos multilaterais, outros países, resultando em disputas em torno de interesses. É importante ressaltar que, a despeito de suas diferenças, esse conjunto de paradigmas ideopolíticos compartilha crenças quanto às noções de progresso como crescimento e desenvolvimento econômico e sua inter-relação com o social. Tais paradigmas orbitam sobre as funções e papéis do Estado e da empresa capitalista na promoção do ‘bem-estar social’ e neles repercutem contudo, é entendido como resultado do crescimento econômico.

Neste capítulo vimos que o conceito de Estado e de suas orientações teóricas é complexo e por isso é fundamental compreender as diferentes noções, pois cada uma delas apresentam pertinência vinculados com a condução da economia, da política, da cultura, de sua formação sociohistórica, além de definir também as ações e estrutura de proteção social que são estabelecidas nos países.

Utilizamos as contribuições teóricas de Gramsci, que avança no conceito de Estado em relação aos demais autores de sua época, incorporando a compreensão de suas funções para além da dominação da classe dominante pela via da coerção, pelo consentimento, e seu papel nos campos da cultura e ideologia. Na interpretação desse autor, o exercício do poder

praticado pelo Estado é mediado pela conquista da hegemonia através da articulação orgânica de exercício de poder usando a coerção e o consentimento. O elemento fundamental na leitura de Gramsci é que o Estado é um campo de lutas de classes, ou seja, é o espaço em que ocorrem as disputas do poder, dependendo da autonomia relativa das estruturas e de como se colocam no interior do Estado as organizações de cada esfera.

Poulantzas compreende que o Estado, a partir da correlação de forças estabelecidas, precisa negociar as decisões, atender de certa forma as reivindicações da classe dominada, a partir da presença de forças populares e a sua capacidade de luta da classe. No capitalismo, o Estado precisa permanentemente desorganizar as massas populares, para se manter na relação com as classes sociais, isso será por meio da força e da coerção, mas também por meio de estratégias como pactos com frações da classe dominada e com a pequena burguesia.

Dessa forma, a partir do Estado Social, redefinem-se as relações clássicas entre sociedade civil e política, a politização das relações ocorrem através da intervenção econômica do Estado e de um processo de civilização das relações políticas. Há um avanço em relação à organização e à legislação da classe operária, e os trabalhadores passam a ser sujeitos no processo de discussão e pactuação nas decisões políticas do Estado. O Estado Social é investidor econômico, em parte, regulador da economia e dos conflitos, conciliando crescimento econômico com legitimidade na ordem social, que se materializa nas políticas sociais.

Nos anos 2000, a direção político-ideológica neodesenvolvimentista foi a tendência globalizada nos países da América Latina, juntamente com os ditames dos organismos internacionais. É fundamental evidenciar a pobreza, uma das expressões da questão social, e sua elevação através de índices nos países, para que tenhamos clareza da necessidade de implementar ações governamentais efetivas no sentido de atender as demandas sociais.

Identificamos a ação do capitalismo nos países da América Latina, onde, com a falta de reformas nas estruturas fundiárias, tributárias e social, manteve-se uma sociedade que transitou da condição agrária para a urbano-industrial, contudo sem garantir civilidade. Sempre impondo a vontade de grupos seletos, ou frações de classe, como coloca Poulantzas, que comandam a economia. Os países se mantêm subdesenvolvidos, sem democratizar a propriedade, as riquezas, com as oportunidades também monopolizadas. Tivemos a hegemonia dos regimes autoritários, desde o Estado Novo no Brasil, e no período batlhista no Uruguai que sufoca a democracia, a força do povo, aumentando as expressões da questão social.

Na sequência histórica dos países, foram aprovadas constituições que trouxeram a perspectiva da implantação de direitos sociais, a partir da pressão popular, e organização de movimentos sociais. Verificamos que, no Brasil e no Uruguai, de fato ocorreu o movimento analisado por Gramsci e Poulantzas, com a eleição de governos de centro-esquerda e/ou democrático populares nos anos 2000. A partir de pactuações, articulações e consensos entre frações de classes, houve mudança no rumo político-ideológico que perpassa a história há décadas. Nesse período, foi possível materializar alguns avanços sociais, como, por exemplo, a aprovação de propostas de proteção social não contributiva, fundamentais, pois o modo de produção capitalista não garante renda a toda a população trabalhadora, além, de, muitos trabalhadores ter renda insuficiente para a subsistência de sua família. Outro motivo para a necessidade de proteção social não contributiva é a concentração de renda e riqueza em mãos de poucos.

O próximo capítulo apresenta uma análise dos diferentes conceitos de pobreza, com ênfase na concepção dos organismos multilaterais e suas expressões nos países em estudo. Traz as expressões e medidas da pobreza nos países a partir de informações dos relatórios da CEPAL, que demonstram a realidade vivenciada pela população latino-americana.

## CAPÍTULO 2

### COMBATE À POBREZA NA AMÉRICA LATINA – INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS

Este capítulo trata das diferentes abordagens teóricas e concepções de pobreza, como incapacidade dos indivíduos de produzir; incapacidade de consumo; fracasso individual de se inserir no mercado; responsabilidade natural do indivíduo, mas também da sociedade; carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática; negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos, e visão multidimensional da pobreza e, ainda, como resultado das expressões da questão social.

Essa abordagem é importante para compreender que, a partir do conceito de pobreza adotado e de seus fundamentos, são balizadas as ações de proteção social não contributiva dos governos, ou seja, é importante verificar qual enfoque serve de referência para a elaboração de políticas e/ou plano e programas para a América Latina na atualidade, em especial para os países deste estudo. Na elaboração e implementação dos sistemas e políticas de proteção social, estão as formas como os governos elaboram respostas à pobreza, em essência ou comumente oferecendo apenas alívio superficial, com perspectiva liberal, focados no mercado.

Analisa também as expressões e medidas da pobreza nos países, a partir de dados atuais sobre pobreza e indigência, participação no trabalho e desemprego, situação de vulnerabilidade na América Latina, tendo como referência informações dos relatórios da CEPAL e Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento - PNUD<sup>44</sup>. O objetivo é evidenciar as demandas reais para a implantação de um sistema de proteção social.

O capítulo apresenta ainda as diretrizes estabelecidas pelos organismos multilaterais e adotadas pelos países da América Latina para o combate da pobreza. Uma das dimensões do esforço investigatório neste estudo são as tendências atuais presentes, abordando as diretrizes, convenções internacionais e acordos do Banco Mundial para o combate à pobreza, que prevê ajustes a serem adotados pelos países em estudo. Como fontes, são utilizados os relatórios do Banco Mundial e do PNUD, além das falas dos sujeitos/informantes, demonstrando como os Estados do Brasil e do Uruguai analisam tais interferências.

---

<sup>44</sup> O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é o órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) que tem por mandato promover o desenvolvimento e erradicar a pobreza no mundo.

## 2.1 DIFERENTES CONCEPÇÕES DE POBREZA COM ÊNFASE NA TENDÊNCIA ADOTADA PELOS ORGANISMOS MULTILATERAIS

Sabemos que há diferença entre os conceitos de pauperismo e de pobreza, que comumente são apresentados como sinônimos, ou sua compreensão usada indistintamente. Ao conceito de “pauperismo” está imbricada a concepção de desigualdade social, que explica que a miséria e a fome advêm do processo histórico de relações conflituosas e antagônicas, da divisão de classes, no âmbito do modo de produção capitalista. Está calcado na centralidade das categorias marxianas de trabalho, alienação/fetichismo e exploração e tem uma dimensão de totalidade. Já a pobreza tem concepções variadas, frequentemente compreendidas como fenômenos autônomos de responsabilidade individual, isolada, resultante do comportamento dos sujeitos, ou ainda, vinculadas a fenômenos naturais.

Iniciamos com a compreensão que adotamos como mais abrangente, a de pauperismo como gênese da questão social e, na sequência, abordaremos as diferentes concepções de pobreza e suas expressões no Brasil e Uruguai, posto que são as adotadas pelos organismos multilaterais, e indicadas aos países, que as adotam e materializam através das ações de proteção social.

Marx (2013) explica o processo do pauperismo através da lei geral da acumulação capitalista e pela reprodução do capital. Na sociedade capitalista, o trabalho é determinado a partir de sua base econômica, na perspectiva da acumulação do capital, na geração de lucro. A produção de mais valor, ou criação do excedente, é a lei absoluta desse modo de produção. Marx (2013, p. 689) pontua que o “crescimento do capital implica o crescimento de seu componente variável, ou seja, daquele componente que se converte em força de trabalho”. Assim, parte do *mais valor* transformado em *capital adicional* precisa se converter em capital variável ou fundo adicional de trabalho. Se se mantiver a mesma proporção, a composição do capital, com a mesma massa de meios de produção e a mesma massa de força de trabalho, ocorrerá aumento dos salários dos trabalhadores, e a não extração do mais valor. De acordo com o autor, uma população trabalhadora excedente é necessária para a acumulação e o desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ou seja, é a alavanca da produção capitalista, além de ser condição para sua existência. Por isso se faz necessária a relação de dependência da massa dos trabalhadores assalariados aos capitalistas. Quanto maior o número de trabalhadores excedentes, maior a valorização do capital.

Tendo um exército de reserva à disposição do capital, o que ocorre é que grande parte dessa população fica ociosa, regulando o valor do salário pago, regido pela alternância periódica de contratação, de acordo com o ciclo industrial. Mandel (1982, p. 107 e 108) coloca que o capitalismo necessita do exército industrial de reserva, que tem a função de evitar o aumento excessivo nos salários reais e também de conservar a taxa de mais valia e a taxa de lucro em um nível que estimule a acumulação do capital.

De acordo com Marx, a superpopulação relativa, ou exército de reserva, assume três formas de existência: flutuante, latente e estagnada, mas o sedimento mais baixo da superpopulação relativa habita na esfera do pauperismo, “abstraindo dos vagabundos, delinquentes, prostitutas, em suma, do lumpemproletariado” (MARX, 2013, p. 719). Essa camada social é formada por três categorias: os aptos ao trabalho, os órfãos e os filhos de indigentes e os degradados, maltrapilhos, incapacitados para o trabalho. “O pauperismo pertence aos custos mortos da produção capitalista, gastos cuja maior parte, no entanto, o capital sabe transferir de si mesmo para os ombros da classe trabalhadora e da pequena classe média”. Para o capital, quanto maior o exército de reserva em relação aos trabalhadores ativos, “tanto maior será a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do martírio de seu trabalho.” Quanto maior as camadas lazarentas da classe trabalhadora e o exército de reserva, maior será o pauperismo.

Fica claro, portanto, que o trabalho é um determinante para que os sujeitos sejam incluídos nessa sociedade salarial (CASTEL, 1998), como também o contrário é verdadeiro, a ausência do trabalho, de qualquer atividade produtiva, reserva aos sujeitos a condição de excluídos. Outro aspecto relevante e relacionado ao objeto deste estudo, é enfatizar a associação da ausência ou incapacidade ao trabalho com a proteção social não contributiva como uma forma de mediar a reprodução da superpopulação relativa, de forma especial a estagnada.

O pauperismo, portanto, está na gênese da questão social, relacionada à questão do trabalho na organização desse modo de produção na sociedade, de maneiras diferenciadas: a partir da incapacidade dos sujeitos de se inserir no mercado de trabalho, garantindo emprego e renda, o que se expressa de forma mais ampla no desemprego; mesmo na condição de empregados, a renda ser insuficiente para a reprodução social, fatores que, dentre outros, são a gênese da questão social relacionada à contradição entre as classes.

Mas, no que vem a se caracterizar a questão social? É importante entender que não se trata da pobreza e da desigualdade social de forma indistinta, existentes em modos de

produção anteriores ao capitalismo. A questão social está fundada no modo de produção capitalista, relacionada à contradição entre as classes, de um lado os capitalistas, que detêm os meios de produção, e de outro os trabalhadores, que possuem apenas sua força de trabalho para vender. Sua gênese se localiza no século XIX em decorrência dos efeitos da Revolução Industrial no acirramento das diferenças entre acesso à riqueza distribuída, no conflito entre capital e trabalho, portanto socialmente produzida, além de estar relacionada também a seus desdobramentos sociopolíticos, o que significa dizer que pode ser superada, se as formas de exploração de trabalho forem superadas, pois elas garantem a apropriação privada do que é produzido socialmente. Segundo Santos (2012),

Assim é que as lutas de classes são ineliminavelmente constitutivas da “questão social”. Elas atingem o cerne do processo de sua produção: as relações sociais contraditórias e antagônicas entre capitalistas e trabalhadores que tornam cada vez mais socializado o processo de produção de riquezas e com a mesma intensidade, privatizando o seu resultado final (SANTOS, 2012, p. 30).

Percebemos que a questão social não se limita à escassez produzida pelo pauperismo, é mais ampla, composta por um conjunto de fenômenos. Além disso, ela tem o componente político que envolve a consciência dos trabalhadores sobre a exploração e, diante dessa consciência, a exigência feita pela classe trabalhadora ante a desigualdade gerada. Pode ser definida como “o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista” (Cerqueira Filho, 1982, p. 21 apud NETTO, 1996, p. 13).

De acordo com Iamamoto (1991, p. 77), questão social:

não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão.

Percebemos que a caracterização da questão social se pontua nas expressões de desigualdade social, dentro de uma dada sociedade, com um determinado modo de produção

social que se pauta pela relação contraditória entre produção de riquezas, vinculada ao conflito entre capital e trabalho, na qual se destaca o aumento do pauperismo.

Se existe essa explicação para a constituição da pobreza, a partir da crítica às desigualdades constitutivas do modo de produção capitalista, existem igualmente outras explicações para o seu surgimento, a partir da própria lógica do capital. Nos últimos anos<sup>45</sup>, está em curso um processo de mudança política, econômica e cultural no mundo todo, que perpassa todos os âmbitos da vida social e atinge as relações, processos e estruturas que a compõem. O fenômeno da globalização<sup>46</sup>, que surgiu no início dos anos 1980, materializa-se nas grandes ondas de transnacionalização, como consequência imediata, a partir das transformações das relações e regulações do mundo do trabalho, a complexificação das manifestações da questão social.

Juntamente com todas essas mudanças, o fenômeno pobreza se destaca. Ações para promover seu alívio tornam-se o foco dos organismos multilaterais, que propõem reformas para os Estados, estes precisam atender as novas regras no setor financeiro, reformular ações diante dos sistemas de proteção social e das relações de trabalho.

Há diversas abordagens sobre pobreza<sup>47</sup>, algumas inscritas nas tradições liberais, marxistas, pós-modernas, e outras ainda, que não se inscrevem em nenhuma delas. Na sequência apresentamos, de forma muito breve, algumas concepções. Objetivamos compreendê-las para analisar quais delas influenciam as políticas sociais dos países em estudo.

Iniciamos com a tradição liberal, representada por Adam Smith (1723-1790), em concordância com John Locke (1632-1704). De acordo com Siqueira (2013), esta tradição concebe que o indivíduo que trabalha e produz excedente pode acumular, trocar com outros produtores. Assim o trabalho, além de proporcionar o suprimento das necessidades, funda tanto a propriedade privada como a acumulação da riqueza. Para Smith, pobreza e riqueza são processos concomitantes. Nessa lógica, a pobreza estaria relacionada à incapacidade dos indivíduos de produzirem mais do que seria necessário, assim não acumulam riqueza. Para o

---

<sup>45</sup> Mais especificamente a partir dos anos 1980.

<sup>46</sup> O adjetivo global surgiu no começo dos anos 80 nas grandes escolas americanas. Em linguagem de matéria de administração de empresas significa: em todo lugar onde se possa gerar lucros, os obstáculos à expansão das atividades de vocês foram levantados, graças à liberalização e a desregulamentação; a telemática e os satélites de comunicação e controle; reorganizem-se e reformulem, em consequência, suas estratégias internacionais. François Chesnais, *A mundialização do capital*; tradução Silvana Finzi Foá. – São Paulo: Xamã, 1992.

<sup>47</sup> Par uma leitura mais completa SIQUEIRA, Luana. *Pobreza e Serviço Social: diferentes concepções e compromissos políticos*. 1 ed.- São Paulo: Cortez, 2013.

autor, a pobreza é expressão de atraso econômico. Defende intervenções pontuais do Estado na oferta de bem-estar.

Para o economista John Maynard Keynes<sup>48</sup> (1883-1946), que tem a função de pensar uma proposta de saída da crise da economia deflagrada em 1929, o Estado tem o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, através de regulação do mercado. Esse pensador revolucionou a teoria macroeconômica de tradição neoclássica, afirmou que o capitalismo é um sistema econômico instável e que a resolução dos desequilíbrios não seria pelos mecanismos do mercado. Dessa forma defendia a intervenção governamental.

Entre inúmeras medidas estão o incremento de políticas sociais e a implementação do pleno emprego, que aumentaria também a produção e o consumo. De acordo com Keynes (1983, p. 173), o um aumento (ou diminuição) do fluxo de investimentos acompanha necessariamente aumento (ou diminuição) do fluxo de consumo. Assim, nas variações do fluxo de consumo e em geral e na mesma direção estão as variações do fluxo de rendimento. Portanto, aumento de investimento representa aumento de produção e de emprego, que tem como consequência o consumo.

Keynes (1983, p. 31) afirma que, quando o emprego aumenta, aumenta, também, a renda real agregada. A psicologia da comunidade é tal que, quando a renda real da comunidade aumenta, o consumo agregado também aumenta, porém não tanto quanto a renda. Assim sendo, dada a propensão a consumir e a taxa do novo investimento, haverá apenas um nível de emprego compatível com o equilíbrio, visto que qualquer outro levaria a uma desigualdade entre o preço da oferta agregada da produção em conjunto e o preço da demanda agregada. A propensão a consumir e o nível do novo investimento determinam o nível de emprego.

O autor continua (1983, p. 33) explicando o paradoxo da pobreza em meio a abundância, “pois a simples existência de uma demanda efetiva insuficiente pode paralisar, e frequentemente paralisa o aumento do emprego antes de haver ele alcançado o nível de pleno emprego”. Além desse aspecto, a insuficiência da demanda efetiva também inibirá o processo de produção. Dessa forma, a pobreza é vista como incapacidade de consumo, que é fator relevante para a retomada do crescimento econômico. O investimento, portanto, é variável determinante para reduzir o desemprego.

---

<sup>48</sup> Medidas propostas ao Estado por Keynes para evitar as crises: planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos das amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do controle de preços; a distribuição de subsídios; a política fiscal; oferta de créditos combinada a uma política de juros; e as políticas sociais. BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

Nessa perspectiva, segundo Siqueira (2013), a pobreza para o autor estaria vinculada à incapacidade de consumo, o problema estaria centrado no sistema e não na responsabilização do indivíduo.

Friedrich August Von Hayek (1899-1992), considerado o pai do neoliberalismo, por ser seu formulador, apresenta suas propostas para enfrentar o novo período de crise capitalista mundial de 1973. Em resumo, suas propostas de restauração do capital se dão sob a hegemonia financeira, em um capitalismo livre de regras. Faz a crítica ao Estado de Bem-Estar Social, por regular o mercado de trabalho, pois seu papel deveria se restringir à garantia do livre jogo do mercado. Conforme Siqueira (2013, p. 68), esse autor afirma que cada indivíduo deve suprir suas necessidades, através de seus próprios esforços, contudo aqueles que, porventura, fracassam no mercado, **podem**<sup>49</sup> receber socorro ou ajuda “mediante a intervenção compensatória do Estado, que emergencialmente assiste o indivíduo em situação de risco, como a partir da ação solidária e filantrópica de atores da sociedade civil” tanto do terceiro setor, como empresas socialmente responsáveis, ou seja, não há responsabilidade do Estado nessa intervenção. Em relação a sua concepção de pobreza, considera os pobres como perdedores, que, na livre concorrência do mercado, são menos qualificados e fracassam nas disputas. “É vista como questão de responsabilidade individual, contudo a desigualdade é necessária, pois funciona como um motor que impulsiona desenvolvimento.” (SIQUEIRA 2013, p. 78).

Outro autor relevante, com uma posição diferente dos anteriores no assunto é Anthony Giddens, que foi primeiro ministro do inglês Tony Blair. É o fundador da “Terceira Via”, que representa um movimento do centro, nem esquerda, nem direita. Tem como adeptos líderes políticos como Tony Blair do Reino Unido, Bill Clinton dos Estados Unidos, Fernando Henrique Cardoso do Brasil, entre outros. A Terceira Via é um ideário econômico que absorveu a estrutura básica do neoliberalismo, propõe uma orientação política e filosófica do capitalismo com a nova esquerda trabalhista. Na década de 1990, a política da Terceira Via também foi denominada, social democracia. Na economia, prega “economia mista”, e pauta-se pelo equilíbrio da sociedade entre regulamentação e desregulamentação e entre aspectos econômicos e não econômicos.

Segundo Siqueira (2013, p. 143 e 144) o autor faz duas leituras sociológicas de pobreza: uma, em que as teorias consideram os pobres responsáveis pela sua própria natureza, e outra, em que “consideram a pobreza como produzida e reproduzida pelas forças estruturais

---

<sup>49</sup> Grifo nosso.

da sociedade”. Para o autor, os programas convencionais de alívio à pobreza devem ser substituídos por abordagens centradas na comunidade, na qual haja participação mais democrática, com redes de apoio, formação de comunidades. Assim, pobreza caracteriza-se por situações em que indivíduos, famílias e grupos estão com falta de recursos, o que não lhes garante, por exemplo, até mesmo o mínimo na alimentação, além de outros aspectos. O autor caracteriza pobreza absoluta quando a pessoa vive abaixo dos padrões de subsistência, e pobreza relativa como “conceito relacionado ao resultado de comparações entre o padrão de vida de um indivíduo com o padrão de vida geral”. Neste último caso, a pobreza é culturalmente definida (SIQUEIRA 2013, p. 146).

Outro autor importante para a análise das estratégias mundiais de combate à pobreza é Amartya Sen, economista indiano que se tornou referência para o Banco Mundial, na elaboração de propostas de políticas de combate à pobreza para os países subdesenvolvidos e/ou periféricos. É colaborador central na construção do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH<sup>50</sup> do Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento. Ele reinventa a forma de interpretar os fenômenos da pobreza e desigualdade, reinterpreta o pensamento de Adam Smith, o que representa uma verdadeira reestruturação do pensamento liberal, ou seja, avança na compreensão de que a pobreza está relacionada à incapacidade individual de produzir.

Sen é uma das principais fontes teóricas que fundamentam a política social na atualidade. Ele traz a teoria do desenvolvimento humano, adotada pela maioria dos países subdesenvolvidos. Afirma, em seu livro *Desenvolvimento como liberdade* (2000, p. 109), que a “pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda”. Essa compreensão não nega a ideia de que renda baixa é uma das principais causas da pobreza, contudo envolve outros aspectos, a privação das capacidades expressa também falta ou precário acesso a bens e serviços, assim atribuindo a “formulação de pobreza na sua multidimensionalidade”. Para que haja desenvolvimento, precisam ser expandidas as liberdades substantivas e ao mesmo tempo removidas as principais fontes de privação de liberdade, que, para Sen (2000, p. 29), podem ser resumidas como “pobreza e

---

<sup>50</sup>O IDH – Índice de Desenvolvimento Humano é uma medida comparativa de riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros fatores para os diversos países do mundo. É um indicador que não se baseia em apenas um patamar, é uma medida do progresso humano e das diferentes estratégias, adotadas em escala nacional, para ascender ao bem-estar social. É uma maneira padronizada de avaliação e medida do bem-estar de uma população, especialmente bem-estar infantil. É usado para distinguir se o país é desenvolvido, em desenvolvimento ou subdesenvolvido, e para medir igualmente, o impacto de políticas econômicas na qualidade de vida. Foi criado pela PNUD e desde 1990 é utilizado como índice estatístico comparativo nos relatórios anuais desse e de outros órgãos.

tiranias, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”.

Para o autor, a análise de desenvolvimento considera as liberdades dos indivíduos como elementos constitutivos básicos para a expansão das capacidades. Essas capacidades podem ser ofertadas e aumentadas pela política pública, mas o contrário também pode ocorrer, a política pública ser influenciada pelo uso das capacidades participativas das pessoas. Sen (2000, p. 32 e 33) apresenta duas razões para mostrar a importância da liberdade individual no conceito de desenvolvimento. A primeira é que o êxito de uma sociedade consiste na compreensão de que as liberdades individuais substantivas são essenciais. “Ter mais liberdade para fazer as coisas que são justamente valorizadas é importante por si mesmo para a liberdade global da pessoa” além de cruciais para a avaliação do desenvolvimento da sociedade. A segunda razão é considerar que a liberdade substantiva não deve apenas servir para avaliar êxito e fracasso, “mas também um determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social”. O autor afirma que mais liberdade possibilita melhorar o potencial individual e para influenciar no mundo, questão central para o processo de desenvolvimento. A concepção de desenvolvimento não está na desigualdade de renda, mas nas desigualdades de liberdade para acessar o mercado.

Segundo Sen, a igualdade está centrada no indivíduo, de acordo com Siqueira (2013, p. 128), pois ele está naturalmente munido dos elementos necessários para agir de acordo com seus interesses e os da coletividade. Esse indivíduo está apto a evitar a pobreza, pois se torna agente de seu destino, pode agir como deseja, pode decidir onde trabalhar, o que consumir. “O centro da argumentação está no poder de escolha do indivíduo, que dadas às determinadas condições básicas, é livre para definir seu destino.”

Não é foco de discussão para o autor as relações de produção na sociedade capitalista, a economia política, a apropriação do trabalho alheio como o elemento central para a causa da desigualdade, que ele explica a partir da “diversidade generalizada entre os seres humanos”, compreendendo que a igualdade só se torna viável em termos individuais, desconsiderando os elementos básicos e deslocando-o das “reais relações que o tornam diferente”, ou seja, a noção de que a pobreza é um dos aspectos relacionados à questão social, e que esta se funda no atual modo de produção, intrinsecamente relacionada às contradições entre as classes, por dividir os que detêm os meios de produção e os que vendem sua força de trabalho, não é pauta do autor (SIQUEIRA, 2013, p. 128).

Em relação à ação do Estado, Sen (2000, p. 144) defende que suas intervenções sejam pontuais para garantia de acesso a bem-estar. “É preciso lidar com os problemas de equidade, especialmente ao se tratar de graves privações e pobreza; nesse contexto, a intervenção social, incluindo o custeio governamental, pode ter um papel importante”. Não fica claro se as ações devem ser estatais ou somente o custeio delas, que pode ser repasse às organizações como ao próprio mercado. A dúvida se estabelece pelo fato de o autor defender a necessidade de ser adotada uma abordagem múltipla do desenvolvimento.

Em relação ao aumento das vulnerabilidades sociais nos países periféricos, o autor coloca que deve haver equilíbrio entre as instituições. “Essas questões relacionam-se estreitamente à necessidade de equilibrar o papel do governo – e de outras instituições políticas e sociais - com o funcionamento dos mercados” (SEN, 2000, p. 151).

De acordo com Siqueira (2013, p. 137), para Sen a pobreza é representada pelo fracasso dos sujeitos no mercado, desempoderamento, e pelos sentimentos decorrentes do fracasso, como apatia, autoestima baixa. Por esse motivo propõe um modelo de desenvolvimento em que o empoderamento das pessoas seja um dos elementos fundantes, como “meio e fim para a transformação das relações de poder existentes e superação do estado de pobreza”. Para combatê-la, devem estar inseridas num processo político, para fortalecer as pessoas a ser capazes num processo de correlação de forças, ou seja, que sejam capazes de conquistar a cidadania enquanto plena capacidade. Assim, os processos de transformação estão assentados na construção de redes, alianças dos movimentos sociais, das organizações e da sociedade civil.

Para o autor, o empoderamento é o desenvolvimento das capacidades individuais dos pobres e de suas organizações a fim de superar as fontes de privação de liberdades. Discordamos dessa perspectiva, pois ela desconsidera o problema central, gerador da desigualdade social, que advém das contradições geradas pela relação entre capital e trabalho nesse modo de produção. O empoderamento individual não toca no problema central gerado por esse modo de produção: a desigualdade.

Os organismos internacionais têm fundamental importância na discussão da pobreza em todas as nações. A CEPAL amplia o conceito de pobreza e incorpora novos elementos, pois “reconhece que a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação” (BM, 2000, p. 12). Dessa forma, incorpora uma visão multidimensional para além do aspecto econômico, ou seja,

apropriam-se do conceito de pensadores como Amartya Sen, uma abordagem adequada para não ter que tocar na discussão da real origem da desigualdade social.

De acordo com o relatório, a vulnerabilidade é o risco de que o indivíduo ou uma família venha a passar eventualmente por um episódio de pobreza em função de renda ou saúde. No entanto também significa a probabilidade de exposição a diversos outros riscos, como violência, crime, catástrofes naturais, ser tirado da escola, dentre outros (BM, 2000, p. 19).

Como vemos, emerge a noção de vulnerabilidade e a sua associação com a noção de risco social. Arregui e Belfiore Wandereley (2009, p. 156) afirmam que não é possível falar da existência de um conceito claro de vulnerabilidade social, sendo várias suas definições e tipologias. Complementam dizendo que o uso desse conceito na América Latina deu-se, a partir da segunda metade da década de 1990, “pelo interesse de vários organismos internacionais e cientistas sociais em explicar os possíveis fracassos dos novos desenhos de proteção social”. Assim vinculada-se “vulnerabilidade com pobreza e, conseqüentemente, a associação da pobreza com noções de debilidade, desvantagem e risco social”. Um primeiro aspecto dessa vinculação, segundo as autoras, é não “tecer as relações necessárias com a questão das desigualdades e da distribuição de riqueza” correndo o risco de ficar vinculado a um discurso tecnocrata, sem se levar em conta as questões estruturais que condicionam a questão social, reforçando a responsabilização dos indivíduos pelos problemas sociais e, conseqüentemente, a desresponsabilização do Estado (ARREGUI e BELFIORE WANDERELEY, 2009, p. 157).

As autoras apontam um segundo aspecto, levantado a partir dos trabalhos da CEPAL e do BM, que “é a identificação nos setores pobres dos denominados ativos sociais e a identificação desses setores como administradores estratégicos de um portfólio, desvinculando-os do necessário papel de proteção social do Estado”. Essa questão é de fundamental importância, pois não coloca a proteção social como função precípua do Estado, além de possibilitar a seleção de pessoas que podem ser entendidas pelas políticas sociais como aptas à inclusão, numa seleção muito sutil. Sem dúvida os aptos são aqueles que têm possibilidade de ingressar no mercado de trabalho como mão de obra.

Segundo as autoras, “a vulnerabilidade social surge como uma proposta metodológica de análise”, possibilitando que os próprios pobres resgatem estratégias para enfrentar a situação de pobreza, ou seja, é a culpabilização das pessoas pela própria situação, além de abandoná-las à própria sorte. Essas estratégias na verdade são alternativas de

sobrevivência, que a família e as comunidades acabam criando para sanar a falta de serviços ofertados pelo Estado.

A perspectiva multidimensional, de acordo com Stein (2006), acrescenta um novo marco à proteção social, o manejo social do risco, entendendo justamente todas as pessoas e famílias estão vulneráveis a múltiplos riscos de diversas origens. A autora apresenta aspectos de manejo de risco elaborados pelos funcionários do BM, os diretores do Departamento de proteção Social Holzmann e Jørgensen (2000), que apresentam três elementos básicos. O primeiro, são as estratégias de manejo de risco, que incluem prevenção, mitigação e superação de eventos negativos. Aqui são pensadas ações de gestão que incluem políticas macroeconômicas de saúde, meio ambiente, educação e capacitação, vinculadas a outras medidas que objetivam reduzir riscos de mercado em relação ao desemprego, ao subemprego e a baixos salários e diversificação de renda.

A superação ou o enfrentamento de riscos estão relacionados aos aspectos que precisam ser superados, como o endividamento individual, migração, a venda ou exploração de mão de obra (infantil, por exemplo), dentre outros aspectos. O governo precisa auxiliar a população a superar os impactos. O segundo elemento são os sistemas de manejo de riscos, informais, de mercado e públicos. O terceiro elemento são os atores no manejo de riscos, incluindo indivíduos, famílias, comunidades, Organizações Não Governamentais - ONGs, instituições de mercado, governos, organizações internacionais e a comunidade em geral. Os autores afirmam que o “manejo social do risco” implica desde a concepção de proteção social até o desenho e a execução de políticas e programas sociais pelos governos, mas com a responsabilização dos indivíduos, e o discurso do empoderamento dos mesmos para superar a situação em que se encontram.

Stein (2006, p. 107) avalia que essa “perspectiva de análise coloca a pobreza e a exclusão como ameaça à coesão social e, esgotada a possibilidade de atenção privada, é que deverá merecer atenção pública”, uma vez que se trata de superação ou alívio de risco que já ocorreu, isso se caracteriza como ação residual. A concepção do BM seria mercantil, pois procura garantir o crescimento. Cabe ao Estado investir, melhorar o capital humano dos pobres que são empregáveis para que possam ser absorvidos pelo mercado. A perspectiva multidimensional de pobreza inclui aspectos como alimentação, moradia, educação, saúde, inserção no mercado de trabalho, participação social e também aspectos subjetivos.

Na atualidade, a pobreza atinge um público diferenciado, mais amplo. Se historicamente os incapazes, ou aqueles excluídos do trabalho ou qualquer atividade

produtiva, eram os sujeitos que acessavam a proteção social tanto pública como privada, na atualidade, estar trabalhando, ter acesso à renda não impede que muitas pessoas estejam na condição de pobreza. Ou seja, o trabalhador de diferentes países, inclusive nos países desenvolvidos, necessita da proteção social não contributiva. Como ocorreu uma transformação na sociedade com a precarização de setores da classe trabalhadora, houve também a necessidade de ampliação das políticas de proteção assistencial. Vejamos na sequência a expressão dessa realidade na América Latina, a partir de alguns dados.

A pobreza aumenta em escala mundial e, de acordo com os dados da CEPAL<sup>51</sup>, mesmo que atualmente em cifras pequenas, aumenta anualmente. Contudo, em regiões periféricas como a América Latina, ela se expressa de forma mais dramática. De acordo com Pereira e Pereira (2014),

A desigualdade social é responsável por uma plethora de situações calamitosas, que englobam a pobreza absoluta e esnobam as políticas guiadas por princípios que privilegiam a igualdade formal e jurídica, ou medidas meramente compensatórias (p. 23).

Para as autoras, que se baseiam em Alcock (1997),<sup>52</sup> a pobreza não se confunde com a desigualdade social, mesmo sendo a pobreza a face mais ostensiva, cruel e aguda da desigualdade, que é a responsável por muitas situações calamitosas, como a pobreza absoluta. A autora deixa claro que essa pobreza mapeada no mundo não se refere ao pauperismo explicado por Marx. A desigualdade “além de produzir e multiplicar injustiças sociais resgata antigas que, acrescentadas às primeiras, vitimam uma gama diversificada e ampliada de sujeitos” (PEREIRA e PEREIRA, 2014, p. 14). Acrescentam que, além de indivíduos e grupos, castiga também nações, continentes, etnias, culturas, que nem conheceram ainda benefícios de cidadania, fazendo menção à América Latina. As autoras identificam desigualdade no século XX como violência, pois, além de sua expressão crua como a miséria, ela nega acesso aos direitos de cidadania. A seguir veremos como essa desigualdade se manifesta.

---

<sup>51</sup> Apresentamos dados da CEPAL neste estudo, por ser a fonte de informação mais sistematizados sobre a pobreza na América Latina. Fonte de dados também utilizada por autores utilizados neste estudo.

<sup>52</sup> ALCOCK, Pete. *Understanding poverty*. London: MacMillan, 1997.

## 2.2 EXPRESSÕES DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA

O Brasil e o Uruguai, foco deste estudo, localizam-se na América Latina, onde estão os países mais desiguais do mundo. Brasil e Uruguai inserem-se no Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, que foi articulado nos anos 1980 e criado em 26 de março de 1991 com o Tratado de Assunção no Paraguai e com o Protocolo de Ouro Preto, em 1994. Tem como membros o Brasil, a Argentina, o Uruguai, a Venezuela e o Paraguai. É a união aduaneira de livre-comércio intrazona e política comercial comum. De acordo com Costa (2013, p. 68), esse bloco tem um caráter intergovernamental, e as decisões são tomadas por consenso, pois não existem instituições supranacionais na região, portanto seu aspecto institucional ainda precisa de desenvolvimento.

De acordo com Behring (2004, p. 183), o MERCOSUL é uma União Aduaneira de economias periféricas e subordinadas. É um bloco periférico que procura inserção nos centros dinâmicos, uma vez que seu foco inicial era elevar o comércio, liberalizar a economia na região.

Segundo Costa, Cervi e Mandalozzo (2010), sua constituição se configurou em uma estratégia política de defesa dos governos da região em um ambiente econômico marcado pela concorrência com países desenvolvidos, estabelecendo metas para aumentar o comércio, criar tarifa externa comum, além de ampliar o poder de negociação econômica enquanto um bloco. Fica claro que os interesses preponderantes foram os comerciais, enquanto a proteção aos trabalhadores e a melhoria das condições de vida não foram destacadas, mesmo havendo o Acordo Multilateral de Seguridade Social, que entrou em vigor em 2005. É importante destacar que há direito garantido somente aos trabalhadores que prestam serviço regularmente em um dos Estados que fazem parte do acordo, de forma que o trabalhador informal, sem filiação previdenciária, não pode usufruir dessa proteção<sup>53</sup>.

Sabemos que assim como os demais países da América Latina, essa região mantém ainda hoje traços de sua longa história de colonização, lutas pela independência, formas de dependência em relação aos países imperialistas, níveis de desenvolvimento, formas de organização do Estado, períodos intercalados entre ditaduras e democracia (curtos períodos), economias subdesenvolvidas, dívidas externas, história de ajustes fiscais, redução dos gastos públicos, dentre outros aspectos.

---

<sup>53</sup> Presidência da República. Decreto Nº 5.722, de 13 de março de 2006. Promulga o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997.

A desigualdade está diretamente ligada à estrutura de emprego e propriedade, que se perpetua na América Latina, continente com história de concentração de propriedade e renda, além de ter um mercado de trabalho que reproduz as desigualdades. Os rendimentos são baixos, há um elevado índice de desemprego, informalidade, precarização das relações de trabalho, além de o acesso a serviços públicos, como saúde, educação, habitação, ser inexistente ou insuficiente. A violência tem se expressado como um indicador do aumento da pobreza, que tem como resposta ações de repressão e investimento do Estado em políticas de segurança pública.

A América Latina, mais particularmente os países do MERCOSUL, tem uma situação particular resultante das novas relações intercapitalistas e combinadas aos acontecimentos históricos da década de 1970, que se materializa na ampliação de trocas comerciais, abertura do livre comércio e nos demais preceitos do Consenso de Washington, que contribuíram para a agudização das desigualdades sociais e aumento da pobreza. Faz-se necessário compreender que as expressões da questão social são contextualizadas a partir das relações de classe e para além dos indicadores de pobreza. A partir dos anos 1980, consolidam-se reformas nesses países, frutos de acordos entre governos e agências financeiras internacionais.

Nesse contexto se efetiva a redução do papel do Estado na regulação de alguns setores da economia, ocorrendo ao mesmo tempo a privatização de atividades estatais. Somada a essas questões, tivemos, nos anos 2000, uma mudança significativa no setor das importações, com crescimento em torno de 60%, enquanto as exportações atingem apenas 20%. Esse fator estabelece alterações no setor de produção, do trabalho e da reprodução, implicando, por exemplo, em alta de preços de produtos, principalmente de alimentos, incentivo ao consumo, principalmente de produtos importados, acirramento da concorrência entre países, além de outros. Em síntese, nesse período, por uma diversidade de fatores, como a mobilidade do capital financeiro, a centralização do capital produtivo em escala mundial, a imobilização das políticas fiscal e monetária para manter a confiança dos credores, dentre outros, ocorre uma estagnação no sistema produtivo, o que impacta a questão do trabalho e renda e agrava os níveis de desigualdade.

Existem indicadores, como o índice de Gini<sup>54</sup>, o Índice de Theil<sup>55</sup>, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, o Índice de Penúria de Capacidades - IPC<sup>56</sup>, o Índice de

---

<sup>54</sup> Índice de Gini é um dos mais importantes dados para mensurar as condições de renda das populações. Também conhecido como Coeficiente de Gini – é um instrumento matemático utilizado para medir a desigualdade social de um determinado país, unidade federativa ou município. Foi desenvolvido pelo estatístico

Pobreza Humana - IPH<sup>57</sup>, dentre outros, que mensuram renda, pobreza, desigualdade e outros aspectos. Neste trabalho apresentamos os relatórios e dados da CEPAL, cujo índice de referência será o IDH. Na sequência mostramos e problematizamos informações no contexto dos países estudados, a evolução do índice de pobreza e indigência ao longo dos anos, dados sobre a participação no trabalho ou empregabilidade, desemprego<sup>58</sup>.

Nos últimos anos, de acordo com o Panorama Social da América Latina<sup>59</sup>, (Síntese) (CEPAL, 2014), a taxa de pobreza da América Latina em 2013 foi de 28,1% da população, o que equivale a 165 milhões de pessoas enquanto a indigência, ou pobreza extrema, alcançou 11,7%, correspondente a 69 milhões de pessoas. Esses valores mostram que a taxa de pobreza se manteve sem diferenças significativas em relação aos níveis observados em 2012 (28,1%). A pobreza extrema também permaneceu sem mudanças estatisticamente significativas, o valor observado em 2013 é somente 0,4 pontos percentuais acima do de 2012 (11,3%).

Os dados desse organismo mostram que há pequena recuperação em relação ao índice de pobreza e reconhecem que isso está relacionado ao aumento de rendimentos do trabalho e aos programas de transferência de renda, como estratégia para enfrentar a crise.

Pelos dados apresentados pela CEPAL, podemos afirmar que aproximadamente um terço da população dos países latino-americanos é considerada pobre, dentre esse percentual, 40% estão na indigência<sup>60</sup>. É sabido que desde a década de 1970 vem crescendo a desigualdade na distribuição de renda e a pobreza na América Latina, que se acentua nos anos 1980, quando, por motivos relacionados à interrupção no desenvolvimento econômico, pelas

italiano Corrado Gini, em 1912. Apresenta dados entre o número 0 e o número 1, em que zero corresponde a uma completa igualdade na renda (onde todos detêm a mesma renda *per capita*) e um corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas.

<sup>55</sup> O Índice de Theil é uma medida estatística da distribuição de renda. É dado pelas médias aritméticas e geométricas da renda familiar *per capita* média. Se a razão entre as médias for igual a 1, Theil será igual a zero, indicando perfeita distribuição. Foi criado em 1967. É menos usado que o índice de Gini.

<sup>56</sup> Indicador de Penúria de Capacidades – IPC elaborado em 1996 pelo PNUD. Deve refletir sobre a porcentagem de indivíduos que não tem acesso ao mínimo das potencialidades elementares (SALAMA E DESTREMAU, 1999).

<sup>57</sup> Índice de Pobreza Humana – IPH elaborado em 1997 pelo PNUD, que substitui o IPC. Esse índice vai focalizar a amplitude da miséria nos países pobres e nas variáveis que traduzem essa situação.

<sup>58</sup> Neste estudo trataremos especificamente de informações sobre participação no mercado de trabalho e desemprego. Não abordaremos dados sobre educação, saúde, habitação, dentre outros, por não ser objeto deste estudo. Eventualmente traremos informações sobre estas áreas (SALAMA & DESTREMAU, 1999).

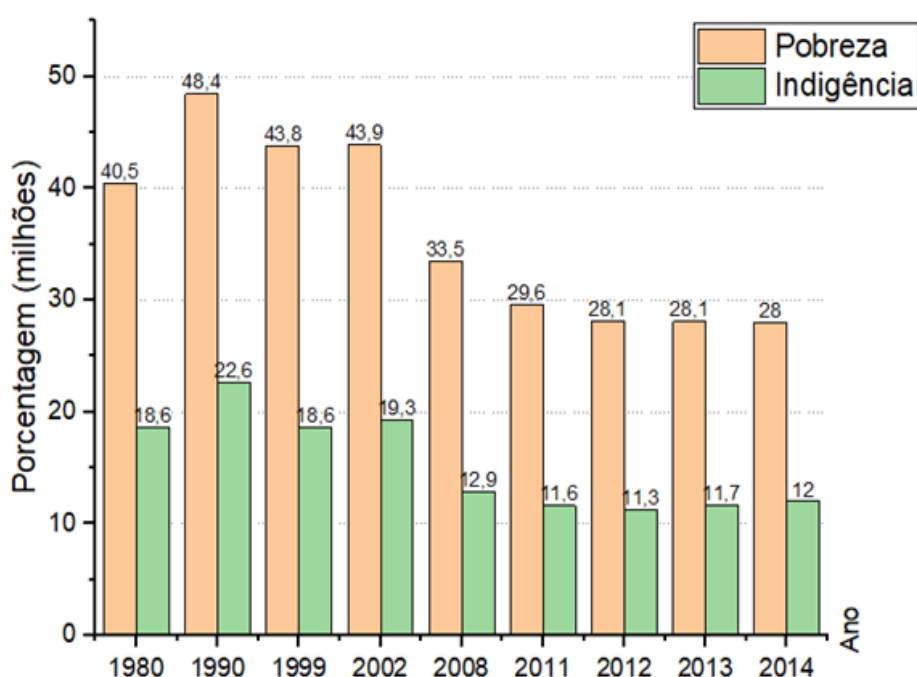
<sup>59</sup> A partir deste momento, apresentaremos informações relativas aos países da América Latina e, nos quadros e gráficos apresentados, priorizamos dados e análise do Brasil e Uruguai.

<sup>60</sup> A CEPAL considera apropriado usar uma medida de pobreza extrema e pobreza total com base no custo de aquisição de cestas básicas específicas do país para o monitoramento dos ODM na região em vez da linha "\$ 1 por dia". "Pobreza extrema" ou "indigência" é entendida como a situação em que os recursos não estão disponíveis para satisfazer pelo menos necessidades alimentares básicas. Em outras palavras, as pessoas que vivem em famílias cujos rendimentos não ganham o suficiente para comprar uma cesta básica de alimentos são consideradas como "extremamente pobres". <http://www.cepal.org>.

altíssimas dívidas externas adquiridas pelos governos nesse período e pela contínua necessidade de financiamento, o Consenso de Washington entra com o papel de fazer as negociações com os países por meio dos organismos multilaterais<sup>61</sup>, barganhando recursos financeiros em troca da implementação de ações diversas, dentre elas a de combate à pobreza.

O **Gráfico 1** apresenta informações da evolução dos índices da pobreza e indigência ao longo dos anos.

**Gráfico 1: América latina: Evolução da pobreza e da indigência - 1980-2014**



Fonte: CEPAL, 2014, p. 12

Os dados apresentados no **Gráfico 1** mostram um panorama geral dos países da América Latina. Percebemos um altíssimo índice de pobreza nos anos de 1980 e 1990, chegando a um pico máximo registrado em 2002, com um total de 225 milhões de pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade. Nos anos subsequentes, ocorre uma redução e, a partir de 2011, mantém-se um índice com poucas variações anuais. Entre 2008 e 2013, o ritmo de declínio foi mais modesto e a queda acumulada nesse período foi de 5,4 pontos percentuais, a partir de 2011, observa-se que a taxa de pobreza regional se mantém em torno de 28%. No que concerne à pobreza extrema, ocorre uma trajetória similar (CEPAL, 2014, p. 13).

<sup>61</sup> Veremos no próximo tópico maiores informações sobre os organismos multilaterais.

Podemos destacar, entre os diversos fatores que influenciaram a diminuição do número de pessoas em situação de pobreza e indigência no início dos anos 2000, medidas para o desenvolvimento social adotadas pelos países latino-americanos, a partir das orientações dos organismos internacionais.

De acordo com a lista de países ordenada por IDH incluída no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2014 do PNUD com base em dados de 2013, que cobre 185 Estados-membros das Nações Unidas, o Uruguai está colocado no 50º (quincuagésimo) lugar, com IDH 0,790. Já o Brasil fica no 79º (septuagésimo nono) lugar com o IDH 0,744<sup>62</sup>.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD mede a desigualdade entre os países a partir do índice de Gini<sup>63</sup>, que é referência para medir o IDH, que é o índice que mede as necessidades básicas, mas qual a noção de desse conceito? Necessidade de quê? Há diferentes concepções e compreensões políticas e ideológicas acerca desse termo<sup>64</sup>. Entendemos como fundamental tentar definir as necessidades básicas<sup>65</sup> para que não sejam interpretadas como preferências, desejos, expectativas ou carecimentos psicológicos, algo definido apenas no campo individual<sup>66</sup>. Neste estudo apresentaremos duas concepções que se contrapõem. O primeiro conceito que prevalece para os organismos multilaterais é o elaborado pelo PNUD. O segundo é apresentado por Pereira (2006) e se refere a um estudo elaborado por autores ingleses Len Doyal e Ian Gough.

A necessidade é considerada como alguma privação ou falta de algo. Segundo Pereira (2006), alguns autores hierarquizam as necessidades a partir de aspectos psicológicos e ou biológicos (nesse caso, a referência é em relação às concepções naturalistas, relativistas, culturalistas). Em relação aos primeiros, quando são satisfeitos, podem surgir outros, como, por exemplo, os relacionados à segurança, pertencimento, realização pessoal, entre outros. Em relação às necessidades básicas vistas a partir da dimensão biológica, surgiu ainda como seu sinônimo o conceito de necessidades naturais, vitais ou de sobrevivência, que não diferem das necessidades animais. Nesse sentido não exigem nada além do que um mínimo de satisfação,

---

<sup>62</sup> Fonte: Lista de países por Índice de Desenvolvimento Humano - Human Development Report 2014 - Sustaining Human Progress: Reducing vulnerabilities and Building resilience.

<sup>63</sup> Coeficiente utilizado apenas como indicador de desigualdade na distribuição de rendimento, sendo a média 0,500, quanto mais próximo de 1 melhor o índice, quanto mais próximo de zero pior o índice de desenvolvimento humano.

<sup>64</sup> Existem concepções de necessidades básicas naturalistas, relativistas, culturalistas, a construída pela CEPAL, base do IDH, dentre outras.

<sup>65</sup> Para uma leitura mais detalhada ver PEREIRA, Potyara A. P. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. – 3 ed. – São Paulo: Cortez, 2006.

<sup>66</sup> Sen (2000) entende que o indivíduo está apto a evitar a pobreza, ele é agente de seu destino, pode agir como deseja, pode decidir onde trabalhar, o que consumir. “O centro da argumentação está no poder de escolha do indivíduo, que dadas às determinadas condições básicas, é livre para definir seu destino”.

como entende a ideologia liberal. Temos a compreensão de que são um conjunto, com uma dimensão biológica, econômica, material, são necessidades humanas de acordo com Marx<sup>67</sup> e Heller<sup>68</sup>, alicerçadas na consciência, e não se considera apenas a sobrevivência, mas também “qualidades como trabalho (objetivação), a sociabilidade, a universalidade, a autoconsciência e a liberdade” (PEREIRA, 2006, p. 59).

Segundo a autora, a concepção evidenciada pelo PNUD nos Relatórios de Desenvolvimento Humano do BM (1990) evidencia a dimensão humana nos índices, em especial no IDH, pois o acesso a renda é um dos componentes do desenvolvimento, e destaca 3 oportunidades essenciais para qualquer nível de desenvolvimento: “desfrutar uma vida prolongada e saudável, adquirir conhecimentos e ter acesso aos recursos necessários para obter um nível de vida decente” Fica claro que se essas oportunidades não existirem, outras alternativas permanecem inacessíveis. Para o PNUD, Desenvolvimento Humano é entendido como um “processo de ampliação de oportunidades, no qual as pessoas, tanto individual como coletivamente, possam desenvolver todos os seus potenciais e levar uma vida produtiva e criativa conforme necessidades e interesses” (PEREIRA, 2006, p. 62). Mais uma vez a responsabilização é do indivíduo, que por conta própria deve ampliar, buscar oportunidades, que sem dúvida são trabalho e renda para se manter, cuidar de sua família.

Os elementos constitutivos do IDH de 1990 são a “liberdade política, econômica, social; possibilidade de o indivíduo ser criativo e produtivo; respeito a si próprio; e garantia de direitos humanos”. Para materializar-se em medidas como indicador chave, na longevidade, está estabelecida a esperança de vida ao nascer; dados sobre alfabetização e acesso à educação; recursos necessários para uma vida decente como renda, acesso a crédito; acesso a alimentos, serviços sociais, água, saúde, educação. Nos anos subsequentes à adoção do IDH, o conceito de desenvolvimento humano é ampliado, incorporando aspectos como a liberdade política, igualdade entre os sexos, entre outros.

Entendemos que as necessidades humanas básicas estão na base da concretização de direitos sociais. Nesse sentido comungamos com os autores Len Doyal e Ian Gough, apresentados por Pereira (2006), para quem o parâmetro deve ser uma compreensão universal, ou seja, as necessidades devem ser conceituadas a partir de questões concretas e objetivas para todos os homens, independentemente dos povos, da cultura, dos costumes ou de outros elementos. Portanto, somente em outra sociabilidade seriam atendidas integralmente, uma vez

---

<sup>67</sup> MARX, Karl. Grundrisse – manuscritos econômicos de 1857-1858- esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed UFRJ, 2011.

<sup>68</sup> HELLER, Agnes. O cotidiano e a História. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1970.

que as desigualdades sociais são constitutivas do modo de produção capitalista. Compreende-se que, embora possa ocorrer variação no que diz respeito a sua satisfação nesse modo de produção, ou seja, não implica uniformidade na sua satisfação, essas necessidades não podem ser passíveis de variação, pois são uma referência, um parâmetro. A implicação fundamental e particular, portanto, é a “ocorrência de sérios prejuízos à vida material dos homens e a atuação destes como sujeitos (informados e críticos), caso essas necessidades não sejam adequadamente satisfeitas.” Que prejuízos são esses?

Segundo Pereira (2006, p. 67), são “impactos negativos cruciais que impedem ou põem em sério risco a possibilidade objetiva dos seres humanos de viver física e socialmente em condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica”. São danos cujos efeitos nocivos não dependem da vontade de quem os vivencia. Nesse sentido, as necessidades humanas básicas são aquelas que as pessoas precisam garantir ou conseguir, se não quiser vivenciar danos prolongados, são questões objetivas, universais, pois sua não satisfação provoca o mesmo prejuízo a qualquer pessoa onde quer que ela esteja. Para Len Doyal e Ian Gough, de acordo com Pereira (2006, p. 68), só existem dois conjuntos de necessidades com essas características que devem ser satisfeitas por todos os seres humanos, que é a saúde física e a autonomia. Essas são “precondições para se alcançarem objetivos universais de participação social.” A Saúde física por uma questão óbvia, porque sem sua satisfação o homem fica impedido inclusive de viver, contudo não se trata somente de mera sobrevivência.

A autonomia entendida pelos autores é a “capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressão” (PEREIRA, 2006, p. 68). Dentro desse modo de produção, os indivíduos devem ter acesso ao básico. Os autores colocam necessidades universais ou intermediárias que devem ser satisfeitas e que foram agrupadas em 11 categorias: alimentação nutritiva e água potável; habitação adequada; ambiente de trabalho desprovido de riscos; ambiente físico saudável; cuidados de saúde apropriados; proteção à infância; relações primárias significativas; segurança física; segurança econômica; educação apropriada; segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto.

Há uma variedade de formas para satisfazer as necessidades. São os bens, atividades, políticas e serviços sociais, benefícios que são delimitados a partir das necessidades que devem ser satisfeitas e que variam na forma de acordo com os povos, ou seja, não há um único método para sua satisfação. Cada governo adota as que avalia serem melhores para sua

nação, e todas essas diferentes formas fazem parte da estratégia do estado capitalista, como veremos ainda neste estudo.

Há outros índices de medida utilizados pelo PNUD, como o Índice de Desenvolvimento Humano ajustado à Desigualdade - IDH-D, que leva em consideração, para além do rendimento, o acesso a educação e saúde. O relatório da CEPAL<sup>69</sup> apresenta a informação de que esse índice no Uruguai é 45, e no Brasil é 56. Vale lembrar que o Brasil apresenta o terceiro pior índice do mundo.

Vejam os índices de pobreza e indigência dos países de nosso estudo. O Uruguai, em 2005 tinha 18,8% de pobreza e 4,1% de indigência. Em 2012 esse índice baixou para 6,1% a pobreza, e a indigência para 1,2%. O Brasil, em 2005, tinha um índice de pobreza de 35,4% e de indigência de 10,7%. Em 2012, a pobreza foi para 18,6% e a indigência para 5,4%.

O maior índice de pobreza já registrado foi de 43,9%, em 2002. É possível observar que em todos os países ocorreu uma queda na incidência da pobreza multidimensional entre 2005 e 2012. De acordo com o Panorama Social da América Latina (2016) na região, em 2014, a média da taxa de pobreza situava-se em torno de 28,2% e a taxa de indigência alcançou 11,8% do total da população, e ambas se mantiveram da mesma forma que em 2013. O número de pessoas pobres cresceu em 2014, chegando a 168 milhões, dos quais 70 milhões se encontravam em situação de indigência. Para 2015 tanto a taxa de pobreza como a taxa de indigência tinham previsão de aumento, a primeira de 29,2% e a segunda de 12,4%, chegando ao total de 175 milhões de pessoas, dos quais 75 milhões previstos para estar em situação de indigência.

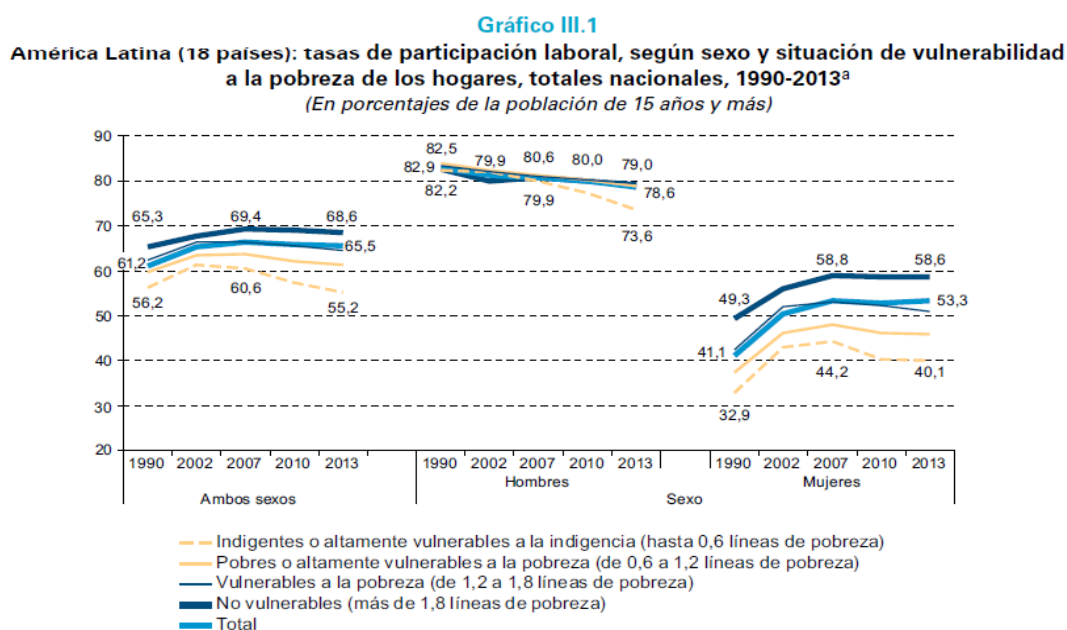
Podemos concluir que, desde 2012, não ocorreram grandes alterações em relação ao número de pessoas pobres na região. Entretanto ocorrem novos aumentos nos índices de pobreza desde 2014, com previsão de continuar aumentando também em 2015.

O **Gráfico 2** mostra de acordo com o Panorama Social de América Latina (2016) referente aos dados de 2015, as taxas de participação do trabalho, por gênero e vulnerabilidade, além da pobreza nos lares.

---

<sup>69</sup> Documento “Atuar sobre o futuro: romper a transmissão intergeracional da desigualdade” <http://www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org/site/informe.php> acesso em 28.09.2017.

**Gráfico 2: Taxas de participação no trabalho, por gênero e vulnerabilidade e pobreza nos domicílios, totais nacionais, 1990-2013**



Fonte: Cepal 2016, p. 93

A taxa de participação no mercado de trabalho na América Latina aumentou de 61,2% em 1990 para 65,5% em 2013, devido a duas tendências opostas: redução da taxa de participação do trabalhador masculino, de aproximadamente 4 pontos (particularmente entre os indigentes ou altamente vulneráveis à indigência) e aumento da participação das mulheres com aumento de mais de 12 pontos percentuais. No entanto, as mulheres ainda têm taxas abaixo da dos homens, com diferenças de cerca de 26 pontos percentuais em 2013. São precisamente as mulheres mais pobres que têm maior dificuldade em entrar no mercado de trabalho, o principal obstáculo para superar a pobreza. Sabemos que as taxas de participação no trabalho também estão relacionadas ao déficit de bem-estar da população.

Segundo Boschetti (2008), na América Latina, verifica-se a predominância de um forte mercado informal de trabalho, onde não se institui uma sociedade de pleno assalariamento. De acordo com dados da CEPAL (2006)<sup>70</sup> a média de pessoas que contribuem para um sistema de seguridade social é de 38%, atingindo 45,4% na zona urbana e 21,9% na zona rural 21,9%.

<sup>70</sup> CEPAL. La Protección Social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Montevideo: CEPAL, Naciones Unidas, 2006.

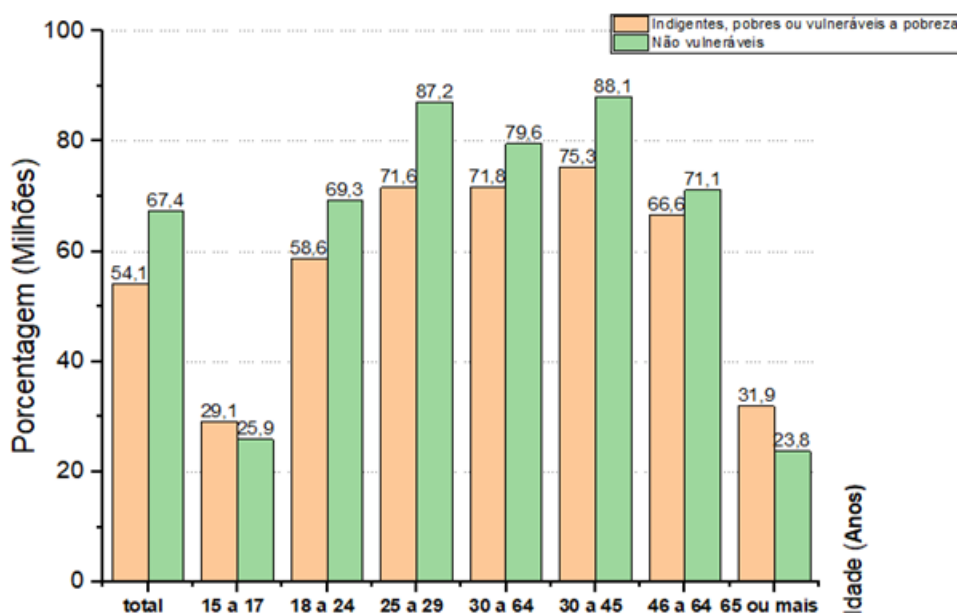
A mesma autora informa que no setor informal estão concentrados 50,2% dos empregos, ou seja, metade dos empregos disponíveis. Esses trabalhadores não têm acesso aos direitos preconizados nas previdências sociais dos países. Metade das famílias não tem acesso a nenhum tipo de filiação aos sistemas de seguridade social (BOSCHETTI, 2012).

Katz (2012) avalia que ocorre uma baixa na qualidade dos novos empregos recrutados pelo setor informal. A norma tem sido a precarização que se mantém tanto na recessão como nos períodos de prosperidade. Afirma que o narcotráfico é uma manifestação dramática, mais em alguns países do que em outros, contudo tem sido uma estratégia de sobrevivência de jovens desempregados, principalmente.

Dessa forma, fica claro que o público que necessita de proteção social não contributiva de fato vem mudando, englobando trabalhadores, e não apenas pessoas que estão fora do mercado de trabalho, apesar de esse número também estar se ampliando.

Na sequência apresentamos dados sobre pessoas inseridas no mercado de trabalho por faixa etária.

**Gráfico 3: Taxas de participação no trabalho, de acordo com as faixas etárias e situação de vulnerabilidade à pobreza dos lares, totais nacionais em torno de 2013.**



Fonte: Cepal, 2016, p. 95

O **Gráfico 3** mostra que, nas faixas etárias entre 18 e 64 anos de vida, o maior número de pessoas inseridas no mercado de trabalho são as pertencentes aos “não vulneráveis”, ou seja, os pobres e indigentes encontram maior dificuldade de inserção laboral que os que não se enquadram nessa condição. Já nos grupos etários (15 a 17 anos e 65 anos ou mais), a situação é revertida, registrando-se maiores taxas de participação entre as populações mais pobres e vulneráveis. Isso se deve ao fato de os empregadores utilizarem legislações que os beneficiam em relação a isenção de impostos, incentivos fiscais, para oportunizar a primeira vaga de emprego, por exemplo. Pessoas nessa faixa etária, contudo “não vulneráveis”, priorizam o estudo e estão inseridas em instituições de ensino, optando pelo não trabalho, enquanto os “vulneráveis” auxiliam com seu trabalho e renda na manutenção da casa, sendo muitas vezes a única renda da família.

No caso da faixa etária acima dos 65 anos no grupo dos ‘vulneráveis’, há a necessidade de trabalho para pessoas que já estejam aposentadas, e que continuam no mercado para complementar a renda com seu trabalho, ou que não tiveram acesso a esse direito, e que o trabalho se caracteriza como única renda. São os dois grupos etários de mão de obra mais barata, por isso, mesmo com o menor valor do salário pago em relação às demais faixas etárias, esses indivíduos necessitam da renda para sua sobrevivência e a de suas famílias.

De acordo com a CEPAL (2016), embora em 2015 tenha ocorrido uma recuperação, a taxa de desemprego na América Latina diminuiu gradualmente desde o início da última década, acumulando uma queda de 2,8 pontos percentuais no período compreendido entre 2002 e 2013, sendo o maior declínio para as mulheres. Porém, por volta de 2013, a taxa de desemprego feminino em nível regional (7,2%) foi ainda maior do que a masculina (5,3%). Da mesma forma, entre pessoas em situações de miséria, pobreza ou vulnerabilidade, as taxas de desemprego permaneceram relativamente elevadas no período em análise. Em 2013, esse indicador atingiu 16,5% de indigente ou altamente vulnerável à indigência, 8,8% entre os pobres ou vulneráveis à pobreza, 7,1% entre aqueles vulneráveis à pobreza e apenas 3,9% entre os não vulneráveis. Em todos os estratos socioeconômicos, o desemprego das mulheres foi maior que o dos homens.

Segundo a CEPAL (2016), em relação à taxa de desemprego, por etnia, gênero e área geográfica, por volta de 2013, o desemprego nas áreas urbanas foi maior do que nas áreas rurais. Da mesma forma, a população afrodescendente tem uma taxa de desemprego maior (6,5%) que a indígena (4,2%) e não indígenas ou afrodescendentes (5%). Ao cruzar as

variáveis raça e etnia, as maiores taxas de desemprego estão entre as mulheres, em todas as raças étnicas ou raciais, especialmente entre as mulheres afrodescendentes que vivem em áreas urbanas (8,8%).

Temos claramente uma relação entre pobreza e gênero. Os conceitos de raça e racismo são produzidos na dinâmica das relações sociais, não são uma questão biológica, mas uma condição social, que tem implicações econômicas, políticas e culturais. Mulheres, em especial as negras, têm muito mais dificuldades de ingressar no mercado de trabalho, e quando ingressa, sua ocupação é em trabalho doméstico remunerado. Segundo Mariano e Carlotto (2014, p. 93), “a presença mais notável de mulheres negras entre as pessoas pobres é reflexo de um processo histórico de (re)produção de desigualdades sociais”. Os marcadores sociais, gênero e raça/etnia, são os eixos estruturantes dessa equação.

Um aspecto importante a ser considerado é o fato de muitos grupos domésticos serem monoparentais, por esse motivo também ocorre aumento de vulnerabilidade e situação de pobreza, porque somente a mulher é o membro que pode ingressar no mercado, diferentemente de quando a chefia das famílias é composta por casais. No Brasil, por exemplo, de acordo com o jornal Valor Econômico, com base na pesquisa Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA<sup>71</sup>, o número de lares brasileiros chefiados por mulheres saltou de 23% para 40% entre 1995 e 2015.

A CEPAL (2011), indica que, em se tratando de proteção social, atualmente, tanto no Brasil como no Uruguai, o índice de acesso à aposentadorias de idosos chega a 85%. Embora saibamos que esse percentual possa diminuir a cada ano porque o número de contribuintes também tende a diminuir.

O mesmo relatório da CEPAL (2011, p. 39) apresenta dados de acesso à proteção social e também à não contributiva. Em 2009, 39% dos domicílios só contavam com proteção contributiva, 12% só com proteção não contributiva (programas de transferência de renda), 4% com proteção mista, 8% só com aposentadoria e pensões e 36% sem nenhum tipo de proteção social. Assim fica clara a importância dos programas de transferência de renda para garantir proteção social.

---

<sup>71</sup> <http://www.valor.com.br/brasil/4889492/numero-de-lares-chefiados-por-mulheres-sobe-de-23-para-40-em-20-anos>.

Em 2017, a taxa do índice de desemprego no Brasil chegou a 13,3%<sup>72</sup> e no Uruguai fechou em 9,4%<sup>73</sup>.

Concluimos que de fato a infância, a adolescência, as pessoas com deficiência, e os indivíduos após os 50 anos de idade são segmentos populacionais que em algumas situações precisam de atenção diferenciada por estarem, em menor proporção, inseridos no mercado de trabalho. Dessa forma fica claro que o trabalho é um determinante para que os sujeitos sejam incluídos na sociedade salarial, de acordo com Castel (1998). O trabalho na sociedade capitalista tem centralidade, sua exploração é gerador de mais valor, e ficou convencionado o princípio de que o indivíduo deve trabalhar para garantir sua subsistência e de sua família com o salário obtido da venda da sua força de trabalho. Verificamos que isso nem sempre se efetiva, pois, com o passar do tempo, pelos mais variados motivos, vem aumentando o número de pessoas que ficam sem trabalho, alocam-se em funções de trabalho informal, mal remunerado, ou mesmo ficam fora do mercado formal e informal de trabalho. Por esse e outros motivos encontram-se na condição de excluídos e/ou necessitados, o que gera na sociedade a necessidade de implementação de políticas, programas e serviços que atendam as pessoas que se encontram nessas condições.

O Estado é responsável por garantir a proteção social aos cidadãos, que têm o direito à administração da coisa pública, com a constituição de sistemas de proteção social.

Vejamos na sequência quais as diretrizes adotadas pelo Banco Mundial para que os países subdesenvolvidos enfrentem a pobreza.

### 2.3 BANCO MUNDIAL: DIRETRIZES, CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E ACORDOS PARA O COMBATE À POBREZA NO MUNDO CAPITALISTA

O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, mais conhecido como Banco Mundial - BM<sup>74</sup>, foi o primeiro banco de desenvolvimento multilateral, criado em julho de 1944 e concebido na conferência de *Bretton Woods*<sup>75</sup>, New Hampshire, Estados

---

<sup>72</sup><http://www.valor.com.br/brasil/5022486/taxa-de-desemprego-fica-em-133-no-trimestre-ate-maio-mostra-ibge>

<sup>73</sup><https://pt.tradingeconomics.com/uruguay/unemployment-rate>

<sup>74</sup> Banco Mundial não é um Banco Comercial convencional, ou seja, não é uma instituição mercantil de créditos que recebe depósitos em conta-corrente de pessoas físicas e privadas, que, além de conceder empréstimos, efetua cobranças e opera com títulos de crédito. É um banco de fomento cujos depósitos têm origem na contribuição dos Estados-membros e não em pessoas físicas ou jurídicas. Além disso, os empréstimos concedidos a governos e instituições privadas são garantidos pelos Estados-membros, e os juros praticados são menores que os de mercado. Santos Jr. (2010).

<sup>75</sup> As conferências de Bretton Woods, definindo o Sistema Bretton Woods de gerenciamento econômico internacional, estabeleceram em julho de 1944 as regras para as relações comerciais e financeiras entre os países

Unidos. O Grupo Banco Mundial é uma agência especializada independente do Sistema das Nações Unidas, é a maior fonte global de assistência para o desenvolvimento. Na época de sua fundação, tinha intenção de ser o agente dos principais atores do sistema internacional, os Estados. Como várias outras instituições do II Pós-Guerra, assim como o Fundo Monetário Internacional, o banco funcionou como meio de cooperação intergovernamental. Com o passar do tempo, tornou-se o principal órgão econômico multilateral, para a reconstrução dos prejuízos da guerra e um comprometimento com o desenvolvimento, com alcance a todos os países em desenvolvimento. Mantinha programas como o PNUD.

O Fundo Monetário Internacional é um organismo financeiro, uma agência especializada das Nações Unidas, também fundado na conferência de *Bretton Woods*. O FMI trabalha para promover a cooperação monetária global, garantir a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional, promover o alto nível de emprego e o crescimento econômico sustentável e reduzir a pobreza em todo o mundo<sup>76</sup>.

O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial foram instituídos com funções diferentes, embora complementares. O FMI foi criado para defender o sistema monetário internacional, o papel do Banco Mundial seria investir em programas que promovessem a reconstrução do pós-guerra. Apesar das mudanças ocorridas nas últimas cinco décadas, os dois órgãos continuam tendo as mesmas funções. O FMI concede empréstimos a países que estejam passando por grandes dificuldades financeiras, e o Banco Mundial apoia esses programas financeiros em alguns pontos específicos. Atualmente, isso inclui suporte financeiro para organizações sociais que prestam assistência a populações pobres. São estruturas administrativas, órgãos reguladores operando dentro do sistema capitalista, a favor de interesses econômicos e financeiros dominantes. Dessa forma, o FMI, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e o BM são organismos multilaterais de crédito.

A Organização das Nações Unidas - ONU, ou simplesmente Nações Unidas, foi estabelecida em 24 de outubro de 1945, após o término da Segunda Guerra Mundial, com a intenção de impedir outro conflito como aquele. É uma organização intergovernamental criada para promover a cooperação internacional, e parceira do Banco Mundial. Em resumo, é uma matriz de um conjunto especializado de organizações internacionais

---

mais industrializados do mundo. O sistema Bretton Woods é exemplo de uma ordem monetária totalmente negociada, tendo como objetivo governar as relações monetárias entre Nações-Estado independentes. Preparando-se para reconstruir o capitalismo mundial enquanto a Segunda Guerra Mundial ainda se espalhava, 730 delegados de todas as 44 nações aliadas encontraram-se no Mount Washington Hotel, em Bretton Woods, New Hampshire, para a Conferência monetária e financeira das Nações Unidas e assinaram o Acordo de Bretton Woods (Bretton Woods Agreement).

<sup>76</sup><https://nacoesunidas.org/agencia/fmi/>

intergovernamentais, sua função é desenvolver mecanismos que garantam a segurança, a paz, o desenvolvimento econômico, a definição de leis supranacionais (SANTOS JR. 2010, p. 14).

A Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL foi estabelecida pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social, de 25 de fevereiro de 1948, ano em que começou a funcionar. Em 27 de julho de 1984, o Conselho decidiu que a Comissão passaria a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Foi fundada para contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social. É uma das cinco comissões regionais da ONU e tem como função estudar e promover políticas para o desenvolvimento de sua região, além de estimular a cooperação entre os seus países e o resto do mundo, funcionando como um centro de excelência de altos estudos para compilar informação, analisá-la e fazer recomendações. A CEPAL tem contribuído para a história das ideias econômicas. Trata-se de um corpo analítico específico, aplicável a condições históricas próprias da periferia latino-americana.

A CEPAL é um Organismo que possuía na sua concepção inicial, nas décadas de 1940 e 1950, o ideário desenvolvimentista em relação à economia latino-americana. O desenvolvimentismo tem vários pensadores, dentre os quais se destacam os teóricos da CEPAL, que, a partir de 1948, passaram a propor políticas de desenvolvimento aos países que visavam elevar a condição de Terceiro Mundo ao nível dos países desenvolvidos, que haviam alcançado esse estágio superior de organização econômica e social.

Dessa forma, alguns dos organismos multilaterais têm a função de ofertar crédito, outros realizam estudos, assessorias, ações de desenvolvimento para os países. Portanto, FMI, BIRD e BM não se ocupam da proteção social, essa é uma ocupação da CEPAL, que organiza cursos nas mais diversas áreas do planejamento, além de contribuir com assessorias aos governos.

Mauriel (2008, p. 117) afirma que a história do Banco com a “pobreza e a missão social começa com um enigma: a aparente descontinuidade entre a retórica em relação à pobreza e a constância de crescimento ininterrupto de sua posição financeira e reputação internacional”. Esse enigma, de acordo com a autora, pode ser desvendado se pensarmos que a preocupação com a pobreza em escala internacional não se inicia pela existência de alto grau de privações em grandes áreas subdesenvolvidas, mas, sim, pelas mudanças sociais e dos processos políticos por que passavam os países subdesenvolvidos, especialmente na África e

na América Latina. Esses países tornavam-se sujeitos políticos mundiais, com relativa capacidade de negociar seus interesses, subjugados aos interesses imperialistas de alguns países, em especial dos Estados Unidos da América.

De acordo com Siqueira (2013, p. 120 e 121), a estratégia de redução da pobreza, que o BM usava nas décadas de 1950 e 60, era baseada na oferta de trabalho e assistência. Nos anos de 1970, de forma mais acentuada nos anos de 1980, cresce a desigualdade na distribuição de renda na América Latina, e a pobreza passa a ser o tema central na agenda social. Ocorre então uma interrupção no desenvolvimento econômico latino-americano, os países acabam hipotecando suas economias aos organismos internacionais em função de suas dívidas externas, e a década de 1980 passa a ser considerada como a década perdida pela CEPAL. Mesmo endividados, os países precisam de financiamento para realizar ações de tentativas de crescimento e desenvolvimento de suas economias, esse fator proporciona grande poder de negociação ao FMI. Assim, o BM e o FMI estabelecem um conjunto de medidas e ajustes que combinam políticas recessivas de estabilização e reformas estruturais para os países periféricos em troca da possibilidade de novos empréstimos.

O BM estabeleceu já nos anos de 1970, um princípio teórico-estratégico norteador do atendimento das necessidades sociais básicas dos pobres no que diz respeito ao combate à fome, à desnutrição, garantia de água potável, de saúde e educação primárias, além de projetos com atenção especial para o financiamento de capital humano direcionados para a capacitação da força de trabalho. Ações nesse sentido ajudariam a conter o aumento da pobreza e a suprir as demandas do mercado por capital humano, pois havia preocupação com a produtividade dos pobres, e incluí-los no mercado seria parte integrante da estratégia de financiamento do Banco para os países em desenvolvimento.

A crise econômica iniciada na década de 1970, que se intensifica na década de 1980, promoveu alterações significativas na conjuntura política e econômica internacional, como a elevação das taxas de juros, a desaceleração do crescimento econômico dos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos - OCDE<sup>77</sup>, além da crise da dívida externa dos países em desenvolvimento. O BM, para contornar os efeitos perversos da crise econômica e financeira desses países, apresenta como solução a “primeira geração” de ajustes estruturais composta de reformas econômicas de curto prazo para tentar a estabilização econômica. Essa “primeira geração” estabelece condicionalidades macroeconômicas rígidas

---

<sup>77</sup> É uma organização internacional, composta por 34 países e com sede em Paris, França. A OCDE tem por objetivo promover políticas que visem a desenvolvimento econômico e a bem-estar social de pessoas por todo o mundo.

para a liberação de novos empréstimos. De acordo com Santos Jr (2010), essas condicionalidades tiveram sérias consequências sobre o financiamento das políticas sociais e de alívio da pobreza dos países prestatários, em muitos deles acirrando ainda mais esse fenômeno.

Ainda de acordo com o autor, os princípios teórico-estratégicos das políticas de ajuste estruturais de “primeira geração” se tornaram menos rígidos a partir do final dos anos 80, com a constatação de que haviam sido insuficientes para reativar o crescimento econômico dos países e aliviar os níveis de pobreza e as desigualdades sociais, principalmente na África Subsaariana<sup>78</sup> e na América Latina. Outra constatação foi que, mesmo onde os índices de crescimento econômico melhoraram, ainda assim continuavam inferiores aos das décadas anteriores.

Na década de 1980, uma segunda fase do neoliberalismo ocorreu na América do Sul a partir dos pleitos eleitorais que elegeram presidentes com plataformas liberais nas democracias representativas. De acordo com Gonçalves (2012), o Consenso de Washington tem origem em 1989. Sendo uma crítica às experiências desenvolvimentistas na América Latina a partir de 1950 “apresenta diretrizes em relação às estratégias de desenvolvimento e políticas macroeconômicas. O enquadramento político-ideológico é, sem dúvida alguma, o neoliberalismo em ascensão nos anos 1980”. A agenda política girou em torno do Consenso de Washington. Segundo Soares (2001, p. 19), esse é um conjunto abrangente de regras e condicionalidades aplicadas nos países de forma padronizada para obter o apoio econômico e político dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se ainda de “políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes”, cunhadas na desregulamentação dos mercados, privatização do setor público, abertura comercial e financeira, na redução do Estado. Gonçalves (2012) complementa afirmando que o Consenso de Washington converge para os interesses dominantes, tanto do governo dos Estados Unidos, como dos organismos multilaterais.

Após os reconhecidos limites dos programas de ajustes estruturais da década de 1980, o BM propõe uma “segunda geração” de políticas de ajustamento, focada principalmente no financiamento das reformas institucionais, principalmente do Estado. Dessa

---

78 A África Subsaariana é a região do continente africano situada ao sul do Deserto do Saara. Não é uma divisão política, mas apenas um termo usado como referência aos países que possuem maior parte da população negra nesse continente. No passado, era muito usado o termo “África Negra” para essa região, em oposição a “África Branca”, composta pelos países ao norte do Deserto do Saara. Porém, esses termos estão caindo em desuso.

forma, nas décadas de 1990 e 2000, de acordo com Santos Jr (2010), a temática da governança passa a ter proeminência nas políticas de financiamento do BM, e as mudanças macroeconômicas *stricto sensu* passam a ser complementadas com as reformas do Estado e da administração pública. O compromisso com a governança dos países em desenvolvimento faz com que o BM volte a dar importância especial às políticas sociais e de alívio da pobreza, reconhecendo que seria uma das formas de superação dos obstáculos ao crescimento econômico sustentado e à governabilidade. Outro aspecto importante é que os novos financiamentos do BM para as políticas sociais e de alívio da pobreza tinham foco em determinados grupos sociais, de acordo com Santos Jr (2010), sendo de égide teórica de cunho assistencialista ou compensatório, direcionada aos estratos mais pobres ou vulneráveis da população, com vista a minimizar distorções ou injustiças sociais.

Como percebemos, o desenvolvimento não resultaria necessariamente de medidas macroeconômicas, como prognosticadas pela “primeira geração” de políticas de ajustes estruturais. Essa nova etapa de ajustes dependeria de uma série de fatores que interligassem tipos diferentes de oportunidades. As políticas sociais e de alívio da pobreza orientadas pela “segunda geração” de reformas estruturais receberam grande influência da teoria do desenvolvimento de Amartya Sen.

É importante frisar que as reformas macroeconômicas e de ajuste estrutural adotadas pelos países desempenham um papel fundamental no desenho da nova ordem econômica, pois regulam o processo de acumulação capitalista e produzem e reproduzem a questão social, além de serem decisivas no controle dos custos da mão de obra. Nesse sentido, as inúmeras medidas tomadas pelos governos trazem como principal consequência o empobrecimento da população, pois, com a diminuição dos níveis salariais, por exemplo, há uma repercussão na produção, consumo e, conseqüentemente, no aumento do desemprego. Uma consequência das reformas, com a liberalização do mercado, é uma destruição da base produtiva doméstica, por meio tanto da desorganização como do aniquilamento da produção local que é destinada ao mercado interno, resultando na falência de pequenas e médias empresas.

Nesse sentido, os organismos multilaterais produzem um discurso contraditório em relação a suas ações: promovem ajustes que aumentam o empobrecimento da população e, por outro lado, criam discursos e estratégias para o combate da pobreza. Os governos acabam sendo obrigados a efetuar os programas de ajuste estrutural e de estabilização macroeconômica em troca de novos recursos financeiros, sem questionar as consequências para a população. Assim, esses organismos são sujeitos que disputam a concepção de proteção

social nos nossos países. O BM e o FMI são órgãos reguladores, financiadores que operam dentro do sistema capitalista e que respondem a interesses econômicos e financeiros dominantes, supervisionam as economias nacionais por meio da manipulação das forças do mercado.

Fica claro que o interesse econômico está envolto por um discurso político, o desenvolvimento precisa recuperar as taxas de lucros e promover o crescimento econômico, com a perspectiva da inclusão social. Portanto, o interesse no desenvolvimento econômico, está em manter os países subdesenvolvidos como estão para continuar a exploração econômica.

De acordo com os documentos e o discurso a característica definidora do Banco Mundial desde o princípio era enfrentar a pobreza, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento. Com o agravamento dos indicadores de pobreza, mostra-se como o mais “apropriado”<sup>79</sup> para promover políticas de alívio à pobreza, principalmente nos países periféricos, como os da América Latina (nosso campo de pesquisa), como mostra o relatório “*La fuente internacional más importante de asistencia para el desarrollo con miras a reducir la pobreza en el mundo*” (BM, 2000, p. 7). Em seus documentos, o Banco Mundial aponta como um de seus objetivos fomentar e promover ações e políticas de combate à pobreza, que em 1990, passa a ser seu tema central. Elabora relatórios, em que apresenta índices a partir de medição quantitativa e qualitativa da pobreza a partir da situação econômica pelo Produto Nacional Bruto – PNB *per capita*, tendo, portanto, seu conceito assentado em indicadores econômicos.

Neste trabalho analisaremos os principais documentos relacionados com o objeto de estudos para identificar as diretrizes indicadas pelos organismos multilaterais, apresentados na sequência.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990<sup>80</sup> é o décimo terceiro da série anual publicada pelo Banco Mundial e aborda as principais questões ligadas ao desenvolvimento. Contém Indicadores do Desenvolvimento Mundial, com dados sociais e econômicos selecionados referentes a mais de 120 países. Nesse ano trata da questão mais premente com a qual a comunidade em desenvolvimento se defronta hoje: “Trata dos pobres.

---

<sup>79</sup> O termo “apropriado” é uma autodesignação na função de combater a pobreza dos organismos internacionais. Este é um objetivo do Banco Mundial.

<sup>80</sup> O Primeiro Relatório Anual do Banco Mundial foi publicado em 1946. A partir daí, passou a ser publicado anualmente. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial do Banco é também publicado anualmente e apresenta informações técnicas e dados sobre a economia mundial, além de realizar discussões teóricas e estratégicas sobre economia, política e questões sociais.

Ocupa-se, portanto, da questão fundamental no desenvolvimento econômico: a erradicação da pobreza no mundo” (BM, 1990, p. 7).

Ainda no prefácio do documento, assinado pelo Presidente do Banco Mundial Barber B. Conable, é realizada uma análise da experiência desenvolvimentista, afirmando que o meio mais eficaz de obter “avanços rápidos e politicamente sustentáveis na qualidade de vida dos pobres” é a adoção de uma estratégia em dois elementos. O primeiro elemento é a “busca de um modelo de crescimento que garanta o uso produtivo do bem mais abundante entre os pobres, o trabalho”. Nesse sentido, o relatório indica que sejam oferecidas políticas de incentivos de mercado, de instituições políticas e sociais, de infraestrutura e de tecnologia para que se adaptem ao combate à pobreza.

O segundo elemento é o “provimento amplo de serviços sociais básicos aos pobres, sobretudo de educação primária, assistência médica básica e planejamento familiar e nutrição”. A lógica dessas duas estratégias seria de o primeiro componente criar oportunidades e o segundo capacitar o pobre para tirar proveito dessas oportunidades. Afirma que a estratégia deve ser complementada “por transferências bem seletivas, para ajudar os que não se beneficiam dessas políticas, e por esquemas de segurança, para proteger os que se acham expostos a choques”.

Portanto, um método abrangente para reduzir a pobreza seria a oferta de programas de transferências e de esquemas de segurança visando a grupos específicos, como complemento essencial à estratégia básica (BM, 1990).

Outro aspecto a destacar do prefácio é em relação à justificativa da “ajuda” de que os países necessitam: “a política interna é fundamental para a redução da pobreza, mas faz-se necessária à assistência internacional como apoio às ações empreendidas pelos países”, assim a ajuda mais eficaz ocorre quando complementa os esforços de quem a recebe. Afirma ainda que um aumento puro e simples de recursos não resolverá o problema da pobreza. Nesse sentido, “sua concessão deve estar mais estreitamente vinculada ao comprometimento de cada país em adotar programas de desenvolvimento que visem à redução da pobreza”.

Há o argumento ainda de que, nos anos 1980, com o aumento da pobreza, os países na África subsaariana e na América Latina, sobretudo, lutavam para ajustar-se após a recessão global. Houve aumento na contenção da despesa pública. Além disso, em muitos países, foi questionada a eficácia das políticas públicas, em especial aquelas cujo alvo eram os pobres. Mais um motivo que justifica a necessidade de o Banco Mundial contribuir para a redução da pobreza, a incompetência dos governos.

A partir dessa justificativa o BM é o órgão que estabelece as diretrizes aos países em desenvolvimento, isso ocorre porque os governos são considerados ineficientes pelos mais variados motivos, desde corrupção a incapacidade administrativa e técnica. Assim adota nova estratégia em relação a ações de alívio à pobreza. O Estado não será o agente principal, mas as próprias comunidades, através de um processo de empoderamento, em que as capacidades são valorizadas. Contudo, permanece a concepção de individualização, sua desarticulação em relação à acumulação de riqueza e a “crença na força do comércio e na gestão capitalista como premissas da sua atuação programática para erradicar a pobreza” (SIQUEIRA, 2013, p. 121). Ainda de acordo com a autora, o BM pretende identificar, quantificar e qualificar os pobres, criando índices de medida, como o IDH.

Há também muitos países, onde não há organização da sociedade civil, conseqüentemente, participação zero. Assim, o governo acaba aceitando as ‘ofertas’ dos organismos multilaterais como se fosse uma tábua de salvação para sua situação social caótica, sendo essas as únicas ações de proteção social não contributiva existentes no país, como podemos perceber na narrativa do sujeito informante do Brasil:

*O que percebi desde quando conheci os países, que esse é o problema, eles tem tantas fragilidades históricas e de estrutura da gestão que é assim: quem está se afogando se agarra nas oportunidades que vem, às vezes não é maldade, não é ..... é mesmo o sentido do atraso....os países não têm diagnóstico, ou raramente tem o diagnóstico atualizado, estatísticas atualizadas. Muitas vezes tem bons técnicos, tem pessoas preparadas pra isso, mais o problema é a direção do governo, é a visão do presidente e de seu grupo (Sujeito informante do Brasil).*

Evidencia-se na narrativa a influência da história de formação econômica, cultural, social de cada país na condução do governo na atualidade. A estrutura de gestão política em que cada país se encontra é fruto de sua construção. Muitas vezes sua condição de dependência é tão grande que não conseguiu ainda construir estratégias e possibilidades de dar novos rumos, nova direção. A ideologia do partido que está no governo estabelece os caminhos trilhados, principalmente em relação às políticas sociais.

Em relação à forma como o BM estabelece “ajuda” aos países, Siqueira (2013) afirma:

A partir das condicionalidades impostas pelo BM aos países que demandam de apoio técnico e financeiro para receberem “ajuda” ou empréstimos, condiciona-se política econômica desses países, colocando-os como reféns

de suas normas e sua compreensão do que é melhor para o “desenvolvimento humano”, para os trabalhadores e para as relações de produção, assim como indicam e fomentam instituições que estão direta ou indiretamente vinculadas aos interesses do poder hegemônico (organizações não governamentais e fundações, entre outras) (SIQUEIRA, 2013, p. 122).

O Banco Mundial tem assumido um papel determinante na elaboração das políticas públicas dos países em desenvolvimento e usa como medida o constrangimento dos países prestatários, que se submetem às suas regras. Nessa relação, estabelecem-se concomitantes pretensões e valores que podem intervir na ação e no resultado final das propostas iniciais, como, por exemplo, nas questões eleitorais, força dos organismos da sociedade civil, poder da burocracia nacional, prática da *rent-seeking*<sup>81</sup>. De acordo com Santos JR. (2010), o BM tem um poder brando que se “consubstancia pelo exercício indireto do poder, apoiado na decisão de os Estados seguirem espontaneamente uma determinada ideologia ou cultura”. Dessa forma, a influência, a autoridade ou o prestígio de organizações como o FMI e o BM estão assentados em recursos intangíveis de poder, mas agem também ancoradas em recursos duros, a força econômica, principalmente contra os países em desenvolvimento que se submetem a condicionalidades impostas por essas organizações intergovernamentais, quando contraem empréstimos.

Segundo o autor, o FMI e o BM têm capacidade para utilizar, e de fato utilizam, como instrumentos “a pressão e a chantagem econômica como recursos políticos quando estão em foco o monitoramento e o controle da balança de pagamento, do câmbio e do desenvolvimento dos países mais pobres” (SANTOS JR, 2010, p. 24). Mesmo que as organizações internacionais não exerçam competências territoriais, interagem constantemente com os governos. Assim, “apresentam-se como organismos que coordenam a relação entre as autoridades nacionais e as demandas globais, a fim de alcançar objetivos coletivos, sempre com respeito à soberania de seus Estados-membros”. O sujeito informante do Brasil relata, a partir de sua experiência no governo o início da relação do novo governo com os organismos multilaterais, confirmando o exposto por Santos Jr:

*Tentaram lá atrás no início colocar metas pra nós e estabelecer o uso do dinheiro em coisas, por exemplo, que a gente achava que tinha que ser mais aqui, menos ali, mais pra cá, mais pra lá, isso tudo foi negociado. No início eles (o Banco Mundial, e outros organismos multilaterais) tinham quase uma prepotência e quando a gente apresentava o que a gente ia fazer, quase*

---

<sup>81</sup> Captura de renda.

*riam da nossa cara: imagina se vocês vão fazer isso num país desse tamanho, que vocês vão conseguir (Sujeito Informante do Brasil).*

Na narrativa fica evidente que o FMI e BM tentam se impor, garantir a implantação de seus objetivos nos países, em todas as áreas, contudo o sujeito relata que é possível negociar.

O então presidente do Banco Mundial apresenta no Relatório de 1990 a meta para os próximos 10 anos: Conter o número de pobres na África subsaariana até que o aumento populacional esteja sob controle e reduzir este número em 400 milhões em outras regiões. Alega que o principal obstáculo não é a disponibilidade de recursos, “mas a disposição dos governos de países em desenvolvimento e desenvolvidos de se comprometerem com essas metas”. A proposta do relatório para políticas de redução de pobreza deve ser através de rumos desenvolvimentistas eficientes e mão de obra intensiva, assim como um investimento maior no capital humano dos pobres para alcançar um crescimento mais rápido em longo prazo. O relatório afirma que, “no combate à pobreza, podem ser importantíssimos os gastos públicos bem planejados e destinados a clientela bem definidas” (BM, 1990, p. 04). O relatório deixa claro que combater a pobreza compete às políticas econômicas mais gerais, que os gastos públicos em projetos e programas, mesmo que eficazes, não substituem o esforço para harmonizar as políticas econômicas mais abrangentes às necessidades dos pobres. Combater a pobreza não compete a projetos que se concentrem em objetivos muito limitados, por mais essenciais que sejam.

No documento estão expostos dados sobre a pobreza naquele período, há uma estimativa de que mais de um bilhão de habitantes do mundo em desenvolvimento vivem na pobreza, pessoas que ganham menos de US\$370 por ano. Na América Latina, a pobreza aumentou na década de 1980. O Relatório define pobreza como a incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo.

Stein (2006) destaca que, em 1995, a partir da primeira Conferência Mundial de Copenhague, dinamizada pelas Nações Unidas, os países assumiram o compromisso de fortalecer a cooperação internacional e regional em prol do desenvolvimento social. Além disso, a Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas, realizada em junho de 2000

em Genebra, passa a ser referência para os países latino-americanos, para uma tomada de posição sobre a erradicação da pobreza<sup>82</sup>.

O chamado Consenso de Copenhague aprovou uma declaração com 10 compromissos, dos quais a autora destaca os três primeiros:

“criar um ambiente econômico, político, social, cultural e jurídico que permita o desenvolvimento social das pessoas”; “erradicar a pobreza no mundo, por meio de ação nacional enérgica, cooperação internacional” e “promover o pleno emprego e capacitar os homens e mulheres a conseguirem meios de vida seguros e sustentáveis” (STEIN, 2006, p. 86).

Neste sentido era necessário estimar a pobreza de renda geral e extrema, além de fixar metas, objetivos e prazos e colocar em prática planos nacionais de combate à pobreza.

No final da década de 1990, o futuro da América Latina parecia sombrio diante de quatro problemas devastadores - economia lenta e crescimento instável, pobreza persistente, injustiça social e insegurança pessoal. A América Latina perseguiu, nos anos 1990, com considerável vigor, as 10 políticas econômicas que compõem o consenso de Washington, que se expressa na fórmula de crescimento promovida pelos EUA e pelas instituições financeiras internacionais. Contudo, o desempenho não alcançou as expectativas, e novas medidas seriam necessárias, agora que quase todo governo latino-americano expressou um compromisso com os objetivos de redução da pobreza e maior equidade.

Williamson (1990) apresenta o conjunto de medidas que o FMI e o BM orientam para transformar esse compromisso em ação. São 10 itens estabelecidas pelo Consenso de Washington: 1. Disciplina fiscal; 2. Prioridades de despesa pública; 3. Reforma fiscal; 4. Controle da taxa de juros para liberalizar o mercado financeiro; 5. Mudança na taxa de câmbio, com tarifas competitivas para aumentar as exportações não tradicionais; 6. Política comercial, reduzindo a proteção dos produtores locais através de cotas e tarifas nas importações; 7. Aumento no investimento estrangeiro; 8. Privatização; 9. Desregulamentação do mercado; 10. Direito à propriedade. Esse programa, como vemos, combina políticas recessivas de estabilização através das medidas orientadas de redução de gasto público, reestruturação da previdência, com o objetivo de obter superávits fiscais, e reformas estruturais, quando orienta os países periféricos a promover a liberalização financeira e

---

<sup>82</sup> Há que se ressaltar, de acordo com a teoria crítica, que a erradicação da pobreza somente se processa numa outra ordem societária que não a capitalista, sendo necessária a extinção da exploração do trabalhador.

comercial, privatizações, desregulamentação dos mercados. A concessão de novos financiamentos aos países estava condicionada à implantação dessas medidas.

De acordo com Boron (2003) (que faz a crítica às reformas propostas pelos organismos multilaterais), em reuniões realizadas por chefes de Estado das Américas no período de 1994 a 1998, enfatizaram a importância da redução da pobreza e da equidade, tornando prioritários os objetivos de desenvolvimento não rentáveis e, melhor, sem colocar em risco a eficiência econômica.

Birdsall e De la Torre (2001) apresentam 10 ferramentas do que seria uma nova política para avançar no alcance do bem-estar social e que se torna uma agenda para a região. Os autores avaliam que, na verdade, o conjunto de medidas do Consenso de Washington é mais amplo. Assim, com o objetivo de reduzir a pobreza e a desigualdade, são indicadas as 10+1 ferramentas de equidade: 1) implantar disciplina fiscal baseada em regras, 2) controle e moderação entre auge e recessões econômicas, 3) implantar redes de segurança social que se desencadeiem automaticamente, 4) implantar escolas para pobres, 5) taxar os ricos e gastar mais com o restante da população, 6) dar uma pequena chance a pequenas empresas, 7) proteger os direitos dos trabalhadores, 8) lidar abertamente com a discriminação, 9) reestruturar os mercados de terras, 10) reorganizar os serviços públicos dirigidos para o consumidor e, +1. reduzir o protecionismo dos países ricos. Os autores indicam que essas medidas devem ser harmonizadas com as recomendações do conjunto de medidas de Washington.

A partir dessas medidas Boron (2003), apresenta as áreas em que as reformas deveriam se aprofundar. A primeira é o mercado de trabalho, que seguindo as orientações internacionais, devem se tornar mais flexíveis e dinâmicos. Em segundo lugar, vêm os sistemas de seguridade social. A terceira área é a privatização, estabelecendo um marco regulatório moderno. Em quarto lugar está a abertura do comércio internacional. A quinta, seria a reforma do setor público, para aumentar sua eficiência. Em sexto, encontra-se a educação, buscando ampliação em sua cobertura. Essas reformas, segundo o discurso dos organismos multilaterais, dariam impulso às economias dos países latino-americanos, pois criariam eficiência e competitividade, aumentando a produtividade e as inovações tecnológicas. Consequentemente, ajudariam a atacar a raiz da pobreza. Essas reformas estariam entre as propostas da “segunda geração”.

Fica evidente a contradição entre as ações (as medidas que apresentam aos países) e o discurso de erradicação da pobreza dos organismos multilaterais. São propostas e medidas

econômicas que impulsionam a extração do lucro, pois a preocupação dos organismos está nas possibilidades financeiras.

Em 1999, na Cúpula de Colônia, o G8<sup>83</sup>, a partir de várias negociações, declara que respaldará um alívio na dívida de países pobres, contudo condicionado a um Documento de Estratégia de Luta contra a Pobreza – DELP, que deverá ser elaborado com articulações e consultas com a sociedade civil. Essa nova estratégia do FMI e do BM só ocorreu mediante pressão de organismos internacionais vinculados às Nações Unidas, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF e PNUD, além de ONGs de todo o mundo. De acordo com o BM (2000), os DELP objetivam fortalecer a identificação dos países com estratégias de luta contra a pobreza, ampliar a representação da sociedade civil no desenho dessas estratégias, concentrar a análise, os recursos financeiros e o assessoramento da comunidade para alcançar as metas de redução da pobreza.

Em 2000, chefes de Estado e de Governo de 189 países firmaram a Declaração do Milênio das Nações Unidas, originando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM<sup>84</sup>, comprometendo-se a reduzir a pobreza mundial, entre outras questões, até 2015. Ou seja, foi firmado um pacto entre as lideranças dos países, ricos ou pobres, com o PNUD direcionando as ações, estabelecendo estratégias de assistência aos países necessitados, de modo a “melhorar as instituições encarregadas de formular as políticas como principal meio para erradicar a pobreza.”

O tema dos objetivos do milênio em 2000<sup>85</sup> foram “8 jeitos de mudar o mundo – o voluntariado e os objetivos de desenvolvimento da ONU”. Firmaram-se oito objetivos: acabar com a fome e a miséria; educação básica para todos; igualdade entre os sexos e valorização da mulher; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combate à Síndrome da Imunodeficiência Adquirida<sup>86</sup> - AIDS, à malária e a outras doenças; qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.

De acordo com Siqueira (2013, p. 120 e 121), a estratégia de redução da pobreza do BM, com a chegada dos anos 2000, é modificada. Trata-se de promover oportunidades, aumentar a segurança aos pobres, facilitar a autonomia. Considera também que os próprios

---

<sup>83</sup> G8 é um grupo internacional que reúne os sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo: Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e o Canadá (antigo G7), mais a Rússia.

<sup>84</sup> Os ODM refletem as principais metas estabelecidas em diferentes conferências das nações Unidas sobre temas variados, como criança, meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento social, mulher, habitação, saúde.

<sup>85</sup> <http://www.objetivosdomilenio.org.br/objetivos/>

<sup>86</sup> AIDS sigla em inglês, significa “*acquired immunodeficiency syndrome*”.

pobres são agentes ativos, contudo não conseguem influenciar fatores econômicos ou sociais, que garantam alguma mudança.

Percebemos que o conceito de pobreza se amplia, é mais do que renda ou desenvolvimento humano inadequado, incorpora os elementos vulnerabilidade, falta de voz, poder e representação. Dessa forma incorpora uma visão multidimensional, para além do aspecto econômico, e incorpora aspectos psicológicos e ambientais. Os países acabam adotando essa perspectiva como sua referência.

Em 1990, foi instituído o Índice de Desenvolvimento Humano, como ferramenta para medir o desenvolvimento alcançado pela população. O IDH parte do princípio de que o crescimento econômico é necessário, contudo não é suficiente para o desenvolvimento humano, e leva em consideração três componentes essenciais: “desfrutar de uma vida prolongada e saudável, adquirir conhecimentos e ter acesso aos recursos necessários para alcançar a uma vida digna” (STEIN, 2006, p. 88).

Através do índice são avaliadas as condições e qualidade de vida dos cidadãos por meio de vários fatores nos países, e esses dados servem de referência para os formuladores de políticas sociais e econômicas. A partir de implantação de medidas econômicas nos países, além de planos, programas, principalmente de transferência de renda, na área social, os índices de pobreza foram se modificando nos anos subsequentes. Esses programas não trazem modificações em relação à distribuição de renda, contudo garantem acesso aos mínimos sociais.

Assim, a elaboração do DELP mescla-se com a individualização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. De acordo com Stein (2006), com a assessoria do BM e do FMI aos países, são definidas as medidas adotadas nos planos de cada país, contudo objetivando atender as metas definidas em âmbito internacional.

Em setembro de 2015, líderes mundiais dos 193 Estados-membros da ONU reuniram-se na sede da Organização das Nações Unidas, em Nova York, e decidiram um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que resultou na Agenda 2030<sup>87</sup> para o Desenvolvimento Sustentável, contendo o conjunto dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS. A Agenda 2030 é uma lista de tarefas para todas as pessoas, em todas as partes, que objetiva desde a erradicação da pobreza extrema, reconhecida como sendo o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, até evitar os efeitos adversos da mudança do clima.

---

<sup>87</sup><http://www.agenda2030.org.br/>

Dessa forma foi adotada uma nova agenda global de desenvolvimento, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que se materializa num plano com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável<sup>88</sup>, os ODS, e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos. Esse plano é para todos governos, sociedade, empresas, academia. São dezessete objetivos fixados: erradicação da pobreza; fome zero e agricultura sustentável; saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água potável e saneamento; energia limpa e acessível; trabalho decente e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; ação contra mudança mundial do clima; vida na água; vida terrestre; paz, justiça e instituições eficazes, e parcerias e meios de implementação.

De acordo com a Síntese do Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2015, p. 2), “o desenvolvimento humano é um processo que permite alargar o leque de escolhas das pessoas, na medida em que adquirem mais capacidades e gozam de mais oportunidades para as usar”. Ou seja, os organismos multilaterais apostam suas fichas nas orientações aos governos para que invistam em ações de desenvolvimento humano, por via do reforço das capacidades humanas para que as pessoas tenham mais oportunidades de acesso ao trabalho com o objetivo de reduzir as desigualdades e a pobreza.

Deste modo há a compreensão de que não se faz necessário somente o aumento dos rendimentos, é preciso proporcionar também a maximização das escolhas através do reforço dos direitos humanos, das liberdades, da capacidade e das oportunidades, dando ao indivíduo a possibilidade de ter uma vida longa, saudável e criativa. Portanto há o estímulo para que os governos pensem suas políticas e, na prática, ocorra a correlação entre trabalho e desenvolvimento humano, que não é automática, depende da qualidade do trabalho, das condições do trabalho, do valor social do trabalho, entre outros aspectos.

A Síntese do Relatório (PNUD, 2015, p. 5) avalia, entretanto, que há no mundo conquistas desiguais em matéria de desenvolvimento humano, pois registram-se privações humanas generalizadas. Há desigualdades entre regiões, entre países e no interior dos países. Isso se comprova pelo IDH medido nos diferentes países. Afirmar ainda que “uma das graves privações humanas é não utilizar, utilizar mal, ou subutilizar o enorme potencial humano dos indivíduos para reforçar o desenvolvimento humano através do trabalho”. Traz dados em relação ao ano de 2015, com base em números oficiais relativos ao desemprego, que

---

<sup>88</sup><https://nacoesunidas.org/pos2015/>

demonstram que 204 milhões de pessoas não tinham trabalho, incluindo 74 milhões de jovens. Acrescenta também que cerca de 830 milhões de pessoas no mundo são trabalhadores pobres, vivendo com menos de 2 dólares por dia, e que mais de 1,5 milhões têm empregos vulneráveis, normalmente sem condições de trabalho dignas, sem voz ativa e sem segurança social. São números expressivos os apresentados pelo relatório.

Compreendemos que a pobreza tem suas causas estruturais no modo de produção capitalista, logo nenhuma forma de combate resolverá a questão da desigualdade, que é intrínseca a esse sistema econômico. Quando tratamos de gestão de políticas sociais e sistemas de proteção social, há que se ter clareza de que a pobreza deve ser apreendida a partir de uma análise de totalidade, de um único processo que reúna aspectos econômicos, históricos, políticos e sociais. Sabemos que a pobreza tem muitas dimensões, medi-la pode significar reduzi-la, desconhecê-la, daí o cuidado e a responsabilidade para mensurá-la da forma mais completa possível, estabelecendo indicadores que alcancem a realidade. A evolução da pobreza e da desigualdade não depende apenas da evolução da renda *per capita*, depende de outras variações, como, por exemplo, da taxa de inflação, do sistema de indexação dos preços, das variações no grau da abertura das economias ao mercado internacional, entre outros fatores (SALAMA e DESTREMAU, 1999).

A pauta sobre a pobreza se mantém ao longo dos anos. Coadunamos com Siqueira (2013), entendendo que há imposição dos organismos multilaterais em relação aos países subdesenvolvidos para que realizem ações a fim de diminuir a pobreza, o que, em muitos casos, interfere na autonomia ou vontade política dos próprios governos que querem estabelecer seus modelos ou sistemas de proteção social, muitas vezes fazendo apenas o controle da pobreza. Eles acatam a perspectiva ideológica, incorporando novas concepções e ações em relação ao controle da pobreza, com a injeção de recursos na América Latina, mas elas ocorrem sem alterar o objetivo principal, centrado no desenvolvimento econômico. Os princípios do BM estão de acordo com seus próprios interesses, na maioria das vezes políticos e econômicos, sem levar em conta as verdadeiras necessidades da população, que fica desmobilizada e desmotivada para a discussão dessa problemática, bem como para pensar em estratégias de intervenção.

A partir da estagnação no processo produtivo e consequente desaceleração no crescimento econômico, ocorre o aumento do desemprego com a queda do trabalho formal, aumento de novas formas de trabalho, como, por exemplo, o informal, precário, temporário. Essas questões trazem sérias consequências para a população de forma geral, mas em especial

para os trabalhadores, pois há uma piora nas condições de trabalho de forma geral, com rebaixamento de salários, desregulamentação e flexibilização de direitos, consequentemente, vem o aumento da pobreza da população. Sem falar nas condições dos sujeitos que não estão incluídos no mercado formal de trabalho, que conseguem renda no mercado informal. Grande também é o número de pessoas sem qualquer acesso a trabalho e renda. A pobreza afeta objetivamente as condições materiais de sobrevivência das pessoas, e as políticas ofertadas pelos governos em grande medida não trazem resultados à população.

O que esperar da proteção social não contributiva implantada pelos governos a partir das diretrizes indicadas pelos organismos multilaterais? Políticas sociais públicas residuais, focalizadas na população mais vulnerável. A concepção multidimensional de pobreza afirmada nos documentos contrapõe-se à concepção monetarista estabelecida nos critérios seletivos de acesso às políticas públicas nos países. Em momento algum é levada em consideração a questão estrutural que causa a pobreza, pois a responsabilização dos indivíduos, o investimento no desenvolvimento humano, que propõe a criação de alternativas e o desenvolvimento de capacidades, entende a pessoa pobre como consequência e não como vítima do sistema, e a pobreza cresce em escala mundial.

A partir da concepção do investimento no capital humano, há uma concepção de que, se o Estado oferecer instruções, capacitações, formações aos indivíduos, eles conseguirão se inserir no mercado de trabalho, garantir renda para a subsistência de sua família, o que não ocorre na vida real. Percebemos assim uma distância entre o discurso e os documentos e ações indicadas pelos organismos multilaterais e adotadas pelos governos.

Portanto já temos um indicativo da concepção de proteção social adotada pelos países: as políticas propostas não levam em consideração a questão estrutural que gera a pobreza e a desigualdade social. O foco está nas ações de investimento no capital humano, bem como em ações de alívio imediato da pobreza.

No próximo capítulo propõe-se a explicar que, nos países em estudo, assim como na maioria dos países da América Latina, o Estado Social não se efetivou. Há evidências de tentativas, entretanto não chegou a se materializar.

### CAPÍTULO 3

## PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NA AMÉRICA LATINA

Após evidenciar as expressões da pobreza nos países latino-americanos, o aumento do desemprego e da desigualdade social, cabe-nos neste capítulo explicar a importância da implementação do Estado Social para seu combate. O Estado tem a função de administrar as crises deixadas como dívida para a sociedade pelo modo de produção de formas diversas, uma delas é a oferta de proteção social, cuja função é ofertar serviços sociais à classe trabalhadora, como forma de complementar os baixos salários, além de atender com serviços mínimos a população sem trabalho.

Com o desenvolvimento do capitalismo, o número de pessoas sem trabalho e renda vem aumentando, e o Estado cada vez mais precisa atender essa população, garantindo proteção social, que mesmo sendo ampla e complexa, em síntese, prevê proteção aos riscos relacionados à condição salarial, cobertura de benefícios previdenciários, mas também atendimento aos riscos impostos pelas contingências sociais diversas. Materializa-se em forma de políticas sociais, programas, serviços, projetos, ações, tanto públicas como privadas e vem se alargando na perspectiva de acesso a direitos sociais.

Este capítulo apresenta as configurações da proteção social não contributiva na América Latina, característica do século XX. Traz uma breve abordagem histórica da proteção social, as matrizes do pensamento social das Políticas Sociais para compreender sua inflexão político-ideológica sobre ações do Estado. As perspectivas de desenvolvimento dos Estados e das sociedades também podem constituir campos de disputas mediadas pela economia e pela política, de acordo com a história de formação de cada nação. Resgatamos o *Welfare State* para discutir sua implementação ou não na América Latina e apontar suas tendências na atualidade. Considera ainda que os processos econômicos e políticos, além de ideologias e teorias contemporâneas, conduzem a paradigmas e compreensões. Isso gera sérias implicações para a proteção social e direcionamento aos padrões estruturais das políticas sociais construídas pelos governos de cada país. Apresentamos também a compreensão de Proteção social não contributiva e como ela foi implantada no Brasil e no Uruguai, utilizando as falas dos sujeitos informantes como fontes de pesquisa.

### 3.1 ABORDAGEM HISTÓRICA DOS MODELOS/REGIMES DE PROTEÇÃO SOCIAL

No plano institucional, o Estado implanta e mantém Políticas Sociais como forma materializada da Proteção Social a partir de uma lógica ideopolítica. No conjunto dos países capitalistas, cada qual tem um perfil, sua história de formação e desenvolvimento econômico, social, cultural. Tais peculiaridades influenciam na organização tanto da proteção social que afeta aspectos decisivos em suas estruturas sociais, como nas formas de combate da questão social, de modo específico a pobreza. Lembramos que inúmeros estudos sobre os temas “proteção social e políticas sociais” já foram realizados<sup>89</sup>, contextualizando seu surgimento, história, tipologias e os estudos comparativos em diferentes países. Há uma ampla produção científica, entretanto apresentamos neste momento aspectos relacionados ao objeto de nosso estudo. Vamos perceber que a história da proteção social muitas vezes se confunde com a origem das políticas sociais. Apresentamos ainda os dois modelos de sistemas de proteção social conhecidos, o modelo bismarckiano e o beveridgiano.

O conceito de Proteção Social é muito complexo e envolve compreensões diferenciadas, discrepantes e discordantes entre autores. Os aspectos discordantes referem-se às políticas setoriais que a compõem, e que variam nos diferentes países. Outro elemento discordante são dimensões que compõem sua análise, que não abordamos neste momento. A origem da proteção social, com parâmetros institucionais e históricos, está diretamente vinculada com a política social.

Ao longo da história, como consequência da ação política dos diferentes sujeitos, principalmente da classe trabalhadora, direitos foram conquistados e exercidos pelos homens por meio da intervenção do Estado. Os direitos sociais foram introduzidos como resultado da relação de disputa entre Estado e sociedade, e estão diretamente ligados a um projeto de Estado Social, que estabelece um novo patamar de compreensão e enfrentamento da questão social. De acordo com Couto (2004, p. 37), são “constitutivos de um patamar de sociabilidade, têm jogado papel importante na sociedade contemporânea, que, ao discutí-los, coloca em xeque as formas de relação que são estabelecidas”, ou seja, pressupõem um movimento de luta entre as classes, tendo o Estado como o espaço das disputas. Precisam ser

---

<sup>89</sup>ESPING-ANDERSEN, Gosta. “As três economias políticas do Welfare State”. In: Lua Nova (Revista de Cultura e Política) no 24, 1991. FLEURY TEIXEIRA, Sonia Maria. Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994. PEREIRA, Camila Potyara. Proteção Social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016. SILVA, Ademir Alves da. A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007. VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas: 3 edição, Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 2011.

reconhecidos legalmente, protegidos pelo Estado e, o mais importante de tudo, materializados na vida concreta dos sujeitos.

Os direitos sociais são fundamentados na ideia de desigualdade, buscam promover, portanto, a igualdade de acesso a bens produzidos socialmente. Entretanto, na sociedade capitalista, para sua concretização, dependem da intervenção do Estado, estão atrelados às condições econômicas e à base fiscal para serem garantidos, materializando-se por meio de políticas sociais públicas. De acordo com Couto (2004), exatamente por essa vinculação de dependência das condições econômicas é que se efetivam também os maiores problemas para sua viabilização.

Outro aspecto importante foi a ampliação do conceito de proteção social. Foram sendo incluídas novas políticas sociais que passaram a fazer parte desta concepção, como educação, programas relativos a trabalho e emprego, além da ampliação do entendimento restrito a seguros, inicialmente empreendido à concepção de seguridade inserida na segunda metade do século XX em diante. De acordo com Draibe (2015, p. 809):

Nessa mais ampla aceção, a proteção social inclui serviços sociais públicos e privados, em especial aqueles que contribuem para a formação do capital humano, tais como a educação, a saúde, a infraestrutura sanitária, o desenvolvimento dos recursos e capacidades locais que afetam diretamente a vida das pessoas. Trata-se aqui de um conceito de proteção social universal, definida no campo da promoção dos direitos e do desenvolvimento humano, da igualdade e da democracia.

Contudo, esse movimento de ampliação do conceito de proteção social não ocorreu de forma linear e contínuo, nem é um conceito de consenso. Di Giovanni (1998) apresenta o conceito de sistemas de proteção social como formas, mais ou menos institucionalizadas, que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros.

Certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Incluo neste conceito também as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades (DI GIOVANNI, 1998, p. 10).

A Proteção Social é definida por Couto (2009, p. 210) “como uma soma de ações que visa proteger o conjunto ou parte da sociedade de riscos naturais e/ou sociais decorrente da vida em coletividade”. De acordo com Paes-Sousa (2016, p. 226), é:

Um conjunto de políticas ou programas, geralmente providas pelo Estado, que buscam assistir indivíduos ou famílias pobres ou portadoras de outras vulnerabilidades, durante vários períodos de vida. É, também, um dos componentes essenciais das estratégias de alívio de pobreza e outras vulnerabilidades, redução da exclusão social e produção de resiliência contra choques econômicos, sociais e ambientais.

Os conceitos vão se complementando e ampliando. Os autores concordam na compreensão de que o Estado é responsável por sua oferta e que precisa garantir aos cidadãos os mínimos sociais. De acordo com Pereira (2006), é um conceito amplo que engloba a seguridade social (ou segurança social), o asseguramento ou garantia à seguridade e às políticas sociais. A primeira constitui um sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos. O asseguramento identifica-se com as regulamentações legais que garantem ao cidadão a seguridade social como direito. As políticas sociais constituem uma espécie de política pública que visa concretizar o direito à seguridade social, por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros. Nesse sentido, a proteção social não é sinônimo de tutela nem deverá estar sujeita a arbitrariedades, assim como a política social – parte integrante do amplo conceito de proteção – poderá também ser denominada de proteção social (PEREIRA, 2006, p. 16).

A partir dos conceitos dos autores citados, concluímos que proteção social é um conceito complexo, que prevê proteção aos riscos relacionados à condição salarial, cobertura de benefícios previdenciários, como originalmente se propunha, mas é também atendimento aos riscos impostos pelas contingências sociais diversas, pelas quais os indivíduos passam ao longo de sua vida.

Boschetti (2016 p. 26) define como um sistema de proteção social somente o que se caracterizar como:

Um conjunto organizado, coerente, sistemático, planejado de diversas políticas sociais, financiado pelo fundo público e que garante proteção social

por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência social, educação, transporte, entre outros bens e serviços públicos. Tem como premissa o reconhecimento legal de direitos e a garantia de condições necessárias ao exercício do dever estatal para garanti-los.

Como vimos, a proteção social materializa-se em forma de políticas sociais, programas, projetos, ações, tanto públicas como privadas. É certo que é um conceito que vem se alargando na perspectiva de acesso a direitos sociais, mas nem sempre foi assim. Sabemos que foi a sociedade que sempre se preocupou em atender as pessoas pobres. Faremos um recuo histórico para lembrar como se deu o processo de institucionalização de sistemas de proteção na sociedade capitalista.

A princípio, ações de solidariedade eram realizadas pela própria sociedade e a igreja para garantir certa proteção social a indivíduos e famílias, contudo, à medida que os “problemas sociais” se ampliavam como reflexo de urbanização e industrialização, impôs-se a necessidade de que o Estado assumisse a tarefa de proteger os indivíduos de riscos eminentes. Durante a longa transição do feudalismo para o capitalismo, no início do século XVI. A pobreza tomou proporções nunca antes vistas, os índices de mortalidade diminuiram, a população foi aumentando e, conseqüentemente, a mendicância e a circulação dos pobres também se ampliou.

Esse fenômeno ocorreu principalmente por conta das migrações de trabalhadores rurais para áreas urbanas à procura de trabalho. Data do século XIX, a partir do processo de industrialização que gerou insegurança social advinda da expansão das relações do trabalho assalariado, a transformação das relações econômicas, juntamente com a urbanização, a ampliação dos “problemas sociais”, que se expressam na chamada “questão social”, que foram implantadas ações numa perspectiva de bem-estar.

De acordo com Polany (2012), na Inglaterra até os anos finais do século XV, a predominância econômica era da agricultura. A partir de então, a emergência de indústrias manufatureiras começou a transformar os arranjos econômicos e sociais, o que impactou na ampliação de alguns conflitos civis. Por volta de 1530, cada municipalidade se tornava responsável pela manutenção de seus pobres. Foi aprovada uma lei que estabelecia que as paróquias locais cuidassem de seus destituídos e estabelecessem procedimentos para administrar a questão, arrecadando e distribuindo donativos. A mendicância passa a ser penalizada severamente.

No início do século XVI, o governo nacional inglês estabeleceu medidas no sentido de conter essas turbulências e substituiu os arranjos paroquiais de caridade por um sistema nacional em rede de alívio da pobreza e da mendicância, que havia atingido proporções alarmantes, aproximadamente em 1570. Em 1572, a responsabilidade local pelo alívio passou a ser direcionada pelas famosas *Poor Laws*, ou a chamada Lei dos Pobres, unificadas pela rainha Elizabeth em 1601. Essa lei decretou que os pobres deveriam trabalhar para garantir seu sustento, sendo as paróquias responsáveis por providenciar os trabalhos e arrecadar impostos e taxações locais, que incidiam sobre os proprietários de casas e arrendatários de terras.

Dessa forma, o parlamento inglês alcunhava religiosos para serem espécies de “inspetores dos pobres”. Eles deveriam zelar pela instituição, tomar conta dos pobres, fazendo com que aprendessem uma profissão, e também ensinar o ofício religioso para que o pobre camponês fosse obediente e fiel ao sistema. Deveriam manter a ordem nesses “asilos”, cuidar da alimentação e da saúde desses desprovidos sociais.

Buscando a história da Proteção Social, identificam-se em sua origem a Lei dos Pobres e a *Lei Speenhamland*, implantadas na Grã Bretanha, que seriam, de acordo com Flora e Heidenheimer (1987, p. 22)<sup>90</sup>, no texto “O núcleo histórico e a mudança dos limites do *Welfare State*”, a pré-história do *Welfare State*<sup>91</sup>.

Segundo Mauriel (2008, p. 64), o *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social é um modelo ou tipo de Estado, que foi sendo pensado concomitantemente à ideia de política social e que pressupõe que já existiam instrumentos dessa política. Contudo se constituiu plenamente como prática social somente no pós-Segunda Guerra, mas os elementos que o compõem começaram a surgir desde o final do século XVIII, ainda como forma de aliviar a pobreza de grandes massas.

De acordo com Pereira (2008a), há relação direta entre o desenvolvimento do capitalismo, no seu processo de desenvolvimento rumo à industrialização, e a formação dos estados nacionais e sua transformação em democracias de massa. Esse movimento é determinante para o surgimento do Estado Social Moderno. Até aquele momento, porém não asseguravam direitos, pelo contrário, as ações realizadas tinham como motivação o medo da desordem social em decorrência da pobreza, assim pretendiam reprimir a vagabundagem.

---

<sup>90</sup> FLORA, Peter e HEIDENHEIMER, Arnold. The historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State. IN: FLORA, Peter e HEIDENHEIMER, Arnold. The development of Welfare State in Europe and America. New Brunswick (EUA)/ London ( U.K.): Transaction Boocks, 1987.

<sup>91</sup> O *Welfare State* é histórico e institucional, implantado no segundo pós-guerra, no Estado capitalista regulador e provedor de serviços sociais. Ainda neste capítulo veremos sua definição.

Vejamos quais foram os fenômenos que contribuíram para que o Estado assumisse a proteção social como sua função. Iniciaremos por aspectos que demonstram os conflitos sociais adensados pelo desenvolvimento e avanço da industrialização. O entendimento dominante apresenta a perspectiva de autores que argumentam a implantação de políticas sociais e direitos sociais como uma progressiva conquista popular, iniciada com a organização dos trabalhadores assalariados.

O Século XIX trouxe mudanças muito importantes para a estrutura econômica, e o sistema político. O Estado passa a fazer intervenções inéditas por conta das profundas modificações que o modo de produção capitalista executou no último quartel desse século. De acordo com Netto (1996, p. 21), trata-se do período também conhecido como imperialista, situado no período histórico de 1890 a 1940. Nesse período, “as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com as funções econômicas” (NETTO, 1996, p. 21). Isso significa dizer que a nova modalidade de intervenção do Estado decorre da demanda que o capitalismo tem de um vetor extraeconômico, para garantir e assegurar os superlucros, assim o Estado desenvolve uma multiplicidade de ações. As primeiras são as diretas, em que atua como “empresário nos setores básicos não rentáveis”, também “assunção do controle de empresas capitalistas em dificuldades” e “a entrega a monopólios de complexos construídos com fundos públicos, subsídios imediatos”. Atua também com ações indiretas relacionadas às compras dos grupos monopólicos, “subsídios indiretos, investimentos em meios de transporte e infraestrutura, a preparação institucional da força de trabalho, gastos com pesquisas” (NETTO, 1996, p. 21). De acordo com o autor,

A intervenção estatal macroscópica em função dos monopólios é mais expressiva, contudo, no terreno *estratégico*, onde se fundem atribuições diretas e indiretas do Estado: trata-se da linha de direção do desenvolvimento, através de planos e projetos e de médio e longo prazo; aqui sinalizando investimentos e objetivos, o Estado atua como um instrumento de organização da economia, operando notadamente como um administrados dos ciclos de crise (NETTO, 1996, p. 22).

Nessa nova fase, como instância política e econômica, assegura continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, tanto a ocupada como a excedente. Segundo o autor, entretanto “é compelido a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e a sua disponibilidade para a ocupação sazonal” (NETTO, 1996, p. 23) e realiza essa ação mediante sistemas de previdência e segurança social. Assim, para legitimar-se politicamente, incorpora outros protagonistas sociopolíticos, alargando sua base de sustentação e legitimação

social e política. A generalização e a institucionalização de direitos sociais e garantias cívicas e sociais permite-lhe organizar um consenso que assegura o seu desempenho.

Fica evidente que o Estado legitima seu poder através do consenso, articulando suas função econômica e política, incorporando novos sujeitos políticos. É, portanto, nesse período histórico que ocorre um salto organizativo nas lutas do proletariado e do conjunto de trabalhadores, garantindo a ampliação geral da legislação social.

Quando falamos nos aspectos que introduziram o conceito da proteção social e que se materializaram em atividades que também podem ser consideradas como políticas e sociais no pensamento social moderno, são mencionadas as primeiras ações realizadas por volta de 1880, na Alemanha, do chanceler conservador Otto Von Bismarck, com a implantação de seguros, mais especificamente o seguro-saúde nacional obrigatório, acidentes de trabalho; invalidez e velhice, e aposentadoria. Isso ocorreu justamente em um dos primeiros países onde os trabalhadores se organizaram e lutaram por melhores condições de trabalho e salários. Esse sistema alemão é conhecido como modelo bismarckiano de seguros sociais devido à semelhança com os seguros privados. Os benefícios cobrem principalmente ou exclusivamente os trabalhadores que contribuem e suas famílias. O financiamento advém de contribuições dos próprios trabalhadores e seus empregadores. A gestão dos seguros é feita via caixas de aposentadorias, seguro-saúde. De acordo com Behring e Boschetti (2006, p. 67), “entre os anos de 1883 e 1914 todos os países europeus implantaram um sistema estatal de compensações de renda para os trabalhadores na forma de seguros”. Em 1920, nove dos treze países europeus tinham também alguma forma de proteção ao trabalhador desempregado.

As conquistas que foram alcançadas através desse processo de organização e luta, concretizam-se para além do universo proletário, de acordo com Netto (1996, p. 55), “aparecem como os primeiros esboços das políticas sociais públicas”. O Estado, em confronto com esses novos protagonistas, vê-se obrigado a dar respostas que transcendam o âmbito da coerção, “conformando mecanismos que contemplam eixos de participação cívico políticas” e resultam em parâmetros de convivência democrática (esse princípio democrático confundiu-se com as demandas dos trabalhadores). Essas lutas eram visualizadas como processo revolucionário. É importante lembrar que, nesse período, na Alemanha, a classe operária participava, atuava no parlamento, com partidos políticos organizados, além de estar organizada em sindicatos.

De acordo com Pereira (2008a), é fundamental compreender que nesse período ocorreram grandes acontecimentos, tais como a transformação qualitativa de técnicas de

produção, iniciada ainda no século XVIII, conhecida como Revolução Industrial por analogia ao conceito de revolução política, a eclosão da democracia de massas e a constituição dos Estados nacionais. A partir de então, constrói-se um novo perfil de Estado, e se estabelecem novas formatações nas relações econômicas, políticas, sociais. Uma nova lógica de exploração do trabalho também se organiza, agravando ainda mais a desigualdade social e a apropriação desigual da riqueza. A burguesia se afirma como classe dominante, e os trabalhadores, o proletariado, tomaram consciência de sua classe.

Nesse momento também se constitui a perspectiva da teoria social de Marx que, em relação ao tema deste estudo, de acordo com Behring e Boschetti (2006, p. 36), contribui para uma análise das políticas sociais tanto como um processo quanto como resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e Sociedade Civil. Essas relações ocorrem no “âmbito dos conflitos e lutas de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo”. Essa compreensão recusa a utilização de enfoques restritos ou unilaterais para explicar a emergência, função e implicações das políticas sociais. Portanto, devem ser situadas como expressão contraditória na realidade, como essência da sociedade burguesa.

Analisar as políticas sociais na perspectiva crítico-dialética pressupõe situá-las na realidade social sob o ponto de vista da totalidade concreta, isto é, inseridas na sociedade burguesa, compreendidas em sua múltipla causalidade e funcionalidade, as relações entre suas diversas manifestações e dimensões históricas, econômicas, políticas e culturais. Ou seja, compreendê-las como resultado das relações contraditórias derivadas da luta de classes, e que podem ser consideradas como conquistas civilizatórias.

A ação dos sujeitos estabeleceu rumos que influenciaram toda a ação política em relação ao Estado e a sua ação referente à classe proletária, na iniciativa de implantar ações de proteção social. As perspectivas teóricas passam a influenciar, mais do que nunca, ideologicamente os partidos políticos que governam as nações e impactam a decisão política de implementar ações. Essa é uma das perspectivas gramscianas de luta dos sujeitos, ocupando e agindo no Estado como espaço de disputas.

De acordo com Behring (2002), conforme o Estado altera sua função na divisão social do trabalho, as atividades dos gestores-técnicos, também influenciadas por questões ideológicas, repercutem na formulação e execução de políticas sociais. Olhemos 1880, na Alemanha, o então chanceler conservador Otto Von Bismarck, que, como medidas de atender as demandas advindas de reivindicações dos trabalhadores, implanta seguros. A história da

Alemanha nesse período mostra claramente que o Estado buscava legitimação através do jogo político que se impõe. Em vez de revolução, os partidos sociais democratas, no parlamento na época, trocaram-na por algumas direitas, período em que surge o Estado Social.

A crise mundial de 1929, seguida dos efeitos da Segunda Guerra Mundial, marca o desenvolvimento das políticas sociais a partir da convicção da necessidade de regulação do Estado para o enfrentamento da questão social. Com o estabelecimento de políticas keynesianas, que visam gerar o pleno emprego e o crescimento econômico, além de instituir serviços com o objetivo de ampliar o mercado de consumo, e um amplo acordo entre capital e trabalho, o consenso pós-guerra permitiu uma aliança entre as classes. Essa aliança entre a esquerda e a direita, segundo Behring e Boschetti (2006), assegurou o estabelecimento de acordos, de compromissos, que garantiram a aprovação de legislações sociais e a expansão do *Welfare State*. A partir desses compromissos, vários países, como vimos, implantaram seguros do modelo bismarckiano, que se ampliaram a partir do consenso de pós-guerra. A influência do Plano *Beveridge* Seguridade Social, publicado na Inglaterra em 1942, trouxe uma nova lógica à organização das políticas sociais, realizando uma crítica aos seguros bismarckianos.

O Plano *Beveridge*, de acordo com Silva (2012, p. 127), reorganiza e recompõe medidas dispersas de proteção social já existentes na Inglaterra. Contudo, o diferencial é que acrescenta ações direcionadas para ampliar e consolidar os planos de seguros sociais, tanto os básicos e universais como os complementares, assim também a uniformização e a criação de benefícios, como seguro acidente de trabalho, abono ou salário-família e o seguro-desemprego. Também foram criados novos auxílios, “auxílio-funeral, auxílio maternidade, abono nupcial, benefícios para esposas abandonadas, assistência às donas de casa enfermas e auxílio-treinamento para os que trabalhavam por conta própria”. A autora afirma que o objetivo principal do Plano “era o combate à pobreza, tendo, todavia, uma diretriz estratégica direcionada para viabilizar a manutenção do pleno-emprego e a prevenção do desemprego. O trabalho assalariado figurava como elemento de central importância”. Assim, esse plano se caracterizou como unificado e universal, pois abrangia não só os trabalhadores, mas todos, que a partir de uma perspectiva de direitos, precisavam ter suas necessidades básicas atendidas ou satisfeitas.

Silva (2012) acrescenta que o Plano tinha como proposta a integração dos seguros sociais, da assistência social e dos seguros complementares voluntários. Vianna (2011) acrescenta que, além da unidade, tinha também como princípio a universalidade, pois

pretendia garantir cobertura a todos os indivíduos, a escopo de proteção, ou seja, garantir todas as necessidades essenciais. Em relação a seu financiamento, aponta três fontes: impostos fiscais, contribuições dos cidadãos vinculados aos planos de seguros e dos empregadores dos seguros e empregados com contratos de trabalho. Assim havia a participação da sociedade por meio dos impostos arrecadados pelo Estado.

Após o segundo pós-guerra, em decorrência de profundas mudanças na organização do capitalismo e do aumento do poder político da classe trabalhadora, a ação social do Estado se transformou. A perspectiva teórica que orienta as políticas sociais, a perspectiva que de fato se efetiva nesse momento histórico é a social-democracia<sup>92</sup>, que é a forma predominante de organização dos trabalhadores sob o capitalismo democrático. Ela compreende que o Estado tem a obrigação de fornecer serviços públicos, pois benefícios estatais são essenciais para o auxílio a pessoas e famílias em necessidade, o Estado tem o dever de intervir onde quer que os indivíduos, por uma razão ou outra, sejam incapazes de se defender. Na prática, os modelos social-democráticos variaram substancialmente, no entanto, pode-se afirmar que se trata de uma filosofia política que implementou o Estado Social ou de bem-estar social, que se implementa como estratégia, a partir de uma pactuação, uma conciliação entre as classes expressa no *Welfare State*.

Dessa forma podemos a marca da implantação da proteção social resumir em dois momentos históricos. O primeiro, ocorreu a partir da implantação dos seguros com a construção de um pacto entre patrões e empregados, mediado pelo Estado, na Alemanha, com Otto Von Bismarck. E o segundo efetivou-se com a implantação do Estado Social, que consolida o reconhecimento da proteção social como direito e a obrigatoriedade do Estado de prover publicamente as necessidades sociais, passando do campo individual para o social, e o campo dos benefícios financeiros somente para os cuidados e serviços como direitos.

Diferentemente da concepção de proteção social implementada no segundo pós-guerra com o *Welfare State*, a partir dos anos 1980, o conceito regride, de acordo com Draibe (2015, p. 810), “a concepções mais estreitas, equivalentes à rede social, uma mera tecnologia social desenhada para atender pobre”. Para simplificar, um “conjunto de programas

---

<sup>92</sup> Até 1914, os partidos social-democratas eram considerados como revolucionários. Após esse período, pelo apoio da maioria dos líderes aos governos por ocasião da Primeira Guerra Mundial e a vitória dos bolcheviques na Rússia, passaram a ser considerados como reformistas. Há dois aspectos que os consideram como tal: o primeiro é aceitar a adesão e apoio de outros grupos sociais além da classe operária para garantir maioria política no sistema democrático, além de exigir concessões quanto ao objetivo final do movimento socialista. O segundo é a dedicação dos partidos para a realização de reformas parciais dentro do capitalismo, a ênfase está em reformas imediatas e em campanhas eleitorais. BOTTOMORE, Tom. Dicionário do pensamento marxista. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.2001.

necessários à subsistência da população mais vulnerável”, como programas de transferência de renda, programas alimentares, dentre outros.

Percebemos que uma das formas de compreender a proteção social é entendê-la como responsável de ofertar oportunidades a pessoas e grupos pobres para escapar da pobreza. De acordo com Draibe (2015), a Organização Internacional do Trabalho – OIT<sup>93</sup> (2011) vem disseminando uma dessas compreensões. Vem divulgando aos países “subdesenvolvidos”, como, por exemplo, os da América Latina, o “ piso básico de proteção social”, que se traduz em compromisso de oferecer uma cesta de serviços essencialmente públicos de saúde, programas de transferência de renda, dentre outros, com prioridade às crianças e suas famílias. Ações necessárias, contudo reduzidas, (tendo como referência uma concepção mais ampla de proteção social que vimos anteriormente), ou seja, através do histórico da proteção social que construímos, fica evidente, que a concepção não se amplia na grande maioria dos países, que adotam políticas indicadas por organismos externos, com características seletivas e focalizadas.

Coadunamos com a compreensão de que a proteção social deve ser pública estatal, ofertada gratuitamente à população. Os direitos são incondicionais e devem ser atendidos pelo Estado. Deve haver luta da população de forma geral na busca da universalização do acesso.

### 3.2 AS MATRIZES DO PENSAMENTO SOCIAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A COMPREENSÃO DA SUA INFLEXÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA SOBRE AÇÕES DO ESTADO

Para discutir o tema da “política social”, enquanto um processo social, e a materialização de ações da proteção social, faz-se necessário compreendê-la a partir de várias perspectivas, entre elas a histórico-conceitual, a teórico-metodológica.

De acordo com Behring e Boschetti (2006), a concepção de Política Social supõe sempre uma perspectiva teórico-metodológica, que tem relações com perspectivas políticas e visões de mundo. Esse processo social é rico em determinações econômicas, políticas, culturais e cobertos por um véu ideológico que marca tanto sua formulação e cobertura. Vianna (1997) afirma que as políticas sociais fundamentam-se em concepções teóricas distintas tanto em relação a sua natureza, como também em relação ao seu papel nas sociedades modernas. Portanto, compreender tais concepções permite fazer relação com as diferentes posturas político-ideológicas que as permeiam. As obras citadas coadunam com Titmuss (198,

---

<sup>93</sup> A Organização Internacional do Trabalho – OIT foi fundada em 1919, após a Primeira Guerra Mundial.

p. 144), que chama atenção para o fato de que atrás de cada definição circulante, há “ideologias, valores e perspectivas teóricas competitivas”. Os autores demonstram com clareza que, não há política neutra (nem mesmo a política social), portanto há necessidade de se eleger uma das muitas perspectivas teóricas para pautarmos a nossa compreensão de Política Social.

As políticas sociais são estratégias do Estado para amenizar e evitar as crises do capital. A expansão dos serviços sociais depende do movimento do Estado em relação ao mercado, mas também recebe influência do tensionamento dos trabalhadores. Assim as políticas sociais são resultado do pacto social entre os trabalhadores e o Estado. Materializam-se em medidas institucionalizadas que, dependendo da correlação de forças entre Estado e setores organizados da sociedade, podem ser mais ou menos protetoras. Antes da Segunda Guerra Mundial, mais punia e estigmatizava do que protegia os que sofriam as penas da pobreza produzida pela acumulação da riqueza provinda da exploração do trabalho.

Nesse sentido utilizamos as matrizes do pensamento social para pontuar suas implicações para compreensão e análise de sua inflexão sobre as políticas sociais. De acordo com diferentes momentos históricos, também ocorrem mudanças conceituais sobre as políticas sociais, ou seja, elas têm um caráter evolutivo. E, de acordo com essas mudanças, estabelecem-se os formatos das políticas sociais aplicadas nos diferentes países.

No intuito de compreender esse movimento, utilizaremos Behring e Boschetti (2006), que apresentam três perspectivas para a compreensão da fundamentação teórico-metodológica das políticas sociais: A perspectiva empiricista/funcionalista: a influência do idealismo que representa oposição às teorias que objetivam justificar a acumulação capitalista, além de naturalizar a exploração da força de trabalho, e por fim a contribuição da tradição marxista.

A perspectiva empiricista/funcionalista, de acordo com as autoras, resgata a ideia durkheimiana de anomia para a explicação das transformações das sociedades contemporâneas, uma espécie de condição mórbida, patológica da sociedade. Marcada tanto pela desagregação como pelo desequilíbrio social que se manifesta pela incapacidade de exercer sua ação sobre os indivíduos, causando a disfunção e os conflitos. Trata-se do “resgate dessa perspectiva analítica para descrever a desorganização do capitalismo contemporâneo, a “nova” questão social e os “novos” formatos e cobertura da política social” (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 30). Ainda segundo as autoras, a sociologia positivista é marcada por alguns axiomas, como a compreensão de que a sociedade é regida por leis

naturais e que, portanto, pode ser estudada e analisada pelos mesmos métodos e processos das ciências da natureza; além de ser estudada de forma objetiva e neutra.

A sociologia positivista de Durkheim incorpora essas três dimensões levando a conclusões conservadoras, como, por exemplo, apontar a desigualdade social como uma lei natural e imutável, desacreditando a possibilidade de revoluções que tragam mudanças. Dessa forma, só seria possível lidar com a “inevitável divisão social e técnica do trabalho e com os problemas daí decorrentes a partir do desenvolvimento de corporações e instituições que teriam a função de coesão social, evitando o estado de anomia” (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 31). Nessa condição, a política social pode ter uma função conciliatória, que, de acordo com Vianna (1997), envolve sacrifícios de ambas as partes, por parte do Estado, um pouco menos de liberdade em sua ação interventora, de outro lado, certo recuo do ideal de igualdade, expresso em menos desigualdades.

Tal perspectiva é denunciada por Marx e Engels e interpretada por Lukács (1981), nesse período claramente marcado pela tentativa de os ideólogos burgueses produzirem conhecimentos que têm como premissa a evasão da realidade social, com intencionalidades explícitas de conservar a ordem do capital. Dessa forma, a teoria social que se preocupava com a totalidade da vida social, interessada em descobrir a verdade do mundo, começa a ser substituída pela apologética. Esse processo ocorre com a tomada do poder político pela burguesia e, simultaneamente, a luta de classes entra em cena, com o protagonismo emergente do proletariado. A partir do período que foi assegurado hegemonicamente às conquistas da burguesia, o que interessava era formular respostas justificadoras aos problemas decorrentes do desenvolvimento capitalista e ocultar os conflitos de classes procedentes da relação antagônica entre capital e trabalho.

Nessa perspectiva há a prevalência de uma crença generalizada na funcionalidade da desigualdade social para o desenvolvimento econômico e social, além de sua inevitabilidade, ou seja, ocorre uma naturalização desta para a manutenção da ordem burguesa estabelecida. A grande consequência dessa concepção é a imposição a governos, técnicos e intelectuais a compreensão da desigualdade como normal e necessária, como uma lei natural.

A segunda perspectiva metodológica é a influência do idealismo apresentada por Behring e Boschetti (2006) na qual o sujeito se sobrepõe ao objeto,

O sujeito faz parte do processo que precisa ser compreendido: não se trata de explicar os fatos e suas causas, mas de compreender o sentido dos processos vivos da experiência humana. Essa perspectiva – a sociologia compreensiva

– será a marca de um autor cuja influência no debate contemporâneo é fundamental: Max Weber (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 33).

O trabalho desse pensador realiza aproximações “dos processos sociais a partir da compreensão das intencionalidades e ações dos sujeitos que se sobrepõem às condições objetivas”. De acordo com Lukács (1981), Max Weber formula uma metodologia que tem como preocupação a captação da relação de sentido da ação humana. Weber estuda a relação de dependência recíproca entre as formas econômicas e as religiões, recusando nitidamente a prioridade da economia. O resultado é que, em medida cada vez maior, as analogias passam a substituir metodologicamente as explicações causais, permanece na simples descrição analógica. Assim, segundo análises do autor, a sociologia, por causa do seu formalismo, bloqueia qualquer possibilidade de verdadeira interpretação histórica. O que ela faz? Analogias puramente formais em vez de explicações causais. O formalismo, o subjetivismo e o agnosticismo fazem com que não consiga mais que esboçar determinados tipos, construir tipologias e nelas introduzir os fenômenos históricos.

Essas questões tornaram-se o problema central da metodologia de Weber. Ele considera tarefa principal da sociologia estabelecer puros tipos ideais, que são ferramentas para análise sociológica. Só a partir deles é possível uma análise sociológica. Ele afirma explicitamente, a propósito das categorias da “sociologia compreensiva”: “o modo de formação dos conceitos sociológicos é predominantemente uma questão de fins. Não somos absolutamente obrigados a formar todas as categorias que serão estabelecidas em seguida” (LUKÁCS, 1981, p. 156).

As menções acima permitem afirmar que as categorias sociológicas de Weber não expressam mais do que a psicologia abstratamente formulada do indivíduo que age e calcula segundo os princípios do capitalismo. Segundo Lukács (1981, p. 157), para Weber a sociologia pode fornecer apenas uma crítica técnica, ou seja, investigar “quais meios são apropriados em vista de determinado fim e, por outro lado, estabelecer as consequências que a aplicação dos meios requeridos poderia ter além da eventual obtenção do fim desejado”. O autor acrescenta ainda que a exclusão dos juízos de valor da sociologia e a aparente purificação dela de todos os elementos irracionalista não fazem mais que elevar a um grau mais alto a irracionalização do devir histórico-social. Ou seja, suprime-se toda racionalidade da sua metodologia científica, que postula a neutralidade axiológica das ciências sociais.

Qual a influência dessa perspectiva nas políticas sociais hoje? A construção ideal de tipos é o aspecto que muito influencia hoje o debate e a pesquisa comparada de padrões de

proteção social. O poder do Estado, segundo sua concepção, precisa de uma autoridade legitimamente constituída, através da dominação legítima, que é exercida por três tipos de autoridade: racional-legal, tradicional e carismática, com “cada uma das quais correspondendo a determinado formato das relações entre Estado e Sociedade, com seus critérios de justiça e corpo administrativo” (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 36).

De acordo com as autoras, daí advém sua importante discussão acerca da burocracia e do patriarcalismo, características presentes no modo de gestão de muitos governos. Nesse contexto, “a política social seria um mecanismo institucional típico da racionalidade legal contemporânea”. Complementando essa concepção, em sua análise Luckács (1981) apresenta uma crítica a Weber, que a partir de sua “rigorosa cientificidade” representou apenas um meio para estabelecer definitivamente o irracionalismo no terreno da visão de mundo, o que aponta a funcionalidade de suas ideias para auxiliar na manutenção da ordem estabelecida, além de, pelo formalismo impregnado, não possibilitar qualquer interpretação histórica verdadeira.

Segundo Fleury (1994, p. 54), a partir da perspectiva weberiana, “autores contemporâneos têm procurado salientar a capacidade do aparelho estatal e do seu corpo de funcionários na formulação e implementação das políticas públicas”, ou seja, a concentração dos meios de administração e o caráter permanente da máquina burocrática seriam consequências naturais no processo em que a superioridade técnica dos funcionários alia-se aos requisitos da ordem social capitalista, defendendo a autonomia do Estado em definir os rumos e a forma de implementação das políticas sociais pela via burocrática.

A terceira perspectiva é a contribuição da tradição marxista de acordo com Behring e Boschetti (2006, p. 36). A teoria social de Marx contribui para uma análise das políticas sociais tanto como um processo quanto como resultado de relações complexas e contraditórias estabelecidas entre Estado e Sociedade Civil. Essas relações ocorrem no “âmbito dos conflitos e lutas de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo”. Essa compreensão recusa a utilização de enfoques restritos ou unilaterais para explicar a emergência, a função e as implicações das políticas sociais. Portanto, devem ser situadas como expressão contraditória na realidade, que é a unidade dialética do fenômeno e da essência na sociedade burguesa.

Analisar as políticas sociais na perspectiva crítico-dialética pressupõe situá-las na realidade social sob o ponto de vista da totalidade concreta. Ou seja, inseridas na sociedade burguesa, compreendida em sua múltipla causalidade e funcionalidade, a partir de suas

conexões internas, relações entre suas diversas manifestações e dimensões históricas, econômicas, políticas e culturais.

Essa concepção quer reconhecer as políticas sociais em suas múltiplas dimensões e determinações e procura desvendar o significado real das políticas sociais que se esconde sob o mundo fenomênico da aparência. O enfoque dialético precisa considerar alguns elementos essenciais para explicar seu surgimento e desenvolvimento, como, por exemplo, a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevaletentes. Precisa compreender ainda o papel do Estado na regulação e implementação das políticas sociais, além de entender o papel das classes sociais na sociedade burguesa.

Assim concluímos que as políticas sociais não podem ser estudadas e apreendidas apenas a partir de sua expressão enquanto fenômeno. Faz-se necessário buscar a apreensão do movimento essencial da sociedade burguesa, “devem ser situadas como expressão contraditória da realidade, que é unidade dialética do fenômeno e da essência” (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 39).

De acordo com Netto (1996), as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento em geral setorializadas e fragmentadas às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. Ainda segundo o mesmo autor, a questão social se expressa em suas refrações e, por outro lado, os sujeitos históricos engendram formas de seu enfrentamento. A mobilização e a organização da classe trabalhadora foram determinantes para a mudança da natureza do Estado liberal no final do século XIX e início do século XX, assim como para a implantação das políticas sociais.

Pereira (2008a, p. 166) utiliza diferentes autores para apresentar a discussão sobre os vários papéis da Política Social, alegando que independe da função, é guiada por um paradigma comum. Ela pode ser uma disciplina acadêmica, estudada em estabelecimentos de ensino, pode ser identificada como política de ação, com perfil, funções, objetivos, impactando no seu contexto de atuação. Portanto, desse segundo papel, é fruto de decisões políticas. Conclui que é “uma categoria acadêmica e política, de constituição teórica e prática, que não apenas se dispõe a conhecer e explicar o mundo real, mas também a agir neste mundo, visando mudanças”.

Pereira (2008a) entende a política social como política de ação, administração de ações políticas. Alega que nem sempre estão articuladas com *Social Administration*, que

durante muito tempo, esteve associada à administração de benefícios e serviços. A questão nesse caso é a alusão de semelhança com gerenciamento assumido pela *Social Administration* que utilizava “engenharia técnica e racionalidade operativa”. A administração de ações políticas seria a execução de decisões já tomadas, enquanto a política de ação é a “escolha e tomada de decisão de atos que envolvem interesses, riscos e conjuntura” (LAFER,<sup>94</sup>1978 *apud* Pereira 2008a, p. 169). Nesse sentido, fica evidente que toda tomada de decisão política tem no fundo uma concepção teórica que lhe dá direção.

De acordo com Pereira (2008a), a política social ultrapassa o momento de escolha e tomada de decisão estudado na ciência política. Enquanto disciplina seu diferencial reside no fato de se expressar como um princípio para a ação. Titmuss (1981, p. 138) afirma que a “política social refere-se a princípios que governam atuações dirigidas a fins com o concurso de meios, para promover mudanças, seja em situações, sistemas e práticas e comportamentos”. Esse conceito só tem sentido se quem a utiliza acredita que deve influir na realidade com intenção de modificá-la.

Pereira (2008a) conclui que política social

Refere-se a política de ação que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social que, por sua vez, devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos (PEREIRA, 2008a, p. 171 e 172).

A autora complementa o conceito, relacionando a política de ação ao Estado, governos, políticas e movimentos da sociedade. Ou seja, no conceito está envolvido o exercício do poder praticado por indivíduos, grupos, trabalhadores. Assim, política social é princípio para ação, e a própria ação, contudo voltada para a satisfação de demandas e necessidades da sociedade. É um composto, que, segundo Pereira (2008a, p. 172), envolve área de atividade e ação, “que requer conhecimento do alvo a atingir, estratégias e meios apropriados para consecução da política, organização, amparo legal e pessoal capacitado.” Para ser social, precisa lidar com diferentes agentes, atores e forças que disputam recursos e oportunidades. Nessa relação há correlação de forças entre o estado e a sociedade, tornando-se pública, ou seja, requer participação ativa do Estado.

---

<sup>94</sup> Celso Lafer. O sistema político brasileiro. São Paulo: Perspectiva, 1978.

Vieira (2009, p. 59) complementa que, “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política”, quando se traduz nisso. Dessa forma, coadunamos com os autores, compreendendo que há necessidade de participação dos cidadãos nos espaços públicos.

Conhecendo a realidade da sociedade atual, vimos que o padrão universalista não se efetiva na atualidade, pois nem todos os sujeitos têm direito de acesso aos serviços públicos. O paradigma da universalização das políticas sociais é a compreensão de que a questão social é estrutural.

A lógica que predomina é a da focalização, pois os recursos disponíveis são concentrados para uma população de beneficiários que são selecionados. O público alvo das políticas focalizadas são os pobres, as minorias. As políticas sociais são funcionais ao capital, pois, desde o início são medidas que servem para amortecer e evitar as crises em nosso modo de produção. A mercantilização de alguns setores das políticas sociais, como saúde, educação e previdência, abre a possibilidade e o argumento da focalização na pobreza e na proteção assistencial que é voltada para a população exclusiva dos sem renda para consumo via mercado.

Quando pensamos em proteção social, só há duas possibilidades: uma que busca acesso aos serviços, a garantia dos direitos, e outra que culpa os indivíduos pela sua situação, a punição e o controle da pobreza.

Na mesma lógica, a tendência tem sido então a de restrição e redução de direitos, pois o argumento é o da crise fiscal do Estado. As reformas liberais, a partir desse argumento, restringem as políticas sociais e os gastos públicos sociais, em contraposição ampliam o investimento público no pagamento de dívidas internas e externa, que consome a grande parte do orçamento público. Historicamente em nosso país a intervenção estatal financia a reprodução do capital e não a reprodução da força de trabalho, materializando como padrão a ausência de direitos.

A correlação de forças entre as classes nesse momento histórico mostra grande fragilidade da classe trabalhadora, e assim a democracia não se consolida. Como resposta do Estado, temos políticas compensatórias, pontuais. A proteção social universal não se efetiva, pois as políticas públicas são ofertadas de forma fragmentada, sem a criação de uma rede de proteção ampliada, articulada e consistente que garantam direitos efetivos. Entendemos que o Estado é um espaço de disputas, e que há possibilidades de alargar, lutar por projetos, para

que de fato os direitos sejam garantidos, ampliados, protegidos pela ação dos sujeitos, e não somente pela decisão do Estado.

### 3.3 A CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO

Antes de explicar as configurações das políticas sociais no contexto latino-americano, cabe esclarecer a diferença entre os conceitos de Política Social e Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*. A primeira tem uma conotação mais ampla, como vimos anteriormente é uma política de ação, que se desenvolveu de forma diferenciada nas diferentes formas de Estado. Já o *Welfare State* é histórico, e institucional, pois vai se desenvolver em um determinado momento histórico, no segundo pós-guerra, com o Estado capitalista regulador e provedor de serviços sociais de inspiração keynesiana, dotado de objetivos e políticas com a extensão de direitos sociais, oferta universal de serviços sociais, preocupação com a oferta de pleno emprego, além da institucionalização da assistência social tanto como rede de defesa contra a pobreza absoluta, quanto como meio de garantir a manutenção dos padrões mínimos de atenção às necessidades básicas humanas (PEREIRA 2008a, p. 176).

Ocorre muitas vezes a compreensão de que Política Social e *Welfare State* sejam conceitos equivalentes. De acordo com Mishra (1991 *apud* Pereira 2008a, p. 26 e 27):

O *Welfare State*, ao contrário da política social, tem uma conotação histórica e normativa específica, que decorre do fundamento, dinâmica e institucionalidade próprios do perfil capitalista regulado que passou a vigorar a partir da Segunda Guerra Mundial. Já a política social não. Esta, a seu ver, tem caráter e escopo genéricos, que lhe permitem estar presente em toda e qualquer ação que envolva intervenção do Estado compartilhada por diversos agentes “interessados” no atendimento de demandas e exigências não exclusivamente democrático-cívicas.

A partir dessa compreensão, percebemos que o *Welfare State* é um fenômeno do século XX, com um perfil antes inexistente. Hoje, quando se fala em política social, frequentemente são apresentados como sinônimos para designar o "conjunto" de políticas sociais que se erigiram com base no modelo fordista-keynesiano. É utilizado, muitas vezes, de modo equivocado, para designar todo e qualquer tipo de política social implementada.

As abordagens realizadas sobre as políticas sociais estão ligadas à caracterização do padrão de proteção social, incluindo as teorizações sobre diferentes tipos, regimes ou modelos

de *Welfare State*. Cada país tem sua história de formação e desenvolvimento econômico, social, cultural, que também define as ações dos governos. O Estado implanta e mantém as políticas sociais a partir de uma lógica. Portanto, cada país tem um perfil e define uma direção ou outra na construção, ou não, de um sistema de bem-estar social, de acordo com esses determinantes.

Como já mencionamos, diversos autores já trataram desse tema. Neste estudo utilizaremos como referência dois autores: Esping-Andersen (1991) e Pereira (2016).

Esping-Andersen (1991) apresenta regimes e, conceitua *Welfare State* alegando a necessidade de envolvimento de responsabilidade estatal para garantir bem-estar básico dos cidadãos. Descreve que os primeiros estudos comparativos utilizavam essa conceituação, supondo ainda que o nível de despesas sociais é que definia a existência ou não de um *Welfare State*.

A intenção teórica não era compreender o fenômeno, “mas testar a validade de modelos teóricos conflitantes da economia política” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 98). O autor relata que o foco nos gastos pode ser enganoso, pois o destino, o gasto desproporcional com relevância para algumas áreas em detrimento de outras (como assistência aos pobres, por exemplo), em benefícios sociais, entre outros aspectos, pode contradizer a sua noção sociológica, “os gastos são epifenomenais em relação à substância teórica dos *welfare states*”.

Pereira (2008a), comparando a tipologia de Therborn<sup>95</sup> à de Esping-Andersen (1991), conclui que

a) não é apropriado encarar todos os países capitalistas desenvolvidos como *Welfare States* avançados, que se distinguiram de supostos *Welfare States* atrasados situados na periferia do capitalismo; b) é mais apropriado falar de diferentes espécies de *Welfare States*, que funcionam de acordo com o regime político que os orientam com as combinações qualitativamente particulares que efetuam entre Estados, mercado e família. Estas diferenças, entretanto, não são linearmente distribuídas entre grandes e pequenos gastadores em política social e entre modelos residuais e institucionais (PEREIRA, 2008a, p. 188 e 189).

---

<sup>95</sup> THERBORN, Goran. Los retos del Estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones de cambio. In: BUSTILLO, Rafael M. Crisis y futuro del Estado de Bienestar. Madrid: Alianza Editorial, 1989.

Com referência a Therborn (1983), Esping-Andersen (1991) afirma ser necessário iniciar a compreensão pelo próprio conceito de estrutura de Estado. Como de fato saber se ele é um *Welfare State*?

Há três respostas. Em primeiro lugar, está analisar a transformação histórica das atividades do Estado e verificar se suas atividades rotineiras são voltadas para a necessidade das famílias. A avaliação denuncia que nenhum Estado tenha implantado até a década de 1970 verdadeiramente *Welfare State*, pois a maior parte das atividades demonstra dizer respeito a defesa, ordem, administração, entre outras.

A segunda abordagem deriva da distinção clássica de Titmuss (1981) entre os *Welfare States* residuais e institucionais. No primeiro, esclarece Esping-Andersen (1991, p. 100), “o Estado só assume a responsabilidade quando a família ou o mercado são insuficientes, procura limitar sua prática a grupos sociais marginais e mercedor.” Para Pereira (2008a, p. 186) nesse modelo está implícita a concepção de Estado como árbitro, desgarrado da sociedade e da individualização dos problemas sociais. Valoriza a racionalidade do mercado e da solidariedade das famílias, pois estes resolvem os problemas sociais, por esse motivo, as políticas públicas são residuais, escassas. O segundo modelo, o institucional, é destinado a toda a população, universal “e personifica um compromisso institucionalizado com o bem-estar social” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 100). A terceira abordagem, segundo o autor, consiste em selecionar os critérios com os quais julgar os tipos de *Welfare State*.

Com base em elementos comuns em vários países europeus, o autor constrói uma tipologia levando em conta a forma combinada e interdependente em que o bem-estar é produzido entre Estado, mercado e família com um sistema de estratificação dos direitos sociais, entretanto leva em conta os países do capitalismo central.

O mesmo autor apresenta regimes de *Welfare State*. À medida que são examinadas as variações internacionais dos direitos sociais e de estratificação, são encontradas combinações qualitativamente diferentes entre Estado, mercado e família. Leva em consideração a desmercadorização, que é o maior ou menor uso da proteção como direito. Essas variações não estão linearmente distribuídas, mas agrupam-se segundo os tipos de regime. São eles: o liberal, o conservador e o social-democrata.

Esping-Andersen (1991, p. 108) afirma que o primeiro é o chamado liberal. Nesse regime predominam a assistência às pessoas comprovadamente pobres e reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. Nesse regime, a reforma

social limitou-se pelas normas liberais da ética do trabalho, “aqui os limites do bem-estar social equiparam-se à propensão marginal à opção pelos benefícios sociais em lugar do trabalho.” Os benefícios são de valor irrisório, o acesso, além de restrito, está associado ao estigma. Para o Estado, prevalece a lógica do mercado, que é encorajado tanto passiva como ativamente. Exemplos de países com esse modelo são o Canadá e a Austrália.

O segundo tipo é o conservador-corporativo. Nesse modelo, nem a obsessão com mercadorização e a eficiência do mercado são marcantes, por isso “a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controvertida. O que predominava era a preservação das diferenças de status”; os direitos estão ligados a classe e *status* (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109). Outra característica é o fato de esses modelos serem moldados pela Igreja, por isso a família tem papel fundamental, pois o estado só interfere se a família for incapaz de atender as necessidades de seus membros. França, Alemanha e Itália são nações onde esse modelo foi usado.

O terceiro é o regime social-democrata, e um menor grupo de países o implementaram. Nesse modelo, os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais estendem-se até a classe média. Esse modelo promove igualdade e melhores padrões de qualidade de vida, e não apenas igualdade das necessidades mínimas como os demais modelos. Há fusão entre serviços sociais e trabalho como direito à renda, e o pleno emprego é parte da prática de bem-estar social, esse modelo é aplicado nos países escandinavos. Esping-Andersen (1991) complementa dizendo que esses três tipos não são tipos puros, ou seja, o país que adota um desses modelos como referência pode usar princípios e ações de outro modelo.

Apesar da falta de pureza, se nossos critérios essenciais para definir os *welfare States* têm a ver com a qualidade dos direitos sociais, com a estratificação social e com o relacionamento entre Estado, mercado e família, então obviamente o mundo compõe-se de aglomerados distintos de regimes (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 111).

O autor apresenta diferentes esferas na produção de bem-estar e proteção, a família, o mercado e o Estado. Cada sociedade se organiza de maneira a definir estratégias e formas de enfrentar, minimizar as manifestações da questão social, dividindo a responsabilidade de bem-estar entre essas três esferas. Os direitos sociais devem ser universais, e o Estado é responsável por oferecer respostas coletivas, através de políticas públicas e gratuitas, em especial aquelas denominadas de proteção social não contributiva.

O autor afirma a necessidade de seriedade para realizar a comparação dos *Welfare States* para não levar a resultados equivocados. Nesse sentido, precisam ser levados em conta alguns elementos e características de formação da história, mobilização de classes, coalização política de classes, entre outros aspectos de cada país analisado.

Pereira (2016, p. 83) é a segunda autora que contribui na discussão do *Welfare State*. Avaliando a tipologia apresentada por Esping-Andersen (1991), ela afirma que tem como referência o Estado, “difere dos regimes de bem-estar que, por se referirem ao **como** as ações sociais se realizam com o fito de propiciar bem-estar, tem um parâmetro analítico a possibilidade de esses objetivos se concretizarem”. Esclarece “que nem sempre o Estado de Bem-Estar e a política social visam ou proporcionam efeito de bem-estar a quem necessita”. Por isso é fundamental estudar a “**maneira**” como são organizados e buscados os objetivos de bem-estar com que o Estado e seus agentes materializam as políticas sociais, que, para a autora, é a substância da política social.

Em seu livro *Proteção Social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes*, Pereira (2016) apresenta oito teorias e ideologias diferenciadas e competitivas, idealizadas ou pensadas concretamente sobre a temática. A autora categorizou em três matrizes teóricas as ideologias que as representam:

- Matriz Residual – Teoria Funcionalista; Teoria da Convergência e Ideologia da Nova Direita.

- Matriz Social-Democrata – Teoria da Cidadania; Ideologia da Via Média e Teoria da Administração Social.

- Matriz Socialista – Ideologia do Socialismo Democrático; Teoria Marxista e ideologia do Marxismo.

A autora esclarece que as teorias e as ideologias “não são neutras e inócuas, e, portanto são determinadas por interesses de classes e grupos sociais particulares, tornando-se importante reiterar que existem divergências e competições entre elas” (PEREIRA, 2016, p. 49).

A Matriz Residual “indica um perfil politicamente avarento”, “com um padrão de proteção social mínima, focalizada nos extremamente pobres, deslocada do *status* de direito e que se constrói com e desenvolve com relutância por parte dos governos, legisladores, gestores e executores dos países onde ela se processa” (PEREIRA, 2016, p. 91).

Países que implementam políticas sociais públicas, tendo esta matriz como referência, não têm a perspectiva de satisfação de necessidades humanas como questão social

de direitos legitimada, pois o lucro incessante do capital é o imperativo. A Teoria Funcionalista e suas variantes, a Ideologia da Nova Direita e a Teoria da Convergência representam a fusão do neoliberalismo e o neoconservadorismo. As duas primeiras foram abordagens fortes no século XIX e nos anos 1940, entretanto voltam à cena a partir dos anos 1970, influenciando governos que pautam suas ações protetivas por suas perspectivas. De forma geral, a função da proteção social é aceita por garantir a ordem, azeitar as relações e reduzir conflitos entre grupos sociais antagônicos, ou seja, a necessidade de integração social do sistema.

Pereira (2016) afirma que em relação à Ideologia da Nova Direita, tendo como referência o neoliberalismo e o neoconservadorismo, a proteção social é organizada em redes de proteção, que organizam serviços, programas, benefícios em torno de um agente coordenador, que frequentemente é o Estado, mas a oferta de proteção social se dá através de parcerias. O público alvo são pessoas, famílias em situação de vulnerabilidade. Segundo a autora, esse modelo é uma diretriz internacional, adotado por vários países, dentre eles o Brasil, pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Conceitos como “riscos” são adotados, mascarando e banalizando as reais agressões do capitalismo, e “empoderamento” que se trata do enfrentamento por parte dos pobres dos infortúnios que o atingem. A autora declara que é “trágico considerar que essas estratégias de sobrevivência constituam **escolhas** diante dos riscos, tidos como naturais e inevitáveis” (PEREIRA, 2016, p. 152).

Essa compreensão da necessidade da mudança do conceito de proteção social é anunciada pelo Banco Mundial e documentos próprios e por seus representantes Holzmann e Jørgensen (2000, p. 9), que a definem como intervenções públicas com o objetivo de auxiliar pessoas, famílias e comunidades a melhor gerir riscos, além de prestar apoio aos criticamente pobres. A concepção de proteção social está articulada com a concepção de pobreza, como vimos anteriormente, e a partir desta as ações são definidas. Esta parece ser a concepção de proteção social adotada pela grande maioria dos países na atualidade, a partir da influência dos organismos multilaterais.

A Matriz Social-Democrata surgiu no século XIX, tendo como lema central a superação gradual do sistema capitalista através da democracia parlamentar e do reformismo político, entretanto com o passar do tempo houve mudança em seu paradigma central e passou a aceitar a prevalência do capitalismo, atuando em suas falhas por meio da provisão estatal de proteção social. Embasa-se, de acordo com Pereira (2016, p. 194), na “convicção de que

existe compatibilidade de existência do sistema capitalista com medidas ampliadas de proteção social como direito”. Na atualidade, para além disso, reconhece a “essencialidade da proteção social”. O Estado de Bem-Estar Social é o “principal agente provedor dessa proteção e da reprodução do modo de produção capitalista”. Os partidários desta concepção valorizam o consenso como a melhor forma de solução de conflitos. Tem como variantes a Teoria da Cidadania, a Ideologia da Via Média e a Teoria da Administração Social.

Segundo a autora, essa matriz traz traços comuns com a Matriz Residual no que se refere a princípios do individualismo, da liberdade, da autoresponsabilização, da defesa da igualdade, da fé no capitalismo. Entretanto, difere do ponto de vista político, que em tese “privilegia a democracia ampliada que engloba o social e a regulação política estatal do bem-estar coletivo”. Do ponto de vista econômico, “porque, também em tese, admite o controle das livres forças do mercado pelo estado e pelas organizações trabalhistas”. Do ponto de vista teórico, primeiro porque “prioriza a ação pragmática em detrimento da ação pautada e influenciada por teorias sociais”, em segundo por possuir caráter reformista, apesar de prever a manutenção do sistema capitalista (PEREIRA, 2016, p. 269).

A Matriz Socialista é composta por sistemas econômicos e sociais baseados na posse coletiva dos meios de produção, além de gestão cooperativa da economia, podendo representar distintos modelos societários que variam ou não com essa definição. As abordagens que a autora usa são a Ideologia do Socialismo Democrático, a Teoria Marxista e a ideologia do Marxismo. Pereira (2016) chama a atenção para a existência de diversas formas de interpretação e autores para essa última matriz. Utiliza o pensamento de George e Wilding (1994) e Midgley (1997), explicando o desenvolvimento da proteção social, gerida e executada pelo Estado de Bem-Estar, por três razões: a primeira como resposta ao conflito de classes; a segunda como uma ação preventiva para impedir ou enfraquecer ações revolucionárias provenientes da classe trabalhadora; por último como uma ação estatal para satisfazer as necessidades ou requisições do capital (PEREIRA, 2016, p. 306).

Esses fatores embasam a constatação de que é preciso corrigir ou administrar os problemas sociais do capitalismo, objetivando garantir sua manutenção e reprodução. Ou seja, cabe ao Estado, segundo a autora, conservar a estrutura de dominação de classe, dando resposta ao desemprego, destruição de recursos naturais, dentre outros fatores gerados para assegurar alta produtividade e lucros sempre crescentes. A exploração de uma classe sobre outra gera insatisfação, e para evitar revoltas, o Estado implementa medidas preventivas ou remediadoras.

Pereira (2016) afirma que os autores utilizados por ela compreendem que a intervenção estatal oferecendo proteção social se dá em consonância aos interesses da classe hegemônica, que detém o poder político e econômico, ou entendendo o Estado como comitê executivo da burguesia, ou como composto de um grupo, uma fração de classe com os mesmos interesses, podendo o governo sofrer influências dos grupos originários. Influências, segundo a autora, é diferente de direção, comando. Por mais que haja evidências do influxo da classe dominante sobre o Estado, isso não quer dizer que dirija sozinho o poder governamental. Não é possível subestimar ou menosprezar a importância dos partidos políticos, dos sindicatos, movimentos sociais de esquerda, pois a partir da ação destes sujeitos coletivos podem ocorrer mudanças por via de processos democráticos.

É importante lembrar que a tipologia apresentada pela autora carrega contradições significativas devido à complexidade e ao seu caráter dialético. Pode ocorrer de um país se basear em diferentes teorias ao mesmo tempo que embasarão suas ações. Para a autora, o que fica claro no estudo que realizou é que existem modelos gestores e administrativos que buscam soluções diferenciadas, mas sempre com a perspectiva de permanência do capitalismo, como sendo esse o único modelo econômico, político e social. A proteção social está oculta sob o véu do humanismo e do bem-estar geral, mas é gerida com esse propósito. (PEREIRA, 2016, p. 272).

Veremos na sequência qual o tipo de *Welfare State* predominante na América Latina.

Laurell (1997) questiona se os Estados latino-americanos podem ser caracterizados como de Bem-Estar, mesmo a maioria tendo aprovado em suas legislações direitos sociais. Sabemos das peculiaridades de cada país no processo de definição e implantação das políticas sociais, no período dos anos gloriosos em que ocorre o *Welfare State* na Europa e demais países desenvolvidos. Nessa região, os tempos são outros, intercalados por governos autoritários e breves períodos de democracia, o que entre outros tantos fatores, não possibilitou um Estado de bem-estar social (compreendido como os implantados na Europa) na região.

Essa configuração é denominada por Sposati (2002) relação social tardia, porque, na América Latina, o desenvolvimento de políticas sociais conformou um movimento histórico diverso do europeu, “marcado por características próprias de sua história, do seu estágio de desenvolvimento econômico no contexto mundial, pela hegemonia de forças políticas antidemocráticas, impostas pela força e violência de ditaduras militares” (SPOSATI, 2011, p. 106). A autora coloca que a maioria dos países latino-americanos ao propor políticas sociais

buscou seguir modelos europeus, desconsiderando suas marcas históricas quanto a questões fundamentais, como, por exemplo, a composição étnica populacional, a presença da escravidão negra e da servidão indígena. Essas regulações seletivas produziram (e continuam produzindo) uma apartação social de tal gravidade, que impediu a constituição de sistemas latino-americanos igualitários entre si.

A autora apresenta um estudo de Franzoni (2005)<sup>96</sup> sobre as políticas sociais nos países latino-americanos que concluiu pela presença de três tipos de regimes de bem-estar social na região, contrapondo-se à Laurell (1997). Franzoni (2005) levou em conta princípios de Esping-Andersen (1991), como a desmercadorização, a desfamiliarização e os seus efeitos na estrutura social. O primeiro regime é de caráter estatal. Nele o Estado é provedor da maior parte dos recursos voltados para serviços universais, alega que, dentre outros, o Uruguai concretiza esse modelo. Um segundo regime é o de caráter liberal. Nele ocorre forte e acelerado deslocamento da ação estatal para a prestação privada de serviços em educação, saúde e previdência social. Para Franzoni (2005), entre outros está a Argentina nessa condição.<sup>97</sup> O terceiro regime de bem-estar latino-americano apresenta marcas de autonomia, o modelo de Estado Social é informal com baixa capacidade institucional, e nenhum dos países deste estudo se enquadra nesse regime<sup>98</sup>.

Desta forma, segundo (SPOSATI, 2011), somente no Uruguai e na Argentina, e na fase anterior às ditaduras, cresceu o alcance do sistema de proteção, por terem se aproximado do pleno emprego.

Mesa-Lago (2006) relata que, desde os anos 1920, despontam cinco países que desenvolveram medidas sociais nacionais, em decorrência da industrialização das demandas de trabalhadores urbanos: Chile, Uruguai, Brasil, Argentina e Cuba. Nos anos 1940, figuram entre os países intermédios, cujas medidas foram incidentes em concomitância às iniciativas europeias, orientadas pelos princípios do Relatório Beveridge, entre eles o Paraguai.

De acordo com Boron (1999), o capitalismo experimentou uma reestruturação planetária em torno dos anos 1970, e uma nova ideologia se tornou senso comum, o neoliberalismo. Contudo sua penetração e importância prática deram-se de forma diferenciada em cada país e/ou região. Os países desenvolvidos continuam cada vez mais ricos, e os países

---

<sup>96</sup> FRANZONI, J.M. Regímenes de bien estar en América Latina: consideraciones generales e itinerários regionales. Revista Centro-Americano de Ciências Sociais, v. II, n. 2, p. 41-77, dic. 2005.

<sup>97</sup> A autora avalia que a Argentina e o Uruguai se enquadram nestes dois modelos.

<sup>98</sup> Para maiores informações SPOSATI, Aldaíza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. Revista Kátalysis, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104 – 115, jan/jun. 2011.

subdesenvolvidos, “reformados segundo os preceitos do Consenso de Washington”, condição em que se enquadra a América Latina, cada vez mais pobres e dependentes.

Boron (1999) discorre sobre quatro dimensões como tendência da reestruturação capitalista e derrota epocal com o Consenso de Washington, período das forças populares: a) a tendência da mercantilização de direitos e prerrogativas conquistados pelas classes populares, que se converteram em bens e serviços, tais como saúde, educação, seguridade social, deixam de ser direitos e se transformam em mercadorias; b) “o deslocamento do equilíbrio entre mercado e Estado” é um fenômeno que teve por objetivo satanizar o Estado e expressar as virtudes do mercado. Essa perspectiva ideológica tem como pano de fundo fazer com que a sociedade associe a prestação de serviços vindos do mercado como bons e eficientes, enquanto os prestados pelo Estado sejam avaliados como ineficientes e de má qualidade; c) A criação de um senso comum neoliberal, criando uma nova mentalidade na sociedade sobre os preceitos capitalistas. O objetivo é estabelecer um conformismo generalizado. Como consequência das crenças e mentalidades da pregação neoliberal, há um esvaziamento do debate econômico significativo na América Latina, além da forte presença de “ideologias que defendem a eficácia e os interesses do capital”.

E a quarta dimensão, que se expressa na vitória da ideologia e cultura Neoliberal, de que não existe outra alternativa. As reformas econômicas postas em prática na América Latina “são na realidade contrarreformas orientadas para aumentar a desigualdade econômica e social e para esvaziar de todo o conteúdo as instituições democráticas”. Estas ocorreram através de ajustes nos países, com uma conformação e aceitação natural pela sociedade. Percebe-se que ocorre uma operação ideológica e cultural por parte do grande capital, no que diz que não apenas a escravidão do trabalho assalariado não é assim, “mas que é a ordem natural das coisas, como, além disso, é rejeitado com ilusórias fantasias todo discurso que se atreva a dizer que a sociedade pode se organizar de outra maneira” (BORON, 1999, p. 12 e 13).

Essa construção do capital é realizada pelos grandes detentores dos meios de produção, pela imprensa, mas principalmente pelo próprio Estado, que se materializa de forma muito resumida pela desregulamentação dos fluxos financeiros, privatizações e principalmente pelo encolhimento do Estado através do corte de gastos públicos. Outro impacto significativo é a desorganização dos movimentos sociais e a desarticulação dos trabalhadores.

Como se articula a política social nesse contexto? Sabemos que, com o avanço do capitalismo, as expressões da questão social se complexificam, e a resposta do Estado depende muito do nível de organização da sociedade no tensionamento às respostas. A questão social como fato político fica a cargo dos partidos políticos, que a partir de seus planos de governo apresentam propostas e projetos para solucioná-la.

Segundo Laurell (1997, p. 153), para cada partido a questão se coloca de forma e com importância diferentes, “para uns é a questão central e requisito do seu fim libertário; para outros, é um imperativo humanista cristão; para outros é um elemento necessário de legitimação, contudo para todos é uma questão inevitável”. A materialização dessas questões se faz em forma de políticas sociais, “um conjunto de medidas e instituições que tem por objetivo o bem-estar e os serviços sociais”. Sabemos que o elemento ideopolítico tem importância no processo de implantação, implementação e/ou manutenção da proteção social nos países.

Conforme Laurell (1997, p. 159), há uma série de elementos que estão relacionados às políticas sociais quanto a seu conteúdo e amplitude, que permitem considerar a maioria dos Estados da América Latina como “Estados de bem-estar antes da aplicação das políticas neoliberais”, entre eles o reconhecimento em suas legislações de direitos sociais, definindo ou os seguros ou a seguridade social como forma institucional de garantia de direitos como assistência médica, aposentadoria, auxílios acidente, doença e maternidade, além de programas de habitação subvenções familiares, dentre outros. Na maioria deles, o Estado é o principal responsável pela educação e pelos programas de habitação.

A autora apresenta algumas limitações para a seguridade social pública, antes do início das políticas neoliberais. A primeira delas é a deficiente cobertura populacional, por estar mediada quase sempre por uma relação trabalhista estável, o que deixa grande parte da população sem proteção garantida. Isso “explica a complementaridade da seguridade social com programas de orientação assistencialista, particularmente na saúde”. A segunda limitação é que nos diferentes países os sistemas de seguridade oferecem benefícios diferenciados. A última limitação é que na maioria dos países inexistente proteção econômica em caso de desemprego, além de não existir políticas estatais de geração de emprego e de intervenção no mercado de trabalho.

Essas características permitem chegar à conclusão preliminar de que a orientação e o conteúdo das políticas sociais são as do Estado de bem-estar, mas deve ser classificado como

“restrito” ou “incompleto” pelas limitações dos seus programas e dos seus critérios de seletividade (LAURELL 1997, p. 160).

Laurell (1997) justifica sua conclusão deixando claro que, dentro da classificação de Esping-Andersen (1991), o modelo social democrata garante o universalismo, a igualdade nos benefícios, o caráter público, a produção de serviços e a supressão significativa do mercado, mas as características dos regimes existentes nos países latino-americanos não se enquadrariam nesse regime. Afirma que em Estados com paradigma liberal subdesenvolvidos, no caso os países latino-americanos, não se enquadram em nenhum modelo descrito acima, pois pertencem ao mundo do capitalismo selvagem, não só se distanciam do universalismo dos direitos sociais, como avançam em direção ao passado. Concordando com a autora, Silva (2007, p. 115) entende que “à luz do paradigma social-democrático e keynesiano, não se pode afirmar, pelo menos no caso do Brasil, que há um Estado do Bem-Estar Social”.

De acordo com Simionatto e Nogueira (2006, p. 201), na América Latina as agendas governamentais buscaram articular uma proposta de “*welfare* compatível” a partir dos ditames do Banco Mundial, numa perspectiva de ajuste fiscal. O ideário neoliberal oferece soluções “mágicas” e padronizadas para todos os países. Há uma homogeneização das soluções para a pobreza e para todos os problemas identificados pelo capital estrangeiro.

*Muchos de los servicios se reaprovecharon, pero se crearon muchas cosas nuevas, cuando asumió el Frente Amplio, cosas nuevas no quiere decir que sea inédita, muchos tienen también en Chile, en el propio Brasil, el Programa Bolsa Familia por ejemplo, es una referencia, en el Chile el Programa Puente que aquí es el Cercanía (Sujeito informante 2 do Uruguai).*

Pela narrativa do sujeito informante, podemos perceber que alguns serviços ou programas são oferecidos em países como o Chile e o Brasil e que são também ofertados no Uruguai, com nomes diferentes, formatos diferentes, mas a perspectiva é a mesma.

Os problemas sociais e econômicos, a pobreza, a miséria, o desemprego, são naturalizados pelos governos e compreendidos como características das economias subdesenvolvidas, dessa forma justifica-se a implantação de programas focalizados nos pobres, ou extremamente pobres, com o objetivo de aliviar a pobreza e a fome.

Soares (2001, p. 75), analisando o gasto público (compreendendo educação, saúde, seguridade social, habitação e serviços para comunidade/assistência social) a partir de documentos da CEPAL (1992), afirma que, no período de 1977 a 1988, esse gasto variou no

Uruguai em torno de 15% do Produto Interno Bruto - PIB. Filgueira (1994) apresenta dados diferenciados e afirma, que em 1964, o gasto público naquele país foi de 16%, que, em 1980, caiu para 10,5%.

O documento *Gasto Público Social - Estimación del Gasto Público Social por edad y sexo: 2005-2013*<sup>99</sup> apresenta informações sobre os gastos sociais públicos indicando que aumentaram ao longo do período 2005-2013. O crescimento médio de *Gasto Público Social* foi de 8,1% ao ano.

No Brasil, no período de 1977 a 1988, variou em torno de 9% do PIB segundo Soares (2001, p. 75) de acordo com documentos da CEPAL (1992).

Em 2015, o gasto social (direto) no país foi de 15,7% do PIB, de acordo com o documento da Secretaria do Tesouro Nacional “Gasto Social do Governo Central – 2002 a 2015”<sup>100</sup>.

Evidencia-se, portanto, que mesmo o orçamento para as políticas sociais tendo aumentado, a demanda atendida é o público extremamente pobre, que é selecionado a partir de critérios preestabelecidos, e está muito aquém da perspectiva de atendimento universal.

### 3.4 PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NOS PAÍSES EM ESTUDO

A partir da análise inicial das constituições do Brasil e do Uruguai, não encontramos a expressão “Proteção Social” e tampouco “proteção social não contributiva”. O termo que aparece é Seguridade Social, contudo nem sempre é utilizado em referência ao mesmo conjunto de políticas e frequentemente está vinculado diretamente a direitos e questões do trabalho. Compreende programas contributivos (benefícios associados à idade avançada, morte, doença, maternidade, risco ocupacional, desemprego e salário-família), assim como a não-contributiva (assistência social). Esta última geralmente está associada à função de garantir direitos relacionados ao trabalho para os trabalhadores que temporariamente não estão vinculados, ou perderam sua capacidade laborativa, e aborda a previdência social.

O debate sobre a seguridade social na América Latina deve ser ampliado nas análises restritas a previdência ou pensões, visto que traz, em seu cerne, tanto a “lógica do seguro” quanto a “lógica da assistência”, sendo essa associação a grande inovação proposta pelo Plano *Beveridge* (BOSCHETTI, 2008, p. 177).

<sup>99</sup> <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/86905/1/informe-perfil-edad-y-sexo-gps--version-agosto-2017.pdf>

<sup>100</sup> <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>, acesso em 01/07/2018.

Na América Latina, segundo a autora, as diretrizes bismarckianas predominam na previdência social e na assistência social. Os programas de transferência de renda e saúde são orientados pelos princípios beveridgianos, ficando a seguridade social entre o seguro e a assistência. Cada país, ao instituir seu modelo de seguridade social, incorpora com maior ou menor intensidade esse princípio.

De acordo com Silva (2012), a expressão Seguridade Social foi usada pela primeira vez em 14 de agosto de 1935, em lei sancionada pelo presidente Franklin Roosevelt dos Estados Unidos, a *Social Security Act*, que compôs o conjunto de medidas conhecidas como *New Deal*. Na sequência, foi também usada no Relatório sobre *Seguro Social e Serviços Afins*, publicado em 1942 na Inglaterra, e ficou conhecido como Plano *Beveridge* de Seguridade Social. A Organização Internacional do Trabalho – OIT estabeleceu o seguro social como instrumento de proteção aos trabalhadores, e em suas Conferências eram aprovados diversos acordos entre trabalhadores, empregadores e governo com recomendações sobre seguridade social.

Vianna (2011) chama a atenção para a imprecisão não só do termo como sua operacionalização, variável de país a país. O termo aponta uma concepção de proteção social que marcou uma nítida oposição ao seguro social dominante nas primeiras décadas do século XX, discernindo sistemas de proteção mais institucionalizados e redistributivos. Para a autora, a Seguridade Social também pode ser entendida como um conjunto de ações: programas estabelecidos em âmbito governamental que atendam necessidades dos indivíduos em situações de interrupção ou perda da capacidade de trabalho e renda, e também na área da saúde.

Em grande parte dos países, programas de previdência juntamente com os de saúde são os mais importantes para a proteção contra os riscos sociais. Direitos vinculados ao trabalho e à saúde pública absorvem a imensa maioria do gasto da “seguridade social”. Assim, a proteção social inicia-se pela implantação de sistemas de seguridade social na maioria dos países. A previdência social constitui-se como um seguro social contributivo, e a proteção social não contributiva tem critérios seletivos ligados à situação de necessidade, exigindo sua comprovação.

Segundo Mesa-Lago (2006), a América Latina introduziu seus programas de seguro social muito antes de outros países em desenvolvimento, como os da África, da Ásia e do Oriente Médio. Ao final da década de 70, todos os países da região tinham tais programas em vigor, mas com diferenças importantes entre eles. Entre os países que construíram seus

primeiros sistemas de pensões na região, estão Brasil e Uruguai<sup>101</sup>. Isso ocorreu por volta de 1920, 1930. Esses programas tinham como característica serem fundos de pensões setoriais, que cobriam apenas grupos de trabalhadores específicos, de acordo com a atividade econômica desenvolvidas por eles.

Os serviços, programas ou ações de proteção social não contributiva, ou assistência social, expressam-se nos países de forma diferenciada. Assistência Social é uma referência brasileira, mais ainda se falarmos em Política Pública de Assistência Social. No Uruguai não há essa mesma organização. No Brasil falamos de uma política pública, organizada normativamente e legalmente, que garante direitos aos sujeitos! É fundamental termos clareza do conceito dessa política social não contributiva pertencente ao rol de políticas que garantem a proteção social.

Historicamente os termos assistencialismo e assistência são confundidos, conheçamos os conceitos<sup>102</sup>. De acordo com Alves (2016, p. 22), que faz a conceituação de assistência social antes de esta estar legalmente constituída como política pública, “é um ato de assistir, ajudar ou proteger aqueles que necessitam”.

Sposati (2015, p. 93) amplia a compreensão, após a legislação, acrescentando que assistência social está no campo dos direitos sociais, assim representa um salto de qualidade (em relação ao assistencialismo), pois “tem como referência uma racionalidade que demanda um saber profissional associado a um processo de proteção social não contributivo.” No Brasil, está no âmbito da Seguridade Social, definida como política pública, portanto “afiança direitos sociais”, e “oferece o acesso a um bem fora da relação de compra e venda típica do mercado”. Assim sendo, o cidadão tem acesso à renda, por exemplo, através de benefícios de transferência de renda para suprir suas necessidades básicas. Esse acesso se expressa em um direito social.

A proteção social não contributiva sempre esteve caracterizada como via de ajuda, de proteção aos indivíduos estigmatizados em alguns segmentos, como crianças, idosos, pessoas com deficiência, desempregados, mendigos e os “pobres” de forma geral. Fica clara a vinculação dessa intervenção ao atendimento de pessoas que estão fora dos padrões econômicos e sociais estabelecidos pela nossa sociedade, consideradas, portanto, desajustadas. No Brasil, inicialmente, a assistência social era executada por ações de benemerência e filantropia e, depois da Constituição de 1988, a partir da intervenção do

---

<sup>101</sup> Outros países foram pioneiros, contudo não os abordaremos, focamos nesses dois países por serem o objeto deste estudo.

<sup>102</sup> Usamos mais autores brasileiros para conceituar Assistência Social, em relação a autores de outros países.

Estado, ações que asseguram direitos. Assim Colin e Fowler (1999, p. 14) definem assistência social:

é defendida como um conjunto de bens e serviços que são prestados pelo Estado em benefício dos “membros da comunidade social, atendendo as necessidades públicas”. Como política pública, destina-se a superar a debilidade de certos segmentos, desfazer exclusões e assegurar o direito à vida como padrão mínimo de dignidade.

Dessa forma compreendemos que as políticas sociais podem ser de proteção social, como a seguridade social (contributiva), assistência social e saúde (não contributivas), e políticas de promoção social, como a educação, habitação, trabalho, entre outras. Todas devem ser públicas estatais, composta por serviços, programas, projetos e benefícios. Deve atender as necessidades básicas, ou seja, garantir acesso a alimentação, vestuário e satisfação das demais necessidades<sup>103</sup> apontadas por meio de serviços.

Sabemos que em cada país a proteção social constitui-se de forma diferenciada, mesmo não se estruturando como um sistema, e muitas vezes tem característica de política pública com a função de ofertar cuidados, serviços, programas para além de benefícios. Deve, enfim, assegurar a provisão das necessidades apresentadas pelos indivíduos, e ser ofertada pelo conjunto de políticas sociais, pois é comum a todas. Del Valle (2013, p. 180) a conceitua como:

la asistencia social supone la asignación y distribución de bienes y recursos para sectores específicos de la población, de acuerdo con necesidades puntuales: son acciones de tipo focalizado, residual y selectivo que se realizan con financiamiento fiscal.

O autor afirma que a assistência social, além de benefícios, prevê também a distribuição de bens e recursos para uma parte específica da população que apresenta necessidades pontuais. As ações são focalizadas, residuais e seletivas, contudo realizadas com financiamento público, advindo da arrecadação fiscal.

Os países estudados foram pioneiros na América Latina em relação à implantação da seguridade social. Mais recentemente, implantaram também Programas de Transferência de

---

<sup>103</sup> Necessidades apresentadas por Pereira (2006) e concepção elaborada pelos autores ingleses Len Doyal e Ian Gough.

Renda Condicionados. Entretanto não estão inscritos no campo dos direitos sociais, mas como estratégias de combate à pobreza. Embora muitos deles funcionem como meio de acesso a direitos universais, possuem natureza focalizada, embasando-se na perspectiva do empoderamento ou fortalecimento do “capital humano”, deslocando as condições de vida e de exploração do trabalho das determinações estruturais apresentadas como estratégias do neodesenvolvimentismo.

Com a adoção da perspectiva neoliberal, sabemos que são definidas também ações na mesma perspectiva, ou seja, paliativas, focalizadas no controle da pobreza. Neste momento apresentamos um pouco da história da proteção social não contributiva de cada país, a partir do levantamento dos marcos legais existentes, normativas, legislações, documentos e de referenciais teóricos. Iniciamos a análise do conteúdo pelas Constituições, por entender que são a principal fonte de relevante legitimidade dos atos políticos dos governos.

Na sequência, apresentamos a abordagem dos marcos regulatórios da proteção social não contributiva do Brasil e Uruguai. Em cada país, para efetuar sua função administrativa e de gestão, o Estado se organiza, administrativa e politicamente. Veremos de que forma isso ocorre a partir do processo percorrido, além do marco legal da Constituição e das legislações pertinentes à área de cada país como referência.

#### 3.4.1 Marcos Regulatórios da Proteção Social não Contributiva no Brasil

Conhecendo a história do País, sabemos que a Assistência Social até a década de 1930 teve apenas um enfoque assistencial, com a compreensão de ajuda, solidariedade, apoio sempre oferecido através de iniciativas particulares de cidadãos, da igreja e instituições diversas, sem ter intervenção do Estado, a não ser na perspectiva de ser quando entendida como caso de polícia<sup>104</sup>.

Em 1923, a Lei Eloy Chaves, culminando com o Decreto Nº 20.465, constituiu-se no primeiro sistema amplo de seguros sociais, unificado em 1976. Deu-se, de início, com a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que cumpriu a missão de unificar a legislação aplicável ao sistema previdenciário. Todavia, a unificação plena só ocorreu com a formação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

---

<sup>104</sup> Vários são os autores brasileiros que relatam em artigos e livros a história da assistência social no Brasil. Muitos deles utilizados neste estudo, como Aldaíza Sposati, Denise R.A. Colin, dentre outros.

O Brasil foi pioneiro na América Latina na implantação de seguridade social, de acordo com Mesa-Lago (2006). O marco histórico do sistema de proteção social está situado entre 1930 e 1940, quando o país vive um período de desenvolvimento econômico, passando do modelo agroexportador para urbano-industrial, e o Estado propicia proteção social ao trabalhador urbano, vinculado ao mercado formal de trabalho. Nesse período são regulados direitos a educação, saúde, previdência social, alimentação e nutrição, habitação popular, transporte coletivo e saneamento básico.

De acordo com Colin e Fowler (1999, p. 15), somente com a Constituição de 1934 o Estado passa “a admitir a existência de problemas sociais, lançando diretrizes no sentido de amparo aos desvalidos, à maternidade e à infância”, princípio que foi incrementado com a instauração da ditadura do Estado Novo, através da outorga da Constituição de 1937, quando são criados institutos, associações e sindicatos como IAPS (Institutos de Aposentadorias e Pensões), SESC (Serviço Nacional do Comércio), SESI (Serviço Social da Indústria). Esses eram os órgãos responsáveis por prestar auxílios, subsídios, serviços de assistência social aos trabalhadores e suas famílias, através de subvenções do Estado.

O Brasil, segundo Sposati (2004, p. 12 e 13), nunca foi uma sociedade de pleno emprego, e a prova disso é o nascimento da Previdência Social, garantia para o trabalhador de carteira assinada, geralmente homem. É necessário lembrar das barreiras criadas aos negros para ter acesso a trabalho e renda, lutando para sobreviver no período posterior à libertação da escravidão. A garantia de “benefícios ao trabalhador formal era um modo de disciplinar e incentivar a trabalhar o trabalhador informal, tido por vadio”. O número de trabalhadores informais em nosso país sempre foi maior do que os formais.

Para “atender” problemas sociais, em 1935, sob a ditadura do Estado Novo, Getúlio Vargas cria informalmente em seu gabinete um Conselho de Serviço Social, composto por representantes da sociedade que opinavam sobre os problemas sociais e subvenções a obras sociais, também de iniciativa filantrópica (SPOSATI, 2004, p. 14).

Em julho de 1938, reconstrói-se esse conselho através do Decreto-lei Nº 525 instaurando o Conselho Nacional de Serviço Social, vinculado ao Ministério de Educação e Saúde, que passa a ser responsável de operar a concessão de subvenções e isenções de impostos a organizações que desenvolviam ações sociais (SPOSATI, 2011, p. 31).

Mestriner (2012, p. 39 e 40) avalia que as políticas sociais e a filantropia têm uma relação perversa, permanente e duradoura, já consagrada pelo Estado no Brasil por meio de

mecanismos reguladores, desde a era varguista<sup>105</sup>, por meio de aliança entre o governo, Igreja Católica e a burguesia, sendo o Estado o último a responder às atenções sociais necessárias naquele momento. Executava somente ações emergenciais, delegando para a sociedade civil a responsabilidade pela área social, “manipulando subsídios, estabeleceu uma pretensa relação de parceria ou coprodução de serviços com financiamento estatal”.

Durante muitas décadas, esse foi o formato da assistência social no Brasil, com restritos recursos financeiros repassados às entidades, a ação tutelar do Estado como aparelho de legitimação política e ideológica, estabelecendo uma cultura clientelista e fisiológica. A assistência social teve como principais características a solidariedade, a filantropia e a benemerência.

Em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), como órgão de apoio do Estado para prestar assistência às famílias dos soldados mobilizados para a Segunda Guerra Mundial. A LBA torna-se uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltada para congregar as demais organizações de boa vontade, segundo Sposati (2004). O Decreto-Lei Nº 593, de 27 de maio de 1969, transforma a sociedade civil em fundação, com o nome de Fundação Legião Brasileira de Assistência (FLBA), vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Por disposição da Lei Nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, fica vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Pelo Art. 252 do Decreto Nº 99.244, de 10 de maio de 1990, passa a ser vinculada ao Ministério da Ação Social, e foi extinta em 1995.

Em 1964, a Lei Nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964, cria a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM, que passa a ser responsável por todos os Serviços de Assistência a Menores. Seu objetivo, de acordo com a lei, era “formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor, mediante o estudo do problema e planejamento das soluções, a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executassem essa política”. Segundo com Mestriner (2012, p. 49), o Estado “acrescerá à LBA um novo aparato para gestão da assistência, que fará elo entre assistência, filantropia e repressão”. Sob a égide da coerção, são fundados “reformatórios da ordem como espaços de ação assistencial”. A FUNABEM deveria atribuir diretrizes pedagógicas assistenciais à questão do “menor”, que, desde o Código de Menor, aprovado em 1927, trata crianças e adolescentes envolvidos em ato infracional ou em situação de abandono como caso de polícia, entretanto mantém a mesma

---

<sup>105</sup> Período considerado a partir do movimento de deposição do presidente Washington Luís, quando Getúlio Vargas se torna chefe do Governo Provisório, sendo eleito constitucionalmente pelo Congresso como presidente em 1937, mantendo-se no poder até 1945.

perspectiva, padronizando o atendimento às esferas estaduais, nas unidades denominadas Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM).

Em 1º de maio de 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social pela Lei Nº 6.036, que contava com uma Secretaria de Assistência Social que tinha a missão de formular uma política de combate à pobreza, em caráter consultivo. Durante o período militar, as políticas sociais no Brasil apresentaram significativo desenvolvimento, contudo funcionaram como forma de atenuar a repressão política e econômica.

De acordo com Sposati (2004), em 1984, inicia-se um momento importante para a articulação da Política de Assistência Social no país, tendo em pessoas e instituições, como a Fiocruz, Fundação Getúlio Vargas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, o debate sobre Previdência *versus* Assistência Social. Dessa forma, estudos foram iniciados, publicações apresentadas, seminários realizados, além de um movimento nacional de sujeitos militantes, com pessoas de universidades, sindicatos, organizações de profissionais fazendo coro para que de fato a assistência fosse entendida como política pública pelo Estado,

*a elaboração da Política de Assistência Social foi um processo de atores, que foram sendo conjugados pelo Brasil a fora, tínhamos uma rede de pessoas, de intelectuais, de pesquisadores de gente militante fazendo esse movimento crescer (Sujeito informante do Brasil).*

A partir dessas ações, a Secretaria Nacional de Assistência Social promoveu seminários e criou linhas de financiamento para desenvolvimento de pesquisas, visando envolver a comunidade científica no debate, o que resultaria em ações para materializar essa política pública.

Em 1985, de acordo com Sposati (2004), o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND) passa a compreender a assistência social como política pública. Nesse mesmo ano, o Presidente José Sarney anuncia a constituição do Ministério da Ação Social, formado pela LBA, FUNABEM e Projeto Rondon<sup>106</sup>, contudo isso não se consolidou.

---

<sup>106</sup> O Projeto Rondon é uma ação interministerial do Governo Federal realizada em coordenação com os Governos Estadual e Municipal que, em parceria com as Instituições de Ensino Superior, reconhecidas pelo Ministério da Educação, visa a somar esforços com as lideranças comunitárias e com a população, a fim de contribuir com o desenvolvimento local sustentável e na construção e promoção da cidadania. O projeto iniciou-se em 11 de julho de 1967, com uma equipe formada por 30 universitários e dois professores de universidades do antigo Estado da Guanabara, que foram conhecer a realidade amazônica no então território federal de Rondônia. Ainda hoje, após ser remodelado continua a existir, e a cada ano são abertos editais para localidades diferentes em nosso país. Está sob coordenação do Ministério da Defesa, é conduzido em estreita parceria com os

Entre os anos 1985 e 1995, nosso país passa por uma ampla reforma no que se refere ao papel do Estado, principalmente no campo social. Nesse período, a sociedade brasileira começou a se organizar e a lutar por melhores condições de vida. A população, através de entidades representativas, organizações e movimentos sociais, participou ativamente da disputa por um projeto de sociedade mais justa, em torno da democratização do país. Segundo Silva (2012), eram enviadas via correio propostas de emendas populares e, de forma direta, através de debates nas subcomissões. O sujeito informante de nossa pesquisa complementa:

*A constituição abria a possibilidade de se estruturar as políticas setoriais e transversais, lei do Sistema Único de Saúde - SUS, Estatuto da Criança e Adolescente - ECA, todas as leis orgânicas, até depois o estatuto do idoso. Isso está dito na constituição, que o Estado tinha que estruturar essas políticas e já coloca o modelo de gestão, da relação do Estado com a Sociedade Civil que não tinha, e tinha pressão pra participar. Ali se coloca a própria estrutura do controle social como algo legitimado. Assim desde a aprovação da Constituição de 1988, começamos nossa luta pela aprovação da LOAS, aí o mesmo processo, debates, seminários, ações nas universidades (Sujeito informante do Brasil).*

Como verificamos na narrativa acima, um dos principais ganhos dessas reivindicações é o caráter de cidadania emanado da nova Constituição Federal. Com a sua promulgação em 1988, transformações significativas são colocadas para a organização política administrativa do Estado brasileiro, dentre elas, a Seguridade Social, composta pela política de assistência social, saúde e a previdência social.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no Capítulo II, os Direitos Sociais, e no seu Art. 6º o que são: “direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Dentro do Título 8, da Ordem Social Seção IV, trata da seguridade social, saúde, previdência e da Assistência Social. O Art. 203, estabelece que

a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo

às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, CF, 1988).

Fica expresso em nossa carta magna que a assistência social é uma política pública, de responsabilidade do Estado e direito do cidadão. Estabelece ainda os segmentos que serão atendidos prioritariamente. No Art. 204, está fixada a origem do orçamento e as diretrizes:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (EC no 42/2003) I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, Na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, CF 1988).

Vale a pena ressaltar a participação popular como diretriz dessa política em nosso país. Esse é sem dúvidas um aspecto inovador e diferenciado em relação a outros países.

Ficou conhecida como Constituição Cidadã por incorporar direitos sociais até então não previstos, entretanto, a sua implementação não ocorreu de forma tranquila, interrompida, combatida pelo próprio governo brasileiro, que adotou a orientação da ideologia neoliberal na década de 1990, convocando a sociedade civil para se envolver nas ações, tirando de sua responsabilidade implementar essa política. Nesse período, foi posta em marcha a reforma do Estado, que, contraditoriamente à conquista de direitos sociais, restringia sua implantação. De um lado existia a garantia de direitos num plano político institucional e, de outro, a ação do Estado, garantindo a privatização e mercantilização de serviços públicos.

Silva (2012, p. 143) afirma que o “significado de seguridade social expresso na Constituição brasileira em vigor, não obstante algumas corrosões devido à ofensiva neoliberal, afina-se com a visão Beveridgiana e da OIT, orientando o poder público a organizar um sistema amplo e coeso de proteção social”. Entretanto, o processo de desconstrução desse significado tem sido intenso e permanente, inclusive desde o início de sua promulgação.

A proteção social não contributiva é centralizada na política de assistência social e na saúde. A política pública de Saúde, e o Sistema Único de Saúde – SUS, foi regulamentada em 1990, logo após a promulgação da Constituição de 1988, mas a política de Assistência Social só foi regulamentada em 1993, através da Lei Orgânica da Assistência Social. Esse é o mais importante marco legal até então garantido. Com a aprovação da Lei Nº 8742/93 – LOAS, materializam-se os artigos da Constituição Federal. Além de definir princípios e diretrizes, ainda cria bases para sua gestão em todo o território nacional. Isso significa que a proteção social passa a ser responsabilidade estatal e a transitar no campo dos direitos sociais. Esse marco legal inclui mais essa política pública no escopo da gestão pública brasileira.

A LOAS expressa para a política de assistência a materialidade do sistema de proteção brasileiro no âmbito da seguridade social, ganha caráter de política pública articulada a outras políticas destinadas à promoção da cidadania.

Em 1993, no governo de Itamar Franco, é deflagrado, nacionalmente, um movimento de combate à fome e à miséria. Surge assim a Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida<sup>107</sup>, cujo objetivo é sensibilizar e mobilizar a sociedade civil. É lançado pelo governo em articulação com a sociedade o Plano de Combate à Fome e à Miséria.

Em 1995, com a política econômica orientada pela ideologia neoliberal em curso, o Brasil imprimiu rumos diferentes dos previstos na Constituição Federal e na LOAS, com o então presidente Fernando Henrique Cardoso. Substitui-se o Plano anterior e é lançado o Programa Comunidade Solidária<sup>108</sup>, através do Decreto Nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, que selecionava os municípios mais miseráveis, e ações focalizadas eram implementadas.

Em 1996, de acordo com Soto, Lima e Tripliana (2016), a partir de experiências realizadas em alguns municípios e estados, implementa-se na esfera federal os primeiros programas de transferência de renda, sendo o Benefício de Prestação Continuada – BPC e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

No começo dos anos 2000, a partir do primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), eleito presidente do Brasil pelo Partido dos Trabalhadores, ocorre uma inflexão na realidade da proteção social, que retorna à sua trajetória de avanços. De 2003 a 2004, foi implantado o Programa Bolsa Família, que unificou os programas existentes desde

---

<sup>107</sup> A Ação da Cidadania nasceu em 1993, por iniciativa de Herbert de Souza (Betinho) para ajudar 32 milhões de brasileiros que estavam abaixo da linha da pobreza.

<sup>108</sup> Comunidade Solidária é um programa do governo federal brasileiro que foi criado em 1995 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi encerrado em dezembro de 2002, sendo substituído pelo Programa Fome Zero. Esteve vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República, e foi presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso. Fazia parte da Rede de Proteção Social, com incentivo à participação da sociedade civil na execução de ações.

2001, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale Gás. Esse é um programa de transferência direta de renda às famílias em situação de extrema pobreza, que estabelece aos beneficiários o cumprimento de condicionalidades ou compromissos nas áreas da saúde, educação e com a assistência social. Foi criado pela Lei Nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004 e regulado pelo Decreto Nº 5.209 de 17 de setembro de 2004 (MDS, 2010).

De acordo com o sujeito informante do Brasil, a ideia era aproveitar as experiências positivas que já existiam no país, para a nova proposta avançar, e não jogar fora o que foi construído e dava certo.

*Tínhamos clareza que precisava da escala nacional, tinha programas até interessantes, que poderiam ser aproveitados..... Já tinham as primeiras gestões democráticas populares, e nos municípios a gente tinha uma rede, das universidades, militantes das primeiras administrações do PT, então tinha muita identidade e isso foi sendo aprofundado, a gente sabia o que tinha que ser feito, pois estava escrito: sistema descentralizado e participativo (Sujeito informante do Brasil).*

De acordo com a narrativa do sujeito informante, a própria Constituição Federal delineava o caminho a ser percorrido. Estava determinado que deveria ser implantado um sistema que fosse descentralizado e que contasse com a participação da população.

Outro marco legal fundamental ocorre em outubro de 2004. A partir da deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003 em Brasília, foi aprovada, através da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS Nº 145 de 15 de outubro de 2004, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, expressando-se como um dos pilares do Sistema de Proteção Social brasileiro no âmbito da Seguridade Social. Essa Conferência indicou como principal deliberação a construção e implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O SUAS deve ser articulado em todo o território nacional. Reestruturar a assistência social na direção desse sistema requer ampliar e ressignificar o sistema descentralizado e participativo, com foco na família e no território. Para tanto, desenhou-se um sistema articulado e equilibrado entre gestão, financiamento e controle social para que fosse possível desenvolver essa política e torná-la exequível pelos estados e principalmente pelos municípios. A gestão proposta pauta-se por um pacto entre os diferentes níveis de governo. Cada ente federado passa a ter atribuições previstas na Norma Operacional Básica de 2005.

O SUAS apresenta serviços socioassistenciais com caráter universal em todo o país. São serviços de proteção básica, ofertados nos Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, ou especial, de média e alta complexidade, ofertados nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social - CREAS, ambos são equipamentos públicos. Elege a família como a unidade de intervenção, buscando romper com a segmentação do público atendido. Esses serviços não são novos enquanto uma prática, mas o são na sua lógica operativa, organizativa e de financiamento.

Diversas normativas foram sendo implementadas em relação à assistência social no Brasil. Entre elas destacamos a Resolução CNAS Nº 109/2009 que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais<sup>109</sup>, de fundamental importância uma vez que estabeleceu uma referência básica dos serviços, quanto a seu acompanhamento, avaliação e fiscalização. Fica claro, a partir dessa resolução, o que são esses serviços, como devem ser ofertados, para que público prioritário, além de estabelecer base para o seu financiamento (MDS, 2010).

Em de julho de 2011, foi alterada a Lei Nº 8.742 de 1993 com a aprovação da Lei Nº 12.435, nova Lei Orgânica da Assistência Social, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Assim, a Política Nacional de Assistência Social é incorporada pela nova lei, vigente até os dias atuais, estabelecendo o formato dos serviços que devem ser ofertados à população.

Garantir proteção social é, como vemos, tarefa do Estado, e está previsto em lei. Contudo, o Estado é um produto histórico decorrente das relações de poder, da mesma forma que a gestão pública como parte constituinte dessas relações e do próprio Estado (Yazbek e Paula, 2013).

Apesar de conquistas no campo regulatório, a implantação do SUAS em território nacional se deu de formas diversas nos diferentes municípios brasileiros. Em decorrência dessa nova realidade política, incorporada à gestão pública a partir da Constituição Federal de 1988, um novo arranjo político-administrativo foi então implantado. Nesse novo arranjo, o município passou a ser de fato um ente federativo. Uma das questões centrais na sua (re)valorização foi o redesenho do sistema federativo brasileiro colocando-os em um novo patamar, tanto do ponto de vista financeiro, provocado pelo aumento do percentual dos recursos tributários destinados aos municípios, quanto político-administrativo, com a

---

<sup>109</sup> Abordaremos de forma mais detalhada a Tipificação no próximo capítulo.

implementação de legislações e instrumentos de planejamento no município, que possibilitaram mudanças no plano institucional.

É importante frisar que esse sistema de proteção social foi implantado no país no momento de gestão em que pela primeira vez na história deste país um partido político democrático popular chega ao governo federal. Esse é um aspecto fundamental, levando-se em consideração que houve articulações entre sujeitos protagonistas em anos que sucederam esse marco regulatório na proteção social não contributiva.

*Tínhamos a compreensão que precisa de um governo no nível federal que acreditasse nisso e que pusesse força nisso no ponto de vista político, do orçamento e dar autoridade técnica e política pra quem pudesse construir e implantar uma política pública no caso a assistência social, porque era claro a mais frágil, com uma concepção tradicional, conservadora, assistencialista de benemerência, as primeiras damas em alta sempre, nada de planejamento e de orçamento específico, uma relação com as entidades quase fisiológica, a quem interessava ajudar (Sujeito informante do Brasil).*

Percebemos, então, como é atual o conceito de Estado Ampliado apresentado por Gramsci, pois traz a compreensão de uma nova esfera pública, mais ampliada, com novos protagonistas políticos, fazendo com que as relações do Estado com a sociedade sejam complexas. Portanto, mesmo com a manutenção de um Estado com caráter classista, é preciso incorporar algumas demandas das classes subalternas. O consenso, incorporado pelo Estado através de um novo conjunto de valores, além de novas normas políticas, sociais, mostra que de fato a abertura democrática garante nas eleições a mudança de direção política em nosso país. As articulações para garantir a vitória nas eleições, a apresentação de uma proposta com perspectiva ideológica diferenciada do até então executado pelos governos anteriores, a composição de uma equipe técnica no governo que implemente as políticas públicas que atendam interesses da população são manobras para conquistar o consentimento por meio da hegemonia e do consenso.

Pela narrativa pode-se evidenciar que essa proposta se efetivou principalmente a partir da perspectiva ideológica do partido na gestão. A direção política foi fundamental para que a assistência social se constituísse em política pública, já prevista em lei, entretanto não materializada no país até o momento.

Há um elemento fundamental nessa política pública em nosso país que é o sistema descentralizado e participativo com as instâncias de pactuação, articulação e deliberação já previstas na Constituição Federal de 1988. Com a LOAS de 1993, são criados os conselhos

federal, estaduais e municipais de assistência social, com caráter permanente e de composição paritária entre o governo e a sociedade civil. Além dos conselhos, com função do controle social e atribuições relacionadas também a formulação e execução da política de assistência social, há outra instância deliberativa, as conferências, com realização periódica e caráter deliberativo.

A política de assistência conta ainda com um conjunto de organismos envolvidos em todo o processo de formulação e na gestão. São instâncias de pactuação a Comissão Intergestora Bipartite - CIB, constituída pelos gestores municipais de assistência social e o gestor estadual; a Comissão Intergestora Tripartite - CIT, constituída por três instâncias gestoras, a União, representado pela Secretaria Nacional de Assistência Social, pelos estados representado pelo Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado da Assistência Social - FONSEAS e os municípios representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS. Essas constituem-se em espaços de debate, negociação e consensos entre os entes envolvidos.

As instâncias de articulação são os fóruns regionais, ou nacional, de trabalhadores, de usuários, organizações ou entidades de assistência social.

O SUAS foi construído a partir de negociações, pactuações entre governo federal e os diferentes órgãos e instâncias no Brasil todo. Houve ampla participação em todos os espaços, sendo um processo de trabalho intenso de acordo com a narrativa do sujeito informante brasileiro

*Foi realizada a primeira conferência, mas o orçamento não foi alterado, não criou uma estrutura forte de gestão. Tinha um texto de uma política nacional, mas completamente incompatível ao nosso ponto de vista, com as diretrizes da constituição federal, em relação à universalização, descentralização, da participação da sociedade, de chegar a todos os municípios brasileiros. Então a partir da IV conferência era preciso escrever uma política nacional já com o conteúdo de um sistema descentralizado e participativo. Assim de fevereiro a novembro escrevemos a política e a aprovamos no CNAS. Isso foi um processo muito intenso (Sujeito informante do Brasil).*

Construir essa política foi ação coletiva, que aglutinou várias forças, desde o governo federal até os conselhos municipais, articulações com outras políticas públicas, organizações, representantes de partidos políticos. Enfim, foi a (re)aproximação de forças democráticas para a construção de um novo projeto de proteção social não contributiva, com um novo paradigma

de política pública de universalização do direito, substituindo a ação e a concepção de ações pontuais, descontinuadas, tutelares, que identificam o cidadão como carente, miserável. Essa luta e esse projeto, é que ampliaram o financiamento dessa política que historicamente ficou no “campo do efêmero, do transitório e do emergencial, de maneira decisiva e ininterrupta, entusiasma o reinício cotidiano dos processos no tempo do SUAS” (LOPES, 2006, p. 94).

A análise demonstra que, no Brasil, é possível evidenciar os marcos regulatórios de uma política de proteção social não contributiva por meio da Política Nacional de Assistência Social. No próximo capítulo serão caracterizados todos os serviços, programas e projetos que materializam a proteção social não contributiva brasileira. Muito embora não seja objeto de análise desta tese, há que mencionar como componentes das políticas de proteção social não contributivas as políticas de saúde e de educação básica, universalizadas a todos os cidadãos brasileiros.

#### 3.4.2 Marcos Regulatórios da Proteção Social não Contributiva no Uruguai

Segundo Mesa-Lago (2006), o Uruguai faz parte do grupo de pioneiros da América Latina a estabelecer os sistemas de seguros sociais, nas décadas de 1920 e 1930. Nesse país se constituiu um conjunto institucionalizado de políticas com caráter universalista, com ampla cobertura em relação à educação, trabalho, saúde.

Com a chegada de José Batlle e Ordoñez à presidência em 1903 terminam as lutas e disputas no território uruguaio. A partir de 1911, o Estado cresce notoriamente e se associa à construção de um estado interventor, referência para a construção das políticas sociais. Segundo Filgueira (1994, p. 17) essas políticas se estruturam em quatro pilares. O primeiro é a *Asistencia Pública*, criada em 1910 para administrar as instalações de beneficência já existentes, atendiam aspectos vinculados a saúde pública, vinculado a hospitais. Nesse mesmo ano foi construído um hospital para crianças. Na segunda década do século, iniciam-se os programas de atenção à infância e à maternidade, como os serviços de atendimento domiciliar “*gota de leche*” para atender crianças até dois anos de idade, e casa de Maternidade, em 1915. Em 1922 é criado um segundo hospital público em Montevideu para atendimento ao público em geral. Outro local foi definido para atender idosos e mendigos. O segundo pilar é a instrução pública, ou seja, a perspectiva do atendimento público, gratuito e obrigatório, livre de influências religiosas. Foi estipulada por lei no último quartel do século XIX, durante o governo militar de Lorenzo Latorre. O ensino público teve expansão notória.

O terceiro pilar são as legislações concernentes ao mercado laboral, com a implantação de “*leyes obreras*”. A administração de Batlle e Ordoñez garantiram direitos individuais aos trabalhadores, jornada de 8 horas por dia, direito do descanso semanal, regulação do trabalho feminino e infantil como as principais preocupações. Em 1914, aprovaram-se legislações sobre acidentes de trabalho, seguros por risco de morte e invalidez. Também houve a disposição sobre salário mínimo de trabalhadores rurais, em 1923, e salário mínimo de funcionários públicos em 1925. Legislações sobre salário mínimo para trabalhadores de indústria só foram aprovadas em 1943. O quarto pilar trata das aposentadorias. Filgueira (1994) relata que desde 1896 existia a caixa de aposentadoria para professores. Em 1904 foi criada a Caixa Civil para aposentadoria de funcionários públicos, e em 1919 aprovam-se leis para universalizar os benefícios de aposentadoria. Nessa data foi aprovada a aposentadoria para as pessoas aos 70 anos de idade e a lei de cobertura estatal para idade, invalidez e morte e indigentes. Políticas Sociais corretivas foram implantadas por decreto em 1918 dispondo que se fornecesse comida a qualquer habitante que estivesse desempregado e não tivesse meios de subsistência, com a concepção de que “*todo individuo tiene derecho a la vida, y este derecho debe ser reconocido*” (FILGUEIRA, 1994, p. 22).

O autor avalia que a ausência de uma sociedade civil pujante e de desenvolvimento econômico contribuiu para modelar no país um Estado de bem-estar fortemente estadista, antecipatório, paternal e clientelista que se plasmou na cultura uruguaia, nos partidos políticos, sindicatos e suas lideranças. Na prática, isso se manifestou de maneira que as pessoas tinham acessos diferenciados aos serviços públicos.

Segundo Filgueira (1994), nos anos de 1930, a partir do cenário mundial, a situação muda, e a exportação dos produtos primários deixa de ser favorável, ocorrendo alterações na economia do país. Internamente, na política também ocorre uma crise com a quebra do batlismo e o golpe de Estado encabeçado por Gabriel Terra, iniciando uma nova fase do Estado Social uruguaio.

Ocorre uma boa ampliação, numa perspectiva mais universal, em grande parte dos serviços de assistência social. Um aspecto importante é que a Constituição de 1934 passa a considerar a família como elemento básico da sociedade e indica que deve ser protegida pelo Estado.

O governo cria um Ministério para atender os problemas da infância e após um ano de sua existência, foi criada uma organização autônoma denominada *Consejo del Niño*, que tem a função de atender a infância desprotegida e crianças em situação de rua. Denominado

*Instituto Nacional del Menor* em 1988. A partir da crise econômica, diversos problemas sociais vão se agudizando e novos vão aparecendo. Para dar conta dessas demandas, são criadas instituições como resposta estatal, ante a iniciativa da sociedade civil, como, por exemplo, a criação de restaurantes populares em 1932 para atender pessoas que ficaram sem trabalho e renda.

Filgueira (1994, p. 37) relata que, em 1933, ocorreu a unificação das caixas de aposentadorias e, a partir de 1934, foram implantadas políticas anticíclicas, buscando ampliar a cobertura do sistema de previdência. Nos anos 1930, as políticas assistenciais ampliadas, tanto em relação à cobertura como numa perspectiva de universalidade, apontavam para a conformação de uma cidadania regulada, garantindo o direito da população. O autor avalia que a matriz batlista mostra seus frutos, entretanto para um período de crise. Nesse período, as instituições criadas é que foram as responsáveis por levar as políticas sociais durante os próximos quarenta anos.

Nos anos de 1940, de acordo com Filgueira (1994), o Uruguai foi conhecido como o país pioneiro no desenvolvimento de bem-estar social. A referência para tal afirmativa é a implantação de uma série de medidas que criaram um Estado assistencial, com suas bases lançadas já desde o início do século, com um grande pacto entre partidos políticos em 1919. O autor considera que as políticas sociais foram aplicadas de forma particularista e clientelista, conduzindo a um novo tipo de estratificação social, uma vez que a cobertura é eminentemente urbana.

Em 1942, com o chamado “*golpe bueno*” do presidente Alfredo Baldomir, que passa a substituir Terra, retorna a versão originária do batlismo na execução das políticas sociais. Com recursos advindos das exportações de demandas motivadas pela Segunda Guerra Mundial, o Uruguai passa pelo período chamado “*Uruguai Feliz*”, com a prática de democracia política partidária e de massas até o ano de 1955. Com excelente situação econômica por conta do mercado internacional, o estado Uruguaio rapidamente amadurece o período de massificação de privilégios (FILGUEIRA, 1994, p. 38).

Em 1943, as leis atendiam especificamente aos trabalhadores, período em que se formam sindicatos fortes, conselhos de salário. Naquele ano foi criado o *Sistema de Asignaciones Familiares – AFAM* (mesma lei que dará base no futuro para o sistema não contributivo, com a Lei 10.449 de 12 de novembro de 1943, como complemento salarial aos trabalhadores do setor privado vinculados à seguridade social. Segundo Soto, Lima e Tripijana (2016), o beneficiário direto era o filho do trabalhador até a idade de 14 anos e os de até 16

anos se estivessem estudando. Filgueira (1994) avalia que se consolida um Estado de bem-estar no Uruguai a partir da matriz batlhista, mas principalmente por conta da Constituição de 1934, por moldar o tipo de relação entre estado e sociedade civil, pela conformação de grupos de pressão. Outro aspecto é o desenvolvimento de um sistema democrático intrapartidário. Esses fatores proporcionaram que pouco a pouco a prática clientelista do Estado fosse substituída por atendimento universal. O autor avalia que esse estado gerou expectativas que excederam as bases econômicas que o sustentavam. A economia novamente entra em crise nos anos 1950, com a queda dos preços dos produtos de exportação e, por consequência, o financiamento das políticas sociais entra em risco. Em 1962 os recursos estavam praticamente esgotados. O Estado Social dos anos 1940 estava apoiado em abundância de recursos, diferente do que ocorre nesse novo período, pois o país perde sua base de sustentação econômica, e o Estado suas fontes de financiamento.

Além desses fatores, um novo elemento passa a fazer parte da realidade uruguiaia: com o aumento da inflação nos anos 1960, ocorre alteração nos rendimentos familiares, o que afeta a vida da população, em especial, daquelas famílias com baixa renda, agravando a condição social e econômica, repercutindo diretamente nas manifestações da questão social, principalmente com a deterioração do sistema de prestações sociais. Os movimentos, principalmente os sindicais, iniciam-se, agravando também a ordem social com o descontentamento generalizado da condição econômica do país. Como resultando, em 1973, ocorre o golpe de Estado, e a anulação da cidadania política permanece no período de ditadura até o ano de 1985.

Filgueira (1994, p. 61) afirma que, durante o regime ditatorial, não ocorreram mudanças significativas na institucionalidade das políticas sociais, entretanto houve uma diminuição de recursos públicos e, por consequência, no seu financiamento. Apresenta a informação que, em 1964, o gasto público girava em torno de 16%, enquanto em 1980 houve uma diminuição para 10,5%. Apesar da evolução positiva no PIB até 1982, não houve aumento nos gastos sociais. Nesse mesmo período ocorreram reformas no sistema da previdência, em 1978 e 1982, com alterações de critérios para aposentadorias.

Soto, Lima e Tripiana (2016, p. 50) avaliam que a ditadura no Uruguai teve como características ser “reacionária e conservadora”. No período ocorreu abertura econômica, liberalização e desregulamentação, dando continuidade ao período pós-bathista. A mesma lógica seguida pelos governos após a abertura democrática, Sanguinetti (1985-1990; 1995-2000), Lacalle (1990-1995) e Batle (2000-2005). Com essas características na forma de

governar, vêm à tona questões estruturais, como déficit comercial, déficit em conta corrente, aumento da dívida externa e interna, alta inflação, deterioração dos salários e dos benefícios da seguridade social. A consequência é a mudança no sistema de proteção social construído no país, com características de universalidade, mesmo que estratificado.

De acordo com os autores, em 1980, através do Decreto-Lei Nº 15.084/80, foi criada uma nova modalidade de AFAM, beneficiando os dependentes menores de idade dos trabalhadores do setor privado formal e dos desempregados que estivessem recebendo os benefícios do regime de desemprego, além de incluir também dependentes de empregados domésticos, vendedores de jornais, pequenos produtores rurais que tivessem renda superior a 8% do salário mínimo nacional. A idade para receber o benefício foi ampliada até os 18 anos de idade, se estivessem estudando. Essa modalidade também oferecia contribuição familiar para a mulher grávida, desde que comprovasse estar realizando pré-natal (SOTO, LIMA e TRIPIANA, 2016, p. 56).

Com a abertura democrática, o novo presidente, Julio M. Sanguinetti, preocupa-se em assegurar um regime democrático e ter a economia sob controle, as políticas sociais por sua vez ficam num segundo plano, tendo o foco a previdência social.

Filgueira (1994, p. 80) avalia que o sistema institucionalizado desde a restauração da democracia, implanta-se uma série de políticas *ad hoc*, para atender a população em extrema pobreza no país. Durante a ditadura foram atendidas pessoas na condição de pobreza com um tratamento paternalista. Com a abertura democrática, a novidade é a seletividade. Duas iniciativas se destacam nesse período: o programa *Centros de Atención a la Infancia - CAIF* com apoio do UNICEF, que consiste em apoio a mães e crianças em situação de pobreza e/ou pobreza extrema. Oferecia atenção às necessidades básicas com saúde, alimentação, educação e recreação às famílias que eram previamente selecionadas. Um elemento importante a ser lembrado é que havia participação da sociedade civil na gestão desse programa.

A segunda iniciativa, segundo o autor, foi a reformulação da política alimentária, organizada e centrada no Instituto Nacional de Alimentação vinculado ao Ministério de Trabalho e Seguridade Social. Consistia em oferta de programas, como o Plano Inverno em 1985/1986, com a passagem do sistema de restaurantes populares para o vale-refeição.

Em 1999 foi aprovada a Lei Nº 17.139, modificando o Decreto Nº 15.084/80, que estendeu o benefício para famílias com recursos menores, cujos membros tenham esgotado sua cobertura pela Direção de Seguros de Desemprego (DISEDE) e ainda não tenham conseguido novo emprego ou em que a mulher seja o único sustento da família. Segundo os

autores Soto, Lima e Tripiana (2016), com essas alterações, o benefício deixou de ser contributivo.

Ainda de acordo com os autores, em 2004 é aprovada nova regulação pela Lei Nº 17.775, estendendo o benefício da contribuição familiar para todos os domicílios que tinham renda inferior a 3 salários mínimos, e que não fossem atendidos pelas regulações anteriores. A legislação estabelece 16% do salário mínimo para cada filho ou menor, a cargo da família, e se algum dependente for incapacitado é fixado o valor de 32%.

A atual Constituição do Uruguai, aprovada em 2004, estabelece como forma de governo a democracia republicana, não regula diretamente sobre a Proteção Social e nem sobre Assistência Social deste país. Em alguns artigos menciona os segmentos que devem receber atenção do Estado, como criança, adolescente, mulher, idoso, pessoas com deficiência e indigentes.

O Artigo 40 estabelece a família como base da sociedade. O Estado assegurará sua estabilidade moral e material para a melhor formação das crianças dentro da sociedade. O Artigo 41 estabelece o cuidado e a educação das crianças para que atinjam a capacidade corporal, intelectual e social plena, como dever e direito dos pais. Aqueles com muitos filhos têm direito a assistência compensatória, sempre que a necessitem. Diz, ainda, que devem ser aprovadas leis para providenciar as medidas necessárias para que crianças e jovens sejam protegidos contra o abandono corporal, intelectual ou moral de seus pais ou responsáveis, bem como contra a exploração e o abuso.

O Artigo 42 dispõe que a maternidade, qualquer que seja a condição ou *status* da mulher, tem direito à proteção da sociedade e sua assistência em caso de desamparo.

No Artigo 44 está previsto que o Estado fornecerá meios gratuitos de prevenção e de assistência em saúde apenas aos indigentes ou insuficientes. No Artigo 46, está estabelecido que o Estado concederá asilo aos indigentes ou aos que não dispõem de recursos suficientes e que, devido à sua inferioridade física ou mental crônica, sejam desativados para o trabalho. A Constituição do Uruguai garante proteção aos segmentos criança, adolescente, mulher e indigentes.

Diante da crise econômica e do agravamento da questão social, o Estado se obriga a admitir a necessidade de atender a população menos favorecida, empobrecida, que não consegue ingressar no mercado de trabalho. Dessa forma, inicia-se nesse país a implantação da proteção social não contributiva, de acordo com a narrativa abaixo.

*En Uruguay, la protección social siempre ha sido contributiva por excelencia, pero desde 2005 la protección no contributiva fue implantada, siempre hubo una población que por algún motivo no*

*logra entrar en el mercado de trabajo, debido a alguna enfermedad, discapacidad o aliado a esto, las situaciones de vulnerabilidad, siempre existió una protección contributiva, menor que la actual. En 2005 se observó que había un gran contingente poblacional que se encontraba en una situación de vulnerabilidad muy grande, y que debería tener condiciones mínimas para mejorar su calidad de vida. Después, si estas condiciones mínimas son sutiles o no, hay como discutir .. así el ingreso ciudadano se paga en las transferencias monetarias, algunas con prestaciones y otras no. El Estado tiene que responder a lo que él mismo de alguna forma produjo (Sujeito informante 2 do Uruguai).*

Midaglia (2013) relata que o primeiro governo de uma coligação política de centro-esquerda vence no Uruguai encabeçado pelo *Partido Frente Amplio* (2005-2010). Esse governo promoveu uma série de ajustes e revisões na proteção e bem-estar social, objetivando resolver um conjunto de situações ligadas à pobreza e à indigência social geradas pela crise econômica. Nesse contexto foi implantado o *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social - PANES*, pela Lei Nº 17.869, de 20 de maio de 2005.

Já na elaboração do plano de governo do *PFA*, foi pensada uma nova proposta de proteção social. Desse momento participaram profissionais assistentes sociais conforme a narrativa a seguir.

*La RAIS el PANES y otros programas que atienden la extrema pobreza, y las reformas ya estaban concebidas en el programa de gobierno del PFA... participaron muchos profesionales trabajadores sociales, que estaban vinculados a la izquierda, en la elaboración de los documentos para el programa de gobierno (Sujeito informante 1 do Uruguai).*

...

*Si, sobre todo cuando se llega al MIDES, en 2005, cuando gana el PFA había mucha esperanza, y mucha fuerza, a nivel popular, y al comienzo el MIDES trabajó gran parte de los primeros años con personas voluntarias, eran ellas por ejemplo, que, y en el sentido de trabajo ciudadano, que hoy en día no se haría. En Uruguay muchos representantes de movimientos sociales están en sectores políticos. Hay movimientos sociales, que buscan sus demandas específicas, y sus reivindicaciones, en cualquier gobierno y mucho más en gobierno de izquierda. Pero también están en sectores y partidos políticos, que es otra forma de llegar, son líderes que también están en partidos, principalmente los de izquierda, y así muchos participan en la elaboración del programa de gobierno PFA. Así el programa de gobierno se elaboró con esa sistemática, a partir de temáticas, vivienda, infancia, y otros (Sujeito informante 2 do Uruguai).*

Ao se eleger, o *PFA* compõe suas equipes de trabalho no *MIDES* com esses mesmos profissionais assistentes sociais militantes. Ou seja, havia uma compreensão político-ideológica da necessidade de implantar um novo projeto no país. Entretanto, o próprio governo elabora a proposta do *PANES* e depois o *Plan de Equidad*, com a participação de técnicos e movimentos sociais, inicialmente em seu plano de governo.

Gramsci (2011) afirma que tendência dos grupos sobre os quais a hegemonia é exercida é participar das decisões, formando certo equilíbrio de compromisso entre os interesses das frações de classes. Nesse sentido, o grupo dirigente faz sacrifícios, estabelecendo consensos para incorporar na agenda pública as demandas de grupos menos favorecidos. Isso demonstra que é possível ampliar o Estado e regulamentar políticas que beneficiem os trabalhadores.

Soto, Lima e Tripiana (2016, p. 57) relatam que a Lei Nº 17.869/05 implementa o *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social – PANES*, criando também o *Ministerio de Desarrollo Social – MIDES*, que passa a ser o órgão responsável por coordenar as políticas sociais, que eram dispersas até então, e que deve também desenvolver o *PANES*. Esse é um plano de emergência de 2 anos de duração, de 2005 a 2007, sendo uma resposta estratégica de caráter nutricional e sanitária, tendo como componente principal o programa de transferência de renda condicionada, focalizada na pobreza, denominado *Ingreso Ciudadano - IC*. É um benefício monetário do *PANES*, no valor de \$U 1.360 mensais (USD 54), independente do número de integrantes da família. O recebimento do benefício estabelece condicionalidades: como por exemplo, frequência escolar das crianças, acompanhamento médico de crianças, adolescentes e mulheres grávidas, participação em atividades comunitárias e, individualmente, em ações específicas exigidas para cada programa. O Artigo 2 da lei estabelece um conjunto de programas não monetários: “programas de empregos transitórios, programas rotas de saída, apoio alimentar, programa de emergência sanitária, atenção a pessoas em situação de rua, apoio educativo, melhoramento da habitação” (SOTO, LIMA e TRIPIANA, 2016, p. 58). Os autores avaliam que o programa alcançou cerca de 10% dos domicílios e 14% das pessoas, tem sido investido 1,3% do PIB. Avaliações sobre o programa no país concluíram que teve adequada focalização, chegando ao público alvo.

De acordo com Bentura (2014, p. 95 e 96), o *PANES* estava constituído por sete componentes centrais para atender a população em situação de extrema pobreza: *ingreso ciudadano* que é a transferência de renda às famílias; alimentação, que se materializa nos

cartões magnéticos que permitem a compra dos alimentos; participação social; participação laboral; melhoramento das moradias; programa de alfabetização de adultos e saúde ocular.

Vários serviços foram implantados, mas tendo uma perspectiva de aproveitar o que já se havia construído no país. De acordo com o sujeito informante 1 do Uruguai, podemos constatar:

*La gestión de la actual propuesta de protección social en Uruguay comienza en los años 1980, se funda el Instituto Nacional del Menor- INAME en 1988 (que luego (en 2004) pasa a ser Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay - INAU) y se forma un departamento de convenios y proyectos de intervención socioeducativa de jóvenes vulnerables, con menores infractores, y, varios proyectos de niños y adolescentes. Se contratan ONGs para ejecutar los proyectos. En 1988 también inicia el Plan Centros de Atención a la Infancia - CAIF, inicialmente financiado por UNICEF, siguen existiendo pero cambió mucho, hoy están vinculados a una política educativa para menores de 3 años. Cuando se crea el INAU en 2004 pasa a pertenecer a él. Cambia más los nombres que los contenidos de los programas. Estos también funcionan por ONGs.....Cuando se crea el MIDES el Instituto Nacional da Juventud - INJU, pasa a pertenecer al MIDES, En familia, hoy Cercanías, pasa a formar parte del MIDES, o sea, fueron aprovechadas las estructuras que ya existían, se hicieron cambios y aprovechado lo que ya había para esa nueva propuesta de protección social (Sujeito informante 1 do Uruguai).*

Verificamos que, assim como ocorreu no Brasil, muito do que já havia sido construído ao longo do tempo foi aproveitado. A atual proposta deu continuidade ao que já estava em funcionamento no país e que foi avaliado como positivo, mesmo com mudanças de governo. A narrativa demonstra que a execução dos programas é feita em parceria com ONGs desde antes da atual proposta de proteção social não contributiva, e ainda hoje essa relação se mantém.

Outro aspecto identificado é o financiamento de ações e programas para a infância por organismos multilaterais, no caso o UNICEF. Essa prática é verificada em outros países também, no início da implantação de ações e programas de proteção social não contributiva, ou ainda na atualidade, de acordo com a realidade específica de cada um.

Segundo Soto, Lima e Tripijana (2016), a partir de 2006, o *Plan de Equidad* foi elaborado de forma definitiva para entrar em vigência a partir de 1º de janeiro de 2008, em dois pilares. O primeiro, *Componentes Estructurales de la Matriz de Protección Social*, foi composto por reformas tributária, da saúde, educação, políticas de emprego, moradia. O segundo pilar é de caráter não contributivo, integrado pela *Red de Asistencia e Integración Social - RAIS*, composto de transferência de renda, segurança alimentar, ações

socioeducativas para a infância e a adolescência, empreendimentos produtivos e economia social, inclusão social. No polo não contributivo, dentro do *Plan de Equidad*, está o AFAM, que constitui o programa de transferência de renda condicionada, aprovado pela Lei Nº 18.227/2007.

Em relação à forma como foi elaborado o *Plan de Equidad*, um dos sujeitos informantes entrevistados avalia que não houve participação externa ao governo. Foi uma proposta do governo. Os debates que aconteciam eram sobre questões específicas de alguns dos serviços, entretanto, não houve debate amplo, aberto, sobre a proposta de proteção social não contributiva.

*La propuesta de protección social en Uruguay fue construida por el gobierno. Las Ongs tuvieron participación, pero antes, del PFA asumir, con el gobierno FA perdieron la participación, porque ese es un gobierno más autoritario .... sujetos protagonistas? Sé que hubo académicos, profesionales de los servicios que participaron del debate sí. En el año 2008, para discutir la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia - ENIA es un documento que trae los servicios Jovenes en Red, Cercanías, que traen la línea de intervención, esta fue debatida por ONGs. Pero no tuvo participación en la elaboración de la Política de Asistencia de forma específica (Sujeito informante 1 do Uruguai).*

Como verificamos na narrativa, há uma avaliação de que, após a chegada do PFA ao governo central, a possibilidade de participação na elaboração e na discussão e controle social sobre as políticas públicas implementadas diminuiu. Entretanto, a menção feita à participação das ONGs refere-se àquelas que são parceiras do MIDES na execução dos programas, dessa forma as executoras do *Programa Cercanías*, por exemplo, discute sua execução.

O sujeito informante do Uruguai afirma que o governo PFA assumiu uma postura mais autoritária que os governos anteriores. Identificamos uma sistemática de organização e planejamento de políticas públicas em que a participação de militantes e movimentos sociais ocorreu na elaboração do plano de governo, antes das eleições. Identificamos também, uma contradição entre a proposta de governos de perspectiva ideológica de centro-esquerda e/ou democrático populares, que frequentemente apostam numa gestão mais democrática, e o relatado pelos sujeitos.

*Que yo sepa, el registro de debate de interacción no. Comencé a trabajar en la asistencia social en 2000, creo que había participación antes ... más antes que después. Algunos programas son de MIDES otros de ONG, los cambios*

*que se han hecho no se han preguntado a nadie. Se determinó, pues entienden que tiene el derecho de cambiar entonces cambian. El MIDES es un ministerio que coordina y no ejecuta, coordina en articulación con los otros ministerios (Sujeito informante 1 do Uruguai).*

*El programa Cercanías fue definido por las instituciones se abrió para la sociedad civil, después de implementado, si se requiere algún ajuste metodológico, no en la cosa del diseño, pero la forma de intervención tuvo participación. Pero no tuvo consulta previa. Había consultorías, técnicos que veían por dónde habían de construir los programas (Sujeito informante 3 do Uruguai).*

Houve a participação de assistentes sociais militantes no partido. Posteriormente esses militantes compuseram a equipe do MIDES, na elaboração da proposta de governo de proteção social. Entretanto, esse movimento não se constituiu de forma contínua no governo *Frente Amplio* como verificamos na narrativa dos sujeitos. Percebemos que a gestão dessa política é interna ao governo e que não há mecanismos de participação, ou de controle social, no formato existente no Brasil.

Há, porém, a compreensão de que, se houve articulação no período pré-eleitoral, garantindo a eleição do *PFA*, os militantes, sindicatos e movimentos sociais é que construíram a proposta do plano de governo, de forma consensual em relação às propostas das políticas públicas, consentindo a sua implementação. Após a eleição, as propostas dos programas e serviços são discutidas pelas ONGs parceiras na execuções.

Segundo Venciday (2013, p. 701), no ano de 2008, o Uruguai implanta o *Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad en Uruguay – AFAM-PE*. Nele está um conjunto de prestações monetárias e também não monetárias com o objetivo de combater a pobreza, sendo a AFAM seu componente monetário. Esse novo aspecto do programa se dá em cumprimento das diretrizes formuladas pelos organismos internacionais. Soto, Lima e Tripiana (2016, p. 60) avaliam que nessa nova matriz ganha protagonismo a rede de assistência e integração social com os PTRC, em especial AFAM-PE, consolidando uma “estratégia política de atenção mínima aos setores mais pobres da população, deixando para trás o sistema de proteção social construído no século XX”. Apontam que, através da inserção no trabalho, o país conseguiu universalizar a proteção da população. “A lógica consolidada é a proteção mínima não contributiva, individualizada, mediada pela demonstração das carências”.

Os autores comentam que o processo de transição do *PANES* para o *Plan de Equidad* ampliou o número de beneficiários. O novo sistema de *Asignaciones Familiares* não eliminou

o anterior. Em 2012, a cobertura *AFAM* ampliou mais 30 mil benefícios. Midaglia (2013) analisa a diferença entre o *PANES* e o *Plan de Equidad*:

La diferencia entre este último programa público con el anterior radica en que el de Equidad se proyectó para trascender la problemática de la pobreza e indigencia, abordando el problema más amplio de la desigualdad social. No obstante, se propuso de manera manifiesta continuar con el descenso de los niveles de vulnerabilidad social existentes (MIDAGLIA, 2013, p. 9).

Pela fala da autora é possível compreender que o novo plano é mais amplo, com proposta a longo prazo. De acordo com Custodio Pallarés (2016, p. 07), “*los componentes estructurales del Plan de Equidad apuntan a mejorar el acceso y calidad de los servicios básicos del Estado y promover la equidad*”.

O *Plan de Equidad* buscou consolidar e expandir o sistema de assistência social, articulando-o com as demais políticas sociais já institucionalizadas e com os benefícios setoriais clássicos, como educação e saúde. A articulação deu-se entre vários ministérios e programas: *Ministerio de Desarrollo Social, Administración Nacional de Educación Pública, Instituto del Niño y del Adolescente de Uruguay, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública, Administración de los Servicios de Salud del Estado, Banco de Previsión Social, Gobierno Departamental de Montevideo*. Em resumo, é possível afirmar que o *Plan de Equidad* pretendia se transformar em estratégia de:

a) Renovación y ampliación de las prestaciones sociales ya existentes, dirigidas a los grupos de población en situación de pobreza, al menos en una primera instancia. b) Reunificación en su órbita bajo el formato de Plan de los diversos programas y servicios públicos localizados en diferentes Ministerios e Institutos pertenecientes a la Administración Central, que atendían a los segmentos vulnerables, en pos de lograr intervenciones públicas de tipo integral, reordenando así el patrón histórico de provisión estatal. c) Consolidación de una red moderna de asistencia, articulada institucionalmente con el resto del sistema de protección y bienestar (denominada Red de Asistencia e Integración Social) de la que no disponía el país, en tanto estructura estable y con criterios unificados de acción (MIDAGLIA, 2013, p. 11).

Outro aspecto importante do *Plan de Equidad* é que estabelece várias áreas de intervenção, e uma delas é o acompanhamento socioeducativo juntamente com as transferências monetárias às famílias.

De acordo com Baraibar (2015), em 2010, o Frente Amplo assume novamente o governo e dá continuidade ao processo de implantação do *Plan de Equidad*. Pouco a pouco, avalia a autora, ocorre melhora nos diversos indicadores sociais, instala-se também a ideia da necessidade de novas ações, novos programas, ainda focalizados no núcleo duro da pobreza. Acrescenta-se agora um caráter institucional, com a ideia de aproximação, abordagem territorial e individualizada, com prazos para serem desenvolvidos.

Segundo Vecinday e Pérez (2016), em 2011, ocorre a Reforma Social, e são criados programas prioritários denominados *Uruguay Crece Contigo*, *Cercanías* e *Jóvenes em Red*, que em 2012, juntam-se ao *Plan Siete Zonas*. Essa é uma ação conjunta entre os *Ministerios del Interior* e o MIDES. Esses programas enfatizam o componente socioeducativo, hoje sendo territorializados.

Diseñados y focalizados en territorios signados por la vulnerabilidad socio-económica los beneficiarios de estos programas, integrantes u hogares que constituyen el “núcleo duro de la pobreza”, son llamados a responsabilizarse, cumplir un acuerdo o contrato con el programa y poner en juego su “capacidad familiar” y sus “capitales sociales” (VECINDAY e PÉREZ, 2016, p. 98).

A focalização apresentada nas propostas dos programas é uma diretriz dos organismos multilaterais como veremos mais adiante. O público alvo são pessoas e famílias que estão em situação de extrema pobreza, e não há perspectiva de oferta universal. Para esse trabalho, o *Programa Cercanías* estabelece equipes territoriais de atenção familiar, que trabalham com subconjuntos de famílias extremamente vulneráveis. Esse é um trabalho que requer proximidade para desenvolver “um trabalho de acompanhamento psico-social-educativo”, além de projetos que objetivam desenvolver as capacidades das famílias.

Cada *Equipo Territorial de Atención Familiar – ETAF* atende cerca de 40 famílias ao longo do ano. Cada família é acompanhada por cerca de 9 meses, sendo elaborado um *Plan Familiar de Inclusión Social*<sup>110</sup>. A avaliação de Midaglia et al. (2013) é que o Uruguai, com o *Plan de Equidad*, conseguiu avançar em relação à proteção social. Pode-se dizer que, em termos de assistência, conseguiu estabelecer um nível mínimo de proteção para populações anteriormente descobertas. No entanto, os autores avaliam que os ajustes necessários ao sistema de provisão social ainda não foram gerados, em termos de orientação, acesso e financiamento, de tal forma que as diretrizes de inclusão atuais permitem essas adequações de integração social. Esse seria justamente o desafio em relação à proteção social no país.

---

<sup>110</sup> No Capítulo 4, apresentaremos uma análise sobre o foco de atuação com a família.

los avances en la inclusión de segmentos de población que carecían de protecciones mínimas, se ven matizados por las dificultades de articulación de estas iniciativas con los componentes de bienestar. Este recorrido podría inhibir el fortalecimiento de rutas de integración social, a favor de la consolidación de rutas paralelas – y sobre todo desiguales – de desarrollo social (MIDAGLIA, ANTÍA, CASTILLO e FUENTES, 2013, p. 190).

Fica evidente, portanto, que, na análise dos autores, a proteção social se materializa dentro das possibilidades impostas por esse modo de produção, se houver articulação entre as diferentes políticas públicas. Reconhece que houve avanços na proteção social não contributiva, contudo o bem-estar da população será garantido se houver a implementação da proposta do *Plan de Equidad*, que prevê ações conjuntas e articuladas entre os diferentes Ministérios e Políticas Sociais.

Em 2011, uma nova etapa chamada Reforma Social começou a ser realizada no Uruguai. Ela sintetiza as mudanças estruturais e a necessidade de erradicar a pobreza. Segundo o documento oficial aprovado pelo *Consejo Nacional de Políticas Sociales - CNPS* (2011), a reforma social é o eixo central do modelo de desenvolvimento promovido e não é apenas uma resposta à conjuntura. É uma mudança estrutural que socializa acesso, universalizar, dar justiça social para uma sociedade de iguais. A reforma social faz parte da estratégia de médio e longo prazos definida no *Plan de Equidad* de 2008, quando o desafio da construção é assumido de uma nova matriz de proteção. É uma estratégia do governo uruguaio destinada a uma redução sustentada e sustentável de pobreza, segmentação social e desigualdades. Deve ser responsável e operar sobre os múltiplos fatores que influenciam sua geração e reprodução, bem como nos níveis de bem-estar de toda a sociedade: instabilidade, precariedade e informalidade no emprego; as desigualdades no início da vida; o atraso educacional; diminuição da quantidade e qualidade dos espaços públicos, entre outros. Devem ocorrer ações articuladas entre diferentes áreas e de forma simultânea. Ainda segundo *Consejo Nacional de Políticas Sociales* (2011, p. 16), o objetivo da reforma social é garantir o pleno exercício dos direitos de todos os habitantes do Uruguai em condições de equidade, especialmente aqueles que estão em situação de vulnerabilidade social, assim como garantir a igualdade de oportunidades no acesso a trabalho decente, serviços sociais universais e serviços sociais de qualidade, e promover coesão social.

A articulação possibilita a inclusão e o acesso, além de vencer a fragmentação e a dualidade hoje existentes no país. Entretanto, esse é um dos fatores que ainda precisam ser melhorados. Como verificamos na avaliação do sujeito informante em relação ao *Programa*

*Cercanías*, a articulação entre os ministérios e serviços, apesar de prevista nos documentos, na prática não ocorre

*El programa Cercanías presupone articulación con todos los ministerios, educación, salud y programas, pero nada de eso sucede, porque la población que es atendida por el programa, podemos decir que suerte que vino, y no está en condiciones para el trabajo, llegan al programa y no tiene acceso fácil a los servicios. El programa tiene como propuesta un acompañamiento literal, de ir con ellos, por eso la articulación sería fundamental, pero no alcanzamos, es un límite del programa (Sujeito informante 1 do Uruguai).*

Segundo a narrativa do sujeito informante, o *Programa Cercanías*, que é um dos serviços principais no acompanhamento das famílias vulneráveis em situação de extrema pobreza, tem limites pela falta da efetivação da articulação entre os demais programas e ministérios, limitando a atuação técnica dos operadores sociais.

Segundo Custodio Pallarés (2016, p. 08), em resumo, são três os momentos dos programas que abordam a situação de pobreza no Uruguai recente. Em 2005, o *PANES* é implementado e busca ajudar situações de emergência social em resposta à crise econômica de 2002. Em 2008, o *Plan de Equidad*, um sistema de proteção social, foi integrado, articulado, estabelecendo pontes entre as políticas centrada e universal, reformulando programas de transferência de dinheiro. Com a Reforma Social em 2011, essa intenção é aprofundada, e os programas prioritários de nova geração são incorporados como estratégias de intervenção de proximidade para atender às situações mais extremas de violação.

Verificamos que muitas mudanças positivas em relação à ampliação da proteção social não contributiva ocorreram no Uruguai. Entretanto, um aspecto que chama nossa atenção é a falta de participação da população e da sociedade civil organizada externa ao governo, da forma como ocorre no Brasil, na deliberação sobre a gestão dessa política. Neste país, não há instâncias de controle e participação no formato que conhecemos no Brasil, como os conselhos. Entretanto, há participação de forma diferenciada, como, por exemplo, por organizações de cooperativas.

A gestão é interna ao MIDES e conta, sim, com a participação de profissionais dos serviços, das entidades parceiras, que executam serviços e programas da proteção social não contributiva, entretanto não da população. Não há controle social, participação externa ao governo.

Neste capítulo, realizamos a discussão da existência ou não de Estados de Bem-Estar Social, verificando inicialmente que não é possível definir Estado na América Latina da mesma forma que nos países centrais, considerando que entre os próprios países latino-americanos há diferenças em sua constituição e forma de funcionamento. As características de cada um são construídas pelos processos históricos específicos, cujos elementos políticos, econômicos, culturais e sociais são determinantes. Esses mesmos processos também determinam as características das carências sociais, dos problemas sociais e, por consequência, da resposta que o Estado dá por via das políticas sociais, que são resultado de decisões coletivas, geralmente conflitantes, pois são disputas de projetos societários diferenciados de frações de classes, que os governos implementam através de serviços, benefícios, programas de ativação para o trabalho, dentre outros.

Ações focalizadas e seletivas são históricas nos países focos de nossa tese, mesmo na atualidade. Entretanto, dos anos 2000 em diante, é implantada uma proposta mais ampla para atendimento das demandas, para além dos ditames dos organismos multilaterais, mesmo os países sendo signatários e dependentes de acordos com eles. Isso ocorreu, fundamentalmente, nos dois países, pela possibilidade de terem chegado ao poder partidos de centro-esquerda, o Frente Amplio no Uruguai, e democrático-popular, o Partido dos Trabalhadores no Brasil, ambos com projetos político-ideológicos que possibilitam participação, negociação e pactuações.

No próximo capítulo faremos a análise das especificidades da proteção social não contributiva de cada país na atualidade, por meio dos eixos de análise propostos neste estudo.

## CAPÍTULO 4

### ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA DO BRASIL E DO URUGUAI AOS DITAMES DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS

A tese deste estudo é de que os países não alcançaram a proteção social ampla. Mesmo que tenha sido feita a previsão de um sistema de proteção social mais amplo em legislações, de fato, isso não se concretizou. No entanto, a partir da ação de sujeitos internos ao governo, ou externos a ele, como partidos políticos, movimentos sociais e outras organizações, ocorreram pressões e/ou pactuações e como resultado foram construindo estratégias de resistência ao modelo neoliberal, ampliando a noção de proteção social não contributiva e, conseqüentemente, a forma como esta foi/é estruturada nos dois países nos anos 2000.

Consideramos a hipótese de que o Brasil e o Uruguai, mesmo seguindo as orientações do BM, ampliaram seus sistemas de proteção social não contributiva, para além das ações de combate à pobreza. As evidências dessa ampliação estão contidas nos marcos a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, no Brasil, e no *Plan de Equidad* no Uruguai, através dos serviços e programas ofertados. Mesmo com a prevalência da concepção neoliberal de política social, conjugada com políticas paliativas focalizadas no controle da pobreza, os países, através da ação de sujeitos internos ao governo, com a participação da sociedade civil, partidos políticos, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, conselhos e outros, criam estratégias de resistência, ao longo de sua trajetória sociohistórica, no que tange à organização e ao formato da proteção social não contributiva. Implantaram serviços, programas de proteção social não contributiva para atender algumas das demandas sociais, segmentos populacionais ‘sobrantes’, que a sociedade exclui, como idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, além de pessoas que passam por alguma contingência específica, como estar em situação de rua, ser vítima de violência, necessitar de abrigo pelas mais variadas situações.

Levando em consideração a relação entre proteção social e trabalho, esses segmentos estão fora do mercado de trabalho, nunca estiveram, ou nunca estarão, e se estiveram não têm condições de a ele retornar, ou seja, são os sobrantes do exército industrial de reserva. O foco da preocupação dos organismos são as pessoas que têm condições de produzir economicamente. Sabemos que eles estabelecem prioridade de atenção à extrema pobreza,

portanto os programas de transferência de renda têm sido a sua ‘concepção de proteção social não contributiva’.

Temos clareza de que a Política Social é em sua essência contraditória, ao mesmo tempo em que é uma estratégia do capital para manter a exploração, por outro lado não se pode negar sua fundamental importância para a sobrevivência da classe trabalhadora, principalmente daqueles segmentos que, pelas condições de vida e contingências, dependem totalmente das políticas sociais. A partir do Estado de Bem-Estar Social, houve melhorias nas condições básicas na vida da classe trabalhadora. Entretanto, manter a mobilização política na atualidade para o enfrentamento das desigualdades sociais não tem sido processo simples diante da complexidade da questão social, da desmobilização dos movimentos sociais. Sabemos ainda que, no modo de produção capitalista, os direitos não serão atendidos numa perspectiva universal, entretanto, quanto maior for a oferta para a cobertura da demanda, e quanto melhor for a qualidade dos serviços, maior será o alcance da política pública e o número de pessoas atendidas nos direitos mínimos básicos. Entendemos as políticas sociais como espaços de enfrentamento e disputas de projetos, ou seja, garantir as reivindicações das frações de classes menos favorecidas economicamente na agenda pública e na oferta de serviços exige articulação e luta.

Este capítulo destina-se à comprovação da tese por meio de análises conclusivas sobre as questões de pesquisa elencadas na introdução, tendo como fontes ainda os documentos oficiais, mas, principalmente, as falas dos sujeitos da pesquisa. Com o intuito de compreender as ações implementadas pelos governos e suas concepções, analisamos a estrutura da proteção social não contributiva do Brasil e Uruguai. Essa estrutura será nossa base para os eixos de análise. Contudo, temos clareza de que essa é apenas uma aproximação, uma das diversas formas de olhar a temática. Dessa forma não objetivamos apresentar estudos conclusivos. Na sequência vêm os três eixos de análise, com análise das características levantadas, com o objetivo de comprovar nossa tese.

O primeiro eixo trata das **“implicações das diretrizes orientadas pelos organismos multilaterais para o combate à pobreza nos países em estudo”**. Identificamos ao longo do estudo a relevância dos organismos multilaterais nas diretrizes que indicam como abordar a pobreza. Mais especificamente, desde a década de 1990, com o ideário neoliberal preconizado pelo Consenso de Washington e difundido pelos organismos multilaterais, a indicação de implantação pelos países, de forma padronizada, de um conjunto de regras, diretrizes e condicionalidades abrangentes geralmente se materializa em políticas sociais e serviços. Os

governos locais, para obter o apoio econômico e político dos governos centrais e dos organismos internacionais, seguem essas indicações. Que proteção social é possível ofertar à população a partir da adoção dessas orientações? É possível ampliar o conceito de proteção social, ou apenas implementar o que está determinado pelos organismos? Pretendemos analisar as implicações dessas orientações na proteção social não contributiva dos países, além de identificar que serviços extrapolam os indicativos desses organismos.

Definimos como segundo eixo a identificação das **“estratégias de resistência na organização da política (Brasil) e do plano (Uruguai) para além dos ditames dos organismos multilaterais.”** É de fundamental importância identificar que forças sociais e políticas existem na sociedade para estabelecer ações de resistência, apreender o protagonismo dos sujeitos, muitas vezes internos aos governos, que, a partir de uma perspectiva político-ideológica, apresentam propostas às reais necessidades da população, ou externos a ele, como os movimentos populares, a classe trabalhadora, os usuários dos serviços e outros. Entendemos como primordial a participação da sociedade nas decisões coletivas.

As políticas sociais são contraditórias e podem ao mesmo tempo servir para atender as demandas da população, mas também para servir os interesses do capital. Na atualidade, a proteção social não contributiva é uma estratégia muitas vezes usada pelo Estado para o controle da pobreza, portanto serve à ordem capitalista para o desenvolvimento econômico, por isso esse aspecto é fundante na configuração dessa política, e dos serviços e programas ofertados.

O terceiro eixo trata da **“concepção de proteção social não contributiva no Brasil e Uruguai”**. Objetivamos identificar a concepção, e conhecer sob que perspectiva os governos constroem a proteção social nos países. Entretanto, é importante ressaltar que a análise da concepção se dá a partir da análise dos próprios serviços ofertados e da narrativa dos sujeitos informantes, de sua história de participação e experiência no processo de implementação da proteção social não contributiva.

Acreditamos que, apesar da implementação de ações de alívio da pobreza, os governos também implantaram políticas, serviços, planos, programas de proteção social não contributiva para atender a população mais pobre e/ou segmentos específicos em suas necessidades.

A proteção social não contributiva é ofertada a partir de um modelo específico em cada país. Nesse sentido, entendemos necessário analisar a estrutura de gestão dos serviços,

planos, programas, projetos e benefícios que a compõem, bem como identificar suas principais características.

#### 4.1 ESTRUTURA DOS SERVIÇOS, PROGRAMAS, PROJETOS E BENEFÍCIOS E AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVO DO BRASIL E DO URUGUAI

Para contribuir na explicitação da concepção de proteção social não contributiva dos dois países em estudo, identificar quais serviços e programas seguem as orientações dos organismos multilaterais e quais deles extrapolam, faz-se necessário explicar, separadamente, como se estruturam os serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o sistema de proteção social não contributivo em cada um. Antes, porém, é fundamental conceituar e fazer a distinção entre política social, plano, programas, projetos, serviços e benefícios, nomenclaturas utilizadas pelos países<sup>111</sup> para ter clareza da dimensão de cada termo, além de evitar polissemias.

Vimos o conceito de política social anteriormente, entretanto, para complementar, segundo Ortuso e Di Giovanni (2015, p. 766) é preciso colocar que ela está sempre referida a um conceito mais amplo de sistema de proteção social. Esse sistema decorre de vicissitudes na vida, tanto natural como social, como doenças, velhice, privações e infortúnios, inclusive as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais, culturais, que permitem a sobrevivência, a integração na vida social, além dos princípios reguladores e das normas cujo intuito é a proteção e que fazem parte da vida das coletividades. Dessa forma, os autores conceituam-na “como um conjunto de formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou a totalidade de seus membros”.

Pereira (2016) complementa que normalmente é “entendida como ação do Estado, gerida pelos governos para atender às demandas e necessidades coletivas”.

De acordo com Baptista (2000, p. 99), “o **plano** delinea as decisões de caráter geral do sistema, suas grandes linhas políticas, suas estratégias, sua diretrizes e precisa responsabilidades”. É também uma referência para estudos setoriais, que serve de base para a elaboração de programas e projetos específicos. Nele são sistematizados objetivos e metas.

---

<sup>111</sup> Sabemos que, mesmo com conceitos definidos, a nomenclatura pode ser utilizada com “intenções” preestabelecidas por governos, de acordo com suas percepções ideológicas. Assim pode ser chamada de política, contudo não se concretizar como tal.

Dias (2016, p. 191) afirma ser “um produto de um processo de planejamento, que orientará o desenvolvimento das ações planejadas e possibilitará o acompanhamento e a avaliação quanto ao alcance dos objetivos propostos”. Para sua elaboração, é necessário um diagnóstico da realidade, análise de condições internas e externas, estabelecer objetivos e meios de seu alcance.

Um **programa**, segundo Baptista (2000, p. 100), “é um documento que detalha, por setor, a política, diretrizes, metas e medidas instrumentais”, ou seja, é a setorização de um plano. A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, aprovada pela resolução do Conselho Nacional de Assistência Social Nº 130 de 2005<sup>112</sup>, complementa o conceito, afirmando que são “ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência, definidos”. Não se caracteriza como ação continuada, ou seja, tem tempo de duração definido.

**Projeto**, de acordo com a Baptista, “é um documento que sistematiza e estabelece o traçado prévio da operação de um conjunto de ações” (2000, p. 100). Na assistência social, a NOB/SUAS (2005, p. 94) caracteriza-o como um investimento econômico-social destinado a grupos populacionais em situação de pobreza, com o objetivo de “subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência”, dentre outros aspectos. Os projetos nessa área devem ser articulados.

**Serviços**, de acordo com a NOB/SUAS (2005), são atividades continuadas, “que visam a melhoria da vida da população” e cujas ações estejam voltadas para ela. Ou seja, são prestações de serviços continuados à população, prestadas em determinado local, que devem prover determinadas atenções, afiançar aquisições. Sposati (2009, p. 41) complementa: “os serviços produzem bens e se caracterizam em modalidades .... agregam competências técnicas e especialidades profissionais para o desenvolvimento desses bens”. Os bens aos que a autora se refere dizendo que os serviços devem afiançar são bens materiais, como por exemplo, os benefícios, além de aquisições sociais “que resultam do desenvolvimento de capacidades e conhecimentos de si e das relações que vivencia por meio de metodologias de trabalho social e trabalho socioeducativo”. Daí a importância de equipes com profissionais qualificados para o atendimento à população nas unidades de serviços.

---

<sup>112</sup> NOB SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social e NOB SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) 2012, se constitui parte da legislação sobre a política de proteção social não contributivo brasileiro.

Os **benefícios** assistenciais integram a proteção social não contributiva, frequentemente são individuais ou familiares, não vitalícios, não transferíveis, que asseguram uma transferência em espécie<sup>113</sup> mensal, fora da relação de trabalho. Tem o objetivo, de acordo com Sposati (2009, p. 41), de “atender a determinadas situações de vulnerabilidade, operando como substitutivo ou complementaridade à remuneração vinda da ocupação/renda da família”. Geralmente é concedido por processo seletivo, mediante critérios preestabelecidos e com avaliação técnica.

Apesar da implementação de ações de alívio à pobreza, os governos também implantaram políticas, serviços, planos, programas de proteção social não contributiva para atender a população, na perspectiva de cidadania, superando a perspectiva de atender a população mais pobre. Entretanto, isso se deu a partir de pressões e articulações de sujeitos coletivos, como movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos, dentre outros. Para verificar se de fato isso ocorreu, com o intuito de compreender as ações implementadas pelos governos, estabelecemos algumas indagações: Como se estrutura a proteção social não contributiva nesses países? Quais os serviços, programas e benefícios que compõem esses sistemas de proteção? Para ter respostas a essas questões, buscamos nas páginas oficiais de cada Ministério os serviços disponibilizados, apresentando-os de forma descritiva na sequência. A análise dos serviços e programas do Brasil e do Uruguai será realizada no item 4.2.

#### 4.1.1 Estrutura dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios e as Principais Características do Sistema de Proteção Social não Contributivo do Brasil

No Brasil, a regulamentação da Política de Assistência Social, que compõe o tripé da seguridade social prevista na Constituição Federal de 1988, deu-se por meio da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (Lei Nº 8742/1993 alterada pela Lei Nº 12.435/2011) e, a partir da implantação do SUAS (regulamentado pela NOB-SUAS/2005 e revisado pela NOB-SUAS/2012) como modelo de gestão, a proteção social é hierarquizada em níveis de proteção social básica e especial a partir das quais são organizados seus programas, projetos e serviços e benefícios.

---

<sup>113</sup> Os valores dos benefícios são variáveis de acordo com a modalidade em que se enquadra.

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras) (PNAS, 2004, p. 33).

...

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (PNAS, 2004, p. 37).

Para dar início à análise, a partir dos dados verificados no *site* do Ministério, apresentamos um quadro resumo da estrutura, serviços, programas projetos e benefícios que compõem a estrutura de proteção social não contributiva no Brasil, classificada em proteção social básica e especial, explicando em que consiste, o objetivo, o público alvo e onde é ofertado.

**Quadro 1 - Serviços e Programas apresentados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**

<b>Proteção Social Básica</b>	
O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF	É oferecido em todos os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). O trabalho social com famílias é realizado no âmbito do PAIF. É um conjunto de procedimentos realizados com o objetivo de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de uma família. Esse trabalho estimula as potencialidades das famílias e da comunidade, promove espaços coletivos de escuta e troca de vivências. Podem participar do PAIF famílias em situação de vulnerabilidade social. São prioritários no atendimento os beneficiários que atendem os critérios de participação de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais e pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de fragilidade.
Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV	O SCFV é um serviço da Proteção Social Básica do SUAS que é ofertado de forma complementar ao trabalho social com famílias realizado por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI).

	<p>O SCFV realiza atendimentos em grupo. Atividades artísticas, culturais, de lazer e esportivas, dentre outras, de acordo com a idade dos usuários.</p> <p>O Público Atendido: Podem participar crianças, jovens e adultos; pessoas com deficiência; pessoas que sofreram violência, vítimas de trabalho infantil, jovens e crianças fora da escola, jovens que cumprem medidas socioeducativas, idosos sem amparo da família e da comunidade ou sem acesso a serviços sociais, além de outras pessoas inseridas no Cadastro Único. Os usuários do SCFV são organizados em grupos, a partir de faixas etárias ou intergeracionais: Crianças até 6 anos; Crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; Adolescentes de 15 a 17 anos; Jovens de 18 a 29 anos; Adultos de 30 a 59 anos; Pessoas Idosas</p>
Equipe Volante	<p>A Equipe Volante integra a equipe do CRAS e tem o objetivo de prestar serviços de assistência social a famílias que residem em locais de difícil acesso (áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, calhas de rios, assentamentos, dentre outros).</p> <p>Essa equipe é responsável por fazer a busca ativa dessas famílias, desenvolver o PAIF e demais serviços de Proteção Social Básica, que poderão ser adaptados às condições locais específicas, desde que respeitem seus objetivos.</p> <p>Além disso, é responsável por apoiar a inclusão ou atualização cadastral das famílias no Cadastro Único, realizar encaminhamentos necessários para acesso à renda, para serviços da Assistência Social e de outras políticas. O deslocamento destas equipes é realizado por meio de carros ou das Lanchas da Assistência Social.</p>
Benefício de Prestação Continuada - BPC na Escola	<p>O Programa BPC na Escola tem como objetivo garantir o acesso e a permanência na escola de crianças e adolescentes com deficiência de 0 a 18 anos, que recebem o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Isso é feito por meio de ações intersetoriais com a participação da União, estados, municípios e do Distrito Federal.</p> <p>É uma iniciativa interministerial, que envolve os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Educação (MEC), da Saúde (MS) e a Secretaria de Direitos Humanos (SDH).</p>
Benefício de Prestação Continuada - BPC Trabalho	<p>O Programa BPC Trabalho tem como objetivo promover o protagonismo e a participação social dos beneficiários com deficiência do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). O BPC Trabalho foi criado para atender prioritariamente beneficiários entre 16 e 45 anos que querem trabalhar, mas encontram dificuldades para obter formação profissional e qualificação para inserção no mercado de trabalho.</p> <p>O Programa também se articula com o ACESSUAS Trabalho nas ações de mobilização e encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social para cursos de capacitação, formação profissional e demais ações de inclusão produtiva.</p>

<p>O Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho - Acessuas Trabalho</p>	<p>O Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS Trabalho) busca a autonomia das famílias usuárias da Política de Assistência Social, por meio da integração ao mundo do trabalho. A iniciativa faz parte de um conjunto de ações de articulação de políticas públicas e de mobilização, encaminhamento e acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social para acesso a oportunidades afeitas ao trabalho e emprego. As ações de Inclusão Produtiva compreendem a qualificação técnico-profissional; a intermediação pública de mão de obra; o apoio ao microempreendedor individual e à economia solidária; o acesso a direitos sociais relativos ao trabalho (formalização do trabalho); articulação com comerciantes e empresários locais para mapeamento e fomento de oportunidades, entre outros.</p> <p>Público do Programa: Populações urbanas e rurais em situação de vulnerabilidade e risco social com idade entre 14* e 59 anos, com prioridade para usuários de serviços, projetos e programas de transferência de renda socioassistenciais, em especial: Pessoas com deficiência; Jovens do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Pessoas inscritas no CADÚNICO; Adolescentes e jovens no sistema socioeducativo e egressos; Famílias com presença de trabalho infantil; Famílias com pessoas em situação de privação de liberdade; Famílias com crianças em situação de acolhimento provisório; População em Situação de Rua; Adolescentes e jovens no serviço de acolhimento e egressos; Indivíduos e famílias moradoras em territórios de risco em decorrência do tráfico de drogas; Indivíduos egressos do sistema penal;</p> <p>Beneficiários do Programa Bolsa Família - PBF; Pessoas retiradas do trabalho escravo; Mulheres vítimas de violência; Jovens negros em territórios do Plano Juventude Viva; Adolescentes vítimas de exploração sexual; Povos e comunidades tradicionais; Público de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - LGBTT; Entre outros, para atender especificidades territoriais e regionais.</p>
<p><b>Proteção Social Especial</b></p>	
<p>Proteção e Atendimento Especializado e Famílias e Indivíduos - PAEFI</p>	<p>É um serviço voltado para famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados. Deve ser ofertado, obrigatoriamente, no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Atende pessoas e famílias que sofrem algum tipo de violação de direito, como violência física e/ou psicológica, negligência, violência sexual (abuso e/ou exploração sexual), adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas ou sob medidas de proteção, tráfico de pessoas, situação de rua, abandono, trabalho infantil, discriminação por orientação sexual e/ou raça/etnia, entre outras.</p>
<p>Serviço Especializado em</p>	<p>É um serviço voltado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Oferece orientação individual e em</p>

População em Situação de Rua	grupo, e encaminhamentos a outros serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas, que possam contribuir na construção da autonomia, da inserção social e da proteção às situações de violência. O serviço deve promover o acesso à documentação civil e a espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal e de alimentação. Deve ser ofertado, obrigatoriamente, no Centro Especializado para População em Situação de Rua - Centro Pop. O Público Atendido são jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Destaca-se que crianças e adolescentes em situação de rua podem ser atendidos pelo Serviço somente quando estiverem acompanhados de familiar ou responsáveis.
Abordagem Social	<p>É um serviço realizado por uma equipe de educadores sociais que identifica famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social em espaços públicos, como trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, uso abusivo de crack e outras drogas. A abordagem é realizada nas ruas, praças, estradas, fronteiras, espaços públicos onde ocorram atividades laborais (como feiras e mercados), locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô, prédios abandonados, lixões, praias, semáforos, entre outros locais.</p> <p>O serviço pode ser oferecido no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, em Unidade Específica Referenciada ao CREAS ou no Centro Especializado para População em Situação de Rua - Centro Pop. Público Atendido são crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência.</p>
Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	<p>É um serviço para pessoas com deficiência ou idosas com algum grau de dependência e suas famílias, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos, como isolamento, confinamento, atitudes discriminatórias e preconceituosas, falta de cuidados adequados por parte do cuidador, entre outras situações que aumentam a dependência e comprometem o desenvolvimento da autonomia. Esse serviço promove atividades que garantem a autonomia, a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida das pessoas que usam o serviço.</p> <p>O serviço pode ser ofertado no Centro-Dia, no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), em Unidade referenciada ao CREAS e/ou no domicílio do usuário. O Público Atendido: Pessoas com deficiência e/ou idosas com dependência, ou seja, que necessitam de cuidados de outras pessoas para realizar atividades básicas diárias, que tiveram seus direitos violados. Também são atendidos os cuidadores e familiares.</p>
Serviços de Acolhimento	São serviços especializados que oferecem acolhimento e proteção a pessoas e famílias afastadas temporariamente do seu núcleo familiar e/ou comunitários de origem e se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos. Tais serviços funcionam

	<p>como moradia provisória até que a pessoa possa retornar à família de origem, ou seja, encaminhada para família substituta, quando for o caso, ou quando se dê o alcance da autonomia (moradia própria ou alugada). O público atendido:</p> <p>Crianças e Adolescentes; Adultos e Famílias; Pessoas Idosas; Pessoas com Deficiência; Mulheres em Situação de Violência; Situação de calamidades e emergência.</p>
<p>Medidas Socioeducativas</p>	<p>De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, as medidas socioeducativas ao adolescente autor de ato infracional, responsabilizado por determinação judicial podem acontecer em liberdade, em meio aberto ou, com privação de liberdade, sob internação. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) oferece o serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).</p> <p>O Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto possui interface com o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, devendo, assim, compor o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo. O adolescente em medida de Liberdade Assistida é encaminhado ao CREAS, onde será acompanhado e orientado. A Liberdade Assistida pressupõe certa restrição de direitos e um acompanhamento sistemático do adolescente, mas sem impor ao mesmo o afastamento de seu convívio familiar e comunitário.</p> <p>De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, a prestação de serviços à comunidade consiste na realização de atividades gratuitas de interesse geral, por período não superior a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos, bem como em programas comunitários governamentais.</p>
<p>Ação Estratégica do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil</p>	<p>O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) teve início, em 1996, como ação do Governo Federal, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), para combater o trabalho de crianças. Em 2005, ocorreu a integração do PETI com o Programa Bolsa Família, o que trouxe mudanças significativas para o aprimoramento da gestão da transferência de renda.</p> <p>Em 2011, o PETI foi instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) como um programa de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que compreende: transferências de renda; trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontram em situação de trabalho.</p>
<p>Calamidade Pública</p>	<p>O Serviço de Proteção em Calamidades Públicas e Emergências é um serviço de proteção especial do SUAS para enfrentamento de situações de Calamidades Públicas e Emergências reconhecidas pelo Ministério da Integração. O objetivo do serviço é assegurar provisões</p>

	de ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social. Todas essas provisões devem ser empregadas na manutenção de abrigos temporários como estratégia de resposta a esses eventos.
--	--

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Elaboração da autora)<sup>114</sup>.

A partir do **Quadro 1**, tecemos algumas considerações para explicar alguns aspectos, lembrando que o critério inicial da pesquisa foi utilizar as informações que estão nas páginas oficiais dos governos, por isso mantivemos as informações na íntegra. Temos a esclarecer que a Equipe Volante não é serviço nem programa, é uma estratégia de organização de equipe para o CRAS.

A PNAS no Brasil constitui-se uma rede de proteção e promoção social com oferta de serviços socioassistenciais de caráter continuado, programas, projetos e benefícios. Nessa perspectiva, efetiva-se a interface entre SUAS integrando suas áreas de Assistência Social, política de Segurança Alimentar e Nutricional, política de transferência de renda, constituindo uma política de proteção social não contributiva no Brasil. A PNAS busca a articulação com outras políticas setoriais, visando à plena inclusão social da população, principalmente de seus segmentos em situação de maior vulnerabilidade.

O SUAS, novo modelo de gestão da política de assistência social, regulamentado principalmente pela Resolução CNAS Nº 145/2004 que aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, pela Resolução CNAS Nº 130/2005 que aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, pela NOB SUAS 2012, e pela Lei Nº 12.435, de 06 de julho de 2011, altera a Lei Nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, deve ser articulado em todo o território nacional, tendo corresponsabilidade a união, os estados e os municípios, aspecto que ressignifica o sistema descentralizado e participativo. Para tanto, foi necessário (re)articular a política entre gestão, financiamento e controle social para que se tornasse exequível pelos estados e principalmente pelos municípios, ente que de fato é responsável pela oferta direta dos serviços à população.

A Política de Assistência Social passa a ofertar serviços socioassistenciais com caráter universal, entretanto os benefícios têm caráter de seletividade em todo o país. O

<sup>114</sup>Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/servicos-e-programas>. Pesquisa realizada em 23/06/2017, e 01/07/2018.

destaque, após a implantação do SUAS sem dúvidas, é a oferta de serviços, de caráter continuado, à população. Antes, a característica era de programas e projetos com um tempo determinado de duração, geralmente ligados a planos de governos e perspectivas ideopolíticas de partidos políticos. A lógica de serviços exige continuidade e investimento público, equipes de trabalho para o atendimento da população, qualificação técnica, equipamentos públicos com estrutura necessária, dentre outros fatores. A novidade está na sua lógica operativa, organizativa e de financiamento.

O processo de gestão do SUAS conta também com instâncias de pactuação, que são a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs). A CIT é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais, negocia e pactua aspectos operacionais da gestão do SUAS. Para isso, mantém contato, realizando troca de informações permanente com as CIBs, que são instâncias estaduais destinadas à interlocução de gestores, constituídas por representantes do Estado e dos municípios, discutem e representam os interesses e as necessidades da região referentes à assistência social. Elas negociam e pactuam aspectos da organização e gestão do Sistema Estadual de Assistência Social, observando as deliberações do Conselho Estadual de Assistência Social, a legislação vigente e as orientações da CIT e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Todas as suas pactuações são encaminhadas ao Conselho Estadual para conhecimento, apreciação e/ou deliberações e aos conselhos municipais, CIT e CNAS para conhecimento (PAGINA DO MDS<sup>115</sup>).

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é o instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, no Brasil. Através das informações coletadas, é possível que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica da população. Nele são registradas informações, como características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras. A partir de 2003, o Cadastro Único se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde, entre outros. Também é possível utilizá-lo para a seleção de beneficiários de programas ofertados pelos governos estaduais e municipais. Funciona como uma porta de entrada para as famílias, pelo critério de renda, acessarem diversas políticas públicas. Sua execução é de responsabilidade

---

<sup>115</sup> Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas>.

compartilhada entre o governo federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal. O Cadastro Único está regulamentado pelo Decreto Nº 6.135, de 26 de junho de 2007, e outras normas (PÁGINA DO MDS<sup>116</sup>).

O Programa Bolsa Família não consta no rol dos programas na página, juntamente com os demais, (consta separadamente) mas é o grande programa de transferência de renda do país. Contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Ele foi criado em outubro de 2003 pela Lei Nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regido pelo Decreto Nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Possui três eixos principais. O primeiro é complemento da renda. Todos os meses, as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo Governo Federal. Esse eixo garante o alívio mais imediato da pobreza. O segundo é acesso a direitos. As famílias devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades)<sup>117</sup>, que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social, e o poder público é responsável por sua oferta. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social. O terceiro é a articulação com outras ações. O Programa Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza.

Desde 2011, o Programa Bolsa Família faz parte do Plano Brasil Sem Miséria<sup>118</sup> lançado em junho de 2011 na gestão da presidente Dilma Rousseff. Reuniu diversas iniciativas para permitir que as famílias deixassem a extrema pobreza, com efetivo acesso a direitos básicos e a oportunidades de trabalho e de empreendedorismo, voltado às famílias que viviam com uma renda familiar inferior a R\$ 70 mensais por pessoa. O plano é baseado em três pilares: garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; acesso aos serviços públicos, visando melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e inclusão produtiva, com o objetivo de aumentar as capacidades e as oportunidades de

---

<sup>116</sup> Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>. Pesquisa realizada em 23/06/2017, e 01/07/2018.

<sup>117</sup> O Art. 30 da Lei Nº 10.836 estabelece: A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

<sup>118</sup> [www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/internacional/fsm/eixos/inclusao-social/brasil-sem-miseria](http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/internacional/fsm/eixos/inclusao-social/brasil-sem-miseria), acesso em 01/07/2018.

trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades (PÁGINA DO MDS<sup>119</sup>).

Além dos benefícios de transferência de renda, o Programa Bolsa Família, outro de responsabilidade de financiamento da união é o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC, que garante a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo à pessoa idosa com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência de qualquer idade. Nos dois casos, o cidadão que pleiteia o benefício deve comprovar não possuir meios de se sustentar ou de ser sustentado pela família. Há também os Benefícios Eventuais, cuja responsabilidade de financiamento é dos municípios, podendo ter co-financiamento do Estado, caracterizados por serem suplementares e temporários, prestados aos cidadãos e às famílias em casos de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade provisória e de calamidade pública.

O Governo Federal conta com programas, ações e incentivos, que articulam diferentes Ministérios<sup>120</sup>, para que a população tenha acesso à produção e ao consumo de alimentos saudáveis e água de qualidade, em articulação com outros ministérios, como: ‘Direito à alimentação’, Programa de Aquisição de Alimentos’, ‘Programa Cisternas’, ‘Inclusão Produtiva Rural’, ‘Programa Fomento’, ‘Segurança Alimentar e Nutricional’, além de cursos de qualificação profissional como o ‘Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)’ (PÁGINA DO MDS<sup>121</sup>).

Um marco muito importante para a proteção social não contributiva é a aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, em novembro de 2009, da Resolução Nº 109, que trata da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Os serviços ficam organizados nos níveis de proteção: básica e especial. Na *Proteção Social Básica* - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV; Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Na *Proteção Social Especial de Média Complexidade*: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI; Serviço Especializado de Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA e de Prestação de Serviços à Comunidade –

---

<sup>119</sup> Disponível em: [www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/internacional/fsm/eixos/inclusao-social/brasil-sem-miseria](http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/internacional/fsm/eixos/inclusao-social/brasil-sem-miseria), acesso em 19/07/2018. 23/06/ 2017, e 01/07/ 2018.

<sup>120</sup> Os programas e ações tem articulação entre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Educação, Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades, Ministério da Saúde, entre outros.

<sup>121</sup> Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar>. Pesquisa realizada em 01/07/2018.

PSC; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Na *Proteção Social Especial de Alta Complexidade*: Serviço de Acolhimento Institucional nas modalidades de abrigo institucional, casa-lar, casa de passagem e residência inclusiva; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

A aprovação da tipificação foi sem dúvida um dos marcos regulatórios da maior importância no Brasil, pois estabelece claramente quais são os serviços que essa política deve ofertar, sua descrição, objetivos, quais os parâmetros de qualidade para sua prestação, o público alvo que deve ser atendido, condições e formas de acesso, dentre outros aspectos. Historicamente tudo cabia na assistência social, qualquer atendimento que as outras políticas não podiam realizar, encaminhavam para essa política. Com a PNAS, há um rompimento com um passado atrelado à filantropia e a um complexo de ações voltadas à caridade como respostas à pobreza. A partir dessa regulação, o *status* da política se modifica, passando a ofertar serviços, e seu público alvo deixa de ser o ‘pobre’, agora caracterizado como usuários.

A organização por níveis de proteção (básica e especial) facilita a organização para prestação dos serviços, tendo inicialmente aspectos vinculados à capacidade de gestão e porte dos municípios. Essa capacidade foi demandada através da NOB/SUAS de 2005 que estabeleceu três níveis de gestão, inicial, básica e plena, e a obrigatoriedade de que cada município se habilitasse em um desses níveis de acordo com o porte populacional<sup>122</sup> e a rede de serviços. A partir de então foi estabelecida a necessidade de oferta de serviços à população a partir da demanda potencial para a instalação de equipamentos no próprio âmbito do município. A habilitação garante o recebimento de recursos financeiros da União para manutenção e ampliação da política no município, o que também proporcionou ampliação da sua capacidade de gestão, com contratação de recursos humanos, aquisição de equipamentos, veículos, além de outras medidas. O nível de gestão ao qual o município se habilitou estabelece vários requisitos, entre eles está a oferta de serviços mínimos<sup>123</sup>.

Na Proteção Social Básica, o trabalho é realizado prioritariamente com famílias em situação de vulnerabilidade, havendo a concessão de benefícios de transferência de renda.

---

<sup>122</sup> De acordo com o IBGE (2000), foi realizada pelo MDS uma classificação dos municípios de acordo com o total de habitantes: Com o total de 5.507 municípios, ficou assim subdividido: Pequeno Porte I (até 20.000 hab.) 4.018 – Pequeno Porte II (de 20.001 a 50.000 hab.) 964 – Médios (de 50.001 a 100.000 hab.) 301 – Grandes (de 100.001 a 900.000) 209 – Metrôpoles (mais de 900.000) 15, ou seja, 73% destes são de pequenos porte. (PNAS, 2004).

<sup>123</sup> Para maiores informações consultar a NOB/SUAS 2005.

Esse trabalho estimula as potencialidades das famílias e da comunidade, promove espaços coletivos de escuta e troca de vivências. A diferenciação em relação à Proteção Social Especial é que os serviços desse nível de proteção são voltados para famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados. Atendem pessoas e famílias que sofrem algum tipo de violação de direito, como violência física e/ou psicológica, negligência, violência sexual (abuso e/ou exploração sexual), adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas ou sob medidas de proteção, tráfico de pessoas, situação de rua, abandono, trabalho infantil, acolhimento, discriminação por orientação sexual e/ou raça/etnia, entre outras.

Um dos eixos estruturantes do SUAS é a matricialidade sociofamiliar, ou seja, a família é entendida como o núcleo básico de acolhida e como a unidade de intervenção, e seu atendimento busca romper com a segmentação do público atendido, como criança, idoso, pessoas com deficiência. São realizados atendimentos e procedimentos com o objetivo de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de uma família. Outro eixo estruturante<sup>124</sup> da política é a descentralização política-administrativa e a territorialização, ou seja, com o foco no território, há a perspectiva de olhar as demandas específicas das cidades a partir do local onde as pessoas vivem.

A partir da análise dos serviços, programas e projetos ofertados, podemos elencar algumas características da proteção social não contributiva deste país.

1. A família tem a centralidade nos serviços e programas ofertados, mesmo sendo ofertados de acordo com ciclos de vida, ou situação de vulnerabilidade, a orientação, capacitação é um elemento presente sempre com o objetivo de fortalecer a família. O público prioritário são famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade.

2. O público alvo dos programas são os segmentos previstos na Constituição Federal, por ciclos de vida, criança, adolescente, mulher, pessoa com deficiência e idosos. Alguns dos programas são ofertados por faixas etárias - ciclos geracionais.

3. A oferta dos programas não é unicamente de caráter público estatal, dá-se de forma articulada entre organismos governamentais e não governamentais, entretanto, há a prevalência do caráter público e de co-responsabilidade e complementaridade entre ações governamentais e não governamentais, com a garantia da gratuidade na oferta dos serviços e programas.

---

<sup>124</sup> Os demais eixos estruturantes da PNAS são: Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a política de recursos Humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação.

4. O Programa Acessuas Trabalho materializa-se por meio de ações de articulação de políticas públicas e de mobilização, encaminhamento e acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social para acesso a oportunidades afeitas ao trabalho e emprego.

5. As ações de Inclusão Produtiva compreendem a qualificação técnico-profissional; a intermediação pública de mão de obra; o apoio ao microempreendedor individual e à economia solidária; o acesso a direitos sociais relativo ao trabalho (formalização do trabalho); articulação com comerciantes e empresários locais para mapeamento e fomento de oportunidades, entre outros. O público atendido está na idade entre 14 e 59 anos, com prioridade para usuários de serviços, projetos e programas de transferência de renda socioassistenciais e diversas outras especificidades.

6. Programas de transferência de renda são de fundamental importância neste país, sendo ofertados sempre em articulação com atendimentos nos serviços.

7. Há oferta de serviços diversos no nível de proteção social especial: pessoas vítimas de violência; exploração sexual; serviço de acolhimento para diferentes segmentos e faixas etárias.

8. Há oferta de serviço de abordagem de rua a pessoas em situação de rua.

9. Há previsão de serviços de atenção a PCD institucionais e domiciliares, nos dois níveis de proteção, básica e especial.

10. Os serviços são ofertados por equipes básicas definidas pela NOB-RH, com enfoque territorial, nos bairros e/ou localidades considerados vulneráveis.

11. Os programas são ofertados nos municípios de acordo com sua capacidade de gestão, ou seja, são levados em consideração os portes dos municípios, a rede socioassistencial e sua habilitação aos níveis de gestão do SUAS (inicial, básica e plena).

A análise dessas características, bem como as que serão identificadas nos serviços e programas do Uruguai serão analisadas no item 4.2.

#### 4.1.2 Estrutura dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios e as Principais Características do Sistema de Proteção Social não Contributivo do Uruguai

No Uruguai, a Política de Proteção Social não Contributiva pode ser evidenciada a partir da aprovação do *Plan de Equidad*, em 1º de janeiro de 2008. O Ministério de Desenvolvimento Social organiza a proteção social não contributiva em forma de planos,

programas, serviços e benefícios, agrupados por áreas temáticas. Pode-se perceber que existe previsão de articulação entre os ministérios, como observado no quadro abaixo.

**Quadro 2. Planos, programas e benefícios sociais apresentados pelo Ministério de Desenvolvimento Social – MIDES do Uruguai**

<b>Área temática: Alimentación</b>	
Sistema Nacional de Comedores	Programa Nacional que oferece restaurantes populares, com o objetivo de garantir acesso à alimentação para pessoas em extrema pobreza, previamente selecionadas.
Tarjeta Uruguay Social (TUS)	Cartão pré-pago concedido a famílias em situação de vulnerabilidade social, podendo ser utilizado na rede de comércios solidários de todo o país. O valor recebido pelas famílias é variável de acordo com os critérios estabelecidos.
Programa de Apoyo a Enfermos Crónicos (PAEC)	Cartão pré-pago concedido a famílias com pessoas pobres e com doenças crônicas em tratamento. Pode ser utilizado na rede de comércios solidários de todo o país.
Programa de Apoyo a Instituciones Públicas y Privadas (AIPP)	Programa que garante contribuição com alimentos e assessoria técnica na área de nutrição e social para instituições públicas e privadas na área da assistência social, que prestem serviços com objetivos socioeducativos.
Programa de Atención al Riesgo Nutricional (PRIN)	Programa que objetiva contribuir para melhorar a condição de saúde e nutrição de pessoas até 18 anos, mulheres grávidas, e as que amamentam. Acesso a alimentos e orientações. Cartão para compra de alimentos, entrega de leite.
<b>Área temática: Asignaciones, pensiones y subsidios.</b>	
Asistencia a la Vejez	Transferência de renda a pessoas de 65 a 69 anos de idade em situação de vulnerabilidade.
<b>Área temática: Cuidados</b>	
Asistentes Personales para personas en situación de dependencia severa	Benefício parcial ou total pago para pessoas com deficiência severa. Destina-se a contratar pessoas capacitadas para atender nas necessidades básicas à pessoa com deficiência.
Programa de Apoyo Parcial	Programa de apoio a pessoas com deficiência severa ou moderada. Serviço de um auxiliar de apoio, gratuito, nas residências, oferecido somente em Montevideo, Cerro Largo e Paysandú.

Becas de Inclusión Socioeducativa (BIS)	Bolsas de estudo para crianças entre 45 dias e 2 anos de idade (excepcionalmente 3 anos), pertencentes a famílias acompanhadas por programas do MIDES, que residam em locais que não ofereçam serviços públicos de educação infantil.
Atención a personas que requieren cuidados	Atenção a pessoas moradoras de rua, com deficiência/dependência física ou psíquica, leve ou moderada, em processo recuperação. Serviço ofertado no Centro de Recuperação Tarará em Montevideo. Estadia transitória para tratamento e acompanhamento.
Centros de Dia	O dispositivo Centros de Dia foi elaborado pelo Sistema Nacional de Atención (SNIC), é concebido como um centro sociossanitário, com uma forte base comunitária, que presta assistência integral a idosos em situação de dependência leve ou moderada em regime ambulatorial, a fim de contribuir para a autonomia dos idosos, retardar a institucionalização e redistribuir a carga assistencial.
<b>Área temática: Cultura y participación social</b>	
Hospedaje Casa INJU	Alojamento transitório em Montevideo de até três dias para educadores e jovens entre 14 e 29 anos.
Servicio de Transporte para personas con Movilidad Reducida	Serviço de transporte adaptado porta a porta ofertado em Montevideo a pessoas com mobilidade reduzida. Serviço com custo.
Programa Uruguay Clasifica (PUC)	Lares cadastrados para classificação de resíduos. Estes contribuirão com trabalhos alternativos e sustentáveis social e ambientalmente, como classificação de resíduos.
Tarjeta Joven	Cartão jovem, que permite acesso a descontos e benefícios em serviços comerciais, educativos, culturais, recreativos.
Programa Identidad	Concessão de documentação, gratuita para pessoas em situação de vulnerabilidade.
Jóvenes en red	Integrado ao Instituto Nacional da Juventude INJU. Tem como objetivo a promoção do exercício do conjunto de direitos dos jovens que estão fora do sistema educativo e do mercado de trabalho, com idade entre 14 e 24 anos. Trabalho de restabelecimento de vínculos com instituições de ensino e mercado de trabalho. Trabalho socioeducativo.
Servicio asesamiento y representación jurídica	Assessoramento e representação jurídica gratuita a pessoas com deficiência.

Intérprete de lengua de señas	Disponibilização de intérprete de sinais para eventos.
Impulsa	Distintas formas de participação juvenil, com desenvolvimento de ações voluntárias, formação de direitos, realização de oficinas, encontros, dentre outras ações.
Fondo de iniciativas juveniles	Oferta de apoio econômico, formação e acompanhamento para grupos de jovens que realizem ações voluntárias, atividades artísticas e recreativas, encontros, melhoramento de espaços públicos.
Programa de voluntariado	Promoção da participação social em particular ações voluntárias como forma de construção de cidadania e integração social. Possibilidade de participação em atividades voluntárias em diferentes áreas de organismos públicos.
Pintá tu lugar, pintá tu mundo	Linha de intervenção artística de espaços públicos, através de processos de melhoria e valorização de espaços de vizinhança e comunidade a partir de ações artísticas e culturais. A ideia básica do projeto é promover o acesso à produção de bens culturais e sua ressignificação no contexto do bairro, onde o ato de criação artística se aproxima e gera um fortalecimento dos circuitos locais pelos quais os cidadãos passam.
<b>Área temática: Maltrato, abuso y violencia</b>	
Servicio de Atención a la Violencia Intrafamiliar	Atenção psicológica, social, jurídica a pessoas idosas acima de 65 anos, vítimas de violência intrafamiliar em Montevideo e região metropolitana.
Servicio de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual	Serviço especializado de atendimento a mulheres que vivem situação de comércio de exploração sexual. Acompanhamento psicológico, social e jurídico.
Casa Breve Estadía para mujeres en situación de riesgo de vida por violencia doméstica	Uma das ações do Plano Nacional de Luta Contra a Violência Doméstica, em funcionamento desde 2012. Abriga mulheres em risco de vida por situações de violência. Oferece alojamento, informações, assessoria e atenção psicológica e social para as mulheres e seus filhos.
Servicios de atención a mujeres en situación de violencia basada en género	Serviços com atendimento psicológico, social e jurídico para mulheres em situação de violência doméstica.
<b>Área temática: Protección a la infancia y adolescência</b>	

Programa Cercanías Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares	Articulação entre os serviços nos territórios, através de Equipes Territoriais de Atenção Familiar – ETAF. Em todo território nacional Estratégia institucional que propõe melhorar a eficiência das ações do Estado ante as situações de extrema vulnerabilidade social, considerando a família como sujeito. Trabalho socioeducativo.
<b>Área temática: Salud</b>	
Taller de calzado ortopédico (CENATT)	Concessão de calçado ortopédico para pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade socioeconômica.
Área Laboratorio de Ortopedia Técnica (CENATT)	Concessão de próteses de membros inferiores e superiores para pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade socioeconômica.
Áreas de Ayudas Técnicas y Tecnológicas (CENATT)	Concessão de cadeiras de rodas, muletas, fones de ouvido, e assistência técnica e tecnológicas para pessoas com deficiência, em situação de vulnerabilidade socioeconômica.
Residencias (Centro Nacional de Discapacidad Visual, CNDV)	Residência de longa permanência para pessoas com deficiência visual, com mais de 55 anos de idade em situação de vulnerabilidade socioeconômica.
Uruguay Crece Contigo (UCC)	Política Pública de cobertura nacional, que consolida um sistema de proteção integral à primeira infância. Ações com gestantes e crianças de até 4 anos de idade, acompanhamento familiar de 10 meses. Entrega de <i>kit</i> com material pedagógico nos hospitais. Trabalho socioeducativo.
Registro Nacional de Personas con Discapacidad	Registro Nacional de Pessoas com Deficiência que objetivam trabalhar em serviços públicos.
Unidades de rehabilitación para personas con discapacidad visual en el interior del país (Centro Nacional de Discapacidad Visual, CNDV)	Centros Nacionais de Deficiência Visual que prestam serviço de instrução e reabilitação básica ofertada a pessoas com deficiência visual e cegas.
Rehabilitación (Centro Nacional de Discapacidad)	Serviço Integral de reabilitação para pessoas cegas e com deficiência visual, para garantir sua independência na vida cotidiana.

Visual, CNDV)	
Unidad de atención de salud para personas sordas	Policlínica Luisa Tiraparé em Montevideo que oferta serviço interdisciplinar a pessoas com deficiência auditiva parcial ou total.
Centro Joanicó	Centro de longa permanência 24 horas em Montevideo, para pessoas com deficiência severa, que estejam em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com menos de 65 anos.
<b>Área temática: Servicios de información y consulta</b>	
Servicio de Consulta e Intervención para Personas Mayores en Situación de Vulnerabilidad	Serviço de orientação para pessoas idosas acima de 65 anos, que visa orientar sobre direitos, abandono, maltrato e violência. Serviço realizado por psicólogos, profissionais da saúde e direito.
Servicio de Abordaje Familiar en área metropolitana (SAF)	Serviço de abordagem, orientação e acompanhamento, com as famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica e dos programas de transferência de renda em Montevideo e região metropolitana.
Centro de Información a la Juventud	Serviço de informações sobre direitos, trabalho, bolsas de estudo, recreação, cultura, dentre outros, a jovens de 14 a 29 anos de idade.
Oficinas Territoriales MIDES	Os Escritórios/Departamentos Territoriais são a porta de entrada aos serviços e programas do MIDES, desenvolvem ações descentralizadas nos bairros e localidades. Atualmente conta com 35 escritórios /departamentos em todo o país.
Centro Atención Situaciones Críticas (CENASC)	Serviço de atendimento à população, com orientações nas áreas social, psicológica e jurídica. Faz a articulação entre as demais políticas sociais. Atende em todo o território nacional.
<b>Área temática: Situación de calle</b>	
Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes	Programa de abordagem familiar a famílias em extrema vulnerabilidade de direitos em Montevideo e Canelones. Trabalho de equipe móvel, e nos centros 24 horas
Programa Calle - 0800 8798	Programa de inclusão através de abordagem multidisciplinar direcionado a pessoas em situação de rua, acima de 18 anos. Atendimento através dos Centros noturnos/albergues.
<b>Área temática: Trabajo</b>	
Talleres de Orientación Laboral	Oficinas em Montevideo que objetivam orientar e promover capacidades para busca de oportunidade e trabalho e renda. São

(TOL)	ofertadas a jovens de 18 a 29 anos, em situação de vulnerabilidade socioeconômica.
Promoción, desarrollo y auditoria de cooperativas sociales	Programa que promove oportunidades de desenvolvimento e inclusão social e econômica de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, através de capacitação, formalização, registro e acompanhamento de cooperativas. Apoio técnico, para formalização e formação de cooperativas.
Emprendimientos productivos	Fortalecimento de gestão, produção, comercialização através de assessoria técnica e financeira e de materiais para empreendimentos individuais e coletivos para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.
Redes y comercialización	Novos espaços e articulação dos espaços de comercialização já existentes para o fortalecimento da rede e da produção. Ofertado para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.
Monotributo Social Mides	Criado por lei, permite a formalização de pequenos empreendimentos produtivos e de serviços. Ofertado a famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.
Primera Experiencia Laboral (PEL)	Programa de seleção e acompanhamento de jovens de 18 a 24 anos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, para a primeira experiência de trabalho no setor público, no período de 6 a 12 meses.
Uruguay Trabaja	Programa criado por lei, que propõe gerar maiores oportunidades de inclusão ao trabalho. Consiste em acompanhamento social e formativo. Os participantes realizam trabalhos temporários em setor público de 30 horas semanal, por um período de 9 meses, recebendo um subsídio.
Llamado a proyectos socioculturales	Apoio a projetos e empreendimentos socioculturais coletivos comunitários. Oferece financiamento.
Marca Social PROVAS (Procesos con Valor Social)	Integração ao mercado de trabalho através de empreendimentos produtivos e cooperativas sociais. Apoio financeiro, a formalização de cooperativas, inclusão comercial através do Local de Exposição e vendas no Mercado Agrícola de Montevideo.
Entrevista de Orientación Laboral	Pessoas com deficiência podem solicitar uma entrevista para a elaboração de perfil profissional, para ser possibilitada sua inclusão no mercado de trabalho.
<b>Área temática: Educación</b>	
Fortalecimiento Educativo	Esse programa busca gerar as condições para o pleno cumprimento do direito à educação básica para todos, ao longo da vida. Seus

	objetivos são criar e sustentar espaços educativos para adolescentes, jovens e idosos que contemplem ações socioeducativas para a permanência e continuidade da educação e / ou trabalho. Para isso, são criadas ações de promoção da conclusão do ensino fundamental, alfabetização e nivelamento das dimensões ligadas às competências básicas de comunicação (leitura, escrita, fala e escuta) e formação complementar para melhorar conhecimentos, habilidades e aptidões para o mundo do trabalho, bem como integrar pessoas ou grupos com necessidades diferente e especial.
--	--

Fonte: Ministerio do Desarrollo Social - MIDES (Elaboração e tradução da autora)<sup>125</sup>

A partir do Quadro 2 é possível verificar que o Uruguai conta com 11 planos e programas e serviços sociais que estão divididos em áreas temáticas: *Alimentação*. 2. *Benefícios e pensões*. 3. *Cuidados*. 4. *Cultura e participação social*. 5. *Maus-tratos, abuso e violência*. 6. *Proteção à infância e adolescência*. 7. *Saúde*. 8. *Serviços de Informação e Consulta*. 9. *Situação de Rua*. 10. *Trabalho*. 11. *Educação*.

O *Plan de Equidad* tem dois pilares. O primeiro, *Componentes Estructurales de la Matriz de Protección Social*, é composto por reformas tributária, da saúde, educação, políticas de emprego, moradia. Podemos perceber que a proposta articula ações com outros ministérios. O segundo pilar é de caráter não contributivo, integrado pela *Red de Asistencia e Integración Social - RAIS*, composto de transferência de renda, segurança alimentar, ações socioeducativas para infância e adolescência, empreendimentos produtivos e economia social, inclusão social. No polo não contributivo, dentro do *Plan de Equidad*, está o *AFAM- PE*, que constitui o programa de transferência de renda condicionada. A coordenação das ações desse pilar é de responsabilidade do MIDES.

Os componentes que conformam a *RAIS* estruturam-se em um conjunto de sete medidas e estratégias de ação: 1) Regime de benefícios sociais não contributivos ou transferências monetárias (*Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejes*); 2) Segurança Alimentar; 3) Políticas de educação para a infância e adolescência; 4) Políticas sociais para o trabalho protegido; 5) Promoção de cooperativas sociais e empreendimentos produtivos; 6) Políticas de promoção e inclusão social; 7) Políticas de atenção às pessoas com deficiência (PLAN DE EQUIDAD, 2008).

A *RAIS* não se traduz em programas simples de ajuda às pessoas pobres, objetiva amparar a todos os grupos sociais, especialmente aqueles de setores socioeconômicos que têm

<sup>125</sup> Disponível em <http://www.mides.gub.uy/>. Pesquisa realizada em 19/06/2017 e 15/05/2018.

restritas oportunidades de inserção no mercado de trabalho, pelos mais variados motivos. Pretende ainda articular-se com o sistema de seguridade social e com o conjunto de políticas universais básicas que garantem e asseguram os direitos sociais. Com esse objetivo são materializados programas sociais estáveis, permanentes e continuados, em substituição aos de duração temporal. A *RAIS* é, portanto, o marco do *Plan de Equidad* (PLAN DE EQUIDAD, 2008).

Para implantar o *Plan de Equidad*, foi necessária uma reorganização da estrutura do MIDES e do conjunto de unidades e organismos executores públicos centrais, que operacionalizam a política nesse país. Além de unidades de atendimento central e escritórios descentralizados do Ministério em todo o território nacional, também executam os serviços as repartições públicas dos governos locais, as intendências departamentais e municipais e as organizações da sociedade civil.

Com a Reforma Social em 2011, programas prioritários de nova geração são incorporados como estratégias de intervenção de proximidade para atender às situações mais extremas de violação e vulnerabilidade social.

As *Oficinas Territoriales del MIDES* são escritórios territoriais considerados a porta de entrada aos serviços e programas do MIDES e desenvolvem ações descentralizadas nos bairros de todos os departamentos. Neles, há equipes de operadores sociais que atendem a população.

Vecinday (2017, p. 189) afirma que o novo modelo assistencial é organizado por transferências monetárias condicionadas e de alcance focalizado (*AFAM-PE*) ou não condicionadas (*Tarjeta Uruguay Social - TUS*) ou fortemente restritivas (*TUS, e TUS doble*<sup>126</sup>) focalizado massivamente na pobreza extrema, assentadas no território e com caráter interinstitucional. A transferência de renda tem papel central na prestação dos serviços sociais.

As famílias atendidas no Uruguai são selecionadas pelo *Indice de Carencias Criticas - ICC*, um instrumento de seleção criado a partir de tecnologias de informação. As características não monetárias são o fator diferencial, ou seja, nesse país aplica-se o conceito de pobreza multidimensional, considerando informação sobre educação, habitação, composição familiar, dentre outros para identificar as famílias em situação de extrema

---

<sup>126</sup> O cartão para compra de alimentos é concedido a famílias em situação de vulnerabilidade e indigência e pessoas trans.

pobreza. A partir do *ICC*, são selecionadas as famílias que têm direito aos benefícios, e serviços, como, por exemplo, o *Cecanías*<sup>127</sup>.

A partir da análise dos planos e programas ofertados podemos elencar as seguintes características da proteção social não contributiva desse país.

1. A família tem a centralidade nos programas ofertados, mesmo sendo ofertados de acordo com ciclos de vida, ou situação de vulnerabilidade, a orientação, capacitação, é um elemento presente sempre com o objetivo de fortalecer a família.
2. O público alvo dos programas são os segmentos previstos na Constituição, por ciclos de vida, criança, adolescente, mulher, pessoa com deficiência e idosos. Contudo o público prioritário são famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade. Há programas ofertados por faixas etárias - ciclos geracionais.
3. A oferta dos programas não é unicamente de caráter público estatal, dá-se de forma articulada entre organismos governamentais e não governamentais. Há a prevalência do caráter público e de co-responsabilidade e complementaridade entre ações governamentais e não governamentais, com a garantia da gratuidade na oferta dos serviços e programas. A oferta da maioria dos programas é gratuita, contudo há um serviço de transporte com cobrança.
4. Há programas cujo foco é preparação para o mercado de trabalho; incentivo a projetos para grupos de pessoas, ou cooperativa. Assessoria e subsídios para compra de máquinas, equipamentos, ferramentas e insumos a empreendimentos associativos com pessoa jurídica. Programas oferecem capacitação, formação para pessoas desempregadas. Oferta de Microcrédito e espaços para comercialização dos produtos.
5. Programas de transferência de renda têm centrais nesse país. Pessoas ou famílias beneficiárias são sempre acompanhadas por serviços ou programas.
6. Há enfoque significativo na política de Alimentação e Nutrição, para as diferentes faixas etárias. Há oferta de restaurantes populares.
7. Há incentivo ao trabalho voluntário para os jovens em programas.
8. Oferta de serviços diversos, como para pessoas vítimas de violência; exploração sexual; Casas abrigo.
9. Há serviço de abordagem de rua para famílias e pessoas em situação de rua.

---

<sup>127</sup> As famílias que recebem o AFAM-PE precisa cumprir as condicionalidades relativas aos acompanhamentos de saúde, educação e assistência social.

10. Há serviços e programas que não são ofertados em todas as províncias e departamentos. Alguns são específicos de certas localidades. O MIDES oferta as *Oficinas Territoriales* em todos os departamentos, é o serviço de porta de entrada. Cada um dos departamentos tem autonomia para ofertar serviços ou programas específicos.
11. Há ações de incentivo a arte e cultura, principalmente para adolescentes e jovens.
12. Há oferta de serviços de atenção a PCD institucionais e domiciliares.
13. Há concessão de órteses, próteses, cadeiras de rodas, documentação, etc.
14. Há serviços ofertados a famílias vulneráveis nos bairros, localidades, que são operacionalizados por equipes compostas por operadores sociais.

Os dados sobre a estrutura do modelo protetivo do Brasil e do Uruguai permitiram elencar algumas características comuns aos dois países estudados, que fundamentam uma concepção de proteção social não contributiva, ora consonantes ora dissonantes das determinações das diretrizes dos organismos multilaterais, no sentido de comprovação de nossa tese. A análise será apresentada a seguir, a partir das implicações das diretrizes orientadas pelos organismos multilaterais para o combate à pobreza nos países em estudo, avaliando os serviços que seguem essas orientações e os que extrapolam. Verificaremos se, de fato, conseguem ampliar a proteção social não contributiva.

#### 4.2 AS IMPLICAÇÕES DAS DIRETRIZES ORIENTADAS PELOS ORGANISMOS MULTILATERAIS PARA O COMBATE À POBREZA NOS PAÍSES EM ESTUDO

Identificamos, ao longo do estudo, a influência determinante dos organismos internacionais na abordagem da pobreza e, mais especificamente, desde a década de 1990. O ideário neoliberal, preconizado pelo Consenso de Washington e difundido pelos organismos multilaterais, indicava, aos países da América Latina, a implantação de forma padronizada, de um conjunto de regras, diretrizes e condicionalidades abrangentes, que se materializavam em propostas de ações de combate à pobreza. Os governos locais, para obter o apoio econômico e político dos governos centrais e dos organismos internacionais, seguiam essas indicações. Passamos, agora, a analisar quais são as implicações das diretrizes orientadas pelos organismos multilaterais na proteção social não contributiva. Na avaliação de Vecinday (2017),

Los organismos internacionales contribuyen a modelar la política asistencial através de la cooperación técnica y financeira. La modalidad de assistência gerencial es ofrecida por estos organismos cuyos prestamos conceptuales, instrumentales y monetários tienen efectos reales pues efetivamente, orientan la acción pública em el campo social (VECINDAY, 2017, p. 190).

Quando a autora afirma que “eles modelam a proteção social não contributiva a ser ofertada”, fica evidente a falta de autonomia de muitos países na definição de políticas sociais locais. Isso se deve, como vimos nos capítulos anteriores, à partir da própria trajetória histórica da formação sociohistórica dos países, desde sempre dependentes. Entretanto, acreditamos que é possível ampliar o rol de serviços ofertados, dependendo das forças sociais de sujeitos coletivos e suas articulações, internas em cada país.

Os países da América Latina são subdesenvolvidos, ou periféricos, e, em relação à dívida social que vem se acumulando ao longo dos anos, compete aos governos dar respostas a questões sociais historicamente geradas, entretanto seguem regras estabelecidas pelos organismos multilaterais. Tanto o Brasil como o Uruguai permanecem nessa condição desde a descoberta de seu território até os dias atuais. Ainda somos tratados como colônia de extração.

Como afirma Vecinday (2017), as concessões dos organismos multilaterais são conceituais, instrumentais e monetárias, apostam suas fichas nas orientações aos governos para que invistam em ações de desenvolvimento humano, por via do reforço às capacidades humanas para que as pessoas tenham mais oportunidades de acesso ao mercado de trabalho, não com o objetivo de reduzir a desigualdade e a pobreza, mas para o seu desenvolvimento econômico, que também beneficia os países imperialistas aos quais os subdesenvolvidos estão subjugados.

De maneira especial, desde os anos 1980, os organismos multilaterais vêm pautando em suas agendas o tema da pobreza, que passa a ser a referência nuclear sobre suas teorias e as diretrizes que embasam as formas de seu combate por parte dos estados. O Banco Mundial transforma-se em referência ao longo de toda a segunda metade do século XX, sendo dele o papel intelectual e simbólico na condução das agendas de desenvolvimento e das reformas em diversos países.

Nessa perspectiva, fica a cargo do Estado investir na melhoria do **capital humano dos pobres que são empregáveis** para que possam ser absorvidos pelo mercado. A concepção do BM é econômica, pois procura garantir o crescimento econômico dos países, entretanto, precisa de mão de obra barata e qualificada. A perspectiva multidimensional de

pobreza inclui aspectos objetivos como alimentação, moradia, educação, saúde, inserção no mercado de trabalho, participação social, e também aspectos subjetivos. Para materializar esses aspectos, indica a função protetora do Estado à família e a indicação de trabalho com as famílias como verificaremos ainda neste capítulo. Dessa forma, além de diretrizes diretas, como as de garantir qualificação profissional para desenvolver nos indivíduos a (re)inserção, também indica **ações de cunho socioeducativo**.

Alguns dos programas, como o '*Cercanías*', '*Jóvenes en Red*', do Uruguai, também apresentam mudanças substanciais que podem ser compreendidas como hegemônicas no contexto latino-americano, seguindo o modelo de outras experiências de programas focalizados na abordagem familiar, entretanto os fundamentos da transformação estão localizados em seus próprios processos, além de realizar críticas ao "viés liberal" das vulnerabilidades. Um aspecto importante é que são financiados por um empréstimo do BID (SAN MARTÍN, 2017, p. 91), o que também ocorre no Brasil, onde o Cadastro Único também teve financiamento dos organismos para sua reconfiguração num formato mais ampliado.

A partir dos documentos estudados no segundo capítulo deste estudo, podemos identificar as diretrizes indicadas para que os países possam desenvolver políticas, ações e serviços.

O relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990 pauta a erradicação da pobreza no mundo e indica a adoção de estratégias em dois elementos. O primeiro é a busca de um modelo de crescimento que garanta o uso produtivo do bem mais abundante entre os pobres, o trabalho. Neste sentido, o relatório indica que sejam oferecidas **políticas de incentivos de mercado**, de instituições políticas e sociais, de infraestrutura e de tecnologia e que se adaptem para o combate à pobreza. Aqui estão as políticas voltadas ao resgate do exército de reserva e ativação para o trabalho. O segundo elemento é o provimento amplo de serviços sociais básicos aos pobres, sobretudo de educação primária, assistência médica básica e planejamento familiar e **nutrição**, para condicionar o aumento da produção.

A lógica dessas estratégias seria de o primeiro componente criar oportunidades, e o segundo capacitar o pobre a tirar proveito dessas oportunidades. O documento indica, ainda, como um método abrangente para reduzir a pobreza, a oferta pelos Estados de **programas de transferências de renda** visando alcançar grupos específicos, como complemento essencial à estratégia básica, ou seja, garantir minimamente a sobrevivência do excedente do exército industrial de reserva. Com o avanço da tecnologia, exigem-se trabalhadores qualificados, pois

o mercado não depende mais desse exército (desqualificado, sobrando) no processo produtivo. Assim, para não demonstrar o abandono de uma parcela da população, os programas de transferência de renda são uma estratégia minimamente humanizada, entretanto, ainda útil ao modo de produção, porque esse recurso volta ao mercado por via do consumo.

Outro elemento importante é a indicação de que os Estados promovam o pleno emprego através de **estratégias de capacitação de homens e mulheres**, para que eles consigam meios de vida seguros e sustentáveis.

Entre os 8 objetivos do milênio<sup>128</sup> aprovados em 2000, o primeiro é **acabar com a fome e a miséria**, que está diretamente vinculado à proteção social não contributiva. Em 2015, foram aprovados 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável<sup>129</sup> para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, sendo este um plano para os governos, a sociedade, as empresas, a academia e para toda a sociedade. Os objetivos fixados que estão diretamente ligados com a proteção social não contributiva são **Erradicação da pobreza; Fome zero e agricultura sustentável; Trabalho decente e crescimento econômico; Redução das desigualdades; Consumo e produção responsáveis; Parcerias e meios de implementação**. A partir dessas orientações, os governos passam a conduzir as políticas públicas, seguindo a indicação dos organismos multilaterais de quais os maiores problemas que devem ser enfrentados.

Essas são as ‘orientações’ dos organismos multilaterais, alguns se repetem nos diferentes documentos. Com o intuito de identificar quais os serviços e programas implantados pelos governos dos diferentes países que seguem as diretrizes, fizemos o cruzamento dessas diretrizes com os serviços ofertados. Evidenciamos que, nos últimos anos, os organismos multilaterais injetaram novas concepções e estratégias no que se refere ao combate à pobreza, além também de injetar recursos financeiros para essas ações na América Latina, contudo sem alterar seu eixo principal que é o crescimento econômico. Nessa perspectiva identificamos, entre as diretrizes para os países subdesenvolvidos, a preocupação

---

<sup>128</sup> Disponível em: <http://www.objetivosdomilenio.org.br/objetivos/>. Acabar com a fome e a miséria; 2. Educação básica para todos; 3. Igualdade entre os sexos e valorização da mulher; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde das gestantes; 6. Combate a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - AIDS, malária e outras doenças; 7. Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8. Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.

<sup>129</sup> Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/> 1. Erradicação da pobreza; 2. Fome zero e agricultura sustentável; 3. Saúde e bem-estar; 4. Educação de qualidade; 5. Igualdade de gênero; 6. Água potável e saneamento; 7. Energia limpa e acessível; 8. Trabalho decente e crescimento econômico; 9. Indústria, inovação e infraestrutura; 10. Redução das desigualdades; 11. Cidades e comunidades sustentáveis; 12. Consumo e produção responsáveis; 13. Ação contra mudança mundial do clima; 14. Vida na água; 15. Vida terrestre; 16. Paz, justiça e instituições eficazes. 17. Parcerias e meios de implementação.

de indicar ações focadas nos segmentos populacionais que têm importância para o mercado de trabalho, como homens, mulheres em idade produtiva.

Não identificamos preocupação específica com idosos e pessoas com deficiência, por exemplo, nas diretrizes. De acordo com Salama e Destremau (1999), isso evidencia a preocupação do Banco Mundial e de outros organismos com a pobreza enquanto um fator de instabilidade sociopolítica, que refreia o crescimento e a eficácia econômica. A função dos Estados é de essencialmente melhorar o capital humano dos pobres, contudo os pobres empregáveis, para que possam se integrar na economia de alguma maneira. Os idosos, as pessoas com deficiência se enquadram no grupo de ‘pobres’ que não têm a possibilidade de inserção no mercado, portanto devem ser preocupação dos Estados, que deve oferecer diversas formas de assistência, ou seja, o Estado ficaria com o encargo daqueles que não interessam ao mercado. É justamente para esse público que se amplia a proteção social nos dois países.

Realizamos um **exercício de aproximação ilustrativo** para fins de análise detalhada do tema apresentando-o nos quadros a seguir. É necessário esclarecer que essa é uma das formas de olhar para a temática, e que pode haver serviços indicados na ‘coluna que não atendem as diretrizes dos organismos multilaterais’, e, no entanto, atender, assim como pode haver algum serviço indicado na ‘coluna dos serviços que atendam as diretrizes dos organismos multilaterais’ que pode não conter elementos ideopolíticos em consonância com os mesmos. Não pretendemos estabelecer como definitivas as questões levantadas e analisadas, são apenas aspectos para o debate.

Nos serviços que compõem a proteção social não contributiva, identificamos os que são indicações dos organismos multilaterais no Brasil.

**Quadro 3. Indicativo de programas e serviço que atendem, ou não, as diretrizes dos organismos multilaterais no Brasil**

<b>Indicativo de programas e serviço que <u>não</u> atendem as diretrizes dos organismos multilaterais</b>	<b>Indicativo de programas e serviço que atendem as diretrizes dos organismos multilaterais</b>
Equipe Volante	O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)
BPC na Escola	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)
População em Situação de Rua	Proteção e Atendimento Especializado a

	Famílias e Indivíduos (PAEFI)
Abordagem Social	BPC Trabalho
Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	Acessuas Trabalho
Serviços de Acolhimento	Transferência de Renda
Medidas Socioeducativas	
Ação Estratégica do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	
Calamidade Pública	

Fonte: elaboração da autora, 2018.

No Brasil verificamos que existem serviços ofertados que cumprem a função de atender as demandas sociais para além das orientações dos organismos multilaterais.

Vejamos os serviços e programas do Uruguai.

**Quadro 4. Indicativo de programas e serviço que atendem, ou não, as diretrizes dos organismos multilaterais no Uruguai**

<b>Indicativo de programas e serviço que <u>não</u> atendem as diretrizes dos organismos multilaterais</b>	<b>Indicativo de programas e serviço que atendem as diretrizes dos organismos multilaterais</b>
Programa de Apoyo Parcial	Sistema Nacional de Comedores
Atención a personas que requieren cuidados	Tarjeta Uruguay Social (TUS)
Centros de Dia	Programa de Apoyo a Enfermos Crónicos (PAEC)
Hospedaje Casa INJU	Programa de Apoyo a Instituciones Públicas y Privadas (AIPP)
Servicio de Transporte para personas con Movilidad Reducida – com custo	Programa de Atención al Riesgo Nutricional (PRIN)
Tarjeta Joven	Asistencia a la Vejez
Programa Identidad	Asistentes Personales para personas en situación de dependencia severa

Servicio de asesoramiento y representación jurídica	Becas de Inclusión Socioeducativa (BIS)
Intérprete de lengua de señas	Uruguay Clasifica (PUC)
Pintá tu lugar, pintá tu mundo	Jóvenes en red
Servicio de Atención a la Violencia Intrafamiliar	Impulsa
Servicio de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual	Fondo de iniciativas juveniles
Casa Breve Estadía para mujeres en situación de riesgo de vida por violencia doméstica	Programa de voluntariado
Servicios de atención a mujeres en situación de violencia basada en género	Programa Cercanías
Taller de calzado ortopédico (CENATT)	Uruguay Crece Contigo (UCC)
Área Laboratorio de Ortopedia Técnica (CENATT)	Registro Nacional de Personas con Discapacidad
Áreas de Ayudas Técnicas y Tecnológicas (CENATT)	Talleres de Orientación Laboral (TOL)
Residencias (Centro Nacional de Discapacidad Visual, CNDV)	Promoción, desarrollo y auditoria de cooperativas sociales
Unidades de rehabilitación para personas con discapacidad visual en el interior del país (Centro Nacional de Discapacidad Visual, CNDV)	Emprendimientos productivos
Rehabilitación (Centro Nacional de Discapacidad Visual, CNDV)	Redes y comercialización
Unidad de atención de salud para personas sordas	Monotributo Social Mides
Centro Joanicó	Primera Experiencia Laboral (PEL)
Servicio de Consulta e Intervención	Uruguay Trabaja

para Personas Mayores en Situación de Vulnerabilidad	
Servicio de Abordaje Familiar en área metropolitana (SAF)	Llamado a proyectos socioculturales
Centro de Información a la Juventud	Marca Social PROVAS (Procesos con Valor Social)
Oficinas Territoriales MIDES	Entrevista de Orientación Laboral
Centro Atención Situaciones Críticas (CENASC)	
Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes	
Programa Calle - 0800 8798	
Fortalecimiento Educativo	

Fonte: elaboração da autora, 2018.

A partir do exercício realizado e demonstrado anteriormente, verificamos que há um número grande de programas que seguem de alguma maneira as diretrizes dos organismos multilaterais, entretanto, tal qual no Brasil, no Uruguai, também há serviços ofertados que cumprem a função de atender as demandas sociais para além dessas orientações.

No Brasil, os serviços são executados pelos municípios com cofinanciamento federal. Nos municípios também podem ser ofertados com parcerias de ONGs, OSs, ou entidades sociassistenciais. O pacto federativo define autonomia gerencial e financeira para os municípios.

No Uruguai, alguns dos serviços são ofertados diretamente pelo MIDES em parcerias com organizações da sociedade civil, outros são executados pelas intendências, que têm autonomia para ampliar sua rede de serviços e programas.

Iniciaremos, neste momento, a análise das principais características identificadas nos serviços e programas dos países. primeiramente daqueles de indicativo **que atendem** as diretrizes dos organismos multilaterais.

A primeira característica identificada foi que **a família tem a centralidade nos programas ofertados**. É possível verificar que, tanto no Brasil, quanto no Uruguai, a

proteção social não contributiva tem foco na família como a unidade de intervenção e também oferta serviços e programas tendo como público alvo os segmentos previstos em suas Constituições, criança, adolescente, mulher, pessoa com deficiência, idosos, além de faixas etárias/ciclos geracionais.

Para selecionar o público atendido, são estabelecidos alguns critérios, entretanto o público prioritário é a família que se encontra em situação de vulnerabilidade e ou risco social. Há serviços e programas em que o público é atendido por faixa etária ou ciclo geracional, desde que dentro do critério de renda. No Brasil, é o Cadastro Único e, no Uruguai o *ICC* a forma mais comum para essa materialização.

Historicamente, a família tem sido definida a partir de suas funções políticas, econômicas, culturais, de reprodução social e biológica. É muito valorizada como importante espaço de proteção dos indivíduos, em especial na proteção social não contributiva, como locus privilegiado e adequado ao desenvolvimento humano e social. O Estado delega às famílias a responsabilidade de cuidados com os seus membros em vulnerabilidade, definidas a partir de critérios de dependência. Pautado no ideário neoliberal, acata os preceitos de precarização da prestação de serviços das principais políticas, transferindo para as famílias e para a comunidade a responsabilidade pela proteção. Historicamente foi atribuído às mulheres o papel dos cuidados. Na ausência de serviços públicos de qualidade, elas assumem a responsabilidade com os cuidados, acarretando sobrecarga de trabalho, reduzindo oportunidades de qualificação e reduzindo horas de trabalho remunerado. As mulheres acabam por ser responsabilizadas pelo papel de cuidadoras, e também são elas que respondem pelos outros membros.

A incorporação da família como foco das políticas públicas faz-se de forma bastante tensionada entre propostas distintas, que, por sua vez, também estão vinculadas a projetos distintos, em termos de proteção social, ideológico e societário. Identificamos duas grandes tendências. A primeira é a “protetiva”, que defende que a capacidade de cuidados e proteção da própria família está diretamente relacionada à proteção que lhe é garantida através das políticas públicas. Família é a instância a ser cuidada e protegida, entretanto há responsabilidade pública nesse cuidado.

Na PNAS brasileira, está prevista a centralidade da família, considerando-a como “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (PNAS, p. 41).

No Uruguai, a Reforma Social formulada pelo Conselho Nacional de Políticas Sociais – CNPS (2011) sintetiza a estrutura da política assistencial moderna e classifica a população em três setores, cada qual com um tipo de prestação de serviço e benefício correspondente. No primeiro, está toda a população, associada ao componente universal da nova matriz, o segundo é o grupo populacional denominado “população em situação de pobreza”, com os serviços e programas da RAIS a sua disposição. O terceiro é o grupo classificado como “população em situação de extrema pobreza” (indigência e vulnerabilidade social), ao qual se destina um subsistema de ações focalizadas que apresenta como estratégia principal o trabalho articulado com a família (CNPS, 2011). Pelo documento fica evidente que nesse país o foco está na família, em especial aquela considerada em condição de extrema pobreza e vulnerabilidade social.

Refletir na família é uma exigência sem dúvida, principalmente por ser usada como base estratégica para a condução das políticas públicas. Entretanto, não pode ser vista apenas como estratégia dessas políticas. Temos que avaliar se os serviços e ações voltadas a elas, são de fato eficazes e eficientes no objetivo a que se propõem, que é fortalecer suas competências.

A segunda tendência é a denominada familista, trazendo a centralidade da família, com destaque para a capacidade de cuidado e proteção, na qual ela própria deve assumir a principal responsabilidade de seu bem-estar, tendo, enquanto canal natural de proteção social, o Estado, o mercado e organizações da sociedade civil.

Pereira (2008b, p. 30) aponta que, a partir dos anos de 1980, com a adoção de políticas neoliberais, a inovação no campo da proteção social foi a introdução da parceria entre Estado, mercado e sociedade. Surgem, então, os denominados esquemas pluralistas de bem-estar<sup>130</sup>, tendo o voluntarismo e o solidarismo que envolvem a família e sua rede de sociabilidade como elementos centrais. Nesse esquema, o mercado protege os que possuem empregos estáveis e boa remuneração, já o Estado deixa de ser o principal provedor de bem-estar social para aqueles que estão fora do mercado, ou para os que nunca terão acesso a relações de compra e venda de serviços.

Esping-Andersen (1991) apresenta em seu estudo de proteção social a forma combinada e interdependente em que o bem-estar é situado e produzido entre Estado,

---

<sup>130</sup> A proposta de bem-estar pluralista ou misto a partir da análise de Pereira (2008a, p.200) visa substituir o Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State* pela “Sociedade de Bem-Estar” ou *Welfare Society*, colocando a sociedade como principal agente de bem-estar, levantando bandeiras que conquistam adesões em todos os redutos ideológicos, pois pleiteiam emancipar os pobres da tutela do Estado; descentralização do poder; participação popular; dividir custos sociais; diluir a fronteira entre o público e o privado, inaugurar uma visão holística do bem-estar.

mercado e família. Quanto mais Estado, menos família e menos mercado. Quanto mais mercado, mais família e menos Estado. Quanto mais família, mais mercado e menos Estado.

A concepção de família explicitada na PNAS apresenta a função protetiva da assistência social e, ainda dentro da proposta operativa do SUAS, uma de suas diretrizes, a matricialidade sociofamiliar. Na análise de Pereira (2008b), o modelo protetivo da política de assistência social é entendido como um modelo pluralista de bem-estar social, ao situar a família ‘como responsável nata’ da proteção de seus membros via mercado em primeira instância, e somente em situações de vulnerabilidades e riscos é que deve ser amparada pelo Estado. A autora relata que o propósito por trás do *Welfare pluralism* é o de dismantlar direitos que foram duramente conquistados pela sociedade, em nome de uma divisão de responsabilidades, que pode ressuscitar desigualdades já abominadas pelo avanço civilizatório. Alerta, ainda, que esse modelo devolve à família, principalmente à mulher, encargos situados na esfera dos cuidados, antes assumidos pelo Estado. É importante ressaltar que, nos países da América Latina, os cuidados são historicamente delegados às mulheres e que o Estado nunca os assumiu efetivamente. Essa devolução de encargos exige um maior tempo da mulher em casa, restaurando também, por esse meio, a desigualdade de gênero (PEREIRA, 2008a, p. 201).

Esse modelo protetivo dilui a responsabilidade coletiva da proteção social e a recoloca para os indivíduos e suas famílias. Denominado “neo-liberalismo familiarista” por De Martino (2001) *apud* Miotto (2008, p. 139), a crise do Estado de Bem Estar adotou a “solução familiar” para a proteção social, compreende que a proteção social caminha para a redução da dependência em relação aos serviços públicos, e redescobre a família enquanto possibilidade de resolver os problemas e atender suas necessidades. Contribui, portanto, na redução do papel protetivo do Estado na garantia dos direitos sociais, delegando à família a responsabilidade de proteção de todos os seus membros.

A política familiar de acordo com Miotto (2008, p. 139), usando como referência Parella (2001), assenta-se em dois procedimentos, a familiarização (que consiste na alocação por parte do Estado às famílias, através da política familiar como instrumento da provisão de recursos de bem-estar) e a desfamiliarização (que consiste no traslado da provisão para o Estado, para associações voluntárias ou para o mercado). Miotto (2008) complementa que o modelo pluralista de bem-estar social usa a familiarização como tendência, ou seja, responsabiliza as famílias.

No Brasil, o principal serviço que atende a família é o PAIF, na proteção social básica, através do trabalho de uma equipe composta por profissionais (assistentes sociais, psicólogos, dentre outros), que atuam nos CRAS – Centros de Referência de Assistência Social, considerada a porta de entrada para a proteção social não contributiva. Esses profissionais devem oferecer um conjunto de procedimentos e ações com o objetivo de contribuir para a convivência, o reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social das famílias. Esse trabalho deve estimular as potencialidades das famílias e da comunidade, além de promover espaços coletivos de escuta e troca de vivências para seu fortalecimento. As famílias também são atendidas com os benefícios de transferência de renda, sempre ocorrendo articulação entre o serviço e benefícios. Outros serviços referenciados aos CRAS e complementares ao papel das famílias, como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculos, também têm essa perspectiva, com segmentos específicos, como crianças, adolescentes, idosos. O serviço PAEFI da proteção social especial também tem foco na família, entretanto, é destinado a atender ao público que passa por alguma ameaça ou violação de direitos e que esteja em situação de risco pessoal ou social.

Conhecendo a realidade brasileira, é possível avaliar o quanto, de fato, a proteção social não contributiva avançou em nosso país após a implantação do SUAS. Entretanto, é necessário levar em consideração que o sistema não se implantou de forma padronizada, em relação à qualidade dos serviços prestados, em todos os municípios. Aspectos como a falta de recursos humanos, capacitação continuada, precária estrutura física e de equipamentos, financiamento insuficiente e diferenciado nas esferas estaduais e municipais acabam impactando negativamente. Além da questão da cobertura suficiente à demanda existente e crescente, as equipes não conseguem efetivamente dar conta da função protetiva tal qual preconizada na PNAS, pois a procura por benefícios de transferência e sua gestão acaba sobrecarregando os profissionais.

Outro fator que acaba não garantindo a proteção social de forma ampla é a demanda excessiva e crescente nos dois países. Sempre há maior número de pessoas necessitando dos serviços e benefícios do que a real capacidade de oferta.

No Brasil, em especial após 2016, diferente do Uruguai, ocorre a mudança de governo impetrada pelo golpe, as políticas sociais acabam sendo desmontadas, e o desmantelamento de direitos já conquistados é a pauta do governo através de diversas medidas, inclusive legais. O número de famílias em situação de pobreza tem aumentado assustadoramente nesse período, o que coloca em cheque a capacidade de atendimento e

cobertura dos serviços e benefícios socioassistenciais. Não tivemos acesso a dados oficiais de redução, no *site*, entretanto isso é percebido nos serviços pelos profissionais e relatado por eles<sup>131</sup>. Temos no Brasil, na folha de pagamento do Programa Bolsa Família<sup>132</sup> do mês de agosto de 2018, 13.951.980 famílias beneficiárias, permanecendo estável o número de famílias beneficiárias há pelo menos quatro anos.

No Uruguai, de acordo com Bazzino, Colli e San Martín (2017, p. 455 e 456), a partir de 2015, consolida-se o trabalho ou metodologia de aproximação, criados em 2012, após a Reforma Social, com o nome de prioritários, que são os programas *Jóvenes em red*, *Uruguay Crece Contigo e Cercanías*. Esse modelo complementa as transferências de renda com o trabalho de aproximação, tendo a família como sujeito de intervenção no contexto comunitário.

Os autores relatam que a metodologia de aproximação realiza-se a partir de uma intervenção social com indivíduos ou famílias, em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social. É uma busca ativa do beneficiário da política, estabelecendo um vínculo de confiança entre os profissionais e a população. Pressupõe, ainda, articulação territorial com os demais serviços para dar respostas às necessidades detectadas.

O Programa *Cercanías* surge como um dos componentes da *RAIS* do *Plan de Equidad*

para la superación de la indigência y pobreza extrema, así como iniciativa para el apoyo a las familias con el objetivo de garantizar condiciones para el ejercicio de los cuidados, la crianza y protección de niños, niñas y adolescentes em el marco de la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia del año 2008 (ENIA) (BAZZINO, COLLI e SAN MARTÍN, 2017, p. 456).

Para realizar esse trabalho, são formados grupos de famílias, que são atendidos por *Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF)* formados por operadores sociais, implantado em todo o país em cogestão do MIDES, *Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay – INAU*, e das Organizações da Sociedade Civil. É desenvolvida a modalidade de acompanhamento familiar, com base na metodologia de aproximação, partindo de ação

---

<sup>131</sup> Participo do Conselho Municipal de Assistência Social no município de Londrina, tendo acesso às informações e relatos de âmbito municipal, mas também de outras esferas de governo.

<sup>132</sup> <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>

intersetorial e inster institucional, que, como já verificado anteriormente, tem limitação, pois não se efetiva, dificultando a proposta de atendimento intersetorial com as famílias.

Em relação à equipe, esta é formada por operadores sociais. Vecinday (2017) relata que são figuras técnicas desacopladas de sua formação, ou seja, para ocupar a função, pode ser formado em serviço social, psicologia e outras, ou ser estudante dessas áreas, contudo não desenvolverá atividades de sua profissão, desenvolverá procedimentos padronizados, já estabelecidos. É um aspecto preocupante, pois desprofissionaliza o trabalho realizado nessa política social. Equivale a dizer que o trabalho perde a qualidade no que tange ao atendimento específico das áreas, porque padroniza ações técnicas.

O agravamento da questão social, também nesse país, com o aumento de famílias em situação de pobreza, é realidade que limita a ação profissional e a proteção social não contributiva, como podemos verificar na narrativa do sujeito informante.

*Se han hecho cambios importantes, pero seguimos con una pobreza estructural, no hay trabajo para todos, y Uruguay no ha dejado de crecer económicamente, los salarios han mejorado mucho, pero la pobreza aumenta. Parece que no llegamos, llegamos a los límites de esas reformas (Sujeito Informante 1 do Uruguai).*

Os dados do MIDES<sup>133</sup> demonstram que o número de beneficiários do programa *Asignaciones Familiares AFAM-PE*, em 2010, era de 412.707; em 2016, esse número foi reduzido para 381.265. Entretanto é importante lembrar que existem outros benefícios no país<sup>134</sup>.

O trabalho com as famílias é de fato uma das características nos modelos de proteção social não contributivos nos dois países. É marcante por ser o eixo central na perspectiva do investimento no capital humano, pois materializa a função protetora do Estado à família através de ações de cunho socioeducativo, que a ‘educam’ para a vida em sociedade.

Nesse contexto, visualizamos uma segunda característica da proteção social não contributiva nos dois países: **a oferta dos programas não é unicamente de caráter público, dá-se de forma articulada entre organismos governamentais e não governamentais, entretanto é gratuita.**

---

<sup>133</sup> <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/programas.php>

<sup>134</sup> Disponível em <http://www.mides.gub.uy/>

Segundo Pereira (2008a, p. 201 e 202), o modelo protetivo pluralista pauta-se pela redução protetiva do Estado, à medida que a gestão do bem-estar passa a ser subsidiada pelo Estado, mas não necessariamente executada. No caso específico da assistência social, tanto no Brasil como no Uruguai, a gestão dos serviços socioassistenciais é ofertada em parceria com a rede socioassistencial, ONGs, OSs, de forma compartilhada, co-financiadas pelo Estado e executadas em parceria com as entidades socioassistenciais. Ocorre, portanto, uma divisão de responsabilidades entre quatro setores: o Estado, identificado como o oficial; o mercado, como o setor comercial; as organizações sociais não governamentais e sem fins lucrativos, como o setor voluntário; a família, a vizinhança, grupo de amigos próximo como o setor informal. Entretanto, compreendemos que o Estado é o principal responsável legal pela proteção social não contributiva.

A história da proteção social não contributiva dos países em estudo demonstra que, desde sua origem até os dias atuais, ainda acontece a execução de serviços e programas em parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil organizada. Isso, unido a outro aspecto, o incentivo ao trabalho voluntário, no Uruguai, ocorre mais comumente para os jovens, através de programas específicos, e representa, de um lado a incapacidade histórica do Estado de executar a proteção social não contributiva, de outro, a ‘intenção’ de sua desresponsabilização, repassando à família e à sociedade sua função.

Costa (2000, p. 53), ao analisar a direção política das reformas do Estado no Brasil nos anos 1990, estimulada pelos organismos multilaterais, apresenta os objetivos do governo: “cortes nos benefícios sociais, programas de privatizações, políticas liberalizantes voltadas para o mercado, desregulamentação do mercado de trabalho, com a modificação das leis trabalhistas e previdenciária”. A autora apresenta ainda que, no Plano Diretor do Governo FHC de 1995, é apresentada a proposta em relação à área social, com um tom privatizante, ficando claro que o Estado deve “subsidiar” a área social, apresentando um caráter conservador e limitado. Assim, a nova estrutura de organização do Estado brasileiro, aprovada no Plano Diretor, insere a Assistência Social, juntamente com educação e saúde no setor dos **serviços não exclusivos**, que “corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas”. Ou seja, o Estado permanece presente, subsidiando financeiramente, entretanto os serviços podem ser executados por organizações não governamentais, com parcerias firmadas por convênios (COSTA, 2000, p. 69 e 70).

De acordo com Vecinday (2017), o mesmo movimento ocorre no Uruguai, onde a gestão pública pós-reforma gerencial, nos anos 1990, também inclui a Assistência Social no

rol dos serviços não exclusivos do Estado. Segundo Mariatti (2017), em 2015, a gestão dos programas do MIDES, em muitos de seus serviços e programas, ainda não eram ofertados integralmente por equipes vinculadas diretamente ao poder público, contava com 80 por cento dos trabalhadores contratados de forma terceirizada, com apelo ao trabalho voluntário, sendo firmados convênios com organizações da sociedade civil organizada.

Entretanto, mesmo que os serviços e programas sejam executados em parceria com as entidades da sociedade civil, é possível constatar, no período em estudo, que houve aumento da responsabilidade do Estado na gestão pública e controle dessa rede. Dessa forma é possível reafirmar o caráter público dos serviços, principalmente com a implantação do marco na proteção social não contributiva nos países, a PNAS e o *Plan de Equidade*, que trazem impressa a responsabilidade do Estado na oferta de serviços e programas.

A terceira característica é o **foco no território, e dos serviços e equipes presentes nos territórios**. Na atualidade, o debate em torno da gestão de políticas públicas sempre envolve também a questão do território, que pode ser dimensionado numa perspectiva tanto de ampliação como de restrição da responsabilidade pública. Outro fator importante para nossa reflexão é que a dimensão territorial frequentemente é enfatizada como mecanismo de gestão, verificado nas constituições dos países e nas normativas das políticas sociais.

Para Koga (2011, p. 33), território representa o “chão do exercício da cidadania...vida ativa...onde se concretizam as relações sociais, de vizinhança e solidariedade, as relações de poder”. O lugar é determinante, por ser um espaço vivido, de experiências, de disputas de poder e projetos. Nele é que as desigualdades sociais de fato se evidenciam, por isso é necessário o poder público estar atento às especificidades de cada território para poder propor ações que atendam verdadeiramente as necessidades da população.

De fato, tanto no Brasil quanto no Uruguai, a proteção social não contributiva tem o território como eixo de gestão. Primeiro, numa perspectiva de descentralização política administrativa, os estados e municípios, e os governos *departamentales*, são chamados a cogestão e a executar os serviços. Entretanto também tem autonomia para a oferta de serviços de acordo com suas realidades específicas. Segundo, compreender que a prestação de serviços e programas nos territórios facilita o acesso à população e leva em consideração suas necessidades. Um terceiro aspecto é facilitar a articulação interinstitucional, proporcionando a integração das políticas nos territórios (CNPS, 2011).

No sentido de atender a população que está nos diferentes territórios, os serviços socioassistenciais também são levados a eles como porta de entrada à política de proteção

social não contributiva, através dos CRAS, no Brasil, e das *Oficinas Territoriales del MIDES*, no Uruguai. Programas de transferência de renda e serviços são ofertados às famílias nos territórios. Avaliamos esse aspecto como positivo, compreendemos que a população é atendida de forma mais ampliada pelo Estado, sendo observadas suas reais demandas e necessidades, primeiro passo para atendê-las.

Entretanto há a necessidade de refletir, que cada território de ‘vulnerabilidade’ expressa as contradições da totalidade concreta, por esse motivo não pode ser visto de forma isolada, na perspectiva de atender as demandas regionalizadas, localizadas, como gestão burocrática, com a ideologia do controle. A gestão territorial é fundamental, quando há clareza de que aquele ‘pedaço’ tem vínculo com o todo. Sob essa perspectiva, há possibilidade de usar esse espaço que apresenta contradições e determinações sociais na perspectiva de disputas.

As pessoas que residem nesses territórios expressam a desigualdade em relação a moradores de outras regiões nas cidades, apresentando alguns indicadores como baixo rendimento familiar, informalidade no trabalho, desemprego, baixa escolarização, precariedade nas condições de moradia, sem acesso a saneamento básico, água tratada, entre outros tantos fatores. A questão urbana é expressão da questão social. Assim, a vulnerabilidade e o risco social podem mascarar as verdadeiras origens da desigualdade nesse modo de produção. O território é a materialização das condições em que vive a classe trabalhadora, explorada em todos os sentidos.

A partir da complexidade dessa questão, verificamos que muitas vezes o enfoque no território traduz-se numa leitura simplista, apenas atrelando-o à dimensão da gestão pública em relação às políticas sociais, reafirmando a perspectiva neoliberal de seletividade, focalização no público em situação de ‘vulnerabilidade e risco social’, com o intuito de responder rapidamente, paliativamente o controle da extrema pobreza, ‘potencializando os indivíduos’, ou seja, responsabilizando-os. O debate e a ação profissional precisam ser politizados, pois há nesses espaços territorializados a possibilidade de ser trabalhada a noção de universalidade, do caráter público, coletivo, de serem pautas as relações entre capital e trabalho, entre sociedade civil e Estado, entre tantas outras, na busca de construção de estratégias para a inclusão não só na agenda pública, mas objetivando principalmente a organização de movimentos sociais e da classe trabalhadora.

As políticas públicas, em especial a de proteção social não contributiva, ao invés de individualizar, focar o território, precisa vinculá-lo à totalidade da sociedade, compreender as

determinações sociais em curso. O território é o lugar onde se expressam as mediações históricas, econômicas, políticas, portanto trabalhar a questão social num movimento do particular para o universal é uma estratégia de resistência urgente.

A quarta característica comum identificada nos dois países é a prevalência de políticas de desenvolvimento econômico, que são atrelados aos conceitos de desenvolvimento local e sustentável, empreendedorismo, crédito popular, com oferta de **programas cujo foco é a preparação para o mercado de trabalho e que oferecem capacitação, formação para pessoas desempregadas; incentivo a projetos para grupos de pessoas, ou cooperativas, com oportunidade de renda; microcrédito; assessoria e subsídios; oferta de espaços para comercialização dos produtos.** Essas são alternativas indicadas pelos organismos multilaterais para a superação da pobreza, com o discurso de que também podem inserir os países periféricos no mundo globalizado. No Uruguai, com a criação do MIDES em 2005, foram criados programas de inserção sociolaboral. No MDS também são ofertados programas nessa perspectiva.

De acordo com Sen (2000), os governos precisam ofertar políticas de desenvolvimento social e humano, sem mexer na distribuição de renda entre as classes sociais, para tanto precisa oferecer oportunidades sociais por meio de políticas públicas focalizadas, para segmentos populacionais que de fato necessitem, oportunizando uma renda aos indivíduos. Nesse sentido, os governos investem na capacitação e formação, para que as pessoas possam individualmente buscar alternativas fora do mercado formal de trabalho.

De acordo com Pereira e Siqueira (2014), após os anos 2000, foi se estabelecendo um novo modelo de regulação estatal de políticas sociais, que busca consolidar nova racionalidade redistributiva, fundada no compromisso obrigatório dos cidadãos de se subordinarem às medidas de ativação de emprego para a inserção e a integração no mercado de trabalho, como contrapartida de acesso à proteção social. Muitas vezes essa é a única forma de se integrar em atividade produtiva, entretanto sem nenhum direito trabalhista. Essa é uma proposta moralista de ativar os pobres para o mercado de trabalho, nela não tem nada de civilizatório, nem de preservação de valores morais de trabalho, pauta-se por um novo padrão produtivo amplamente desfavorável aos trabalhadores, que torna compulsório aceitar qualquer emprego, mesmo que indigno, mal remunerado e precário em troca do direito à sobrevivência.

A pobreza passa a ser uma prova para justificar o controle punitivo, que, de acordo com a situação, necessita de medidas diferenciadas. Em alguns momentos é repressão policial, em outros, educação corretora, em outros, ainda, é adestramento para o trabalho impositivo,

medidas chamadas de *wokfare*, ou forma de inclusão aos excluídos. Dessa forma vem sendo trocada a noção de *Welfare*, que é o bem-estar enquanto um direito, pelo *workfare*, que é o bem-estar em troca de trabalho, que muitas vezes traz embutida a responsabilização moral dos indivíduos e famílias pela sua condição.

Os governos acabam investindo em iniciativas de inclusão produtiva, de ativação, capacitação, qualificação e em economia solidária, além de outras alternativas por via do trabalho, como estratégia de superação da condição de pobreza. Sem contar que as condicionalidades estabelecidas pelos programas de transferência de renda, muitas vezes seguem nesta mesma lógica.

Silva, Yasbek e Couto (2016, p. 101) afirmam que a inserção no emprego e o desempenho profissional são deslocados da responsabilidade das estruturas para o indivíduo. Assim a educação passa a ter um valor econômico, entendida como potencializadora de capacidades de trabalho e produção. Nessa perspectiva, o investimento em capital humano passa a ser rentável para o desenvolvimento econômico, “um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação, corresponde a um acréscimo marginal de capacidades de produção”.

Assim como Mariatti (2017), compreendemos que ocorre uma individualização de um problema que é na verdade estrutural, com a responsabilização dos sujeitos sobre algo que está fora de seu controle, de sua capacidade de solucionar. Ocorrem diferentes formas de abordagem, muitas vezes os encaminhamentos são realizados de acordo com características pessoais ou do núcleo familiar.

O grande problema na oferta desses programas ou serviços é a ‘tentativa’ de solução de uma questão, que não é solucionável da forma que é proposta. As ações para promover o alívio da pobreza se tornam o foco dos organismos multilaterais, que propõem reformas para os Estados, que, para atender as novas regras no setor financeiro, reformulam ações diante dos sistemas de proteção social e das relações de trabalho. Há a compreensão de que a pobreza é gerada pelo fracasso dos sujeitos no mercado. Por esse motivo propõe um modelo de desenvolvimento em que o empoderamento das pessoas seja um dos elementos fundantes. Fica evidente que a causa da pobreza de fato não é levada em consideração. A indicação dos organismos multilaterais para os governos é que estes devem propor políticas residuais, focalizadas na população mais vulnerável. A concepção multidimensional de pobreza afirmada nos documentos se contrapõe à concepção monetarista estabelecida nos critérios seletivos de acesso às políticas públicas nos países.

Não é levada em consideração a questão estrutural que causa a pobreza, muito pelo contrário, há responsabilização dos indivíduos, o investimento no desenvolvimento humano, que propõe a criação de alternativas e o desenvolvimento de capacidades, entende a pessoa pobre como consequência e não como vítima do sistema. Há uma concepção de que, se o Estado oferecer instruções, capacitações, formações aos indivíduos, estes conseguirão por conta própria se (re)inserir no mercado de trabalho, garantir renda para subsistência de sua família. O que não ocorre efetivamente. Portanto fica evidente que não é levada em consideração a questão estrutural que gera a pobreza e a desigualdade social. O foco está nas ações de investimento no capital humano, bem como em ações de alívio imediato da pobreza. Concluimos, portanto, que o Brasil e o Uruguai seguem as orientações dos organismos multilaterais no que se refere ao incentivo e ao desenvolvimento de ações na perspectiva do desenvolvimento econômico, que são atrelados aos conceitos de desenvolvimento local e sustentável, empreendedorismo, capacitação para o trabalho.

Enquadra-se agora a quinta característica identificada: **Centralidade da proteção social não produtiva nos Programas de transferência de renda.** Segundo Silva (2014, p. 110), com o agravamento da questão social nos anos de 1990, a partir da “ideia do neodesenvolvimentismo que busca na conjuntura econômica e política os eixos impulsionadores do surgimento e desenvolvimento dos PTRC na América Latina”, os países os adotam como estratégia de combate à pobreza.

Os benefícios monetários e os serviços que estão atrelados a esses representam ações centrais dos governos para o atendimento de necessidades imediatas e de superação da pobreza de indivíduos e famílias considerados em ‘situação de vulnerabilidade e risco social’. Primeiro, pela questão óbvia de repasse de recurso financeiro aos beneficiários, que possibilita acesso a alimentos, ou gêneros de necessidade básica. Entendemos que os valores repassados são ínfimos, entretanto corroboram a sobrevivência imediata de muitas pessoas. Mais uma estratégia econômica, pois esse recurso financeiro volta ao mercado em forma de consumo.

De acordo com Silva, Yasbek e Couto (2016), os PTRC do Brasil e do Uruguai evidenciam como principal referência a teoria de pobreza de Amartya Sen, que é baseada nas capacidades, oportunidades e liberdades dos indivíduos. Por esse motivo os programas oferecem medidas complementares, que, através das condicionalidades, os beneficiários precisam acessar. Estas devem ser disponibilizadas pelo poder público, por meio de articulações com outros ministérios para oferta de serviços à população nas áreas de

educação, saúde, habitação, agricultura familiar, capacitação profissional e outros que possam habilitar as famílias para (re)inclusão.

As autoras enfatizam que tal entendimento da “visão renovada do social” reafirma a ideia de que a inversão nas capacidades do indivíduo é a condição para aumentar a produtividade e, como consequência, o nível de bem-estar deles e de suas famílias será elevado. Isso quer dizer que essa seria a “única forma de eliminar a pobreza de modo sustentável e elevar a produtividade desenvolvendo o incremento de recursos aos pobres de maneira a maximizar as oportunidades geradoras de capacidades”, essa seria a maneira de satisfazer as necessidades básicas e estimular as capacidades (SILVA, YASBEK e COUTO, 2016, p. 99). Assim, além de receber o benefício através de transferência monetária direta, também teria que buscar oportunidades de capacitação para o trabalho, serviços de educação, saúde e uma variedade ampla de outras ações complementares na perspectiva de que os beneficiários precisam se preparar e se inserir no mercado de trabalho para garantir sua subsistência.

Entretanto sabemos que os programas de Transferência de Renda e suas variadas modalidades de benefícios e ações complementares são incapazes de reverter a situação de pobreza da população, que é uma questão estrutural e conjuntural dos países. Caracterizam-se em programas compensatórios, pontuais, seletivos, que têm a função de aliviar os efeitos sociais e econômicos devastadores impetrados pelas políticas econômicas dos países, e que geram sempre mais desigualdade social.

Os programas e serviços que seguem as orientações propostas pelos organismos multilaterais também atendem as demandas da população. Entretanto, há como intenção, por trás, o objetivo de desenvolver o capital humano, capacitar os sujeitos empregáveis para o mercado, além, de efetivar ações que demonstrem preocupação com a pobreza.

Os países em estudo, no entanto, ofertam serviços e programas que extrapolam essas orientações, demonstrando a concepção ampliada de proteção, demonstrando esforços em ir além do que ficou determinado pelas forças externas.

A partir desse cruzamento e da análise realizada, **é que conseguimos comprovar nossa tese de que, entre os países da América Latina, o Brasil e o Uruguai são exemplos de que, mesmo seguindo as orientações do BM, é possível implantar, além das ações de combate à pobreza, uma perspectiva ampliada da proteção social. O formato da proteção social não contributiva nos países se materializa como uma estratégia de resistência do governo em relação aos OM, o que pode ser constatado por meio da**

**existência da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, no Brasil, e do *Plan de Equidad*, no Uruguai, marcos dessa resistência.**

Ainda que com a prevalência da concepção neoliberal de política social, conjugada com políticas paliativas focalizadas no controle da pobreza, os países implantam serviços, programas de proteção social não contributiva para atender algumas das demandas sociais, principalmente aos segmentos sociais que são diretamente afetados pelo modo de funcionar desta sociedade capitalista, e que estão excluídos do mercado de trabalho.

É possível afirmar que de fato os Estados absorvem demandas sociais, ao ofertar programas e serviços a segmentos populacionais específicos, ou com demandas específicas, como pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes muitas vezes vítimas de violência, ou para indivíduos que, por alguma contingência social, como estar ou morar na rua, pessoas vítima de violência, ou até mesmo adolescentes em cumprimento de medidas, oferta de acolhimento institucional para segmentos e situações diferenciadas. Fica claro que os países criaram estratégias de resistência ao modelo neoliberal de não atender somente a perspectiva do desenvolvimento econômico. Verificamos que, como o Paraguai, que em todos os programas que oferece, cumpre somente as diretrizes estabelecidas pelos organismos multilaterais, outros países também devem estar na mesma condição, diferenciando do Brasil e do Uruguai.

Através desta pesquisa foi possível aferir que o Brasil e Uruguai, oferecendo serviços e programas, mesmo que em parceria com organizações da sociedade civil organizada (realidade histórica), realizam atendimentos às demandas do público sobrando do exército industrial de reserva, realizando abordagens às pessoas em situação de rua, realizando atendimentos e encaminhamento em articulação com outras áreas e políticas sociais para atender as demandas advindas dessa população; realiza atendimento institucional e domiciliar a pessoas com deficiência, idosos e crianças, que em algumas situações também são vítimas de violência. Presta serviços a adolescentes em cumprimento de medidas, entendendo que, embora caiba à justiça o atendimento numa perspectiva diferenciada, socioeducativa, isso não seria realizado por aquela área; realiza atendimento institucional a vítimas de violência, com abrigo em situações necessárias, além de serviços jurídicos, orientações e encaminhamentos necessários; oferecem programas e serviços de orientação e informações à população numa perspectiva de ampliar acesso a serviços de outras políticas públicas quando necessário, e concessão de benefícios.

É importante mencionar o custo desses serviços. Sabemos que serviços como o acolhimento, equipes de abordagem à população de rua, atendimento a pessoas vítimas de violência requerem uma equipe profissional qualificada, uma estrutura física e equipamentos que possibilitem a oferta. Dessa forma, temos como referência o investimento financeiro necessário aos serviços da proteção social especial, que, em relação aos da proteção social básica, precisam de financiamento mais elevado. Isso demonstra preocupação dos governantes com esse público.

Outro aspecto importante que gostaria de destacar é que, mesmo nos serviços socioeducativos em que a família tem a centralidade, e que, a partir das orientações dos organismos multilaterais, objetiva-se a capacitação do capital humano, não podemos afirmar que não tenha implícita nas ações das equipes profissionais que as atendem, de fato, a perspectiva da proteção e do cuidado mesmo quando a intenção do Estado seja claramente a de controle. Há compromisso ético na atuação profissional e, a partir da avaliação crítica dos sujeitos, coloca-se em prática a disputa de projetos distintos. O que diferencia ideologicamente, mas também objetivamente, a forma de ‘cuidar’ dessas famílias. Há implicitamente nos serviços e programas perspectivas e ações contraditórias, é justamente nesse movimento que se efetiva o espaço do possível, das disputas ideológicas de projetos distintos.

Isso fica evidente na narrativa de San Martín (2017, p. 106), que afirma que o *Programa Cercanías* no Uruguai, por exemplo, é controle, pois através do trabalho realizado pelos operadores sociais, o Estado restitui direitos já retirados, também exigindo que as próprias famílias busquem, cumpram seu protagonismo. Entretanto, ao mesmo tempo, são identificadas necessidades concretas, o que dá sentido à prática profissional, quando se estabelece a possibilidade de uma intervenção ética e responsável de compromisso com a família, independente da direção do Estado. Materializa-se mais uma vez, um movimento de contradição, de possibilidades criadas pelo profissional, atuar no espaço do possível.

A partir das considerações acima, compreendemos que foram criadas estratégias de resistência ao longo da trajetória sociohistórica, no que tange ao **formato** da proteção social não contributiva que se materializa no Brasil com a PNAS e no Uruguai com o *Plan de Equidad*. **Apesar da imposição do projeto neoliberal que consiste em se aproveitar do nível de dependência econômica dos países de economia periférica, foi ampliada a concepção de proteção social não contributiva, para além do preconizado pelos organismos multilaterais.** Seja por meio do atendimento a indivíduos e/ou segmentos

populacionais que são ‘sobrantes’, pessoas que a sociedade, o modo de produção exclui, e que as próprias famílias, muitas vezes, rejeitam; seja pela ampliação dos serviços e da população atendida; seja por meio da disputa de projetos na intervenção dos profissionais e demais sujeitos que atuam nesses equipamentos. Ou seja, **o Estado garante proteção social não contributiva numa perspectiva mais ampla**, aspecto diferenciado de outros países, apesar da imposição do projeto neoliberal.

#### 4.3 ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA (BRASIL) E PLANO (URUGUAI) PARA ALÉM DOS DITAMES DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS

Nossa tese é de que o Brasil e o Uruguai não alcançaram a proteção social ampla. Mesmo que tenha sido feita a previsão de um sistema de proteção social mais amplo em legislações, de fato, isso não se concretizou. No entanto, a partir da ação de sujeitos internos ao governo, ou externos a ele, como partidos políticos, movimentos sociais e outras organizações, ocorreram pressões e/ou pactuações e como resultado foram construindo estratégias de resistência ao modelo neoliberal, ampliando a noção de proteção social não contributiva e, conseqüentemente, a forma como esta foi/é estruturada nos dois países nos anos 2000.

Acreditamos que haja forças sociais e políticas que historicamente foram capazes de fazer essa resistência. Para problematizar as respostas, expusemos na introdução da tese as seguintes questões: Quais foram as estratégias dessa resistência? Quem são esses sujeitos? Foram desenvolvidas pelos governos da região ou por organizações da sociedade civil? Como essas resistências foram construídas? Essas estratégias de resistências tiveram ampliação na concepção de proteção social não contributiva nos países, oferta de serviços e programas além do repasse de renda mínima?

Assistimos atualmente a uma sociedade “anestesiada” em relação à sua própria realidade, levada à naturalização das desigualdades sociais. De Martino, Ortega e Lema (2007, p. 220) avaliam o neoliberalismo como uma doutrina, com postulados teóricos e políticos, que adquire múltiplas formas, e uma delas pode ser pensada como uma estratégia de ‘passivação’ das conquistas sociais adquiridas, além de ter a capacidade de neutralizar o aumento das mobilizações sociais. Ideia que se identifica com a de Boron (1999), que alega que neoliberalismo cria um senso comum em torno de uma nova mentalidade na sociedade sobre os preceitos capitalistas, objetivando estabelecer um conformismo generalizado.

Nesse sentido podemos compreender por que as crenças e mentalidades da perspectiva neoliberal são de naturalizar a pobreza e a desigualdade social, além de um esvaziamento do debate econômico na América Latina, estabelecendo a presença de ideologias que defendem a eficácia e os interesses do capital com tanta facilidade. Isso ocorre tanto em relação ao comportamento do próprio governo em acatar as diretrizes estabelecidas por organismos externos, multilaterais, e em relação à implantação de políticas sociais, como da própria sociedade, dos movimentos sociais e da população de forma geral. Pode-se constatar na atualidade uma desmobilização e até certo ponto apatia que se estabelece no senso comum em relação às lutas por direitos sociais, quando se trata da participação dos usuários das políticas sociais.

Boron (1999) explica que essa naturalização expressa-se na vitória da ideologia e cultura neoliberal de que não existe outra alternativa. Com as reformas econômicas postas em prática através de ajustes nos países na América Latina e as contrarreformas orientadas para aumentar a desigualdade econômica e social, ocorreu um esvaziamento de todo o conteúdo as instituições democráticas e uma conformação e aceitação natural dessa desigualdade pela sociedade. Ocorre, então, uma operação ideológica e cultural por parte do grande capital, afirmando que a forma de funcionar da sociedade através da exploração do trabalho assalariado é a ordem natural das coisas e, mais, que é ilusório todo discurso que se atreva a dizer que a sociedade pode se organizar e funcionar de outra maneira.

Diante disso, é possível afirmar que parte da imprensa e dos meios de comunicação, as redes sociais, as produções e criações intelectuais colaboram, direta ou indiretamente, para a alienação de indivíduos e das coletividades, que podem ser facilmente manipuladas por governantes, classes dominantes, grupos e blocos de poder, instituições, organizações, corporações, em escala nacional e mundial, pelos mais variados meios tecnológicos. Mesmo com a tecnologia a que a população tem acesso, são pequenas as contestações, o movimento é de conformação.

Entretanto, no Brasil e no Uruguai houve uma reação aos postulados históricos vividos até o início dos anos 2000, com a chegada de governos de centro-esquerda e/ou democrático populares. Conforme pudemos verificar anteriormente, nos dois países, o processo de criação dos partidos e seu envolvimento no cenário político nacional se materializa no período de ditadura e, na sequência, na democratização.

Portanto, em nossa compreensão, esse movimento de participação evidenciado numa perspectiva democrática materializa-se na **primeira** estratégia de resistência ao modelo

neoliberal com a organização política de sujeitos coletivos, vinculados a partidos políticos, movimentos sociais, universidades, categorias profissionais como a dos assistentes sociais, e a sociedade de forma geral, culminando com a vitória eleitoral de partidos de centro-esquerda e/ou democrático populares nos dois países, no Brasil, o Partido dos Trabalhadores com coligações partidárias; no Uruguai, o *Frente Amplio*.

Interrogados sobre a existência de um fator determinante para a aprovação e implementação da PNAS, os sujeitos informantes responderam que para isso foi decisiva a chegada dos governos de centro-esquerda e/ou democrático populares ao governo central, entretanto o que garantiu sua eleição foi a crise econômica que assustou a população, além da não atenção dos governos, até então, para uma possível solução dessa problemática. Assim, a possibilidade de um governo com uma perspectiva ideológica e uma proposta diferenciada foi fator fundamental, que garantiu sua eleição:

*No había Plan de Emergencia ni Plan de Equidad antes de que el Frente Amplio llegara al gobierno. Y lo que fue decisivo para el Frente Amplio llegase al gobierno fue la crisis experimentada en 2012, estancamiento del crecimiento económico, y ahí se crea una apuesta de la ciudadanía a partir de la elección de ese partido, es una apuesta a una nueva oportunidad, el partido ya venía creciendo, y la crisis generó la oportunidad para que el Frente Amplio asumiera el gobierno y diciendo que tendría una propuesta diferente.... tuvo una especie de alianza con la clase media que determina definitivamente las elecciones, para con esa propuesta, y veía que sus intereses no serían afectados por ella, demostrando cierta solidaridad. Decisivo fue toda esa coyuntura para que el FA llegase al gobierno (Sujeito informante 2 do Uruguai).*

Quando a realidade dos países pauta-se pelo princípio neoliberal, materializando-se no agravamento da questão social, aumento da pobreza, aumento do desemprego, desregulamentação de direitos sociais antes conquistados, flexibilização das relações trabalhistas, centralização dos gastos públicos, privatização do setor público, a população passa a buscar alternativas diferenciadas. Um aspecto importante, identificado pelo sujeito informante, é a aliança que o *PFA* estabelece com a classe média para garantir as eleições, traduzindo-se no apoio de diferentes frações de classe, ou consenso em torno desse projeto.

Tal oportunidade foi ofertada pelos partidos de centro-esquerda e/ou democrático populares na disputa eleitoral nos dois países.

*Creo que es el reconocimiento de que determinado sector social no está vinculado al mundo del trabajo formal y el Estado necesita formular una respuesta formal y asistir a esa población. En el fondo es como una reintegración social. Sin embargo, con mi experiencia profesional, veo que es necesario también otros movimientos institucionales. Creo que en los años 2000 ocurre el reconocimiento de la necesidad de atender a un conjunto de la población que no llega a alcanzar sus derechos, que están privados de un montón de derechos, y que están en situación de pobreza extrema, casi 40 por ciento de la población. Creo que ese reconocimiento de esa realidad y la comprensión que se necesita desarrollar algo es el primer paso (Sujeito informante 3 do Uruguai).*

De acordo com a narrativa do sujeito, a preocupação da população com a complexificação da questão social, da pobreza como uma de suas expressões é o ponto de partida para buscar nova alternativa. Esse foi o fator fundamental no Brasil e no Uruguai, com a chegada de governos de centro-esquerda e/ou democrático populares ao governo central. Houve o reconhecimento da questão social e uma ação proposta. A perspectiva ideológica apresentada, diferenciada dos governos até então, foi uma aposta para a mudança. Inicialmente é fundamental o reconhecimento da necessidade de ações e o reconhecimento da realidade social efetiva.

Verificamos que, nos países em estudo, ocorreu um movimento de articulações e pactuações de partidos políticos, movimentos sociais e sindicatos, num processo que resultou na chegada de governos de centro-esquerda e/ou democrático populares ao governo nacional. A democracia é resultado de conflitos, e prevalece a vontade da maioria. Foram implementadas as condições sociais de participação de sujeitos na cena política e de acesso às informações, sendo possível a tomada de decisões, no caso, eleição de um governo diferenciado dos que estavam no comando dos países até então em suas histórias. Entendemos que o Estado é um espaço de disputas, tivemos, portanto, a possibilidade de alargar esse espaço, lutar por projetos, na busca da efetivação e da garantia de direitos através da ação dos sujeitos.

Por mais que a realidade histórica mostre o domínio político da classe dominante sobre o Estado, não é possível menosprezar a importância dos partidos políticos, dos sindicatos, movimentos sociais de esquerda, pois a ação desses sujeitos coletivo, pode trazer e, nesse caso, trouxe mudanças através de processos democráticos.

Fez-se uma articulação em torno do processo de eleição e da construção de uma proposta. Nessa perspectiva, identificamos uma **segunda** estratégia de resistência ao modelo neoliberal: o estabelecimento de direção político-ideológica de centro-esquerda e/ou

democrático populares assumida pelos governos centrais na perspectiva de aprovação e implementação de uma proposta de proteção social não contributiva.

No Brasil, o sujeito informante narra:

*O presidente Lula liderou politicamente esse processo, ele disse ao mundo: nós vamos acabar com a fome! Temos que acabar com a fome, isso é a prioridade zero, temos que chegar a todos os lugares do Brasil (Sujeito informante do Brasil).*

Evidencia-se a existência de uma perspectiva ideológica diferenciada, uma direção de governo nas ações propostas e um público alvo claramente estabelecido como prioritário para as ações: aquelas pessoas que historicamente passam por dificuldades financeiras e não têm acesso sequer à alimentação.

Após a compreensão de que há necessidade de atendimento à população que está em condições de extrema pobreza, foi pensada a elaboração de uma proposta de proteção social não contributiva. É possível perceber que os protagonistas foram sujeitos internos aos governos.

*Então em 2003, quando o Lula é eleito e a gente é chamado, sabíamos que podíamos viabilizar um projeto que estava sendo construído, acalentado há muitos anos, e a gente tinha vivido nos municípios e algumas experiências nos Estados, mais nos municípios, onde haviam gestões democrático populares tinha essa visão. Criamos uma metodologia, um aparato institucional, uma estrutura pública para desencadear o que estava previsto na constituição de 1988 e na LOAS. Então quando a gente chegou lá em 2003 isso foi mobilizado, e a IV Conferência estabelece então a aprovação do SUAS. De 1993 a 2003 teve muita mobilização e organização, em 1995 a primeira conferência nacional, onde foi criado o Colegiado de Gestores Nacionais, criamos uma instância de gestão, de articulação política. Isso foi um diferencial a partir a experiência e concepção que se tinha, da gestão e da relação do estado nas três esferas, introduzindo a discussão do pacto federativo, da gestão compartilhada e claro o fortalecimento da Sociedade Civil (Sujeito informante do Brasil).*

Assim, a partir de uma perspectiva político-ideológica e uma direção clara de um governo que chega ao poder, uma **terceira** estratégia de resistência ao modelo neoliberal se estabelece para a implantação da proteção social não contributiva: a articulação e a negociação com diferentes sujeitos coletivos.

No Uruguai, a construção da proposta da proteção social não contributiva foi realizada já durante a elaboração do plano de governo do *Frente Amplio*, como podemos verificar na narrativa do sujeito informante.

*El PFA tiene un programa de gobierno, y en su elaboración participan distintos sectores que conforman el FA. Cuando llega al gobierno se rige por ese programa, eso en primer lugar. A continuación, en 2005, lo que se llamó debate educativo, donde se planteó en discusión para la población la educación. No se trata de una reforma educativa. Después la salud, de ahí participan los usuarios de la salud, sindicatos representantes de las instituciones. En la vivienda lo que se llama plan quinquenal, de ahí sí participaron movimientos sociales, federación de cooperativas del área. En Uruguay en realidad hay algunas instancias de participación. Sin embargo, nuestro Estado es muy estadista, muy institucionalista, así no siempre se traduce en la práctica de lo que fue el debate. Otras cosas fueron decisiones del gobierno a partir de lo que estaba en su programa, como la creación de MIDES por ejemplo. Los movimientos sociales traen aportes interesantes, sin embargo se percibe que cuando gana la izquierda esos son copados y pasan a ocupar funciones en el gobierno. Así sí, se comprende que tiene autonomía, capacidad de reivindicar, pero de manera diferente de los años 1990 o antes (Sujeito informante 2 do Uruguai).*

Percebe-se que os sujeitos coletivos que participaram dessa articulação no Uruguai foram os trabalhadores das políticas sociais, como educação e saúde, com envolvimento dos sindicatos e movimentos sociais.

Assim, no Uruguai, a proposta inicial de proteção social não contributiva, o *PANES*, foi construída no plano de governo do *Partido Frente Amplio*. Nas demais eleições do mesmo partido, as propostas foram construídas sempre internamente ao governo. Há a avaliação de que a chegada do *PFA* ao governo foi fundamental para que a atual proposta de proteção social não contributiva fosse construída.

*Si el FA no llegaba al gobierno no habría sido aprobado el PANES y Plan de Equidad de la forma como fue, habrían sido implantadas algunas medidas, porque era imposible, el país estaba en llamas, algo necesitaba ser hecho. Sin embargo creo que como siempre fue, las respuestas habrían sido más residuales. Cuando la derecha estuvo en el poder siempre tuvo políticas sociales más dirigidas a la extrema pobreza, pero más focalizadas, más residuales, que en el gobierno FA. Hoy la orientación es distinta. Esta propuesta no sería posible ser implantada en otro gobierno, sería otra la propuesta. Tenemos que reconocer que la propuesta también tiene sus límites, seguimos con una pobreza estructural muy grande y para dar cuenta las medidas deben ser otras, mover con el capital, con el mercado, por ejemplo. El FA no se metió a cambiar eso. El FA discute desde 2005, que los*

*niños tengan acceso a la comida, que las personas tengan condiciones mínimas, eso mínimamente se está haciendo (Sujeito informante 2 do Uruguai).*

A narrativa expressa a importância de um governo de centro-esquerda e/ou democrático popular, com uma perspectiva ideológica diferenciada, para que fosse construída a atual proposta de proteção social não contributiva nesse país. Há o reconhecimento de que, se algum partido de direita tivesse sido eleito naquele momento, não haveria o *Plan de Equidad*. O sujeito afirma que teria, sim, sido implantada alguma ação, mais focalizada, mais seletiva, entretanto, não com a amplitude que o plano tem. Reconhece também os seus limites contudo, o acesso à alimentação, aos serviços básicos está garantido no país hoje.

Eleger um governo de centro-esquerda foi a expressão, a escolha, a reação de uma sociedade cansada de sofrimento. Uma aposta na mudança de rumo, uma expectativa de vida diferenciada. No Brasil, essa também foi uma conquista na avaliação do sujeito informante.

*Isso foi uma grande conquista, porque primeiro o presidente fortaleceu o Itamaraty..., desde o início, o Lula, os ministros e nós deixávamos bem claro que o Brasil tinha uma constituição, uma lei orgânica e uma meta, uma realidade e que a gente sabia como tinha que fazer (Sujeito informante do Brasil).*

A narrativa demonstra que, como ponto inicial do processo de mudança, o governo precisa apresentar uma proposta diferenciada e toda a equipe compartilhar e trabalhar para sua implementação, para que a proteção social não contributiva tivesse de fato um desenho, um formato, que materializasse a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica aprovada em 1993. O governo eleito do PT teve que resistir ao modelo até então estabelecido e criar formas de que esse projeto fosse possível

*Estratégias de resistência foram construídas pelo ministério desde o começo da gestão do governo Lula. No início, quando assumi o Ministério pra ter financiamento, pra criar uma base ativa no cadastro único que não existia, a gente precisava do BM e o BID, a gente teve esse financiamento. Quando eles chegaram queriam nos impor os objetivos, metas, formas de fazer. Mas fomos negociando e a relação de confiança foi crescente porque foram vendo resultado de impacto e não porque a gente criou indicador pra eles, mas porque criamos uma matriz, porque criamos a SAGI porque isso nos interessava, as vezes a gente sente isso dos municípios, tem que fazer plano, pesquisa, tem que ter indicador, tenho que mostrar desempenho, para*

*receber dinheiro, pra atender as exigências e não porque quero fazer disso um instrumento de gestão. Isso pra nos também era muito claro (Sujeito informante do Brasil).*

Na narrativa, o sujeito informante demonstra que, além da articulação com os sujeitos envolvidos no processo, representantes do governo, da rede de serviços e dos próprios usuários por meio das conferências municipais, estaduais e nacionais, foi necessária a negociação com os organismos multilaterais, inclusive com os bancos financiadores. Articulação e negociação são estratégias fundamentais, principalmente quando se trata de instituições que historicamente determinam as regras e financiam as ações.

No Brasil, de modo diferenciado ao do Uruguai, onde não identificamos canais formais de participação e tampouco movimentos, organizações que tenham participação efetiva, a política de assistência conta ainda com um conjunto de organismos envolvidos em todo o processo de formulação e na gestão, que são os fóruns, FONSEAS e CONGEMAS, e as instâncias de pactuação CIB e CIT, que se constituem em espaços de debate, negociação e consensos entre os entes envolvidos, que tiveram grande importância para a aprovação da PNAS. As instâncias de deliberação, os conselhos nas três esferas de governo, tiveram protagonismo fundamental na elaboração da proposta da proteção social não contributiva.

*Foram vários os sujeitos participantes, os intelectuais das universidades, que tem um papel estratégico, militantes, trabalhadores da assistência social, movimentos sociais. Os próprios usuários da política de assistência social. Foi um processo coletivo, jamais as decisões foram tomadas no gabinete, isso inclusive era uma condição: qualificar o debate do CNAS, com o Fórum de gestores Estaduais, do FONSEAS, o CONGEMAS, valorizar, isso nos ajudou muito, nos deu mais segurança. Então não foi a toa que o Ministério em menos de dois anos tinha legitimidade nessa relação política... A gente deu voz aos usuários aos técnicos aos trabalhadores. A gente valorizou o CNAS.... foram medidas internas que tinha todo o tom do nosso compromisso de descentralização, de democratização, de participação da sociedade (Sujeito informante do Brasil).*

Como podemos verificar na narrativa do sujeito informante, foi um amplo e coletivo movimento, com envolvimento de diversos sujeitos coletivos na discussão e na aprovação da proteção social não contributiva. De forma democrática, fez parte da estratégia de articulação abrir possibilidades para a discussão e o fortalecimento da proposta de ampliação da proteção, com respeito às instâncias deliberativas, o que deu legitimidade ao processo de construção da

política. Além disso, o sujeito informante no Brasil traz elementos para análise em relação ao que coloca como decisivo para que o SUAS fosse implantado no Brasil.

*Eu quando assumi, assumi na condição de ter autonomia política e técnica pra implementar as deliberações da IV Conferencia. Teve o respaldo do presidente, o Lula jamais fez qualquer telefonema pra atender tal deputado, vocês tem que receber tal pessoa, nunca. Teve o respaldo fundamental do Ministro que deu total autonomia pra nós.. Coordenei um processo de implantação do SUAS no Brasil dialogando com todo mundo, dando autoridade e respeitando do CNAS, claro que se o CNAS não aprova a política a gente não implementa, e o CNAS aprovou porque teve confiança. Então o ministro deu essa autoridade pra nos porque a gente conseguiu trazer um grupo comprometido, não foi a toa. Nós fomos mapeando no Brasil inteiro, e trouxe o povo, o que foi decisivo. Trouxemos as universidades, criamos de fato um time que era de qualidade, e que tinha uma visão política identificada. A atitude democrática que nós tivemos ali, e eu pessoalmente recebi esse comando do ministro e da conferencia nacional, e tive condições, políticas, técnicas pra implementar, isso foi decisivo, a partir de uma direção, de um convencimento político (Sujeito informante do Brasil).*

Identificamos diversos aspectos, como autonomia política e técnica, respaldo do ministro e presidente, diálogo com os diferentes sujeitos envolvidos, respeito às instâncias e aos órgãos de deliberação, diálogo com as universidades para fundamentar a elaboração da regulação da política, enfim, a atitude democrática e esperada dos gestores. No caso do Brasil, essa articulação democrática se efetivou com o governo Lula, o Ministério do Desenvolvimento Social, a Secretaria Nacional de Assistência Social e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação para garantir que o SUAS fosse implementado.

Mesmo a articulação se materializando de forma diferenciada nos dois países, é possível afirmar que a ação de articulação dos sujeitos, antes, durante e após as eleições dos partidos de centro-esquerda e/ou democrático populares, foi o aspecto diferencial que garantiu a implantação de propostas de proteção social não contributiva nos países.

Esse movimento de articulação dos sujeitos vinculados a partidos de esquerda, materializa o conceito mais amplo de democracia dentro da sociedade capitalista, não apenas como reivindicações políticas, mas como democratização dos espaços públicos, ou seja, o jogo contraditório das forças econômicas e sociais que operam na sociedade, um processo construído com um caráter histórico.

Fica evidente que partidos que foram conjugados a partir de segmentos da classe trabalhadora, em articulação com sindicatos, associações, organizações de categorias

profissionais, organizações diversas como lideranças comunitárias, movimentos como no Movimento Sem Terra (MST) no Brasil, entre tantos outros, tomaram corpo em oposição a interesses burgueses e apresentaram uma proposta diferenciada. Numa arena de disputas desses projetos num período eleitoral, conseguiram eleger um presidente. Esse é um movimento claro de disputa de poder tantas vezes citado neste trabalho.

Ocorre um movimento de avanços e rupturas entre períodos mais democráticos e de centralização do poder, em alguns momentos de forma clara, em outros de forma velada, entretanto, a luta pela democracia é uma estratégia constante, ora com ganhos ora com perdas. Evidenciamos que, tanto no Brasil como no Uruguai, com a eleição de governos de centro-esquerda e/ou democrático populares, foi uma estratégia contra a hegemonia imperialista norte-americana e organismos multilaterais, que estabelecem a disputa do poder sempre pela lógica econômica. Por mais que se possa afirmar que as vitórias foram permitidas por eles, ainda assim é possível afirmar, como contraponto, que ocorreu um movimento de hegemonia a um projeto ideológico avesso ao estabelecido historicamente. Ou como diriam Gramsci e Poulantzas, houve um consenso em relação ao rumo estabelecido na história dos dois países.

As três estratégias de resistência ao modelo neoliberal apresentada anteriormente, tiveram impacto na concepção de proteção social não contributiva nos países, trazendo algum avanço em relação à sua ampliação e oferta à população? Sim, a Política Nacional de Assistência Social no Brasil e o *Plan de Equidad* no Uruguai representam um marco para o avanço em relação a essa política pública de outros países.

É importante frisar que a Política Nacional de Assistência Social no Brasil e o *Plan de Equidad* no Uruguai, por si só, não garantem a proteção social não contributiva, mas dão sentido, direção estratégica à ação dos sujeitos executores dessas políticas. São um marco fundamental. Evidenciamos a importância dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados, bem como toda legislação e regulamentação dessas políticas.

#### 4.4 CONCEPÇÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NO BRASIL E NO URUGUAI

É de fundamental importância conhecer sob que perspectiva os governos constroem a proteção social, inclusive para pensar em estratégias de resistências para a sua ampliação. A questão central desse eixo é: Qual a concepção de Proteção Social não Contributiva adotada pelos países estudados? Realizamos a análise a partir de uma perspectiva ampla de proteção social e das políticas sociais, dos serviços efetivamente ofertados pelos países estudados.

Utilizamos também a revisão bibliográfica e as narrativas dos sujeitos informantes para apreender a concepção de proteção social não contributiva utilizada pelos países.

Para realizar a conceituação, precisamos refletir: Qual a direção política da proteção social não contributiva nos países? É puramente reflexo do modelo econômico adotado e determinado pelo conjunto das agências reguladoras? Tem caráter de direito? Garantem acesso aos direitos sociais da população? Garantem redistribuição de renda e participação da classe trabalhadora na riqueza socialmente produzida? Garantem de fato redução da desigualdade social? Qual a concepção de pobreza que está sendo enfrentada? São ações de controle ou combate? Que proteção é ofertada?

Para responder a essas perguntas, partimos da afirmativa de Simionatto (2011) que aponta que em qualquer forma de Estado moderno, tanto as funções de hegemonia, como de dominação, ou coerção e consenso podem ser identificadas, entretanto, o que permite que a postura do Estado seja mais consensual e menos coercitiva, depende da autonomia relativa das estruturas e de como elas se colocam no interior do Estado. Gramsci e Poulantzas, na mesma perspectiva, também colocam o Estado como espaço de disputas de projetos, em que as classes, ou frações de classes, realizam discussões e pactuações sobre as decisões políticas do Estado.

Dessa forma, mediante os aspectos levantados da realidade de cada país, compreendemos que não exista uma única concepção de proteção social, que é construída, sempre num movimento dialético e contraditório, pelos diferentes sujeitos envolvidos, em cada momento histórico. Entretanto, a partir dos governos de centro-esquerda e/ou democrático-populares, é possível identificar um conceito de proteção social não contributivo alargado, na perspectiva de direitos.

Em relação ao Brasil e ao Uruguai, constata-se, como em quase todos os países da América Latina, a imposição da concepção utilizada e indicada pelos Organismos Multilaterais que, necessariamente, tem que ser adotada pelos países, com base nos acordos internacionais. Essa questão é fundamental, pois não permite a autonomia dos governos para afirmar a proteção social como função precípua do Estado. Os governos implementam a política de proteção sob a pressão e a influência externa, para a qual a proteção social não contributiva não se caracteriza como uma política prioritária. Mesmo assim, os resultados da pesquisa demonstram que, no Brasil e no Uruguai, houve um esforço dos governos, a partir do início do século XX, para implementar uma política mais ampla do que as exigências dos acordos internacionais permitiam.

Podemos classificar essa concepção, de acordo com a fala de um dos sujeitos da pesquisa, como “concepção alargada de proteção social não contributiva” a partir dos seguintes indicadores: a elaboração de um sistema protetivo que reconhece os direitos de cidadania dos segmentos populacionais que se encontram sem trabalho formal, segmentos específicos, como idosos, PDC, crianças e adolescentes; afirmar a responsabilidade do Estado em prover essa proteção social como seu dever a quem dela necessitar; sem se retirar do cenário, entregando às ONGs, muito embora sejam parceiras, que seguem o preconizado na Constituição Federal e propõem novas regulamentações legais para os serviços, programas e benefícios, garantindo sua continuidade, independentemente das mudanças de governo. No Brasil, a Política de Assistência Social passa a ofertar serviços socioassistenciais com caráter universal, mas os benefícios, têm caráter de seletividade em todo o país. Após a implantação do SUAS, a oferta de serviços tem caráter continuado. O mesmo ocorre no Uruguai com o *Plan de Equidad*.

Identificamos que essa concepção ‘alargada’ de proteção social não contributiva fundamentam-se em alguns elementos explicativos da realidade dos dois países em estudo, que determinam a direção da proteção social não contributiva. O **primeiro** é a influência da formação histórica, econômica e social na atual configuração. Identificamos também que o modelo de proteção social ofertado hoje constitui-se a partir de aspectos históricos, culturais, sociais e políticos vividos pelos dois países. De acordo com a possibilidade de disputas de projetos nas arenas políticas, são identificados mais ou menos ganhos nessa área. O **segundo** elemento é a influência dos organismos multilaterais na condução e implementação da proteção social não contributiva nos países.

O **terceiro** elemento, no caso dos dois países em estudo, é a chegada ao governo central de partidos de centro-esquerda e/ou democrático populares, que, mesmo adotando a perspectiva neoliberal, propõem-se a construir um projeto diferenciado de proteção social não contributiva. O **quarto** elemento materializa-se com articulações dos diversos sujeitos coletivos. No caso brasileiro especificamente, um aspecto a mais pode ser identificado, que é o movimento de articulação e pactuação que ocorreu a partir da coordenação do governo, mas que envolveu sujeitos protagonistas externos a ele, fortalecendo instâncias de deliberação, articulação e pactuação e possibilitando não só a aprovação da proposta, mas sua implementação nos municípios.

Em relação à direção político-social da proteção social não contributiva nos países, podemos afirmar que a forma e o conteúdo que o Estado adquire e a direção das políticas

sociais que implementa resultam da correlação de forças da sociedade em cada momento histórico e se expressam em maior ou menor medida nos interesses das classes. Há uma luta entre os diversos sujeitos, tanto externos quanto internos aos governos.

Um aspecto fundamental em nossa análise é a história de formação econômica e social dos países estudados, considerando o fato de que, desde aproximadamente os anos 1930 cada país passou por períodos de governos militares, intercalando períodos de autoritarismo e abertura democrática, contudo sem que a democracia conseguisse consolidar-se efetivamente, pois o tempo da abertura democrática até o momento é curto. Esse aspecto interfere diretamente no desenho das políticas sociais e na concepção de direitos e proteção social, pois materializa a dificuldade de participação da população no processo de decisão, não sendo possível a universalização.

Vivemos os anos 1980 e a década de 1990 com propostas de proteção social não contributiva com uma perspectiva neoliberal, em contraponto com a proposta do Estado Social, que tinha a função de implementar políticas públicas universais. Dessa forma, o conceito que se tem como referência, dá-se pela sua existência na realidade dos países, como fica evidente na narrativa a seguir.

*¿La concepción de protección social no contributiva? Creo que se asume un discurso que tiene una visión progresista, es una política neoliberal de una asistencia mínima, desmaterializada, enfocadas en acciones de acompañamiento, de condicionalidades, de formación de capital humano, destinada a los sectores más pobres, los mantenemos a esas personas económicamente, pero no hay trabajo. Con la oferta de programas a corto plazo sin posibilidad de reversión estructural .... Uruguay es un país muy conservador (Sujeito Informante 1 do Uruguai).*

Pela narrativa do sujeito, parece inegável que as políticas sociais, mais especificamente as de proteção social não contributiva, sejam estratégias para amenizar os impactos das crises econômicas do que promover uma mudança no modelo de desenvolvimento social. Assim não há a compreensão por grande parte da população de que ofertar proteção social não contributiva seja de responsabilidade pública estatal e, de fato, em muitos países essa não é prerrogativa do Estado.

Os países, de forma geral, têm utilizado a perspectiva de Amartya Sen, adotada pelo BM, que estabelece o estatuto teórico sobre a pobreza, e que os governos adotam e desenham as formas de seu combate. As políticas sociais na atualidade têm a teoria do desenvolvimento

humano como perspectiva. Podemos verificar, através dos serviços/programas ofertados pelos países, a ênfase na capacitação para o trabalho, com investimento e incentivo a projetos para grupos de pessoas, ou cooperativa; assessoria e subsídios; programas que oferecem capacitação, formação para pessoas desempregadas; oferta de microcrédito e espaços para comercialização dos produtos, dentre outras estratégias, com foco no mercado de trabalho.

Está consensuado entre os autores que utilizamos neste estudo que, nos países da América Latina, não se materializou o Estado de Bem-Estar Social. Em relação a uma classificação de um *Welfare State*, vimos que Laurell (1997) conclui que os países latino-americanos não se enquadrariam na classificação de Esping-Andersen (1991), que apresenta os modelos liberal, conservador e social-democrata.

Entretanto, identificamos aspectos semelhantes dos modelos ofertados nos países em estudo com a Matriz Residual apresentada por Pereira (2016). As propostas e tendências que orientam as políticas de proteção social no Brasil e no Uruguai pautam-se pela perspectiva com proteção social mínima, com foco nas pessoas extremamente pobres, sem *status* de direito, que é implementada com relutância por governantes. Essa concepção define as intervenções públicas que consistem em auxiliar indivíduos, famílias e comunidades a gerir melhor os riscos aos quais estão expostos, mas, o público alvo são os criticamente pobres. A concepção de proteção social está articulada com a concepção de pobreza, como vimos anteriormente e, a partir desta, as ações governamentais são definidas nos países. Essa matriz admite a proteção social, desde que seja pontual, emergencial, focalizada, mínima. Há, porém, traços também da Matriz Social-Democrata, que estabelece seu eixo ideológico e teórico sobre a administração de conflitos, a gestão da pobreza e dos pobres. Pereira (2016) afirma que não há esquemas puros, perfeitos, fiéis a teorias ou a ideologias unívocas, coexistindo nos países, de forma contraditória, ações e medidas que tenham como referência as três Matrizes: Residual, Social-Democrata e Socialista<sup>135</sup>.

A explicação da desigualdade social e da pobreza realiza-se de forma natural a partir de estreita identificação funcionalista da raiz durkheimiana desses conceitos, afasta-se da análise da tradição marxista pela substituição de análises socioeconômicos dos determinantes da pobreza por argumentos morais com base em comportamentos desviantes como causadores da pobreza. As políticas sociais elaboradas para essa compreensão, segundo Behring e

---

<sup>135</sup> Para maiores informações, consultar: PEREIRA, Camila Potyara. Proteção Social no Capitalismo: Crítica a teorias e ideologias Conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

Boschetti (2006), tem a fundamentação teórico-metodológica na concepção empiricista/funcionalista.

De acordo com Pereira e Siqueira (2014, p. 461), “são as categorias anomia, integração, solidariedade”, que estão em alta. Ou seja, é o pensamento conservador que constitui a formatação das políticas sociais públicas, o que significa a negação dos direitos sociais antes conquistados. São produzidas múltiplas realidades de proteção social, com um efeito cada vez de menos proteção social, ou seja, sempre menos universal, que direciona os governos na implantação de políticas sociais de concepção teórica conservadora.

Simionatto e Nogueira (2006, p. 201) afirmam que, na América Latina, as agendas governamentais buscaram construir uma proposta de “*welfare* compatível”, articulando os ditames padronizados do Banco Mundial numa perspectiva de ajuste fiscal. Há uma homogeneização das soluções para a pobreza e para todos os problemas identificados pelo capital estrangeiro.

**Existem evidências, comprovadas neste estudo, de que no Brasil e no Uruguai, existe um Estado Democrático de Direitos, com a perspectiva da defesa da democracia e da afirmação das responsabilidades do Estado em relação à proteção social. Mesmo que não se tenha efetivado o Estado Social em sua totalidade, a concepção está alargada.**

Pela narrativa do sujeito, podemos perceber que não há uma única concepção, e que elas estão em disputa. Mesmo com parte da população discordando em relação à função do Estado de garantir direitos, esse se esforça para implementá-los.

*Creo que para algunos sectores más vinculados a la izquierda, tiene que ver con una concepción más vinculada a derechos, ¿verdad? Las personas tienen derecho a tener un cierto bienestar, que no es responsabilidad de la persona estar en la situación en que está, que es obligación del Estado responder. Eso para determinado sector de la población yo diría. Esta no es una comprensión compartida por todo el mundo, la protección social no contributiva a otros sectores, significa una carga, un don, como algo que el Estado da, un regalo, que da no tiene que trabajar. Por eso digo que no hay una sola concepción, creo que para el gobierno hay un esfuerzo bastante grande para implementar la perspectiva de derechos. Con las asignaciones familiares, el Plan de Equidad, la protección social no contributiva tiene condicionalidades, las familias necesitan ir a la escuela y en la salud, así tanto a la izquierda ya la derecha está medio mixta la comprensión, de que no debe ser algo gratis. Al principio está pensada para todos aquellos que no tienen protección, que no están incluidos en el mercado de trabajo, y no garantizan su propio mantenimiento, y no, otra forma de sobrevivir. Entonces hay hoy un esfuerzo de reconocerla como un derecho, igualmente esto todo y mucho más, cuando el país no crece tanto en términos económicos se visualiza como derecho, hay un discurso, pero también tiene*

*una carga, que dice que no se crece más porque el estado está dando beneficios a los pobres. Se visualiza lo que hace a los pobres, pero lo que el Estado hace para la clase media y alta no se visualiza. Ayudar a los pobres es un absurdo para la mayoría de las personas. Hay un discurso conservador. La postura del Estado de ofrecer protección social, garantizar derechos tiene muchas críticas (Sujeito informante 2 do Uruguai).*

Verificamos, pela narrativa, que a proteção social não contributiva busca estabelecer caráter de direito, mesmo que a população ainda tenha uma compreensão incipiente disso. Após o período de ditadura nos países, as demandas adentraram as constituições, garantindo direitos juridicamente, através das reivindicações dos movimentos sociais e grupos organizados. Entretanto, garantia legal não se traduz em direitos efetivos. Para que estes se materializam de fato, a luta deve ser constante na perspectiva de Gramsci e Poulantzas de que o Estado é espaço de luta e disputa de poder.

**No Brasil e Uruguai, com a eleição de governos de centro-esquerda e/ou democrático populares, houve uma mudança de rumo no formato da proteção social não contributiva com a elaboração de propostas diferenciadas, que de fato tentam ampliar os serviços e programas à população.**

A proteção social não contributiva garante acesso aos direitos sociais da chamada ‘população pobre’, mas não de forma universal, ou seja, é uma política pública seletiva, inclusive entre os mais pobres. Não garante redistribuição de renda e participação da classe trabalhadora na riqueza socialmente produzida, tampouco diminui a desigualdade social. Essa compreensão não se efetiva no modo de produção capitalista, nessa organização das relações de trabalho. A realidade exige, em relação ao número de pessoas que precisam de proteção, uma intervenção estatal efetiva, que minimamente diminua seus efeitos, ou seja, deveria produzir algum impacto na acumulação e redistribuição da riqueza, contudo isso não ocorre. A ação estatal é paliativa, apenas ameniza temporariamente as sequelas da pobreza para alguns grupos de pessoas, garantindo acesso mínimo às condições de vida.

Entretanto, há a compreensão de que a proteção social não contributiva garanta direitos à população de forma ampliada, ultrapassando a proteção social contributiva. Verificamos isso na narrativa de outro sujeito da pesquisa.

*A Constituição é o marco, porque é ali que estabelece as diretrizes de universalização, de participação, de descentralização. A visão de direito está ali. A concepção da proteção social não contributiva já vem da constituição de 1988, ou seja, garantir que as pessoas que não tem acesso*

*ao trabalho, que não contribuem com a previdência, mesmo não tendo um sistema futuro de proteção, tenham as mesmas garantias em termos de vida, de acesso, direito a participação, a sobrevivência e a renda. No Brasil há um conceito de proteção social não contributivo alargado. Muitos países tem a concepção de proteção social não contributivo, vindo dos organismos multilaterais, dos órgãos financiadores focado nos programas de transferência de renda, somente. Para nós o que era fundamental que independente da contribuição, as pessoas tem direito. A visão, a concepção do direito foi muito trabalhada, o que não é uma coisa fácil até hoje. Porque para os conservadores, para essa visão autoritária capitalista não existe o direito. Existe a concessão, existe a oportunidade em momentos que para eles sejam estratégicos.... A concepção da proteção social não contributiva de fato está embasada na universalização do acesso ao direito, na concepção de direito, na concepção da gestão compartilhada no sentido de atender a diversidade do país (Sujeito informante do Brasil).*

Identificamos, na narrativa do sujeito, que o governo propôs uma política que busca atender de forma mais ampliada a população. Fica evidente, entretanto, que esse não é um exercício fácil como explicitado anteriormente por outro sujeito informante. A sociedade é conservadora, o próprio Estado é conservador, portanto é uma luta, uma disputa ideológica constante, para se materializar uma política social que garanta direitos.

É possível verificar na narrativa que a direção política adotada por muitos países é baseada nas diretrizes dos organismos multilaterais. Percebemos, no entanto, que os países em estudo se esforçam, de acordo com sua realidade, sua arena de disputa de projetos entre partidos políticos, movimentos sociais e a participação da população para atender mesmo que minimamente as necessidades da população.

Na sociedade capitalista, para a concretização dos direitos, é necessária a intervenção do Estado, pois os direitos estão atrelados às condições econômicas e à base fiscal para serem garantidos, materializando-se por meio de políticas sociais públicas. Historicamente, defende-se o mercado e o capital, com investidas constantes para a regressão e a destruição dos direitos conquistados. De acordo com Couto (2004), os direitos expressam um patamar de sociabilidade, estão situados num campo político, por serem resultantes do embate do interesse e ações de sujeitos sociais, envolvem lutas por espaços e projetos, forjam um campo essencialmente contraditório. Assim, o direito é um produto social, histórico, resultado de embates. A autora apresenta a concepção de direitos:

O fundamento central dos direitos sociais são as necessidades reais do homem, que se caracterizam por serem básicas, objetivas, universais e históricas. Implicam também, elementos de solidariedade social, transitando

na ótica da consciência coletiva. São tidos primeiramente como direitos dos trabalhadores, para só depois se desvincularem da relação contratual, assumindo um caráter prestacional, seja de serviços ou de renda, com estreita relação com o Estado interventor e redistribuidor; complementam e dão sentido aos direitos civis e políticos, pois atuam também na esfera econômica, e referem-se ao homem concreto, com seus problemas e necessidades (COUTO, 2004, p. 49).

O “conceito de proteção social não contributivo alargado” a que o sujeito informante da pesquisa se refere combina com essa concepção apresentada por Couto (2004), na perspectiva de que o Estado atenda aos direitos básicos a que os cidadãos têm direito. A realidade nos mostra, a partir dos dados apresentando no Capítulo 2, que uma porcentagem muito grande da população vive bem distante de ter garantidas suas necessidades básicas, mais ainda em relação às necessidades definidas por Len Doyal e Ian Gough, e apresentadas por Pereira (2006).

Ampliar, alargar os direitos foi um exercício que os governos do Brasil e do Uruguai fizeram nos anos 2000 através dos serviços e programas ofertados. Os países construíram propostas ampliadas de proteção social não contributiva na sua forma de organização e oferecem-na para à população, ou a segmentos populacionais que precisam de proteção, como os idosos e pessoas com deficiência e pessoas vítimas de violências. Dessa forma, de fato amplia-se para além do que é determinado pelos organismos multilaterais.

Entretanto há necessidade de ampliar o debate sobre a proteção social, sobre seguridade social na América Latina, sendo fundamental a associação proposta pelo famoso Plano *Beveridge*, de articular a lógica do seguro e a assistência, na perspectiva da ampliação dos direitos sociais. Segundo Boschetti (2008), na América Latina, as diretrizes bismarckianas predominam na previdência social, e a assistência social, os programas de transferência de renda e saúde são orientados pelos princípios beveridgianos, portanto, a seguridade social fica entre o seguro e a assistência.

Concluimos que, mesmo não existindo uma única concepção de proteção social não contributiva nos dois países, esta é construída, sempre num movimento dialético e contraditório, pelos diferentes sujeitos coletivos envolvidos, em cada momento histórico, logo **há preponderância da concepção do Estado de Direito.**

Nos países em estudo, está fundamentada em algumas características anteriormente apresentadas: a centralidade na família; o caráter público, que não é exclusivo do Estado, a utilização do território como referência para os serviços; o foco no trabalho com a prevalência de políticas de desenvolvimento econômico, que são atreladas aos conceitos de

empreendedorismo, crédito popular, capacitação profissional e na transferência de renda. A concepção se fundamenta em quatro elementos principais: sua formação história, econômica e social na atual configuração; a influência dos organismos multilaterais na condução e implementação da proteção social não contributiva nos países; a chegada ao governo central de partidos de centro-esquerda e/ou democrático populares, que, mesmo adotando a perspectiva neoliberal, propõem-se a construir um projeto diferenciado de proteção social não contributiva; as articulações dos diversos sujeitos coletivos, internos e externos ao governo, fortalecendo instâncias de deliberação, articulação e pactuação, possibilitando não só a aprovação da proposta, mas sua implementação.

A composição de Estado Social Democrático de Direito como Estado Constitucional, que se rege por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, está na Constituição Federal do Brasil. O mesmo ocorre na Constituição Uruguaia, em que o Estado Democrático de Direito está estabelecido.

**Assim, com a chegada dos governos de centro-esquerda e/ou democrático populares ao governo central no Brasil e no Uruguai, a gestão passa a ter a perspectiva da defesa da democracia e da afirmação das responsabilidades do Estado em relação à proteção social. Mesmo que não se tenha efetivado o Estado Social em sua totalidade, a concepção está alargada, existindo a compreensão do direito à proteção.**

Elaborar uma concepção de proteção social não contributiva é um exercício complexo, pois exige compreendê-la em sua relação com a economia, as determinações históricas e as perspectivas ideológicas dos governos. É importante compreender que o Estado, mesmo sendo Social, não atenderá a todas as demandas; sendo de Direito, não terá uma organização jurídica ideal. Assim, mesmo que a legislação estabeleça, nem sempre se efetivará um governo que implemente na íntegra os direitos sociais. Pode haver momentos em que, a partir de pressões de movimentos sociais, frações de classe, se alargue a proteção social e, em outros, se estreite, materializando a compreensão de Gramsci e Poulantzas de que o Estado é espaço de disputas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo identificar as estratégias criadas pelo governo nacional na organização e implementação dos sistemas de proteção social não contributiva no Brasil e no Uruguai, nos anos 2000, como forma de resistência aos ditames dos organismos multilaterais, para o combate à pobreza.

A tese é de que os países não alcançaram a proteção social ampla. Mesmo que em legislações, tenha sido feita a previsão de um sistema de proteção social mais amplo, de fato, isso não se concretizou. No entanto, a partir da ação de sujeitos internos ao governo, ou externos a ele, como partidos políticos, movimentos sociais e outras organizações, ocorreram pressões e/ou pactuações e como resultado foram construindo estratégias de resistência ao modelo neoliberal, ampliando a noção de proteção social não contributiva e, conseqüentemente, a forma como esta foi/é estruturada nos dois países nos anos 2000. Tecemos neste momento as considerações finais.

A análise da proteção social não contributiva e das demais políticas sociais foi realizada na perspectiva crítico-dialética. Isso exigiu situá-las na realidade social, sob o ponto de vista da totalidade concreta, ou seja, compreender que estão inseridas na sociedade burguesa, compreendidas em sua múltipla causalidade e funcionalidade. Entendendo as relações entre suas diversas manifestações e dimensões históricas, econômicas, políticas e culturais, sabemos que é resultado das relações contraditórias derivadas da luta de classes e que podem ser consideradas conquistas civilizatórias.

Nesse sentido, percebe-se que o processo é permeado pela luta diária para que se construam possibilidades de resistência para as pessoas que sofrem diretamente as conseqüências dessa forma de funcionamento da sociedade, em que a desigualdade é naturalizada, a falta de acesso a condições mínimas e aos serviços públicos é irrelevante para o poder público. Nesse mesmo campo, está situada a Política Social, como elemento constitutivo da vida cotidiana. Nos dias de hoje, a luta principal é pela manutenção dos direitos já conquistados, pois temos vivido um desmonte diário com a retomada de ajustes neoliberais. O Estado é espaço para essa disputa, precisamos cada vez mais ocupá-lo, enfrentar a ordem estabelecida e pautar as necessidades, demandas e interesses da classe trabalhadora, além de construir possíveis pactos para manter e ampliar direitos sociais.

Utilizamos as contribuições teóricas de Gramsci, que afirma que o exercício do poder praticado pelo Estado é mediado pela conquista da hegemonia através da articulação orgânica

de exercício de poder, usando a coerção e o consentimento. O elemento fundamental na leitura de Gramsci é que o Estado é um campo de lutas de classes, ou seja, é o espaço onde ocorrem as disputas do poder, dependendo da autonomia relativa das estruturas e de como se colocam no interior do Estado as organizações de cada esfera.

Poulantzas compreende que o Estado, a partir da correlação de forças estabelecidas, precisa negociar as decisões, atender de certa forma as reivindicações da classe dominada, a partir da presença de forças populares e a sua capacidade de luta da classe, isso se concretiza por meio de estratégias, como pactos com frações da classe dominada e com a pequena burguesia. Isso se efetivou no Brasil e no Uruguai e se materializou em uma proposta mais ampla de proteção social não contributiva, por meio da possibilidade de disputas, de eleição de um governo de centro-esquerda e/ou democrático popular. Verificamos que nem sempre a ação estatal beneficia somente a classe burguesa, pois os países implantaram uma proposta de proteção social não contributiva ampliada. Essa medida protetiva trouxe qualidade de vida a alguns grupos ou segmentos da população.

Outra questão que pudemos identificar é que, de uma perspectiva ideológica diferenciada, os governos brasileiro e uruguaio atendem a determinada parcela da população, o que desagrade outros segmentos que têm a compreensão de que não seja função do Estado garantir proteção social. Dessa forma, é contínua a disputa entre partidos, movimentos sociais e a própria população. Há pressões de variados setores sobre o governo, independentemente de que partido esteja no governo central. Isso confirma que o Estado é de fato um *locus* de conflitos de interesses e grupos antagônicos.

A título de considerações finais, elencamos alguns aspectos conclusivos em nosso estudo. O **primeiro** está relacionado ao contexto histórico, econômico e social do Brasil e do Uruguai desde o período de implantação das primeiras ações de proteção social até os dias atuais. Sabemos que as respostas dos Estados não são as mesmas em todos os países, que variam de acordo com trajetórias históricas e principalmente pelas correlações de força tanto internas como externas impetradas individualmente. Muitos atuam em função da eficiência sistêmica da economia nacional, compreendendo, como a capacidade de atingir os seus objetivos de forma satisfatória para os atores e grupos específicos, com impacto na economia nacional no que diz respeito à diminuição de gastos públicos para a área social, com o objetivo de crescimento econômico. Pudemos verificar que a proteção social não contributiva se materializa nos dois países, no momento em que governos de centro-esquerda e/ou

democrático populares chegam ao Governo Federal. Isso foi possível devido a articulações e pactuações de partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais.

O **segundo** aspecto diz respeito à legislação sobre a proteção social não contributiva dos países. No Brasil, constitui-se como uma política pública, com previsão na Constituição Federal de 1988, com legislação específica, Lei Nº 8.742 de 1993, e na atual configuração do Sistema Único de Assistência Social. No Uruguai, não há previsão detalhada em sua Constituição, entretanto é uma política pública, implementada pelo *Plan de Equidad*. Se levarmos em consideração que a Constituição ordena as condutas dos governos através da norma, formando um sistema jurídico, esta é a primeira e maior normativa que define a forma de como o Estado deve agir. Nela há legalmente uma indicação do que são as ‘áreas’ de ações prioritárias dos Estados. No Brasil há essa indicação, e a proteção social se constitui em política pública, entretanto nos últimos anos há um processo de desmantelamento dos direitos legalmente previstos e implementados. No Uruguai, mesmo não tendo previsão constitucional, a proteção social não contributiva se constitui em política pública, entretanto foi avaliado pelos sujeitos informantes desta pesquisa que chega a seu limite, exigindo novas intervenções por parte do Estado.

No **terceiro** aspecto, através da análise dos serviços ofertados pelos países, é possível afirmar que os governos, após os anos 2000, implementaram serviços e programas para atender algumas das demandas sociais da população, além do que preconizam os organismos multilaterais. Isso se evidencia pela prestação de serviços e programas destinados a diversos segmentos, como pessoas com deficiência, idosos, população de rua, vítimas de violência, e outros serviços articulados a outras políticas públicas.

Um **quarto** aspecto está relacionado às implicações das diretrizes orientadas pelos organismos multilaterais na proteção social não contributiva. As diretrizes do BM, em relação ao combate à pobreza, estabelecem para os Estados que sua função é de essencialmente melhorar o “capital humano” dos pobres empregáveis, para que possam se integrar na economia, no mercado de trabalho de alguma maneira, como mão de obra e como consumidores. Já os segmentos populacionais que não têm mais, ou nunca tiveram, a possibilidade de entrar no mercado de trabalho, que é o caso de idosos e das pessoas com deficiência, não são alvo de “preocupação” dos organismos multilaterais. Devem, portanto, ser preocupação dos Estados, que devem oferecer diversas formas de assistência.

O direcionamento das políticas sociais hoje, a partir das diretrizes dos organismos multilaterais, é que sejam residuais e focalizadas na extrema pobreza, para segmentos

específicos, com foco na família e no território; com ênfase nas condicionalidades como mecanismos de controle seletivo do acesso a benefícios a que os usuários têm direito; com características de seletividade, em detrimento da universalidade, e desregulamentação de direitos sociais; com o princípio econômico de centralização dos gastos públicos, privatização do setor público e parcerias com organizações da sociedade civil na execução dos serviços e programas.

O **quinto** aspecto está relacionado às estratégias de resistência ao modelo neoliberal. Podemos afirmar que a Política Nacional de Assistência Social no Brasil, o *Plan de Equidad* no Uruguai, são um marco, materializam-se na forma de uma estratégia de resistência ao modelo neoliberal, e trazem avanços em relação à oferta de serviços e programas, ampliando a concepção de proteção social não contributiva nos países.

Além da forma acima citada, existem resistências ao modelo neoliberal estabelecido construídas ao longo dos anos através da ação de sujeitos, de articulações, pactuações de frações de classe. Esses sujeitos, protagonistas nos países em estudo, refere-se principalmente às pessoas vinculadas ao governo, militantes dos partidos, mas também aos movimentos sociais, conselhos deliberativos, órgãos de articulação e pactuação da própria política pública, grupos específicos e da sociedade em geral. Portanto, esses protagonistas garantiram ampliação na concepção de proteção social não contributiva nos países, trazendo algum avanço em relação aos serviços e benefícios ofertados.

O **sexto** aspecto relaciona-se à concepção de proteção social hoje. Precisamos ter clareza de que o Estado Social, característico do estágio monopolista do capitalismo, ou, de acordo com Behring e Boschetti (2006), da fase tardia do capitalismo, que propõe políticas sociais, difere em seus valores e funções do Estado que propõe limitados esquemas de alívio à pobreza implementados na atualidade. Na América Latina, as políticas sociais, após a aplicação das políticas neoliberais, tornam-se mais focalizadas na indigência, com todas as formas de atentados aos direitos sociais que essa orientação provoca.

Em relação aos fundamentos teóricos que orientam a proteção social e as políticas sociais nesses países na atualidade, pudemos identificar, através de pesquisa bibliográfica e documental, que têm centralidade no controle à pobreza, sob as diretrizes do Banco Mundial descritas em relatórios e documentos. Alguns países mais, outros menos, mas estruturam sua rede de proteção a partir dessas diretrizes.

O Estado tem o papel de organizador das condições gerais da produção, de manter a ordem e a segurança jurídica, mas com os ideais de justiça e igualdade mobilizados

especialmente para a garantia e a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Comprendemos que o Estado é, também, lugar de disputa dos interesses da classe trabalhadora. É um lugar de luta de classes, lugar de disputa, por vezes total, por vezes parcial. De qualquer forma, os sujeitos coletivos devem assumi-lo como tal. É, ao mesmo tempo, objeto de disputas, às vezes com sucessos relativos e às vezes com derrotas, depende da relação de forças entre as classes antagônicas. Essas lutas resultam em diferentes graus de progresso ou retrocesso, mas com certeza de construção. Faz-se necessário criar novas estratégias para ampliar esse espaço.

Concluimos que, mesmo não existindo uma única concepção de proteção social não contributiva nos dois países, há preponderância da concepção de Estado Social Democrático de Direito. A partir dos anos 2000, a gestão dos governos de centro-esquerda e/ou democrático populares no governo central no Brasil e no Uruguai, passa a ter a perspectiva da defesa da democracia e da afirmação das responsabilidades do Estado em relação à proteção social, implementando uma concepção alargada de proteção social não contributiva.

Após a indicação desses aspectos, concluimos que tanto o Brasil, quanto o Uruguai, mesmo seguindo as orientações dos organismos multilaterais, implantam ações de combate à pobreza e ampliam a proteção social tendo como marco a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, no Brasil, e o *Plan de Equidad*, no Uruguai. Ainda que com a prevalência da concepção neoliberal de política social, conjugadas com políticas paliativas focalizadas no controle da pobreza, os países, através da ação de sujeitos do governo, ou da sociedade civil, como movimentos sociais, organizações da sociedade civil organizada, conselhos e outros, criam estratégias de resistência ao longo de sua trajetória sociohistórica, resultando em avanços no que tange à organização e ao formato da proteção social não contributiva. Dessa forma, os países implantam serviços, programas de proteção social não contributiva para atender algumas das demandas e segmentos sociais.

O Estado, em determinadas circunstâncias, pode atender mais as demandas advindas do trabalho do que do capital e desenvolver ações que não se restrinjam à coerção, sendo a proteção social uma delas, como vimos neste estudo. Essa afirmativa está em consonância com Gramsci e Poulantzas, pois seu aparato institucional tem capacidade de constituição social, para além de sua natureza coercitiva, repressora. O bloco de poder é composto de várias frações de classes. A partir dessa compreensão, a ação estatal não beneficia unicamente a classe burguesa, e as medidas protetivas podem, em curto e médio trazer avanços para a qualidade de vida da classe trabalhadora, mesmo que, em longo prazo, se convertam em

vantagens para a classe dominante, o que não significa que mesmo assim não sejam necessárias.

Ainda segundo os autores, o Estado é a unidade política das classes dominantes, isso se torna possível pela autonomia relativa e pelo grau de independência de sua infraestrutura econômica. Assim, pode organizar e unificar as classes dominantes e, em certa medida, decidir qual das frações de classe pode beneficiar com o atendimento de suas demandas, em que momento e em que grau de dedicação. Entretanto, essas decisões recebem influências das pressões da classe trabalhadora, de frações de classes ou de grupos menos influentes. Nesse sentido, o Estado é o espaço de disputa, o *locus* de interesses antagônicos.

Para garantir, na agenda dos governos, a necessidade da população e de grupos menos favorecidos, há que estabelecer novas estratégias que garantam a manutenção e a ampliação da proteção já construída. A pobreza existente é também a falta de acesso aos direitos sociais, e a proteção social não contributiva pode se constituir na forma de reconhecimento dos sujeitos e de ações que levem ao protagonismo e à unificação das lutas das classes subalternas<sup>136</sup>.

Nestes últimos anos, após 2015, no Brasil, ocorre o retorno da ofensiva neoliberal, e o desmonte das políticas sociais. O Congresso Nacional promulgou no dia 15-12-2016 a Emenda Constitucional Nº 95 que estabelece Teto de Gastos Públicos. Essa proposta foi encaminhada pelo governo de Michel Temer ao Legislativo com a justificativa da necessidade de equilíbrio das contas públicas, por meio de um rígido mecanismo de controle de gastos com despesas primárias. Esta emenda, congela o orçamento por 20 anos. Mesmo diante de inúmeras manifestações contrárias de segmentos da população e organizações da sociedade civil, foi aprovada. A partir de 2018, os gastos federais, só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Essa medida irá agravar a recessão e prejudicar principalmente os mais pobres, ao diminuir recursos para áreas como assistência social, educação e saúde.

Dessa forma, há um retrocesso em relação às políticas sociais, mais especificamente da assistência social, que já vem ao longo dos anos de 2016, 2017 e 2018 com atrasos nos repasses de recursos financeiros, do fundo nacional aos fundos municipais de assistência social. A proposta da Lei Orçamentária Anual da União prevê diminuição drástica do orçamento, que já vem sendo desmontado. Para 2019 havia uma previsão orçamentária de

---

<sup>136</sup> Termo usado por Maria Carmelita Yazbek em seu livro *Classes subalternas e assistência social*. 9.ed.rev. e ampl.- São Paulo: Cortez,2016.

61.136.288.081 bilhões, no Plano Plurianual da União, entretanto, esse orçamento teve corte de 50% de acordo com o Conselho Nacional de Assistência Social<sup>137</sup>. Esses cortes colocam em risco a Política de Assistência Social no Brasil.

O governo Temer, desde 2016, vem apresentando programas que estão contrários à perspectiva do SUAS, como exemplo temos o Programa Criança Feliz<sup>138</sup>. Este programa se propõe a atender uma faixa etária que precisa ser atendida pela política de educação, não caracterizando público prioritário da Assistência Social, além de não prever financiamento de caráter continuado. Por esses motivos, muitos municípios brasileiros não fizeram a adesão. Isso demonstra resistência à essa tentativa de desmonte da Política de Assistência Social, ao SUAS construído nos anos 2000.

A eleição realizada em 2018 não trás perspectiva de melhoras neste quadro. Para o segundo turno das eleições concorreram à presidência os candidatos Fernando Haddad do PT e Jair Bolsonaro do Partido Social Liberal – PSL, sendo eleito Jair Bolsonaro. Sua proposta de governo indica posicionamento contrário à democracia, e neste sentido muitos dos direitos já conquistados entram em risco.

Diante desta realidade, temos que reconstruir as estratégias de resistência, como, repensar a esquerda, rearticular os movimentos sociais, fomentar a abertura da universidade à esses movimentos e ações mais voltadas à sociedade, são algumas delas. Mais uma vez a dialética da história impõe aos sujeitos coletivos a criação de novas formas de resistência à cenários tão adversos. Como serão criadas tais resistências, é tarefa para um próximo percurso analítico.

---

<sup>137</sup> Resolução CNAS Nº 20, de 13 de setembro DE 2018, Solicita a recomposição da dotação orçamentária de 2018 e da proposta orçamentária para o exercício de 2019 para a Assistência Social.

<sup>138</sup> O Programa Criança Feliz objetiva dar condições à famílias com crianças entre zero e seis anos, para oferecer seu desenvolvimento integral. Por meio de visitas domiciliares às famílias participantes do Programa Bolsa Família, as equipes de visitantes do Programa Criança Feliz farão o acompanhamento e darão orientações importantes para fortalecer os vínculos familiares e comunitários e estimular o desenvolvimento infantil. Para mais informações, acessar <http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/o-que-e>.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Lúcio Flavio Rodrigues de. Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 689-710, dez. 2012.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996. p. 13-41.
- ALVES, Jolinda de Moraes. Assistência Social. In: FERNANDES, Rosa M. Castilho; HELLMANN, Aline (Org.). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. p. 22-25.
- AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2013.
- ARREGUI, Carola C.; BELFIORE WANDERLEY, M. A vulnerabilidade social é atributo da pobreza? *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 30, n. 97, p. 143-165, jan./mar. 2009.
- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- BACHELET, Michelle. **Social protection floor for a fair inclusive globalization**. Geneva: OIT, 2011. Available in: <[http://ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_165750/lang--en/index.htm](http://ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_165750/lang--en/index.htm)>. Access in: 1 jul. 2018.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1999/2000: no limiar do século XXI**. Washington, DC, 2000.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Livrarias, 1990.
- BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras Ed., 2000.
- BARAIBAR, Ximena. Lo que nos dejó el tempo: política asistencial e integracion social. *Revista de Políticas Públicas*, São Luis, v. 19, n.1, p. 133-144, jan./jun. 2015.
- BAZZINO, Rafael; COLLI, Martín; SAN MARTÍN, Santiago Zorrilla de. Los más infelices sean los más beneficiários: luces y sombras de la proximidad. In: CONGRESSO NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL, 12., Montevideo, 2017. **Anais...** Montevideo: CNTS, 2017.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- \_\_\_\_\_. O Serviço social e o MERCOSUL. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 35, n. 79, p. 173-196, set. 2004.
- \_\_\_\_\_. **Política social no capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006. (Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 2).

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003.

BENTURA, José Pablo. Los programas de transferencia de renda condicionadas como gestión neoliberal de La cuestión social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 117, p. 94-121, jan./mar. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n117/07.pdf>>. Acesso em: 1 jan. 2018.

BERNSTEIN, Henry. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. (Ed.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p.197-201.

BIRDSALL, Nancy; DE LA TORRE, Augusto; MENEZES, Rachel. **Washington contentious: economic policies for social equity in latin america**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace and Inter-American Dialogue, 2001. Disponível em: <<https://carnegieendowment.org/pdf/files/er.Contentious.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2017.

BOITO JUNIOR, Armando. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. **Crítica Marxista**, Campinas, n. 42, p.155-162, 2016. Disponível em: <[https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/dossie2017\\_03\\_03\\_10\\_57\\_34.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/dossie2017_03_03_10_57_34.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: FÓRUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 9, 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FGV, 2012. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16866>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BONVECCHI, Alejandro; JOHANNSEN, Julia; SCARTASCINI, Carlos (Ed.) **¿Quiénes deciden la política social?** Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015. Disponível em: <[https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7065/Quienes\\_deciden\\_la\\_politica\\_social\\_Economia\\_politica\\_de\\_programas\\_sociales\\_en\\_America\\_Latina.pdf;jsessionid=6DD612E4A007AA21E51B3FA75FA245CC?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7065/Quienes_deciden_la_politica_social_Economia_politica_de_programas_sociales_en_America_Latina.pdf;jsessionid=6DD612E4A007AA21E51B3FA75FA245CC?sequence=1)>. Acesso em: 1 out. 2017.

BORIS, Fausto. **História do Brasil**. 14. ed. São Paulo: EDUSP, 2012. 688p.

BORÓN, Atilio. El Estado y las reformas del Estado orientadas al mercado: los desempeños de la democracia em América Latina. In: KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEX, Luiz Eduardo (Org.). **América Latina: Estado e reforma numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 153-184.

\_\_\_\_\_. Os “novos leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo II: que estado para que democracias?** Petrópolis: Vozes, 1999. p. 7-67.

BOSCHETTI, Ivanete et. al. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. América Latina, Política Social e Pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? In: SALVADOR, Evilásio et al. (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. v.1, p. 31-58.

\_\_\_\_\_. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016. 192 p.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRAINLY. **O império colonial português**. Disponível em: <<https://brainly.com.br/tarefa/5815666>>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. A Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974. Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2 maio 1974.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Com alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n 1 a 6, pelas Emendas Constitucionais n 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo n 186/2008. Brasília: Senado federal, 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei Nº 525, de julho de 1938. Instaura o Conselho Nacional de Serviço Social, vinculado ao Ministério de Educação e Saúde. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 5 jul. 1938, Seção 1, p. 13384.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 jan. 1996.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 20.465, de 1º de outubro de 1931. Reforma a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 3 out. 1931, Seção 1, p. 15578.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 jun. 2007. Seção 1, p. 3

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 99.244, de 10 de maio de 1990. Vincula FLBA ao Ministério da Ação Social. Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_. Decreto Presidencial Nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei Nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 out. 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei Nº 593, de 27 de maio de 1969. Criação da Fundação Legião Brasileira de Assistência - FLBA, vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 maio 1969. Seção 1, p. 4521.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. **Os objetivos de desenvolvimento do milênio**. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/objetivos/>>. Acesso em: 1 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei Nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 7 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei 1923 de 24 de janeiro de 1923. Consolida a base do sistema previdenciário brasileiro, com a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias. Rio de Janeiro, 1923.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.513, de 1 de dezembro de 1964. Criação da FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 4 dez. 1964. Seção 1, p. 11081.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 jan. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 6.439, de 1º de setembro de 1977. Vincula FLBA ao Ministério da Previdência e Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2 set. 1977.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Capacitação para controle social nos municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família**: Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2005.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto Nº 5.722, de 13 de março de 2006. Promulga o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 14 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 8 dez. 1993.

\_\_\_\_\_. Resolução CNAS Nº 109 de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 nov. 2009. Seção 1, p. 82.

\_\_\_\_\_. Resolução CNAS Nº 130, de 15 de julho de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução CNAS Nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social - PNAS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 out. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 set. 2004. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1909200411.htm>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p.145-165, jul./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2016/311-Sintese-Teoria-Novo-Desenvolvimentista-CCF.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

BUCHELI, Marisa; CABELLA, Wanda. **El perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial**. Montevideo: Instituto Nacional de Encuestas, 1998. Disponível em: <[http://www.ine.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=0d5d2e5d-898c-49f6-8465-c3a5b606a284&groupId=10181](http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=0d5d2e5d-898c-49f6-8465-c3a5b606a284&groupId=10181)>. Acesso em: 5 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Perfil demográfico y socioeconômico de La población uruguaya según su ascendência racial**: encuesta nacional de hogares. Montevideo: INE, 2006. (Informe temático). Disponível em: <[http://www.ine.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=0d5d2e5d-898c-49f6-8465-c3a5b606a284&groupId=10181](http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=0d5d2e5d-898c-49f6-8465-c3a5b606a284&groupId=10181)>. Acesso em: 2 out. 2018.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lúcia; YAZBEK, Maria Carmelita (Org.). **Desigualdade e a questão social**. 4. ed. São Paulo: EDUC, 2013. p. 17-50.

\_\_\_\_\_. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. As transformações da questão social. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lúcia; YAZBEK, Maria Carmelita (Org.). **Desigualdade e a questão social**. 4. ed. São Paulo: EDUC, 2013. 235-272.

CASTELO, Rodrigo. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.) **Desenvolvimentismo e construção hegemônica**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez 2012 b. p. 46-77.

\_\_\_\_\_. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n 112. p. 613-636, out./dez. 2012a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/02.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2018.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1992.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; FOWLER, Marcos Bittencourt. **LOAS**: Lei Orgânica da Assistência Social anotada. São Paulo: Veras, 1999. (Série Núcleos de Pesquisa: 4).

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama social da América Latina**. Santiago: Nações Unidas, 2014. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37706/1/S1420848\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37706/1/S1420848_pt.pdf)>. Acesso em: 02 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Panorama Social de América Latina**. Santiago: Nações Unidas, 2016. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41738/1/S1700509\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41738/1/S1700509_pt.pdf)>. Acesso em: 02 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad**. Montevideo: Nações Unidas, 2006. 193 p. Disponible en: <[https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39245/Proteccion\\_social\\_de\\_cara\\_al\\_futuro.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39245/Proteccion_social_de_cara_al_futuro.pdf)>. Acesso em: 2 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Panorama Social da América Latina**. Santiago: Nações Unidas, 2011. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1238/2011-820-PSP-Sintese-Lanzamiento\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1238/2011-820-PSP-Sintese-Lanzamiento_es.pdf)>. Acesso em: 2 out. 2018.

CONSTITUIÇÕES Dos Países Do Mercosul 1996-2000: textos Constitucionais Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10092>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

CORREA FREITAS, Rubens. **Derecho Constitucional Contemporáneo**. 3.ed. Montevideo: Fundacion de Cultura Universitaria, 2009.

COSTA, Lucia Cortes da. A proteção social nos países do MERCOSUL. In: CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES, 1., 2012, Niterói. **Anais...** Niterói: ANINTER-SH, 2012.p. 1-20. Disponível em: <<http://studylibpt.com/doc/4495811/a-prote%C3%A7%C3%A3o-social-nos-pa%C3%ADses-do-mercosu>>. Acesso em: 24 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Integração regional e mudanças no estado de bem-estar: reflexões sobre a União Europeia e o Mercosul. In: COSTA, Lucia Cortes da; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA Vini Rabassa da (Org.). **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013. p. 61-111.

\_\_\_\_\_. O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro. **Pesquisa & debate**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 49-79, 2000. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/viewFile/11922/8632>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

COSTA, Lucia Cortes da; CERVI, Emerson Urizzi; MANDALAZZO, Silvana Souza Netto. Democracia e proteção social: possibilidades e contradições no Mercosul. In: LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia (Org.). **Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas**. São Paulo: Veras, 2010. p. 87-108. (Coleção Coletâneas)

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: \_\_\_\_\_. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. p. 205-218. Disponível em:

<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/concepcao\\_gestao\\_protecaosocial.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2018.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

CUSTODIO PALLARÉS, Lorena. **Cómo abordar la extrema pobreza desde la política social: revisión del caso uruguayo.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2016. 21 p. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/pobreza/20160307034933/Custodio.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2018.

De MARTINO, Mónica; ORTEGA, Elizabeth; LEMA, Silvia. Tendencias actuales en el patrón de protección social calor-oscuros em la era Progresista. In: MENDES, Jussara M. R. et al. (Org.). **MERCOSUL em múltiplas perspectivas: fronteiras, direitos e proteção social.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007. p. 216-245.

DEL VALLE, Alejandro Hugo. Protección social y transformaciones de las políticas sociales en Argentina. In: COSTA, Lucia Cortes da; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da. (Org.). **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI.** Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013. p. 175-218. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/92448924-A-politica-social-na-america-do-sul.html>>. Acesso em: 02 out. 2018.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistema de Proteção Social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco Aurélio de (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil.** Campinas: IE/UNICAMP, 1998. p. 9-29.

DIAS, Miriam Thaís Guterres. Planejamento na Assistência Social. In: FERNANDES, Rosa Maria. C.; HELLMANN, Aline (Org.). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil.** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. p. 191-195. Disponível em: <[https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_70.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_70.pdf)>. Acesso em: 02 out. 2018.

DONGHI, Tulio Halperin. **História da América Latina.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

DRAIBE, Sonia Miriam. **Proteção social e desenvolvimento humano na América Latina: as políticas sociais de nova geração.** Campinas: Unicamp, 1996.

\_\_\_\_\_. Proteção Social. In: DI GIOVANNI Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de políticas públicas.** 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2015. p. 488-492.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** Tradução José Silveira Paes. São Paulo: Global, 1986.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, Sep. 1991. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451991000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006)>. Acesso em: 3 out. 2018.

FALEIROS, Vicente de Paula. Serviço Social: trajetórias e estratégias. **Revista Intervenção Social**, Lisboa, n. 9, p. 9-19, mar. 1994. Disponível em: <<http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/is/article/view/1322/1431>>. Acesso em: 3 out. 2018.

FARIA, Ricardo de Moura; MARQUES, Adhemar Martins. **Nova História: 2 grau e vestibulares**. Belo Horizonte: Ed Lê, 1982.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. (Didática, 1)

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

FERNANDES, Rosa Maria C.; HELLMANN, Aline (Org.). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 8. ed. Curitiba: Ed. Positivo. 2010.

FERREIRA, Siddharta Legale. **Estado social e democrático de direito: história, direitos fundamentais e separação dos poderes**. 2009. Disponível em: <[http://www.cspb.org.br/docs\\_concursos2009/monografiasiddharta.pdf](http://www.cspb.org.br/docs_concursos2009/monografiasiddharta.pdf)>. Acesso em: 7 nov. 2017.

FILGUEIRA, Fernando. Um Estado social centenário: el crecimiento hasta em límite del estado bathista. In: FILGUEIRA, Carlos; FILGUEIRA, Fernando. **El largo adios al país modelo: políticas sociales y pobreza en el Uruguay**. Montevideo: Arca S.R.L., 1994. p. 11-100.

FLEURY TEIXEIRA, Sonia Maria. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FLORA, Peter; HEIDENHEIMER, Arnold. The historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State. In: \_\_\_\_\_. The development of Welfare State in Europe and America. London: Transaction Books, 1987. p. 5-34.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8219/72060100752.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 3 out. 2018.

FRANZONI, J.M. Regimenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerários regionales. **Revista Centro-Americano de Ciências Sociales**, Costa Rica, v. 2, n. 2, p. 41-77, Dec. 2005. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan028373.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2018.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia Das Letras, 2000.

- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/03.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2018.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. v. 3.
- \_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere**. 2. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 2.
- GRUPO DEL BANCO MUNDIAL. **La colaboración en la transformación del desarrollo: nuevos enfoques para formular estrategias de lucha contra la pobreza que los países consideren como propias**. Mar 2000. Disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/prsp/pdf/esl/prspbproc.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2017.
- GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel: as concepções de estado em Marx, Engels, Lenin e Gramsci**. Tradução de Dario Dalari. 8. ed. São Paulo: L&PM, 1987.
- HARVEY, David. **Os limites do capital**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.
- HELLER, Agnes. **O cotidiano e a História**. Rio de Janeiro. Paz & Terra, 1970.
- HOLZMANN, Robert; JØRGENSEN, Steen. **Manejo social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá**. Washington: Banco Mundial. 2000. (Documento de trabajo; n. 6). Disponible: <[siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0006Spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0006Spanish.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2017.
- IAMAMOTO, Marilda V.; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 1991.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. **Censos 2011**. Montevideo, 2012. Disponível em: <<http://www.ine.gub.uy/web/guest/censos-2011>>. Acesso em: 5 jun. 2018
- JACCORD, Luciana. **Proteção social no Brasil: debates e desafios**. In: \_\_\_\_\_. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, 2009. p. 57-86. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/041.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2018.
- KATZ, Claudio. ¿Qué es el neodesarrollismo? una visión crítica: Argentina y Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n 122, p. 224-249, abr./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n122/0101-6628-sssoc-122-0224.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. Los atolladeros de la economía latinoamericana. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 711-728, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/06.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2018.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume, 2000.

KEYNES, John M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mario R. da Cruz. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Serie os Economistas).

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LAFER, Celso. **O sistema político brasileiro**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

LANZARO, Jorge. Os partidos uruguaios: a transição na transição. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 2, p. 46-72, out. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v9n2/v9n2a03.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2018.

LAURELL, Asa C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. 2. ed. São Paulo, 1997.

LEITE, Maria do Carmo Santiago. Sistemas de governo Brasil – Uruguai. **Intellectus**, Jaguariúna, v. 6, n. 13, p. 26-47. jan./mar. 2011. Disponível em: <<http://www.revistaintellectus.com.br/DownloadArtigo.ashx?codigo=142>> . Acesso em: 16 maio 2007.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O estado e a revolução**. São Paulo: Hucitec, 1983.

LIMA, Valéria Ferreira dos Santos; REIS, Carlos Nelson dos; ARREGUI, Carola C. TRIPIANA, Jorge. Contextualização socioeconômica e política dos PTRC na América Latina e Caribe. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Org.). **Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014. p. 37-84.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 87, out. 2006.

LOWY, Michael. Teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Actuel Marx**, Paris, n. 18, p. 73–80, out. 1995. Disponível em: <<http://www.afoiceemartelo.com.br/posfsa/Autores/Lowy,%20Michael/a%20teoria%20do%20desenvolvimento%20desigual%20e%20combinado.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

LUKÁCS, Georg. Para uma Crítica Marxista da Sociologia. In: \_\_\_\_\_. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1981. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou Revolução?** São Paulo: Expressão Popular, 2007.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. Tradução de Carlos Andrade Silveira Matos, Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARANHÃO, César Henrique. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção hegemônica: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 78-104.

MARIANO, Silvana Aparecido; CARLOTO, Cassia Maria. Efeitos diferenciais do programa Bolsa Família entre as mulheres negras. In: MARIANO, Silvana Aparecido; CARLOTO, Cassia Maria; Elaine Galvão (Org.). **Gestão de políticas públicas com perspectiva de gênero: uma experiência de formação de gestores locais**. Londrina: [S.n.], 2014. p. 89-101.

MARIATTI, Alejandro. Los procesos de despolitización em la nueva protección social, como devenir que irrumpe em el desempeño profesional. In: CONGRESSO NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL, 7., 2017, Montevideo. **Anais...** Montevideo: Trabajo Social, 2017. p. 85-97. Disponível em: <[http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/5/2018/04/Libro\\_XII-Congreso-Nacional-TS.pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/5/2018/04/Libro_XII-Congreso-Nacional-TS.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2018.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2013. Livro I: o processo de produção do capital.

\_\_\_\_\_. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858 esboços da crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. **A ideologia alemã**. Tradução de Rubens Enderle, Nélcio Schneider e Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007. Tradução de: Die deutsche Ideologie.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. **Manifesto Comunista**. Tradução de Álvaro Pina e Ivana Jinkings. São Paulo: Boitempo, 2010.

MAURIEL, Ana Paula O. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade**. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2008. Disponível em: <[http://www.repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281025/1/Mauriell\\_AnaPaulaOrnellas\\_D.pdf](http://www.repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281025/1/Mauriell_AnaPaulaOrnellas_D.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Combate à pobreza na América Latina: impasses teóricos e ideológicos na política social contemporânea. **Revista Serviço Social**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 47-78, 2006.

MENDONÇA, Ana Maria Ávila. **Estado e direitos sociais no Brasil: entre a modernidade e o retrocesso**. Maceió: Edufal, 2009.

MERCOSUL. **Tratados, protocolos e acordos**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2648/3/innova.front/tratados-protocolos-e-acordos>>. Acesso em: 20 set. 2018.

MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006. (Coleção Previdência Social. Série traduções; v. 23).

MESTRINER, Maria Luiza. A intrincada relação histórica entre a assistência social e a filantropia no Brasil. In: PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosangela Dias de Oliveira da; STUCHI, Carolina Gabas. (Org.). **Assistência Social e Filantropia: cenários contemporâneos: inclui a lei 12.435 de 2011, que altera a LOAS**. STUCHI. São Paulo: Veras Editora, 2012. (Coleção coletâneas).

MIDAGLIA, Carmen. **Consultoría oit: coordinación interinstitucional y piso de protección social en Uruguay: informe final**. Montevideo. 2013. Disponível em: <[http://dedicaciontotal.udelar.edu.uy/adjuntos/produccion/695\\_academicas\\_\\_academicaarchivo.pdf](http://dedicaciontotal.udelar.edu.uy/adjuntos/produccion/695_academicas__academicaarchivo.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2018.

MIDAGLIA, Carmen; ANTÍA, Florencia; CASTILLO, Marcelo; FUENTES, Guillermo. La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 22, n.2, p. 171- 194, 2013. Disponível em: <[http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/7\\_Ant%C3%ADa\\_Castillo\\_Fuentes\\_Midaglia.pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/7_Ant%C3%ADa_Castillo_Fuentes_Midaglia.pdf)>. Acesso em: 03 out. 2018.

MINAYO, M. C. **Pesquisa social teoria, método e criatividade**. 22. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. 80 p.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família e políticas sociais. In: M. A. SALES, M. C. de MATOS, M. C. LEAL, (Org.) **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 43-59.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24. ed., São Paulo: Atlas, 2009.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

NOGUEIRA, Marco Aurelio. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS A **Agenda 2030**. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/>>. Acesso em: 1 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Momento de ação global para as pessoas e o planeta**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 20 set. 2018.

ORTUSO, Alessandro; DI GIOVANI, Geraldo. Política Social. In: DI GIOVANI Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurelio. **Dicionário de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2015.

PAES-SOUSA, Rômulo. Proteção Social. In. FERNANDES, Rosa M. C.; HELLMANN, Aline (Org.). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. p. 226-229.

PASE, Hemerson Luiz; CORBO, Claudio. As políticas públicas de transferência direta de renda na América Latina: uma análise de política comparada. **JURIS**, Rio Grande, v. 24, p. 265-289, 2015.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 17).

PAULA, Renato Francisco dos Santos. **Estado capitalista e serviço social: o neodesenvolvimentismo em questão**. Campinas: Papel Social, 2016.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes**. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, Potyara; PEREIRA, Camila. Desigualdades persistentes e violações sociais ampliadas. **Serviço Social**, Brasília, v. 16, n. 34, p. 13-29, jan./jun. 2014.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: MIONE, Apolinário; MATOS, Maurilio Castro de Leal, Maria Cristina (Org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008b. p. 25-42.

\_\_\_\_\_. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008a.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P.; SIQUEIRA, Marcos César Alves. Política social e direitos humanos sob o jugo imperial dos Estados Unidos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 119, p. 446-467, jul./set. 2014.

PIMENTEL, Edilene. **Uma “Nova questão social”?** raízes materiais e humano – sociais do pauperismo de ontem e de hoje. 2. ed. São Paulo: Instituto Luckács, 2012.

POLANY, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Tradução de Rita Lima. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

\_\_\_\_\_. **Poder político e classes sociais**. Tradução de Francisco Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

PRADO, Maria Ligia; PELLEGRINO, Gabriela. **História da América Latina**. São Paulo: Contexto, 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Síntese Relatório do Desenvolvimento Humano 2015: o trabalho como motor do desenvolvimento humano**. New York, 2015.

RAICHELIS, Raquel. Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 606-635, out./dez. 2013.

ROSANVALLON, Pierre. **La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia**. Buenos Aires: Manantial, 2007.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SALES, Robson. **Taxa de desemprego fica em 13,3% no trimestre até maio, mostra IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5022486/taxa-de-desemprego-fica-em-133-no-trimestre-ate-maio-mostra-ibge>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

SAN MARTÍN, Santiago Zorrilla de. **Comentarios al margen: focalización e intervención social en el Uruguay: el caso de la Oficina de Derivaciones del Ministerio de Desarrollo Social**. 2017 Tesis (Maestría en Trabajo Social) - Universidad de la República, Montevideo, 2017.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. **As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento**. 2010. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

SANTOS, Josiane Soares. **Questão Social: particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012. (Coleção biblioteca básica de serviço social; v. 6).

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SICSÚ, João. **Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. São Paulo. Manole, 2005.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização**. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelita; COUTO, Berenice Rojas. Pobreza como categoria teórica e análise das matrizes que fundamentam o desenho e implementação dos PTRC. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva (Coord.). **O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina: estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai**. – São Paulo: Cortez, 2016. p. 91-118.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Caracterização e problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva. (Org.). **Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014. v. 1, p. 85-234.

SILVA, Ricardo Gonçalves da. **Do welfare ao workfar, ou, Da política social Keynesiana/Fordista à política social Schumpeteriana/ Pós-Fordista**. 2011. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011..

SIMIONATTO, Ivete; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. As demandas de pesquisas sobre proteção social no Mercosul: exigências para o Serviço Social. **Kátalysis**, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 200-208, jul./dez. 2006.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influencia no serviço social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SIMIONATTO, Ivete; NOGUEIRA, Vera Maria Nogueira (Org.). **Dilemas do MERCOSUL: reforma do Estado, direito à saúde e perspectivas da agenda social**. Florianópolis: Lagoa Ed., 2004.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos**. São Paulo: Cortez, 2013.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SOTO, Silvia Fernández; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada; TRIPIANA, Jorge Daniel. Transformações do sistema de proteção social no contexto latino-americano e antecedentes políticos e institucionais dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). In: SILVA, Maria Ozanira da Silva (Coord.). **O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina: estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai**. São Paulo: Cortez, 2016. p. 47-89.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Assistencialismo. In: DI GIOVANI Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2015. p. 11-20.

\_\_\_\_\_. Desafios do sistema de proteção social. In: STUCHI; Carolina G., PAULA, Renato F. dos Santos; PAZ, Rosângela D.O da. (Org.). **Assistência Social e Filantropia: cenários contemporâneos: inclui a lei 12.435 de 2011, que altera a LOAS**. São Paulo: Veras, 2012. p. 21-38.

\_\_\_\_\_. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009, v. 1, p. 13-53.

\_\_\_\_\_. Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., Lisboa, Ptl, 2002. **Anais...** Lisboa: CLAD, 2002.

\_\_\_\_\_. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Kátalysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104 – 115, jan./jun. 2011.

STEIN, Rosa Helena. Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais. **Serviço Social**, Brasília, n. 18, p. 79-125, jan./jun. 2006.

TAIAR, Estevão. TAIAR, Estevão. Número de lares chefiados por mulheres sobe de 23% para 40% em 20 anos. **Valor Econômico**, São Paulo, 6 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4889492/numero-de-lares-chefiados-por-mulheres-sobe-de-23-para-40-em-20-anos>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

TESOURO NACIONAL. **Gasto Social do Governo Central: 2002 a 2015**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>>. Acesso em: 1 jul. 2018.

THERBORN, Goran. Los retos del Estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones de cambio. In: BUSTILLO, Rafael M. **Crisis y futuro del Estado de Bienestar**. Madrid: Alianza Editorial, 1989. p. 81-100.

TITMUSS, Richard. **Política Social**. Madrid: Editorial Ariel, 1981.

TOLEDO, Alex Fabiano de. **A categoria classes e grupos subalternos de Antonio Gramsci e sua teorização pelo serviço Social brasileiro**. 2013. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2013.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. In. LAURELL, Asa C. (Org). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 59-73.

TRADING ECONOMICS. **Uruguai**: taxa de desemprego. Disponível em: <<https://pt.tradingeconomics.com/uruguay/unemployment-rate>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2014 Team**. New York, 2017. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-en.pdf>>, acesso 04 de setembro de 2017.

URUGUAY. Consejo Nacional de Políticas Sociales. **La reforma social**: hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay. Montevideo, 2011.

\_\_\_\_\_. Constitución (1967). **Constitución Política de la República Oriental del Uruguay de 1967**. Incluye reformas plebiscitadas el 26 de Noviembre de 1989; 26 de Noviembre de 1994; 8 de Diciembre de 1996 y 31 de Octubre de 2004. Actualizada hasta la reforma del 31 de Octubre de 2004. Montevideo, 2004. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18653>>. Acesso em: 16 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **De la equidad hacia la igualdad**: las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010 – 2014. Montevideo, 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Ley n. 15.084, de 28 de noviembre de 1980. Se establecen las prestaciones que servira a los beneficiarios. Montevideo, 1980. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley15084.htm>>. Acesso em: 16 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Ley n. 10.449, de 12 de noviembre de 1943. Se instituye el régimen, con existencia de cajas de compensación, y se articulan normas conexas. Montevideo, 1943. Disponível em: <[www.parlamento.gub.uy/leyes/ley10449.htm](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley10449.htm)>. Acesso em: 16 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Ley n. 17.775, de 20 de mayo de 2004. Prevención de la contaminación por plomo. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17775&Anchor=>>>. Acesso em: 16 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Ley n. 17.869, de 20 de mayo de 2005. Plan de Atención de la Emergencia Social y Programa de Ingreso Ciudadano. Montevideo, 2005. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17869&Anchor=>>>. Acesso em: 16 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Ley n. 18.227, de 22 de diciembre de 2007. Asignaciones familiares. Montevideo, 2007. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18227&Anchor=>>>. Acesso em: 16 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Ley n.17.139, de 16 de julio de 1999. Extensión de la prestación prevista em el artículo 2º del Decreto-ley n. 15.084. Montevideo, 1999. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17139&Anchor=>>>. Acesso em: 16 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Desarrollo Social. **Gasto público social**: estimación del gasto público social por edad y sexo: 2005-2013. Montevideo, Abr. 2015. Disponível em: <<http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/86905/1/informe-perfil-edad-y-sexo-gps--version-agosto-2017.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Desarrollo Social. **Plan de Atención Nacional de Emergencia Social**: (PANES 2005-2007). Montevideo, 20 mayo de 2005. Disponível em: <<http://www.mides.gub.uy/>>. Acesso em: 16 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Presidencia de la República. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. **Plan de Equidad**. Uruguay, 2008. Disponível em: <[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2017.

VALENCIA, Adrián Sotelo. **Teoria da dependência e desenvolvimento do Capitalismo na América Latina**. Londrina: Praxis, 2008.

VECINDAY, Maria Laura. La “inversión de la deuda” en las políticas de asistencia: “debt investment” in aid policies. **Revista de Políticas Públicas**, São Luiz, v. 20, n. 2, p. 825-840, 2016. Disponível em: <[www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/.../4004](http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/.../4004)>. Acesso em: 15 out. 2017.

VECINDAY, Maria Laura. La reconfiguración del campo asistencial: el caso del plan de equidad de Uruguay. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 700-724, out./dez. 2013.

\_\_\_\_\_. La reingeniería de la política asistencial em el Uruguay “progresista” y sus repercusiones para el Trabajo Social. In. *Trasformaciones Sociales Protección Social y Trabajo Social*. XII Congresso Nacional de Trabajo Social. Montevideo, 2017.

VECINDAY, Maria Laura; PÉREZ, Leticia. De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales. **Revista Fronteras**, Montevideo, n 9, p. 91-103, Mar. 2016.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

\_\_\_\_\_. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 120-134, 1997.

VIEIRA, Evaldo. **A República Brasileira 1951-2010**: de Getúlio a Lula. São Paulo: Cortez, 2015.

\_\_\_\_\_. **Os direitos e a política social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

WEGNER, Ana Claudia Wegner. O Sistema de integração da previdência social nos países incluídos no Mercosul. **Juridico Certo**, 4 nov. 2014. Disponível em: <https://juridicocerto.com/p/anacwegner/artigos/o-sistema-de-integracao-da-previdencia-social-nos-paises-incluidos-no-mercosul-917>. Acesso em: 24 maio 2017

WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, John (Comp.). **Latin American adjustment**: how much has happened? Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1990. Disponível em: <<https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>>. Acesso em: 23 out. 2017.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita; PAULA, Renato Francisco dos Santos. A gestão pública social no contexto dos fundamentos da formação do Estado Moderno e o SUAS. In. PAULA, Renato Francisco dos Santos (Org.) **Gestão Pública e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**: fundamentos para gestão. São Paulo: Livrus Negócios Editoriais, 2013. v. 1, p. 91-126.

**APÊNDICE**

No projeto inicial, com o intuito de compreender as ações implementadas pelos governos dos países do arco sul do MERCOSUL, estabelecemos como objeto de estudo a proteção social não contributiva da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai. Os quatro países foram escolhidos por situarem-se na faixa de fronteira circunvizinha à região sul do Brasil. Esse recorte para o estudo foi realizado tendo como critérios a proximidade regional dos países, e o conhecimento da realidade das cidades e regiões de fronteiras geográficas com nosso país.

Contudo, durante o exame de qualificação, a banca examinadora considerou a quantidade de países e sugeriu que a análise fosse delimitada a dois países para que o estudo fosse mais aprofundado. A partir das considerações da banca, delimitamos o estudo a Brasil e Uruguai, com critérios e procedimentos metodológicos da pesquisa que serão apresentados na sequência. Antes, porém, consideramos importante explicitar toda a análise realizada *a priori*, apresentando a metodologia e os resultados da pesquisa inicial que caracterizou a proteção social nos quatro países, a fim de demonstrar o caminho analítico que nos levou a delimitar o estudo aos dois países. Assim sendo, optamos por apresentar, na forma de apêndices, as características da proteção social nos quatro países estudados inicialmente, a fim de que não se percam os dados que poderão ser utilizados em pesquisas futuras e como meio de problematização do objeto de estudo desta tese.

Inicialmente, realizamos a coleta dos dados dos quatro países através de fontes de pesquisa documental de arquivos públicos, documentos e legislações. Para o acesso às fontes documentais, foram acessadas as páginas oficiais dos Ministérios de Desenvolvimento Social de cada país<sup>139</sup>, sendo: Ministério do Desenvolvimento Social - MDS da Argentina, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS do Brasil, Secretaria de Ação Social - SAS do Paraguai e Ministério do Desenvolvimento Social - MIDES do Uruguai, com o objetivo de conhecer e analisar os serviços existentes na atualidade. Fomos acompanhando as páginas desde o ano de 2015, contudo recortamos para a pesquisa o ano de 2017 por ser mais atual. Constatamos que nesses anos as páginas foram atualizadas,

---

<sup>139</sup> A pesquisa foi feita nas páginas oficiais dos quatro países, e a coleta de dados foi realizada nos meses de junho e julho de 2017. O instrumento da coleta de dados dos países foi idêntico aos quadros 3 e 4 no Capítulo 4, que trazem na íntegra os serviços do Brasil e Uruguai. A partir deles foram compostos os quadros constantes na introdução.

modernizadas e, no caso da página brasileira, foram mantidas as mesmas informações do governo passado<sup>140</sup>, com data de publicação de 22/06/2015.

Também foram utilizadas fontes estatísticas, com a intenção de obter dados que pudessem complementar nossas análises e compreensões sobre o objeto investigado. Foram utilizados, ainda, documentos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL e Banco Mundial - BM.

Em relação à escolha metodológica para a análise das informações coletadas, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, a qual permite a confirmação ou não de um pressuposto realizado antes da pesquisa, ou ainda poderão ser encontradas respostas às perguntas elaboradas anteriormente à realização da pesquisa. O período de coleta desses dados também foi o ano de 2017.

Além da pesquisa documental, realizamos contatos com profissionais/professores dos três países, Argentina, Paraguai e Uruguai durante o ano de 2017, que contribuiriam com o envio de material para a composição deste estudo, além de troca de informações, via correio eletrônico, para esclarecimento de questões específicas a suas realidades. Em relação aos dados do Brasil, os contatos não seriam necessários por conhecermos a realidade e termos disponíveis referências bibliográficas suficientes para a realização da pesquisa.

Da Argentina, tivemos o apoio das professoras Gala Diaz Langou, que é Diretora do Programa de Proteção Social do Centro de Implementação de Políticas Públicas para a Equidade e o Crescimento - CIPPEC<sup>141</sup>, e da *Licenciada em Trabajo Social, Ayelen Dutruel, docente da Universidad Nacional del Litoral e docente da Universidad Nacional de Entre Ríos*.

Do Paraguai tivemos apoio da Professora Stella Mary Garcia, *Licenciada en Trabajo Social, Profesora de Trabajo Social en la Universidad Nacional de Asunción*. Efetuamos contato com a *Asociación de Profesionales de Trabajo Social del Paraguay*, mas tivemos dificuldades com a resposta.

---

<sup>140</sup> Houve mudança do governo brasileiro em 12-05-2016, com afastamento de 180 dias e abertura de processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Nessa data, seu vice Michel Temer assume a presidência. Em 31-08-2016 se consuma o golpe, quando o Senado por 61 votos, a 20 derruba a presidente Dilma por crimes de responsabilidade na conduta financeira do governo.

<sup>141</sup> A Universidade Estadual de Londrina, através do Programa de Pós Graduação de Serviço Social firmou convênio de cooperação técnica e acadêmica com o CIPPEC em 2016.

Do Uruguai, recebemos o apoio das professoras Maria Laura Vecinday Garrido e Ximena Baráibar Ribeiro, ambas do *Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República – UDELAR*.

A partir do levantamento das informações referentes a cada país, foram criados quadros, apresentadas nos apêndices, que foram assim organizadas: Inicialmente com as políticas, programas ou serviços de cada país<sup>142</sup>, que os denomina de forma diferenciada: Programas Sociais de acordo com as áreas temáticas ou políticas sociais apresentadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social da Argentina - MDS; Serviços e Programas apresentados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil- MDS; Programas Sociais apresentados pelo Ministério de Ação Social do Paraguai- SAS; Planos e Programas Sociais apresentados pelo Ministério de Desenvolvimento Social – MIDES do Uruguai.

A partir da pesquisa realizada nos documentos publicados na Internet, elaboramos quadros com a síntese dos principais aspectos da proteção social não contributiva, levantados através da análise das políticas e dos programas ofertados em cada um dos países estudados. Assim, os programas foram agrupados por aspectos similares de gestão. O objetivo dessa elaboração foi visualizar as características identificadas como comuns, além de mostrar as especificidades de cada um. Apresentamos alguns dos elementos, bem como as principais conclusões que identificamos a partir da análise dos quatro países visando fundamentar a problematização do objeto.

O elemento a destacar é em relação à regulamentação da proteção social não contributiva nos países: a relação entre direitos, políticas implementadas efetivamente e sua previsão legal é fundamental para definir o modelo e a concepção (mesmo que parcial) de proteção social não contributiva que o país segue. Os marcos regulatórios e institucionais são medulares e se materializam nas políticas sociais, programas e serviços ofertados a população. Temos clareza de que a legislação por si só não garante direitos. Entretanto, a diretriz jurídica é fundamental para minimamente imprimir a direção das ações propostas. A seguir avaliamos, resumidamente, os marcos regulatórios dos países.

Na Argentina, Paraguai e no Uruguai, a Constituição não regula diretamente a proteção social não contributiva. Na Argentina, existem as constituições provinciais, legislações específicas e normas gerais expedidas pelo Ministério, como decretos e

---

<sup>142</sup> Mantivemos a nomenclatura utilizada por cada país.

resoluções. O mesmo ocorre no Paraguai e no Uruguai. De forma geral, as constituições preveem ações de direitos humanos, estabelecendo que o Estado deve garantir bem-estar geral à população, contudo não fica claro como isso será materializado.

As constituições dos países estabelecem o que deve ser regulado por lei específica e que os Ministérios afins deverão estipular em legislações e normativas seus programas e ações, não inseridos diretamente na Constituição.

Outro aspecto importante identificado é que estabelecem as áreas como a previdência, saúde, educação, habitação, alimentação e nutrição, trabalho, que conformam a proteção social. A proteção social não contributiva fica subentendida de alguma maneira, mas não é especificada como pertencente à proteção social nas cartas magnas. Apontam o público alvo a ser atendido, sendo pessoas com deficiência, idosos, crianças, adolescentes, indígenas. Nos três países estudados, a proteção social tem caráter de política pública, um pouco diferenciada das demais políticas, como a saúde, e a educação. Ela é ofertada, em forma de plano, programas, serviços, projetos, benefícios.

Compreendemos que a Constituição ordena as condutas através da norma, formando o sistema jurídico, estabelece a forma de como o Estado deve agir, portanto apresenta um modelo de Estado e de sociedade. Se a proteção social não contributiva não está contemplada, não é entendida como prioridade pelos governos.

No caso do Brasil, a Constituição Federal difere totalmente das dos outros países estudados. Há previsão específica sobre a proteção social não contributiva em vários artigos. Estão estabelecidos objetivos, diretrizes e questões relacionadas a seu financiamento. Dessa forma, ela é estabelecida como uma política pública de dever do Estado e direito dos cidadãos, materializada como um sistema.

Entendemos como fundamental a Carta Magna de um país legislar sobre as políticas públicas, principalmente a de proteção social não contributiva. O fato de estar regulada garante direitos, inicialmente, de forma jurídica e político-institucional e, na sequência, de acordo com a capacidade de pressão e organização da sociedade, de forma concretizada em serviços para a população. As políticas sociais são campo e resultados de disputas. No caso brasileiro, foi conquista, fruto de mobilização e luta da população, materializando o Estado também como um espaço efetivo de disputas.

Outros elementos estudados *a priori* encontram-se no quadro 5, apresenta uma síntese quanto à estrutura, à capacidade de gestão dos municípios/províncias/departamentos e de descentralização das políticas, aos programas da proteção social não contributiva nos países. Esse agrupamento foi definido a partir da compreensão de que políticas públicas, planos, programas, projetos, serviços e benefícios seguem necessariamente uma direção teórica e ideopolítica, além de haver uma clara distinção entre os mesmos.

Percebemos, através da descrição dos serviços e programas, uma organização mais ampla no que se refere à organização dos serviços no Brasil, que estabelece a proteção social não contributiva como uma política pública com o Sistema Único de Assistência Social. Na sequência, vem o Uruguai com o *Plan de Equidad*, que tem como proposta a articulação dos serviços e programas com outras áreas e ministérios. A Argentina apareceu em terceiro lugar, com oferta de programas sociais nacionais, e também, de forma autônoma, as províncias que oferecem de acordo com sua legislação (provincial). Ainda há fragmentação institucional. Mesmo com tentativas de articulação das políticas de proteção social, cada qual tem seus programas. Já o Paraguai apresenta uma organização muito diferenciada em relação aos demais países, ofertando programas de transferência de renda nacional e, de forma dispersa e autônoma, algumas instituições em alguns dos departamentos e municípios. Não há nesse país organização por níveis de proteção. A organização foca a área temática, principalmente a de transferência de renda, sendo os programas ainda muito centralizados na capital.

O Quadro 6 apresenta a síntese dos tipos de serviços específicos da proteção social não contributiva em cada um dos países.

APÊNDICE 1 – Quadro 5. Síntese sobre a Estrutura, Capacidade de Gestão dos Municípios/Províncias/Departamentos e Descentralização das Políticas e Programas da Proteção Social não Contributiva nos países

Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Há oferta de programas sociais nacionais e de forma autônoma entre o estado nacional e as províncias, de acordo com sua legislação (provincial).	Há um Sistema Único de Assistência Social – SUAS articulado em todo o território nacional. É um sistema descentralizado e participativo, articulado e equilibrado entre gestão, financiamento e controle social. Além de ser pactuado entre a União os estados e municípios.	Há oferta de programas de transferência de renda nacionais e de forma dispersa e autônoma algumas instituições não públicas em alguns dos departamentos e municípios ofertam programas e projetos.	Há um “Plan de Equidad” de caráter nacional, com serviços e programas articulados com outros ministérios e políticas sociais.
As políticas e programas são organizados por áreas temáticas.	Os serviços e programa são organizados por níveis de proteção.	Os programas são ofertados com foco em público prioritário e transferência de renda. Não há organização por área temática.	As políticas e serviços e programas são organizados por áreas temáticas.
Há autonomia das províncias para oferta de diferentes programas.	Os serviços são padronizados nacionalmente, devem ser ofertados nos municípios de acordo com sua capacidade de gestão.	Os programas não são ofertados em todas as províncias e departamentos. Alguns são específicos de certas localidades.	O Plano estabelece serviços nacionais. Há programas e serviços que não são ofertados em todas as províncias e departamentos. Alguns são específicos de certas localidades.
Há descentralização de alguns programas.	Há descentralização dos serviços.	Não há descentralização dos serviços. Há centralização na capital do país.	Há descentralização de serviços.

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

APÊNDICE 2 – Quadro 6. Síntese sobre Tipos de Serviços Específicos da Proteção Social não Contributiva em cada um dos países

Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Equipes de trabalhadores nas unidades.	Serviços ofertados a família nos bairros, localidades, territórios por equipes de trabalhadores nos serviços.	Não há equipes de trabalhadores, nem serviços descentralizados.	Serviços ofertados a família nos bairros, localidades, por equipes de trabalhadores.
	Oferta de serviços diversos, como para pessoas vítimas de violência; exploração sexual. Serviço de acolhimento para diferentes segmentos e faixas etárias.		Oferta de serviços diversos, como para pessoas vítimas de violência; exploração sexual.  Casas abrigo para diferentes segmentos populacionais.
	Serviço de abordagem de rua.		Serviço de abordagem de rua.
Ações de incentivo a arte e cultura, principalmente para adolescentes e jovens.			Ações de incentivo a arte e cultura, principalmente para adolescentes e jovens.
	Serviços de atenção a PCD institucionais e domicílio.		Serviços de atenção a PCD institucionais e domicílio.
Distribuição de material informativo gratuito, a respeito de temas e programas variados.		Programa que objetiva melhorar a qualidade de vida das famílias através da regularização dos lotes de terras, moradias e legalização dos documentos para garantir a posse.	
		Programa que tem como objetivo garantir acesso a água potável as comunidades que estão em situação de pobreza e vulnerabilidade social.	Concessão de órteses, próteses, cadeiras de rodas, documentação, etc.
		Projetos que garantem acesso à moradia, com construção de unidades em alguns departamentos.	

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

## APÊNDICE 3 - Roteiro de Questões para as Entrevistas

**ROTEIRO DE QUESTÕES PARA AS ENTREVISTAS:**

Identificação do sujeito informante:

Função atual:

Qual é/ foi a função no MDS / MIDES:

Qual o período:

Participou na elaboração da proposta da PSNC diretamente?

**EIXO I – ORIENTACOES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS  
CONCEPÇÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA**

1. Teve interferência/ influencia dos Organismos Multilaterais na elaboração da proposta? De que forma?

2. Se sim, quais os impactos que essa interferência por trazer na concepção de PSNC?

3. O processo de decisão foi articulado pelo governo? Teve alguma pactuação? Qual? Com quem?

**EIXO II – ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA AOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS**

4. Teve alguma estratégia de resistência ao que foi sugerido pelos OM? De quem?

5. Fale dessas estratégias. Elas tiveram algum impacto positivo? Garantiram avanços na PSNC para além do que é estabelecido pelos OM? (Fale sobre os avanços) Ou tiveram impactos negativos? Quais e por quê?

6. Teve algo ou alguém decisivo para a aprovação e implementação da PNAS? Se sim o que e quem?

EIXO III – CONCEPÇÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA

7. No Brasil/Uruguai, como foi construída a proteção social não contributiva? Como foi o processo de discussão e elaboração? Há algum documento, legislações que a materializam?

8. Como os serviços, programas, projetos e benefícios estão organizados? Porque foram organizados dessa forma?

9. Quem foram os sujeitos participantes? Teve participação de sujeitos internos ao governo ou externos? De que forma ocorreu a participação?

10. Qual a concepção de proteção social não contributiva no Uruguai?