

**Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Sociais
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas**

**O papel do Estado no Uruguai contemporâneo: políticas públicas
e bem-estar social (2005 - 2009)**

**Luíza Helena Salviano dos Santos Montes Almeida
Orientadora: Profa. Sonia Maria Ranincheski**

Brasília, 2011

Luíza Helena Salviano dos Santos Montes Almeida

O papel do Estado no Uruguai contemporâneo: políticas públicas e bem-estar social (2005 - 2009)

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, sob a orientação da Profa. Sonia Maria Ranincheski, no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas da Universidade de Brasília.

Brasília, 2011

AGRADECIMENTOS

Aos que não se privaram de fazer parte da minha vida nestes últimos dois anos desejo retribuir com esta singela homenagem. Menciono aqui os que mais tiveram impacto nesta dissertação, mas fica meu agradecimento aos demais, que sabem da importância que tiveram e seguem tendo. Agradeço imensamente à Profa. Sonia, que me motivou chegar até aqui, por se mostrar sempre solícita e interessada, me incentivando e orientando com dedicação e paciência, se fazendo presente até mesmo nos momentos de ausência. Agradeço também aos demais professores, aos funcionários e aos colegas de CEPPAC, os quais foram fundamentais para a minha formação com as conversas, sugestões, informações e alegre presença nos momentos de lazer. Agradeço de modo especial ao professor Henrique e ao professor Camilo que formaram a banca de defesa do projeto de dissertação e deram excelentes contribuições. Agradeço aos funcionários da INAU e a todos os que fizeram parte da minha estada em Montevideú; aos que pela amizade sincera fizeram parte desses dois anos de dedicação ao mestrado e foram de suporte inestimável; aos amigos do arco, em especial ao Christian pelos ensinamentos valiosos e pela paciência; aos meus pais e irmãos; aos tios e tias, primos e primas em diversos graus; à sede da sabedoria e a Deus, sem os quais nada. Agradeço também à CAPES pela bolsa REUNI que financiou os estudos que não se resumem a este trabalho, mas nele culminam.

RESUMO

O tema deste trabalho é o Estado de Bem-Estar Social de acordo com a visão de qual papel o Estado deve desempenhar, discutindo o caso do Estado uruguaio em um período recente (2005-2009). Para isso, apresenta-se a matriz originária do Estado de Bem-estar uruguaio apresentada pelos autores uruguaio Midaglia e Robert (2001); identifica-se os programas propostos pelo governo de Tabaré Vázquez (2005-2010) e, após análise de conteúdo de documentos como legislação, fichas dos programas, atas de reuniões do parlamento e matérias de jornais, faz-se uma comparação dessa matriz com os programas, a fim de verificar alterações quanto à visão de que papel o Estado deve desempenhar e de que forma isso afeta o tradicional Estado de Bem-estar Social, que no Uruguai foi desenvolvido bem cedo em relação ao resto do continente. Identifica-se que o país passa por uma transformação dos seus programas sociais que acompanham as tendências de outros países da América Latina.

Palavras-chave: Estado de bem-estar social; Uruguai; papel do estado; governo Tabaré Vázquez; análise de conteúdo.

ABSTRACT

This work's theme is the welfare state according to the vision of what role should the State play in the Uruguayan case analyzing a recent period (2005-2009). For that, the original matrix of Uruguayan welfare presented by the Uruguayan authors Midaglia and Robert (2001) is compared to the social policies formulated by the government of Tabaré Vázquez (2005-2010) after a content analysis of documents such as legislation, programs files, records of parliament reunions and newspapers stories in order to identify if there are changes in the way the government see its own role and how the uruguayan welfare state is affected by this change of conceptions. Notwithstanding the welfare state in Uruguay has been soon developed in Latin America, it was found that the country is passing by a transformation on its social policies approaching to the tendencies of other Latin America's countries.

Keywords: welfare state; Uruguay; State role; Tabaré Vázquez government; content analysis.

SUMÁRIO

Lista de Quadros, Gráficos e Tabelas.....	9
Lista de Siglas e Abreviações.....	10
Introdução.....	11
1. As teorias do Estado de Bem-Estar.....	14
1.1. O Estado e a questão social	14
1.2. O que caracteriza o <i>welfare state</i>	19
1.3. O Estado de bem-estar uruguaio.....	22
2. Contexto histórico: formação e evolução da República Oriental do Uruguai.....	30
2.1. A formação do Uruguai como Estado e como Nação.....	30
2.2. O Estado de bem-estar na segunda metade do século XX.....	36
2.3. A crise econômica de 2001-2002.....	39
2.4. Principais medidas do governo Tabaré Vázquez (2005-2008).....	40
2.4.1. PANES e <i>Plan de Equidad</i>	41
2.4.2. A Reforma Tributária.....	42
2.4.3. Sistema Nacional Integrado de Saúde (SNIS).....	43
2.4.4. Lei de Educação e <i>Plan Ceibal</i>	44
2.4.5. Conselhos de Salários.....	45
3. Análise de Conteúdo: discussões e informações.....	46
3.1. O que é Análise de Conteúdo.....	46
3.1.1. Análises de comunicação de massa: análise temática.....	49
3.1.2. Método: a organização da análise.....	50
3.1.2.1. A Pré-análise.....	50
3.1.2.2. A exploração do material.....	52
3.1.3. O tratamento dos resultados: análise quantitativa e qualitativa.....	53
3.2. Metodologia da análise de conteúdo deste trabalho.....	53
3.2.1. Matérias do <i>El País</i> e <i>La República</i>	54
3.2.2. Textos jurídicos.....	55
3.2.2.1. Lei nº 17.869 PANES e <i>Ingreso Ciudadano</i>	56
3.2.2.2. Lei nº18.227 - <i>Asignaciones Familiares</i>	56
3.2.2.3. Lei nº 17.869 – <i>Uruguay Trabaja</i>	57
3.2.3. Análise das fichas dos programas.....	58
3.2.3.1. Observações sobre as fichas.....	61
3.2.4. Atas do Congresso.....	62

3.2.4.1. Atas do <i>Plan de emergencia</i>	64
3.2.4.2. Atas do <i>Ingreso Ciudadano</i>	65
3.3.4.3. Atas do <i>Asignaciones familiares</i>	65
3.2.4.4. Atas do <i>Trabajo por Uruguay</i>	67
3.2.4.5. Atas do <i>Uruguay trabaja</i>	67
3.2.4.6. Atas do <i>Asistencia a la vejez</i>	68
4. Os planos de Emergência e de Equidade	70
4.1. O que é um plano de emergência em um Estado de Bem estar?.....	70
4.1.1. As ações do Plano de Emergência	72
4.1.1.1. Programa <i>Ingreso ciudadano (IC)</i>	74
4.1.1.2. O <i>Plan Alimentario</i>	76
4.1.1.3. Programas <i>Atención a los sin techo e Mejoramiento del habitat.</i> ..	78
4.1.1.4. Programa <i>Trabajo por Uruguay</i> e outros programas voltados para a questão do Emprego.....	79
4.2. Plan de Equidad (PE).....	81
4.2.1. Programa <i>Tarjeta alimentaria</i>	86
4.2.2. Programa <i>Uruguay trabaja</i>	86
4.2.3. Programa <i>Atención a los sin techo</i>	87
4.2.4. Programas de Educação.....	89
4.2.4.1. <i>Aulas comunitárias</i>	89
4.2.4.2. <i>En el país de Varela: yo, sí puedo</i>	91
4.2.5. Programa <i>Asistencia a la vejez</i>	92
4.2.6. Programas re-estruturados.....	93
4.2.6.1. Programa <i>Asignaciones familiares</i>	93
4.2.6.2. Programa <i>Pensiones a La vejez</i>	94
Conclusão	96
Referências bibliográficas	101
Páginas consultadas na <i>internet</i>	105
Anexo I – Ações do PANES	106
Anexo II – Fichas dos Programas – exemplo	110
Anexo III a – Matérias <i>El País</i> (2005-2009)	111

Anexo III b – Matérias <i>La República</i> (2005- 2009).....	115
Anexo IV – Processo Legislativo uruguaio.....	124
Anexo V – Numeração das Atas.....	125
Anexo VI – Objeção formal ao projeto do PANES.....	130
Apêndice: características territoriais e demográficas do Uruguai.....	138

Lista de Quadros, Gráficos e Tabelas

QUADROS:

Quadro 1 – Principais ações do Plano de Emergência do governo Tabaré Vázquez (2005 a 2007).....	72
Quadro 2 – Principais ações do Plano de Equidade (2008 – 2009/10).....	83
Quadro 3 – Programas do Plano de Equidade.....	84

GRÁFICOS:

Gráfico 1 – Quantidade de beneficiários do programa <i>Ingreso Ciudadano</i> por departamento no Uruguai (2005-2007).....	75
Gráfico 2 – Beneficiários da <i>Tarjeta Alimentación</i> por Departamento do Uruguai (Maio de 2006 a Fevereiro de 2010).....	77
Gráfico 3 – Quantidade de postos ocupados 2008/2009.....	87
Gráfico 4 – Adolescentes participantes do programa <i>Aulas comunitárias</i> (2007-2009).....	90
Gráfico 5 – Quantidade de grupos do programa <i>En el país de Varela: yo, sí puedo.</i> (2007-2009).....	91

TABELAS:

Tabela 1 – Análise das fichas dos programas.....	59
---	----

Lista de Siglas e Abreviações

ANEP – *Agencia Nacional de Educación Primaria*

ANTEL – *Agencia Nacional de Telecomunicaciones*

ASSE – *Administração dos Serviços de Saúde do Estado*

BID – *Banco Interamericano de Desenvolvimento*

BPS – *Banco de Previsión Social*

CAIF – *Centro de Atención à Infância e a Família*

FA – *Partido Frente Amplio*

FONASA – *Fundo Nacional de Saúde*

IASS – *Imposto de assistência à seguridade social*

IC – *Programa Ingreso ciudadano*

INAMU – *Instituto Nacional de las Mujeres*

INAU – *Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay*

INE – *Instituto Nacional de Estatística do Uruguai*

INJU – *Instituto Nacional de La Juventud*

IRP – *Impuesto a las Retribuciones Personales*

IRPF – *Impuesto a La Renta de las Personas Físicas*

JUNASA – *Junta Nacional de Saúde*

MIDES – *Ministerio del Desarrollo Social*

PANES – *Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social*

PAST – *Programa de Atención a los sin techo*

PE – *Plan de Equidad*

PIB – *Produto Interno Bruto*

SNIS – *Sistema Nacional Integrado de Saúde*

SNS – *Seguro Nacional de Saúde*

Introdução

O Relatório de Desenvolvimento Humano no Uruguai de 1999 enfatizou que o país se encontrava acima da média latino-americana¹, por ter um sistema que protegia as dimensões sociais do desenvolvimento. Porém, a crise de 2001-2002 gerou desemprego e instabilidade empregatícia, além de enfraquecer os sistemas de saúde e educação, deteriorar as finanças públicas e piorar a avaliação do risco-país, o que fez com que o capital saísse do país, drenando 46% dos depósitos bancários em dólares e triplicando a dívida bruta do setor público.²

Segundo o Instituto Nacional de Estatística do Uruguai³, a pobreza aumentou de 30,9% em 2003 para 32,1% em 2004, sendo que a pobreza extrema aumentou em mais de 100% com relação ao ano 2000 e triplicou na capital, *Montevideo*. Dessa forma, houve também um aumento no número de membros de lares indigentes, o que inverte a tendência dos anos anteriores, de decréscimo da indigência.

A renda dos lares pobres no Uruguai fornecia um terço menos do necessário para cobrir suas necessidades básicas. Em 2004, 32% dos habitantes do país eram pobres: 57% das crianças até seis anos e 54% das crianças entre 6 e 12 anos, 45% dos adolescentes entre 13 e 17 anos, 29% dos adultos e 11% dos idosos. Em 2003 o país apresentava uma taxa de desemprego de 16,8%⁴.

Partindo desse plano de fundo e do desenvolvimento da questão social na América Latina, o tema deste trabalho é o Estado de Bem-Estar Social e seus formatos, de acordo com a visão de que papel o Estado deve desempenhar.

Por se tratar de um tema amplo, fez-se um recorte e decidiu-se estudar e discutir o Estado Uruguaio em um período recente (2005-2009) com relação ao Estado de Bem-Estar, sendo este o objetivo geral do trabalho.

¹ Em termos de dimensões territoriais e densidade populacional o país também apresenta diferenças com relação à média da América-Latina. Veja o Apêndice.

² Dados do Relatório de 2005 do Social Watch sobre o Uruguai, disponível em <http://www.socialwatch.org/node/10949/> acesso em 27/11/2010.

³ <http://www.ine.gub.uy/>

⁴ No mesmo período, o Brasil apresentava taxa de 9,7%. (Fonte: Social Watch 2005, disponível em http://www.socialwatch.org/node/10949#_ftn3 acesso em 27/11/2010).

Para atingir esse objetivo geral, foi importante o alcance dos seguintes objetivos específicos:

- 1- Apresentar a matriz de características que definem o Estado de Bem Estar uruguaio apresentada pelos autores uruguayos Midaglia e Robert;
- 2- Identificar os Programas de políticas públicas sociais propostos pelo governo de Tabaré (2005 a 2009).
- 3- Comparar a matriz definidora de Estado de Bem Estar uruguaio segundo os autores Midaglia e Robert com os programas criados pelo governo Tabaré Vázquez.

Cabe salientar que se deu prioridade para o texto dos Programas porque entende-se que ele expressa a visão oficial. No entanto, foram necessárias outras fontes, tais como jornais, para complementar as informações disponibilizadas nas fichas dos Programas.

Evidencia-se também que a análise se deu sobre o texto do Programa; porém, em alguns momentos foi necessário recorrer a informações de execução dos programas para melhor compreensão do seu funcionamento. Em outras palavras, o foco foi o planejamento do Programa e não a sua execução.

O objeto de estudo para este trabalho foi o Estado de Bem Estar social durante o primeiro governo de esquerda do Uruguai, o governo Tabaré Vázquez.

A operacionalização contou com fontes documentais relacionadas aos programas de políticas sociais do governo Tabaré, com dados do Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES) e matérias dos Periódicos *El País* e *La República*. A partir desses dados, foram selecionados os programas formulados nesse governo que tratavam de temas constantes da matriz tradicional de bem-estar uruguaio, explicada no cap. 1. Efetuou-se análise de conteúdo de forma qualitativa utilizando-se de técnicas fornecidas pela análise temática. A pesquisa nos jornais e a obtenção dos demais dados é esclarecida em detalhes no cap. 3.

Foi realizada no Uruguai pesquisa exploratória a fim de verificar a viabilidade do trabalho, fazer contatos e avaliar as condições de consulta do material necessário. Estar no país por três semanas foi importante também para entender melhor sua formação histórica, bem como ter um contato ainda que superficial com sua população e com algumas especificidades da língua.

Houve certa dificuldade de acesso a fontes de dados mais detalhadas sobre os programas desde o Brasil, pois me foi informado que grande parte desses dados não estava organizada e que demandaria tempo considerável para reuni-los, além de ser necessário fazer

consultas *in loco*. Felizmente, me foi indicada a disponibilidade de fichas resumidas sobre os programas na internet e a partir delas foi possível fazer a análise.

O texto está estruturado da seguinte forma: o capítulo 1 trata da discussão teórica sobre o Estado de Bem-Estar Social em geral e sobre a especificidade do caso uruguaio.

O segundo capítulo apresenta uma contextualização histórica da formação do Estado uruguaio e da sua matriz de bem-estar social, bem como as principais medidas do governo Tabaré Vázquez entre os anos de 2004 e 2008.

O Capítulo 3 traz a descrição da metodologia utilizada para o tratamento dos dados, com apresentação teórica das técnicas de análise de conteúdo que serviram de suporte às análises realizadas no trabalho. Este capítulo contém também a descrição dos dados utilizados.

No Capítulo 4, a primeira parte discute a implantação do Plano de Emergência, a prioridade dos primeiros anos do governo no tratamento da questão social no país, e apresenta-se uma análise dos seus principais programas. A segunda parte do Capítulo 4 traz estrutura semelhante, mas aplicada ao Plano de Equidade, que incorporou elementos do Plano de Emergência à estrutura de bem-estar já existente no país.

Por fim, tem-se a conclusão seguida dos anexos que trazem de forma mais extensa os dados reunidos para a realização deste trabalho para consulta do leitor e que pode também servir de aporte a pesquisas posteriores.

1. As teorias do Estado de Bem-Estar

Neste capítulo abordaremos a literatura sobre o Estado de bem-estar social. Na primeira parte, apresenta-se a literatura geral sobre o papel do Estado com relação a questão social, a cidadania e o *welfare state*.

Na segunda parte, temos a literatura específica sobre o Estado de Bem-Estar no Uruguai, sob o ponto de vista de autores uruguaios. Primeiro se mostra uma abordagem sobre o desenvolvimento da cidadania e do bem-estar social no Uruguai nas primeiras décadas no séc. XX e posteriormente uma análise do desenvolvimento do bem-estar no país a partir de 1995, a partir de quando já se observa algumas mudanças.

1.1. O Estado e a questão social

A discussão sobre o papel do Estado pós-Revolução Francesa origina-se com a conquista dos direitos civis no séc. XVIII. No princípio dessa discussão está o conceito de cidadania. Alguns autores foram importantes para sintetizar essa discussão; aqui recorreremos principalmente a Marshall, Rosanvallon, Merrien e Esping-Andersen.

Marshall (1988) divide o conceito de cidadania em três partes: civil, política e social. Cada uma dessas partes corresponde a direitos necessários à liberdade individual, à participação no exercício do poder político – com seu ápice no sufrágio universal - e a “tudo o que vai desde um o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”⁵, respectivamente.

Rosanvallon (1997) identifica dois papéis principais do Estado: o Estado-Protetor e o Estado-Providência. O primeiro se preocuparia mais com a segurança e o segundo com o bem-estar. O autor evidencia ainda a proposição de que “o Estado-providência do séc. XX seria um aprofundamento e uma extensão do Estado-protetor clássico”. Porém, o Estado-Providência é mais complexo que o Estado-protetor; pois, além de proteger a vida e a

⁵ MARSHALL, T.H. *Cidadania e classe social*. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988. p. 9.

propriedade, também tem em seu escopo ações positivas, tais como redistribuição de renda, regulamentação das relações sociais, responsabilização por serviços coletivos, dentre outros.⁶

O Estado-providência, no entanto, tem um limite e as demandas sociais são de caráter expansivo. Merrien (2007) diz que a criação do Estado-providência está ligada à crise de eficiência da solidariedade primária – a solidariedade entre iguais que ocorre dentro de um grupo de referência, a qual foi desestruturada pela industrialização, o desenvolvimento tecnológico e a urbanização⁷ – assim como está ligada à secularização da sociedade.

O autor, Merrien (2007), indica que o Estado então passaria a desenvolver um papel substitutivo à providência divina ao responder às necessidades dos indivíduos na sociedade de massas que se formava. Caetano e Geymonat (1997) dizem que durante o processo de secularização que ocorreu no Uruguai entre 1870 e 1930 houve uma transferência de sacralidade da religião para o Estado, formando uma espécie de religião civil, com uma proposta de moral laica, simbologias e doutrinas, bem como rituais e liturgias cívicas voltados para reforçar a identidade nacional e a ordem social⁸.

Merrien (2007) identifica ainda três períodos que representam uma ruptura entre as diferentes formas de Estado-providência. O primeiro período, que iria de 1870 a 1935, abarcaria o movimento em favor da seguridade social pelos trabalhadores em um contexto de extensão dos mercados, pauperização das massas trabalhadoras e um crescimento dos movimentos socialistas. Esse período seria marcado pelo modelo bismarckiano⁹, o qual é caracterizado pelo recebimento de benefícios com base em uma contribuição individual prévia. Aos que não tinham condições de contribuir restava recorrer aos meios de solidariedade primária.

O segundo período, de 1930 até a década de 70, divide-se entre pós-crise financeira de 1929 e pós-2ª Guerra Mundial. Na primeira parte, a nova forma de Estado-providência é o

⁶ ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Goiânia: Ed. UFG; Brasília: Ed. UnB, 1997. p. 19-20.

⁷ A solidariedade entre os iguais termina quando entram em cena atores de fora do grupo de referência. A reprodução social pré-industrial era baseada em um sistema de reciprocidade que envolvia a família, a Igreja, as corporações e fundações. O Estado-providência passa desse sistema para um sistema de redistribuição. (MERRIEN, François-Xavier. *L'état-Providence*. Paris: PUF, 2007. p. 3-6).

⁸ CAETANO, Gerardo. GEYMONAT, Roger. La secularización uruguaya. in CAETANO, Gerardo. RILLA, José. *Historia contemporânea del Uruguay*. Montevideo: Ed. Fin de Siglo, 2005. p. 120.

⁹ ZIMMERMANN, Clóvis. *A previdência rural brasileira no contexto das políticas públicas*. Disponível em <http://www.espacoacademico.com.br/048/48czimmermann.htm> acesso em 17/06/10.

modelo keynesiano¹⁰, no qual o Estado é o encarregado de promover o crescimento e equilíbrio econômico, bem como acabar com as oposições sociais e assegurar uma alocação equitativa de riquezas. A partir da década de 50 – a segunda parte – o foco era o combate aos riscos sociais e a diminuição da pobreza; estando em evidência o modelo beveridgiano¹¹, de caráter universal, baseado na cobrança de tributos, tendo como único critério a cidadania para obtenção de benefício. Esse modelo incorpora mecanismos redistributivos sem a exigência de contribuição individual anterior.

O terceiro período corresponde ao fim da década de 70, período caracterizado por fortes pressões econômicas, políticas e sociais em que o Estado-providência entra em crise, dando espaço a uma reforma do sistema social no sentido de diminuição e simplificação para que se pudesse assumir os custos crescentes. Nesse período, o modelo foi o inspirado pelas ideias neoliberais, que consideravam o Estado e suas intervenções como um obstáculo ao desenvolvimento econômico e social.

Assim, segundo esse pensamento, o déficit orçamentário deveria ser eliminado, reduzindo-se o gasto público; o Estado não deveria mais intervir no sentido de regular o mercado de trabalho, enrijecendo a liberdade do mercado. A proteção social garantida pelo Estado por meio de políticas redistributivas eram consideradas nocivas, e o Estado não deveria intervir na regulação do comércio exterior, nem na regulação de mercados financeiros.¹²

Até aqui, se percebe períodos alternados de ampliação e retração do papel do Estado com relação à dimensão social dos direitos de cidadania ao longo do século XX. Na América

¹⁰ O keynesianismo foi uma teoria política que se pautava numa redefinição do papel do Estado. Nesse modelo, “ao Estado cabia a função de ‘impulsionar e promover’ o desenvolvimento econômico e social, partindo da premissa de que o setor privado não é capaz, por si só, de garantir a estabilidade da economia”. (PAIVA, Geraldo. *Paralelo entre Doutrina Keynesiana, Neo-liberalismo, Questões Sociais geradas pela transferência das responsabilidades do Estado à Sociedade Civil e o Neo-keynesianismo*. Disponível em <http://www1.univap.br/~gpaiva/Pol_arquivos/POL-02.htm> acesso em 23/03/2011.). No modelo keynesiano, o Estado é o principal responsável pela proteção social e a aplicação desse modelo foi marcada pelo aumento dos custos trabalhistas. (NOGUEIRA, Vera Maria. PFEIFER, Mariana. O Papel do Estado e o "Welfare Mix". *Serviço Social em Revista*. Vol. 5, n. 2, Jan/Jun 2003. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, Departamento de Serviço Social, 1998. Disponível em <http://www.ssrevista.uel.br/c_v5n2_veramaria.htm> acesso em 23/03/2011.).

¹¹ Idem, ibidem.

¹² NAVARRO, Vicenç. Neoliberalismo, desempleo y Estado del bienestar. In: MORENO, Luis. *Unión Europea y Estado del Bienestar*. Madrid: CSIC, 1997. p. 75, 76.

Latina, o terceiro período correspondeu à implantação de um pacote de políticas denominado “Consenso de Washington”, que continha as dez principais conclusões do encontro de 1989¹³:

- 1) Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público;
- 2) Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura;
- 3) Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária: maior peso nos impostos indiretos[, que incidem sobre as mercadorias,] e menor progressividade nos impostos diretos[, que incidem sobre a renda];
- 4) Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor;
- 5) Taxa de câmbio competitiva;
- 6) Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando impulsionar a globalização da economia;
- 7) Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro;
- 8) Privatização, com a venda de empresas estatais;
- 9) Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas;
- 10) Propriedade intelectual.¹⁴

Essas conclusões se tornaram regras para auferir empréstimos internacionais e os países que estavam em dificuldades financeiras tiveram de se adequar aos termos do pacote. Um fato interessante apontado por COSTA (s/d) é o de que entre 1980 e 1995 praticamente todos os países da América Latina, salvo Haiti e Cuba, se alinharam ao formato economicista do Consenso de Washington. E o autor afirma que isso

¹³ Encontro que ocorreu entre economistas e instituições financeiras em Washington no ano de 1989 com base no texto intitulado “*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*” do economista John Williamson.

¹⁴ NEGRÃO, João José. *Para conhecer o Neoliberalismo*. Publisher Brasil, 1998. p. 41-43. Disponível em <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/consenso.html>> acesso em 17/06/2010.

ocorreu justamente em um período de restabelecimento das instituições democráticas, ou a redemocratização da América do Sul, notadamente da Argentina (1983), do Brasil (1985), do Uruguai (1989) e do Chile (1989), seguido do fim dos conflitos armados na América Central, com o acordo de paz em El Salvador e Nicarágua em 1990 e na Guatemala em 1996, e da troca de liderança no México (2000), em que o Partido Revolucionário Institucional (PRI) esteve no poder por 70 anos. Esse cruzamento de séries históricas realça tanto a dependência das proposições políticas e econômicas, emoldurada, no caso, pelas tensões e distensões da Guerra Fria, como a forja utópica e ideológica da desconfiança nos projetos sociais centralizados nos Estados nacionais. O fato é tão determinante que ainda hoje, estando a região crivada de governos de perfil socialista e com discurso crítico ao liberalismo (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Nicarágua, Venezuela etc.) as linhas diretoras para o desempenho econômico traçadas em fins dos anos 1980 estão já naturalizadas num discurso que prega a ética da responsabilidade. Pode-se dizer que estamos consumindo o Consenso de Washington (Baker, 2009).¹⁵

Rosanvallon (1998), analisando o caso francês, diz que no início da década de 1980, o crescimento do desemprego e o surgimento de novas formas de pobreza afastavam o ideal de vencer a insegurança social e eliminar o medo do futuro, ideais que o Estado-providência buscava alcançar. As formas de exclusão da época não mais se enquadravam nas antigas categorias da exploração do homem. Assim, surgiu uma nova questão social, traduzida pela não-adaptação dos antigos métodos de gestão do social.

O autor afirma que a crise do Estado-providência do fim dos anos 70 não foi a mesma do início da década de 90, pois além dos problemas de financiamento e das disfunções onerosas do aparelho estatal observados em 70, passou-se a discutir na década de 90 os princípios fundamentais da organização da solidariedade e a concepção dos direitos: era, na visão de Rosanvallon (1998), uma questão filosófica. Nos anos 80, havia uma suspeita de que o Estado empresário não administrava eficazmente os problemas sociais. Duvidava-se do instrumental que era cada vez mais opaco e crescentemente burocratizado, o que prejudicava a percepção da sua finalidade, provocando uma crise de legitimidade.

¹⁵ COSTA, Sebastião G. A. *Consenso de Washington e Cosmopolíticas na Atualização dos Sentidos na América Latina*. Disponível em <http://www.razonypalabra.org.mx/N/N72/Varia_72/13_Albanos_72.pdf> acesso em 17/06/10.

A partir da década de 90, de acordo com o autor, as despesas sociais passaram a crescer num ritmo superior ao crescimento das receitas, e essa disparidade teria sido financiada pela elevação dos tributos obrigatórios (impostos e contribuições sociais). O autor chama isso de “Estado Providência passivo”, o qual faz com que a solidariedade funcione de forma autodestrutiva, pois passa a funcionar como uma compensação pela exclusão do mercado de trabalho, mas ao mesmo tempo, reduz seu rendimento por meio da elevação dos descontos obrigatórios. Para o autor, há de se passar do Estado-providência passivo para o ativo e para isso é necessário que se aborde a questão social do emprego de uma nova forma, sugerindo a pluralização do sistema de produção.¹⁶

Rosanvallon (1997) adverte para o fato de que “o Estado clientelista começa a se construir dentro do Estado Providência”¹⁷ e defende a reinserção dos indivíduos em redes de solidariedade diretas, em decorrência da baixa eficácia relativa da solidariedade estatal.¹⁸

Para Souza (2007), há uma crescente preocupação por políticas restritivas de gasto por parte dos governos latino-americanos, os quais passam por contextos de alta na inflação, dívida externa e em que ainda não se conseguiu formular políticas que sejam capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico ao mesmo tempo em que promove a inclusão social. Desse modo, as políticas públicas passaram a ser condicionadas ao cumprimento do ajuste fiscal e ao equilíbrio entre receita e despesa dentro do orçamento. Tal prática tende a restringir a intervenção do Estado na economia e fazer com que as políticas sociais se transformem de universais em políticas focalizadas.¹⁹

1.2. O que caracteriza o *welfare state*

Esping-Andersen (1994) atenta para a definição do que é *welfare state* e aponta a importância de defini-lo conceitualmente. Fazendo um apanhado histórico dos estudos que envolvem o *welfare state*, o autor identifica que a primeira geração de estudos comparativos começou com a conceituação de que o *welfare state* “envolve responsabilidade estatal no

¹⁶ ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social: repensando o Estado-providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998. p. 23-24, 129, 146.

¹⁷ ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Goiânia: Ed. UFG; Brasília: Ed. UnB, 1997. p. 32.

¹⁸ Idem, p. 90.

¹⁹ SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto (org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 65-66.

sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos”²⁰; porém, o autor critica o fato de que não se preocupavam tanto em refletir sobre o que é que caracteriza o *welfare state* e que critérios usar para identificar um Estado como sendo desse tipo.

O autor indica três abordagens conceituais que procuram fornecer uma resposta a essa questão. Primeiramente, indica a proposta de Therborn (1983), que diz que é necessário iniciar “com a transformação histórica das atividades do Estado”²¹. Para ele, “a maioria das suas atividades rotineiras diárias deveriam estar voltadas para as necessidades de bem-estar de famílias”²²; porém, essa definição faz com que nenhum Estado, até a década de 70, pudesse ser caracterizado como *welfare state*, uma vez que se encontraria – numa avaliação da atividade do Estado em termos de quadro de funcionários e despesas – que a maior parte das suas ações diriam respeito a questões de defesa, ordem, legislação, administração, dentre outros.

A segunda abordagem diz respeito à distinção entre *welfare state* residual e institucional de Timuss (1958) em que o *welfare state* residual corresponde a ação do Estado apenas quando são insuficientes a família e o mercado, tendo sua prática limitada a “grupos sociais marginais e merecedores”²³; já o institucional tem toda a população como destinatária, sendo universalista e representando “um compromisso institucionalizado com o bem-estar social”. Essa abordagem fez com que se passasse a discutir o conteúdo²⁴ do *welfare state*, trazendo novas perspectivas para a pesquisa comparativa.

A terceira abordagem é a seleção teórica dos critérios com os quais se deve julgar os tipos de *welfare state*, comparando-os com um modelo abstrato. Esse modelo, porém, seria a-histórico, o que é criticado pelo autor por não levar em consideração os atores e suas demandas.

Assim, Esping-Andersen propõe uma reconceitualização do *welfare state*, afirmando que este “não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias”²⁵, mas deve-se ter em consideração o modo como as atividades do Estado se envolvem com os papéis do mercado e da família, quanto à provisão social.

²⁰ ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. In: *Lua Nova*, nº 24. São Paulo: CEDEC, Setembro de 1994. p. 98.

²¹ ESPING-ANDERSEN, Gosta. Op cit. p. 100.

²² Idem, ibidem.

²³ Idem, ibidem.

²⁴ Programas direcionados versus programas universalistas, condições de elegibilidade, tipo de benefícios e serviços, e em que medida o nível de emprego e a vida profissional fazem parte da ampliação dos direitos do cidadão. (ESPING-ANDERSEN, Gosta. Op. cit. p. 100).

²⁵ Idem, p. 101.

O autor diz ainda que os cientistas sociais foram precipitados quando aceitaram o status de bem-estar social que os países diziam ter e também o foram ao concluir que o *welfare state* estaria presente se programas sociais de tipo padrão tivessem sido introduzidos. Há de se considerar os tipos de regime, que podem ser de três tipos, de acordo com as diferentes combinações entre o Estado, o mercado e a família: o de tipo liberal (tem por características a predominância da assistência aos comprovadamente pobres, poucas transferências universais, planos de previdência social modestos); o de tipo corporativista (caracterizando-se pela preservação das diferenças de status, Estado como provedor de benefícios sociais e baixo impacto em termos de redistribuição, prevalência do princípio de subsidiariedade²⁶); por fim, tem-se o regime social-democrata (cujas características são os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais, socialização antecipada dos custos da família, capacitação da independência individual, fusão entre serviço social e trabalho, pleno emprego, o mínimo possível de transferências sociais).

Ele defende que para se explicar o *welfare state* e encontrar as suas causas, é importante verificar:

a natureza da mobilização de classe (principalmente da classe trabalhadora);
as estruturas de coalização política de classe; e o legado histórico da
institucionalização do regime.²⁷

Para Pierson (1991)²⁸, os movimentos de massa social-democrata estão na base da constituição dos *welfare states* e as condições básicas para o seu desenvolvimento seriam o estabelecimento do capitalismo e dos Estados-nação. Estabelece três critérios que estão relacionados com as origens do *welfare state*: a introdução do seguro social; a extensão da cidadania e desvinculação entre o *welfare* público e a pobreza extrema; e, por fim, o crescimento do gasto social.

²⁶ Princípio segundo o qual o Estado só interfere quando exaurida a capacidade de a família prover seus membros. (Idem, p. 109.).

²⁷ Idem, ibidem. p. 111.

²⁸ PIERSON, C. *Beyond the Welfare State?* Cambridge. Polity Press, 1991, p. 102 – 140. Resumo preparado por Potyara A. Pereira, a partir da tradução do texto original.

1.3. O Estado de bem-estar uruguaio

Castellano (1996) analisa o caso do bem-estar uruguaio na três primeiras décadas do séc. XX, período no qual se articulou um modelo de desenvolvimento e bem-estar denominado “battlista” que foi conduzido pelo Partido Colorado, um partido tradicionalmente vinculado à ação estatal.

De acordo com esse modelo, segundo o autor, o Estado teria se destacado por cumprir o papel central no sentido do crescimento econômico²⁹ e da integração social. Isto supôs a institucionalização de um sistema democrático estável, caracterizado pela expansão da cidadania política e social.

No Uruguai, a consolidação dos direitos políticos e a consagração dos direitos sociais ocorreu simultaneamente, tendo sido um processo peculiar que o autor chama de constituição de uma cidadania integral. Isso, unido ao caráter de progressiva universalização, permitiu a conformação de um status de direitos e obrigações que marcou a vida política e social do país durante a maior parte do século XX.³⁰

Essa simultaneidade, porém, não deve ser entendida como um processo mecânico e linear, pois se trata de um período de intenso conflito e negociações entre as lógicas dominantes dos atores políticos principais (battlistas e nacionalistas), podendo-se equiparar a uma luta entre direitos sociais e políticos, que teve um resultado equilibrado pela consagração jurídica desses direitos de forma conjunta.³¹

O autor, Castellano (1996), afirma que refletir sobre as trajetórias da cidadania auxilia na explicação de como o bem-estar uruguaio foi construído e com quais conseqüências. Diz também que nesse período (1900-30), em que se formulou juridicamente a matriz dos direitos políticos e sociais, se pode identificar uma característica que é própria do sistema democrático uruguaio: o papel protagonista dos partidos.

²⁹ No espanhol, “despegue econômico”.

³⁰ CASTELLANO, Ernesto. Uruguay: Un Caso de 'Bienestar de Partidos. 1996 . *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Nº 9. p. 112.

³¹ Idem, p. 114.

O autor compara o caso uruguaio ao anglo-saxão, mas com partidos populares desde suas origens à diferença dos partidos britânicos³², afastando-o dos modelos populistas latino-americanos. Identifica ainda algumas particularidades na constituição da cidadania no país, tais como: uma adiantada liberalização do debate político durante o séc. XIX, porém com uma lenta e instável institucionalização; uma extensa participação política de importantes segmentos da população; o surgimento das políticas sociais como reforçadoras da legitimidade do regime ao mesmo tempo em que as regras do jogo democrático são institucionalizadas, com a reforma constitucional de 1917; e as identidades coletivas, políticas e sociais sendo historicamente estruturadas pelos partidos políticos; um forte *estatalismo* social de cunho pluripartidário³³, sem espaço para o desenvolvimento de uma burocracia estatal de tipo weberiana³⁴.

Assim, os partidos políticos podem ser considerados os atores centrais da política uruguaia desde a independência do país, exercendo um papel fundamental na definição e instrumentalização das políticas de bem-estar, sem substituir ou pretender cooptar as diferentes organizações sociais³⁵.

Para Castellano, a política uruguaia se caracteriza por apresentar um processo de liberalização do debate público inter-elites logo após o nascimento do país como nação independente. A causa disso está ligada à relativa debilidade³⁶ de uma classe dominante – e da Igreja, dos donos de terra e do exército (a chamada tríade de poder pós-colonial). Isso teria enfraquecido as intenções de implantação de sistemas de poder político e social de caráter oligárquico ou hegemônico, facilitando a abertura à competição política³⁷.

O autor acrescenta que a formação do Uruguai como Estado-nação se relaciona com o desenvolvimento e institucionalização da competição político-partidária entre as elites.

³² Ver CASTELLANO. Op. cit. p. 117.

³³ Como no país havia dois partidos (o Partido Blanco e o Partido Colorado), esse pluripartidarismo há de ser relativizado. O bi-partidarismo uruguaio durou até meados da década de 70, quando começou a crescer uma terceira força partidária, a Frente Ampla.

³⁴ Esse debate é visto nos debates internos do parlamento uruguaio como mostra Sonia Ranincheski em seu livro *Elites e Trabalho no Brasil e no Uruguai: as origens do debate atual*. Brasília: Editora da UnB, 2010. Para mais informações sobre a noção de burocracia em Weber, ver o verbete burocracia em BOBBIO, Norberto. et al. Dicionário de Política. Brasília: UnB, 1998.

³⁵ Obreiras, empresariais, rurais, culturais, dentre outras. (CASTELLANO, Ernesto. Uruguay: Un Caso de Bienestar de Partidos. 1996. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Nº 9. p. 115.).

³⁶ Desunião, pouca coesão e fraqueza da base econômica. (CASTELLANO. Op. cit. p. 116.).

³⁷ Essa competição, porém, não era nada democrática, segundo o autor, entendendo-se democracia como ajustar-se às normas constitucionais vigentes, resultando em uma para-institucionalidade, que culminou com a Reforma Constitucional de 1917. Ver CASTELLANO. Op. cit. p. 116.

Explica que com a falta de um exército nacional e com um modo caudilhista³⁸ de fazer política, a participação de diversos segmentos populacionais dentro de exércitos partidários teria funcionado como um mecanismo de influência e controle sobre as elites partidárias, fazendo com que os partidos tivessem de, desde o princípio, lidar com as demandas igualitaristas dos setores populares dentro do partido.

A estrutura de poder caudilhista, baseada em relações pessoais com o líder, é considerada pelo autor como um importante fator explicativo da tradução que as demandas sociais tiveram posteriormente nas estruturas estatais e também explicaria o porquê de terem sido instrumentalizadas de modo particularista através dos partidos. O autor enfatiza que as intervenções e prestações sociais foram antecipatórias³⁹ da emergência de demandas sociais, com as questões sociais sendo resolvidas pela via jurídico-legal.

A democracia uruguaia, assim, se concebeu como um arranjo processual em que se garantiram graus mínimos de equidade na distribuição dos frutos do esforço nacional, com um perfil partidário policlassista que possibilitou que ambos os partidos, chamados tradicionais, canalizassem as demandas sociais de forma participativa. Uma característica básica das políticas sociais no Uruguai seria então a sua instrumentalização partidária; porém, realizada de forma plural, a partir dos espaços de co-participação e representação entre os partidos. Isso levou o autor a caracterizar o Uruguai como tendo, tradicionalmente, um bem-estar de partidos.

De acordo com Midaglia e Antía (2007), o Uruguai pode ser caracterizado como um regime de bem-estar intermediário entre os modelos de tipo estatal – típico de países desenvolvidos, em que a maioria da população está protegida por meio do mercado e/ou da intervenção pública – e os de seguridade informal, onde a geração de bem-estar está apoiada nas redes sociais e familiares, típicos da América Latina.⁴⁰

Segundo as autoras, há um consenso de que o Uruguai se tornou bem cedo, já na primeira metade do século XX, um sistema institucionalizado de políticas sociais de caráter

³⁸ Práticas políticas piramidais em que o poder não é despótico nem delegado *ad aeternum* pelos seguidores. (Ver CASTELLANO. Op. cit. p. 117.). Pode ser entendido como um clientelismo não-autoritário de sujeição não-permanente.

³⁹ O autor aponta a necessidade de que esse conceito seja relativizado, mostrando como exemplo o movimento operário como ator importante de manifestações de demandas organizadas à época.

⁴⁰ MIDAGLIA, Carmen. ANTÍA, Florencia. La Izquierda en el Gobierno: ¿Cambio o Continuidad en las Políticas de Bienestar Social? *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - 16/2007 - ICP – Montevideo. p. 134.

universalista e de ampla cobertura nos campos educativo, de trabalho e de saúde, com capacidade de incorporar a maioria da população urbana e, mais tarde, os trabalhadores rurais.

Em 1995 foi aprovada uma lei⁴¹ que habilitou a reformulação do clássico esquema de seguridade social, no que se refere às prestações de retirada – pensões e aposentadorias – substituindo um sistema caracterizado pelo monopólio estatal por outro de natureza mista.⁴² Porém, a reforma afetou apenas a aposentadoria, invalidez e pensões. De acordo com Filgueira (2003), essa reforma incluiu agentes privados e níveis obrigatórios definidos por rendimentos de capitalização individual. Esse novo regime se trata de um sistema de partilha, em que todos têm de contribuir com parte do seu rendimento, que permanece como monopólio do Estado.⁴³

Midaglia e Antía (2007) dizem que foi promovida também uma reforma em termos de educação, nos níveis primário e secundário. Para elas, este seria um caso de intenção de modernização do universalismo característico dessa política setorial por meio de iniciativas diversas. Houve modificações curriculares e na carga horária do ensino médio. Além disso, houve uma expansão da educação inicial a crianças de 4 e 5 anos de idade e a introdução de programas focalizados em contextos socioeconômicos críticos, por meio das escolas de período integral e a extensão da formação de professores no interior do país. Elas ressaltam que a experiência uruguaia de bem-estar social manteve uma orientação estatal e universalista, como não se observou em outras reformas introduzidas nesse período em outros países da América Latina.⁴⁴

As autoras reforçam que a reforma social no Uruguai envolveu diversos outros serviços dirigidos a setores populacionais específicos, que ocupavam um lugar marginal no antigo esquema de bem-estar. Assim, foi inaugurada uma série de programas e projetos desenhados exclusivamente para tratar de problemáticas associadas às vulnerabilidades de certos grupos etários, em especial os da infância e dos jovens. Grande parte dessas novas intervenções foram implementadas por meio de associações civis e organizações sem fins lucrativos.⁴⁵

⁴¹ Lei 16.713 de 1995.

⁴² MIDAGLIA, Carmen. ANTÍA, Florencia. Op. Cit. p.136.

⁴³ FILGUEIRA, Fernando. *La reforma del sector social: estatismo, desigualdad y privatización*. Disponível em: <<http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/ReformaSocial.htm>> acesso em 20/01/2010.

⁴⁴ MIDAGLIA, Carmen. ANTÍA, Florencia. Op. Cit., p.136.

⁴⁵ Idem, ibidem.

Porém, é observado pelas autoras que a ampliação desses serviços, bem como as novas iniciativas, não refletiram uma malha sólida de assistência social, articulada com o resto das ações que tomam conta das necessidades desses grupos, ainda que setorialmente.⁴⁶

As autoras também afirmam que uma das preocupações políticas relevantes dos governos de esquerda em geral, incluindo-se as esquerdas latinoamericanas, se concentrou em como contornar e melhorar as situações de vulnerabilidade e exclusão social num quadro econômico de austeridade do gasto público. A experiência acumulada na região mostra que embora o dinamismo econômico tenda a impactar favoravelmente sobre os problemas sociais graves, se requer intervenções públicas de relativa permanência com o fim de abordar a multiplicidade de fatores que agem sobre a reprodução dessas fragilidades, bem como para controlar o padrão de desigualdade das sociedades na América Latina.⁴⁷

Segundo as autoras, o governo de Tabaré Vázquez (2005 a 2009) iniciou sua gestão num contexto de reativação econômica pós-crise; porém, em que ainda persistia um acúmulo de conseqüências sociais geradas pela situação crítica que o país enfrentou em 2001-2002. No programa partidário apresentado para as eleições de 2004, um dos assuntos priorizados foi o social e foi apresentado publicamente sob o título de “Uruguay Social”. O partido contou com uma maioria própria no parlamento, o que permitiu aprovar as leis sem ter de recorrer a acordos com os outros partidos. Entretanto, havia restrições impostas pelo endividamento público e pela rigidez da estrutura do Gasto Público Social, o que dificultava a ação governamental.⁴⁸

Apesar disso, as autoras apontam que os problemas vinculados com a pobreza e a vulnerabilidade foram privilegiados por essa administração. Para isso, foram lançadas três medidas: duas delas se referiram a programas dirigidos a cobrir as necessidades básicas ou específicas de grupos em situação de carência ou exclusão social – Plano de Emergência e Plano de Equidade – e a terceira foi uma iniciativa de caráter estritamente institucional relativa à criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES), encarregado de instrumentar e monitorar os programas mencionados, bem como coordenar o conjunto de prestações sociais estatais.⁴⁹

⁴⁶ Idem, p.137.

⁴⁷ Idem, ibidem.

⁴⁸ Idem, p. 141, 142.

⁴⁹ Idem, p. 144.

O Plano de Emergência (PANES), implantado quando do início do governo Tabaré Vázquez, foi projetado como uma intervenção pública transitória, desenhada para funcionar nos dois primeiros anos de governo. Foi organizado com base em sete componentes que promoviam um enfoque integral, destacando-se o ingresso cidadão, o apoio alimentar e o alojamento de pessoas em situação de rua. Este último focou sua ação no segmento social considerado como indigente, ou seja, aqueles grupos que apresentam sérias dificuldades para assegurar sua reprodução física.⁵⁰

Já o Plano de Equidade (PE) foi uma proposta de longo prazo que passou a vigorar após o término do PANES e, de acordo com as autoras, buscou incidir sobre a estrutura de desigualdades vigente no país, seja de tipo socioeconômico, de gênero, de etnia, regionais, entre outras. Não obstante, no curto prazo se procurou abordar de maneira ampla as situações de pobreza, transcendendo assim a operação do Plano de Emergência. Nessa primeira etapa, se pretendeu instalar uma malha de proteção social orientada a corrigir fundamentalmente os desequilíbrios sociais intergeracionais em favor da infância e juventude, na medida em que esses grupos etários são os mais vulneráveis. Também foram incluídas intervenções complementares dirigidas em particular aos chefes de lares pobres e os idosos. O desenho do plano combinava novas intervenções com instrumentos clássicos de provisão social de forma a responder à estrutura vigente de riscos sociais.⁵¹

O marco da iniciação desses planos estaria na criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES). Essa entidade teve por objetivo reorganizar a esfera da assistência pública, não apenas instrumentalizando e coordenando a execução dos programas mencionados, mas também incorporando em sua órbita uma série de institutos sociais dispersos no setor público: INAU (infância), INAMU (mulher), INJU (juventude) – que visam dar conta das novas demandas sociais.⁵²

Estes planos citados, porém, podem ser indicativos de uma mudança de foco do que seria o Estado de Bem-Estar Uruguaio, rumando a um modelo diferente da matriz originária e tradicional do país.

Neste trabalho se segue a matriz de bem-estar uruguaia elaborada por Midaglia e Robert (2001) como base para identificar as mudanças realizadas pelo governo Tabaré. As

⁵⁰ Idem, *ibidem*.

⁵¹ Idem, *ibidem*.

⁵² Idem, p. 145.

características que os autores identificam para o bem-estar uruguaio estão estruturadas sobre quatro pilares:

- 1) A assistência pública referida fundamentalmente aos serviços de saúde pública, transformando paulatinamente as organizações de caridade privada em instituições de bem-estar reguladas e administradas pelo Estado.
- 2) A educação pública, outro eixo do welfare, definida por lei como laica, gratuita e obrigatória. O primeiro esforço da expansão educativa se concentrou no nível primário e a partir de 1912 se experimentou um desenvolvimento sustentável de grau intermediário e terciário sob os mesmos princípios, especialmente os de laicidade e gratuidade.
- 3) A regulação do mercado de trabalho. Nos primeiros 20 anos do século XX se consagraram as principais leis obreiras (acidentes de trabalho; indenização por despedida em 1914; jornada de trabalho de 8 horas 1915; lei de proteção ao trabalho feminino em 1918; descanso semanal em 1920) que indicavam a existência de um mercado capitalista “civilizado”, onde havia espaço para níveis mínimos de redistribuição econômica e de justiça social.
- 4) A política de aposentadoria da força de trabalho, complementando os serviços de proteção, que mais tarde daria lugar a um sistema de previdência social de alcance relativamente universal desde 1919.

Os autores afirmam que esse sistema de bem-estar - que se originou no final no séc. XIX e se desenvolveu nas primeiras décadas do séc. XX - combinou os quatro pilares acima indicados de forma a possibilitar a emergência de uma matriz de seguridade social abrangente, capaz de atender os problemas vinculados à proteção laboral, à transformação econômica e à integração social, gerando assim as bases de uma sociedade bastante integrada e igualitária.⁵³

⁵³ MIDAGLIA, Carmen. ROBERT, Pedro. Uruguay: um caso de estratégias mixtas de protección para sectores vulnerables In: *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 332.

Neste sentido, se utiliza as categorias acima citadas e elaboradas pelos dois autores como base para as análises realizadas dos Programas do Ministério de Desenvolvimento Social do governo Tabaré Vázquez (2005-2009) com o objetivo de identificar se nestes Programas tais categorias estão presentes e de que forma; para, assim, se aproximar de uma definição própria para o Estado Uruguaio.

2. Contexto histórico: formação e evolução da República Oriental do Uruguai

Neste capítulo apresenta-se um breve apanhado histórico do Uruguai, mostrando as principais características do país e de sua sociedade, desde a sua formação até as eleições de 2004. A primeira parte baseia-se principalmente na obra “Historia Contemporánea del Uruguay”, de Gerardo Caetano e José Rilla (2005). A segunda parte, que faz uma análise histórica a partir da década de 50 e fala das políticas públicas, baseia-se em Midaglia e Robert (2001) e a terceira e quarta partes, que tratam da crise de 2001-2002 e dos principais planos do governo Tabaré Vázquez, em Rossana Castiglioni (2010).

2.1. A formação do Uruguai como Estado e como Nação

Durante o período colonial, três elementos foram centrais para caracterizar o Uruguai: pradaria, fronteira e porto. Sendo fronteira interimperial, sua população urbana foi um produto dessa condição. Com a fundação de Colônia do Sacramento pelos portugueses e de Montevideu pelos espanhóis, a região se tornou estratégica pelo comércio no Rio da Prata e alvo de conflitos que só diminuíram com a fundação do forte de Montevideu. Nas pradarias, esse processo foi mais inorgânico e espontâneo; os que lá viviam eram poucos homens dispersos e errantes e a vida pastoril junto à mestiçagem com os índios, gerou os hábitos gaúchos. A estrutura social da colônia só começou a se definir com a distribuição de

propriedade de terra pela coroa. Não obstante, o porto foi uma peça chave que vinculou a campanha com a cidade e a pecuária com o comércio de forma duradoura.⁵⁴

Além das competições entre os portos de Montevideu e Buenos Aires, a crise da monarquia espanhola dividiu as opiniões na Banda Oriental e a Junta Revolucionária de Buenos Aires iniciou uma campanha para a Independência, tendo a intenção de derrubar a prepotência e pressão espanholas, que estavam radicadas em Montevideu, que permanecia fiel ao que restava do domínio real. Até se iniciou um ciclo revolucionário sob o comando de Artigas, porém, a aliança entre Buenos Aires e o Rio de Janeiro derrotaram essa pretensão e as tropas do Império português invadiram a Provincia Oriental, estendendo sua dominação política até 1828, com a Convenção Preliminar de Paz que criou o Estado Oriental do Uruguai.⁵⁵

Segundo Caetano (2005), a origem do Uruguai como Estado e como Nação é uma questão fundamental para o entendimento da identidade do país. A criação do Estado Oriental em 1828 foi tida como a única alternativa viável para minimizar os conflitos entre Brasil e Argentina pelo controle sobre o Rio da Prata, com intermediação britânica e de acordo com seus interesses comerciais. Porém, apesar da debilidade do novo Estado, o Uruguai teve uma experiência política menos oligárquica e menos violenta, ao contrário dos outros países, que apresentavam maior fragmentação social e a refletiram em seus sistemas políticos. Até 1870, o país já tinha suas principais tendências políticas definidas (blancos e colorados⁵⁶) e se procedia ao desprendimento da influência britânica.⁵⁷

⁵⁴ CAETANO, Gerardo. RILLA, José. *Historia contemporânea del Uruguay*. Montevideo: Ed. Fin de Siglo, 2005. p. 20-22.

⁵⁵ *Idem*, p. 33-39.

⁵⁶ O Partido Colorado e Partido Nacional ou Blanco são chamados de partidos tradicionais por sua longevidade no sistema político. Ambos estão ligados ao surgimento do Estado Uruguaio e se referem aos grupos que apoiaram os diferentes líderes da independência: Fructuoso Rivera (apoiado pelos colorados) e Manuel Oribe (apoiado pelos blancos). Os nomes dos partidos fazem referência às cores das divisas de cada grupo armado. Sobre esse assunto ver CAETANO. *Op. cit.* 2005.

⁵⁷ *Idem*, p. 39-64.

No início do século XIX o Estado uruguaio apresentava uma debilidade que era inferior à debilidade da sua sociedade civil. O Estado era, portanto, o único núcleo possível de articulação do social. Dessa forma, o Estado se viu obrigado a assumir uma multiplicidade de papéis e funções que transcendiam o seu papel estritamente político. Isso reforça a preeminência do Estado sobre a sociedade civil e do primado da política sobre as outras atividades sociais no Uruguai.⁵⁸

No final do século XIX, inspirado na modernidade eurocêntrica⁵⁹, o país se integrou aos mercados mundiais, diversificou a produção, modificou os itens de consumo e a sociedade ficou mais complexa. Além disso, houve a reafirmação do Uruguai como Estado e como Nação, com a extensão da educação, da cultura urbana secularizada, o ajuste do sistema político e, mais tarde, a formação do sistema partidário.

No último quarto do século XIX, a orientação econômica era o modelo agroexportador e a orientação política era um modelo autoritário, que pretendia consolidar a presença do Estado na sociedade e na economia, garantindo a propriedade privada e o processo de acumulação, mas que não conseguiu evitar as conseqüências da crise financeira – o Uruguai tinha com a Inglaterra a dívida per capita mais alta da América do Sul. Assim, de 1890 a 1900 o país passou por uma reflexão sobre seu destino ao final do século, o que resultou em um direcionamento reformista e democrático no início do século XX, como veremos a seguir.⁶⁰

A modernização do Uruguai mostrou um avanço do positivismo, expresso fundamentalmente na reforma educacional conduzida por Pedro Varela, com a criação de um

⁵⁸ Idem, p. 68.

⁵⁹ Na América Latina, isso significou em termos políticos uma laicização da autoridade, a diferenciação das instituições e a expansão da participação política. (CAETANO. Op. cit. p. 94)

⁶⁰ Idem. p. 94-100.

ensino primário de base igualitarista, concordante com as exigências da economia e com os princípios filosóficos iluministas que opunham a civilização à barbárie.⁶¹

Nas primeiras três décadas do século XX, entre crises (1913 e 1929) e em meio à guerra – que aumentou os preços dos produtos uruguaios – e à paz que se tinha por conta da neutralidade declarada pelo país, se ensaiou o reformismo battlista⁶². Ressalta-se que as novidades reformistas não necessitaram de novos marcos partidários. Logo na virada do século, se tratou de temas como a legitimidade política, a ampliação da cidadania, a necessidade de novos atores políticos. Tudo se processou dentro dos partidos existentes e deu origem a tendências que se consolidaram no país.⁶³

O Battlismo aproveitou o fato de ter nascido num partido já tradicional e em posse do poder político (Partido Colorado) para implantar uma proposta de colegiado – compartilhando o poder com o Partido Nacional (blancos) cabendo a este 1/3 das cadeiras do colegiado – e, assim, convocar toda a cidadania, promovendo mudanças na relação do Estado com a economia: no processo de industrialização, nas políticas agropecuárias e fiscais, nas políticas sociais, na legislação laboral, dentre outros. Tratava-se de uma estratégia de estatização e nacionalização, com pretensões de estender os serviços e diminuir seu custo. Houve grande estatização do setor financeiro, manteve-se o protecionismo industrial e se pretendeu fazer uma reforma rural, tentando mexer com a estrutura da propriedade de terra, o que gerou um oposicionismo ao battlismo.

Apesar do custo político, o reformismo battlista melhorou efetivamente as condições de vida da população, em especial dos setores mais carentes. Mas foi principalmente a aposta

⁶¹ Idem. p. 102, 104.

⁶² O Battlismo foi uma facção do Partido Colorado formada por um grupo de políticos ao redor das idéias reformistas de José Battle y Ordoñez e, na década de 40, seu sobrinho Luis Battle Berres. Ver SOUZA, Marcos Alves de. O reformismo uruguaio sob a égide do “battlismo” na primeira metade do século XX. *Anais Eletrônicos do III Encontro da ANPHLAC*. São Paulo. 1998. Disponível em <<http://www.anphlac.org/periodicos/anais/encontro3/marcos.pdf> acesso em 25/03/2011>.

⁶³ Idem. P. 137-141.

nas potencialidades da educação que teve efeitos importantes sobre a integração social e política: as principais políticas do reformismo battlista trataram da expansão da atenção à saúde, às casas humildes, ao saneamento e às estradas, bem como o desenvolvimento do ensino médio no interior e a fundação de novas faculdades universitárias ligadas à produção.

⁶⁴

Com a crise do battlismo em 1916, que culminou com a elaboração de uma nova Constituição que entrou em vigência em 1919, a política se direcionou a formas mais modernas de democracia e da administração do dissenso, traduzindo-se no sufrágio universal e na representação proporcional. Entre 1913 e 1916, os partidos tradicionais se consolidaram; os partidos ideológicos modernos tomaram força; a oposição nacionalista⁶⁵ se eleitoralizou – abandonando o recurso a guerra civil; houve uma desconcentração das massas na política eleitoral; a vida democrática adquiriu maior consistência e credibilidade em meio à cidadania; aumentou a influência das correntes ideológicas de raiz universal e estas se tornaram referência no debate político; houve uma politização generalizada na sociedade – sindicatos e grupos de pressão; se estreitou a relação dos partidos com outros agentes políticos e se estabeleceu gradual e progressivamente o sistema eleitoral⁶⁶ que seria o tradicional no país ao longo do século.⁶⁷

As características do país até 1930 eram, assim, a complexidade estrutural da sociedade, a preeminência do Estado e dos partidos sobre uma sociedade civil desarticulada, a baixa extensão das formas de incorporação assalariada ao processo econômico, a contradição

⁶⁴ Idem. p. 140 a 151.

⁶⁵ Esta expressão se refere ao Partido Nacional.

⁶⁶ Conhecido como voto duplo simultâneo. Funcionou no país de 1910 até a reforma Constitucional de 1996. Nesse sistema, o “foco é a representação partidária mais que a representação territorial ou de grupos de classe e dá aos partidos a possibilidade de concorrer às eleições dos mesmos cargos com múltiplas e diferentes listas de candidatos.” (ALMEIDA, Luíza Helena. Conseqüências políticas da Reforma Eleitoral de 1996 no Uruguai. Texto não publicado. 2011.).

⁶⁷ Idem. p. 156.

urbano-rural e a fraqueza hegemônica.⁶⁸ Isso mostrava uma tendência mais favorável às permanências que às transformações nas relações entre partidos, Estado e sociedade.

Contudo, em 1933 houve um golpe de Estado de orientação liberal que acabou com o sentimento de democracia triunfante que se teve ao longo da década de 20⁶⁹ e levou à fragmentação do Partido Colorado. Em 1935 o país já mostrava recuperação da crise de 1929 e as políticas públicas apresentavam linhas de continuidade. Porém, em 1942 houve um novo golpe de estado que procedeu ao retorno democrático e à restauração do batllismo, com um renovado impulso da legislação social de forma co-participativa. Com isso, houve uma reconstrução da unidade do Partido Colorado. O reformismo neo-batllista, porém, não foi uma implantação populista de fato, como aconteceu em outros países da região (Argentina, Brasil e México).⁷⁰

O pós-segunda guerra compreendia um clima de otimismo e de crescimento econômico, que teve como marco o avanço da industrialização, porém, as divisas do país ainda estavam baseadas nas exportações agropecuárias, que estavam estancadas - o que demonstrava a fragilidade dessa prosperidade, que, apesar disso, permitiu a consolidação do *welfare state* (ou Estado de Bem-Estar) uruguaio com o Estado tendo um papel principal como o grande empregador e pelo desenvolvimento de políticas sociais de certo modo audaciosas.⁷¹

⁶⁸ Para extensão da explicação sobre essas características, ver CAETANO. Op. cit. p. 219.

⁶⁹ Para mais informações sobre o sistema partidário na década de 20, ver CAETANO. Op. cit. p. 185-188.

⁷⁰ Idem. p. 230-37, 242.

⁷¹ Idem. p. 237-243.

2.2. O Estado de bem-estar na segunda metade do século XX

Segundo análise de Midaglia e Robert (2001)⁷², em meados da década de 50 o país começou a viver uma prolongada situação de crise e estancamento econômico, derivada da queda de preços no mercado internacional de produtos primários, fundamentalmente os agropecuários. Num contexto de escassez econômica, o Estado de Bem-estar começou a encontrar ameaças às suas fontes de financiamento.

Essa situação, entretanto, não significou uma redução ou modificação substancial do Estado de Bem-estar. Ao contrário, os esquemas de proteção social se mantiveram praticamente inalterados, ainda que funcionando sob fortes pressões sociais por uma maior distribuição de benefícios. As crescentes demandas foram processadas pelo Estado, o que gerou um conjunto de irracionalidades na política econômica e provocou uma forte crise fiscal.

A estrutura política uruguaia (Partidos – Estado – Bem-estar) mostrava resistência à introdução de alterações importantes que possibilitariam a sobrevivência do regime democrático, frente o desgaste das estratégias clássicas de mediação política para conter a conflitividade social.

O golpe de Estado de 1973 trouxe à tona um governo militar por doze anos e foi, segundo Midaglia e Robert (2001), talvez o inevitável correlato da incapacidade política da época para redefinir um modelo de desenvolvimento e proteção capaz de contemplar uma série de mudanças socioeconômicas em nível nacional e internacional. O governo, apesar da

⁷² O 2.2. se baseia em MIDAGLIA, Carmen. ROBERT, Pedro. Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables. In: ZICARDI, Alicia. *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 327 a 376.

suspensão da cidadania política juntamente com as demandas distributivas, de fato não introduziu mudanças significativas nas orientações econômicas e sociais. A meta principal não foi a desarticulação do tradicional *welfare*; porém, foram utilizados instrumentos de repressão da seguridade social por meio de realocações da despesa pública que, no entanto, não reverteram a matriz essencial de bem-estar nem significou uma redução do tamanho do Estado. Ao longo desse período, a despesa social teve um comportamento variável segundo setores e programas; porém, ao final do processo ela se manteve nos níveis anteriores à ruptura institucional, mas encobriu reduções nas áreas de educação, saúde e previdência social.

A transição democrática em 1985 e o primeiro governo constitucional tiveram uma agenda política articulada sobre duas questões estratégicas: por um lado a forma de assegurar a nova instituição política e por outro a recuperação econômica do país, a qual pretendia melhorar as condições de vida dos setores mais afetados pelo governo militar (assalariados, aposentados e pensionistas). Em um contexto caracterizado pela necessidade de conduzir uma dupla-transição política e econômica, o Uruguai optou pela superação das dificuldades dessa simultaneidade pelo atraso das reformas econômicas, implementando-as gradualmente e assegurando a estabilidade democrática em primeiro lugar.

O programa econômico desse governo se caracterizou por manter a economia sob controle, procurando reduzir o alto déficit, que chegava aproximadamente a 6% do PIB, e continuando a tímida experiência de abertura iniciada no regime anterior sem se lançar à implantação de reformas macroeconômicas de grande porte, da mesma forma que outros países da região. Todavia, a despesa pública social cresceu entre 1984 e 89 em 38%, suportada por um maior dinamismo produtivo, gerado nesse período. As maiores altas foram registradas nas áreas de educação (64%) e saúde (75%), setores que receberam menor atenção durante o governo militar.

Para os autores, Midaglia e Robert (2001), esses aumentos controlados da despesa pública nas áreas sociais indicaram que o governo não procurou desmontar o Estado de Bem-estar mas também não o restaurou completamente, apesar de ter aliviado a situação social de vários setores da população, seja restabelecendo mecanismos de negociação política, investindo em algumas linhas clássicas de intervenção pública ou inaugurando uma série de programas focalizados a fim de atender situações de risco ou emergência social. Neste último plano, promoveram-se um conjunto de iniciativas relativamente inovadoras que tinham uma natureza diferente das derivadas do sistema de proteção universalista que havia caracterizado o país. Essas novas estratégias de assistência pretendiam desenvolver, por meio da participação de associações civis, ações seletivas em torno de grupos carentes.

A modo de ilustração desses programas vale mencionar os Centros de Atenção à Infância e a Família (Plano CAIF). Essa iniciativa permanece até o presente e os autores adicionam que sua promoção não foi levantada como uma alternativa substitutiva do tradicional sistema de seguridade social. Ao contrário, foram feitas propostas adicionais e complementárias às clássicas políticas sociais universalistas.

No entanto, nas administrações democráticas seguintes, quando cessaram as ameaças à continuidade do novo ordenamento político, programou-se uma série de reformas econômicas e sociais que visaram reverter o modelo de desenvolvimento anterior. Fizeram um conjunto de alterações substanciais que, segundo Midaglia e Robert (2001), não representaram uma ruptura com a matriz originária de bem-estar, mas impactaram em seu cerne, resultando em um sistema híbrido de proteção social, como visto no 1.2. Entre essas alterações se encontram a semi-privatização do sistema de seguridade social, a reforma educativa que buscava

melhorar a intervenção pública nos setores carentes e uma série de terceirizações das prestações sociais.⁷³

A esse modelo misto, que inclui organizações da sociedade civil atuando junto ao Estado, alguns autores chamam de *Welfare Mix*. Nogueira e Pfeifer (2003) afirmam que no *Welfare Mix* “O Estado não mais se coloca como o principal responsável pela proteção social, havendo uma distribuição entre os setores não-governamentais.”⁷⁴. Há, assim, uma mudança de concepção do papel do Estado.

2.3. A crise econômica de 2001-2002

Essa crise foi considerada a mais catastrófica de todas as crises por que o país passou e teve conseqüências diretas sobre parte das políticas econômicas e sociais do governo seguinte, segundo Castiglioni (2010). Seu ponto de partida foi a desvalorização do Real brasileiro em 1999; o problema, porém, veio na segunda metade do ano de 2001, com a crise econômica argentina. Ambos os países representavam por volta de 45% do comércio exterior do Uruguai e 90% do turismo. Além disso, o preço do petróleo subiu – o país importa absolutamente todo o petróleo que utiliza.

⁷³ Ver MIDAGLIA, ROBERT. Op. cit. 2001. p. 86, 92. Para Midaglia, a refundação do sistema de proteção social uruguaio estaria na “adecuación del edificio de bienestar a la nueva estructura de riesgos sociales, desterrando el ensayismo político y la excepcionalidad institucional” (MIDAGLIA, Carmen. Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas In: Carlos Barba Solano (Org.). *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. Buenos Aires : CLACSO abril, 2009. p. 105.).

⁷⁴ NOGUEIRA, Vera Maria. PFEIFER, Mariana. O Papel do Estado e o "Welfare Mix". *Serviço Social em revista*. Volume 5- Número 2. Londrina: UEL. Jan/Jun 2003. Disponível em <http://www.ssrevista.uel.br/c_v5n2_veramaria.htm> acesso em 23/03/2011.

Em 2001 também houve uma forte seca e um surto de febre aftosa, que afetou o gado, o que prejudicou duramente as exportações do Uruguai. O chamado “crralito” implementado pelo governo argentino impediu os correntistas de efetuarem saques nos bancos na Argentina, o que provocou uma retirada massiva das poupanças que muitos argentinos tinham em bancos uruguaios. O Banco Central do Uruguai não forneceu apoio aos bancos que ficaram em dificuldades fazendo-os fecharem suas portas e provocando o medo de um colapso financeiro, culminando com uma corrida generalizada aos bancos. Assim, em 2002 o PIB caiu em 11%, a dívida externa alcançou 86% do PIB⁷⁵, a inflação chegou a 25,9% e o desemprego alcançou 17%.

2.4. Principais medidas do governo Tabaré Vázquez (2005-2008)

Aqui se elenca as medidas adotadas em termos de pobreza, desigualdade e promoção da equidade, que foram consideradas por Castiglioni (2010) como as principais: Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), Plan de Equidad, Reforma Tributária, Sistema Nacional Integrado de Saúde, Conselhos de Salários e Educação.

Castiglioni afirma que a reforma tributária já era algo anunciado antes de Vázquez assumir o governo e a reforma de saúde foi uma das prioridades desde o princípio do governo. Entretanto, mesmo com a maioria que o partido (Frente Amplio) possuía no parlamento, essas propostas demoraram a ser aprovadas, levando de um a dois anos para tomar forma técnica e

⁷⁵ Em 2008 essa dívida era de 24,4%. (CASTIGLIONI, Rossana. *Las políticas sociales de la nueva (vieja) izquierda uruguaya*. LAP, 2010)

política. Segundo a autora, isso pode evidenciar que havia opiniões contrárias sobre esse assuntos mesmo dentro do partido do governo.

A seguir, apresenta-se resumidamente as principais medidas, de acordo com Castiglioni (2010).

2.4.1. PANES e *Plan de Equidad*

Esses planos visaram responder à crise de 2001-2002, buscando minimizar seus efeitos: a pobreza e a indigência. O PANES foi um plano focalizado e de natureza transitória que funcionou de 2005 a 2007 traduzido em sete programas destinados ao atendimento de famílias e indivíduos em condição de pobreza extrema. Os objetivos fundamentais eram proporcionar oportunidades e ferramentas de médio prazo para sair da condição de extrema pobreza, exclusão social e econômica e a implementar estratégias que contribuíssem para que os participantes não voltassem à indigência. Foi um plano coordenado e implementado pelo Ministério de Desenvolvimento Social.

Os principal programa que integrou o PANES foi o Programa *Ingreso Ciudadano*, que começou a funcionar em maio de 2005 e foi um programa de transferência de renda com condicionalidades em que cada lar participante do programa recebia mensalmente 1360 pesos uruguaios que seriam reajustados a cada quatro meses pelo índice de preços de consumo. Foi um plano bastante criticado pela oposição, com a consideração de que esse tipo de programa não teria outra utilidade senão criar clientelas partidárias e perpetuar o estado paternalista.

Terminado o PANES, tomou lugar o Plano de Equidade, que teve como prioridade a correção das brechas intergeracionais, privilegiando a atenção às crianças e adolescentes em situação de risco e se apoiando em programas já existentes, como o *Asignaciones Familiares*.

2.4.2. A Reforma Tributária

Essa ação já estava na agenda e era considerada fundamental para a redução da desigualdade. Durante a campanha eleitoral anterior, que resultou no triunfo de Jorge Battle, a Reforma Tributária foi um tema central no debate.

Foram três os objetivos fundamentais dessa reforma: a promoção de maior equidade ao relacionar o imposto com a renda, fazer um sistema fiscal mais eficiente e gerar incentivos adicionais aos investimentos e à expansão do emprego. Uma das principais medidas da Reforma foi a eliminação do *Impuesto a las Retribuciones Personales* (IRP), substituindo-o pelo *Impuesto a la Renta de las Personas Físicas* (IRPF), que diferencia as rendas advindas do trabalho e as do capital, com aplicação de taxas progressivas para os salários e pensões e taxa fixa para as rendas de capital. Adicionalmente, se eliminou quinze impostos menores, houve a diminuição da tributação para os empresários e se reduziu o imposto sobre o valor agregado de 23% para 22%.

Um problema da reforma foi que o IRPF incidiu sobre as aposentadorias e os aposentados, como fortes atores políticos – com grande capacidade mobilizadora e acesso aos tomadores de decisão – entraram com um processo de inconstitucionalidade contra o IRPF, apoiados pela oposição. Assim, o governo criou um Imposto de Assistência à Seguridade Social (IASS), que passou a substituir o IRPF para aposentados e pensionistas.

2.4.3. Sistema Nacional Integrado de Saúde (SNIS)

A reforma de saúde foi um aspecto central do *Plan de Equidad* e buscou a correção de problemas de acesso à saúde e garantir a cobertura para os setores mais vulneráveis, em especial as crianças. Dos doze princípios definidos pela lei que criou o SNIS, Castiglioni (2010) aponta como principais o acesso universal, a equidade e oportunidade dos serviços e a solidariedade no financiamento geral do sistema.

Em 2007 o governo conseguiu a aprovação da lei pela Descentralização da Administração dos Serviços de Saúde do Estado (ASSE) do Ministério de Saúde Pública; criou-se o Fundo Nacional de Saúde (FONASA); centralizaram-se as contribuições de trabalhadores públicos e privados; e se estabeleceram o Seguro Nacional de Saúde (SNS) e a Junta Nacional de Saúde (JUNASA).

O SNIS reúne os diversos prestadores de saúde do país, tanto públicos como privados, que funcionavam de forma descoordenada. No novo modelo, pode-se optar entre o chamado *sistema mutual privado* ou o *sistema de salud pública* e a contribuição para o sistema de saúde é feita pelos trabalhadores de acordo com sua renda, capacidade de pagamento e estrutura familiar. Dessa forma, os que têm filhos menores de idade contribuem com 6% e os que não têm filhos, com 3 ou 4,5%, dependendo de sua renda. Castiglioni diz que as principais fontes de financiamento do sistema são as contribuições obrigatórias das empresas e das pessoas públicas não-estatais, além do Estado.

Entretanto, os recursos necessários ao suporte da incorporação massiva ao sistema não teriam chegado na mesma velocidade, de modo que alguns hospitais tiveram dificuldades para funcionar, segundo aponta Castiglioni⁷⁶.

2.4.4. Lei de Educação e *Plan Ceibal*

Assim que assumiu a presidência, o governo convocou um Debate Educativo, que buscava a promoção da participação de organizações de docentes, estudantes, as comunidades e outros atores relevantes para a definição de diretrizes para uma nova lei educacional. Porém, tal debate foi logo capturado pelas organizações sindicais, que tinham o objetivo de obter autonomia e co-governo, além de exigir uma destinação de 6% do PIB para o ensino. Isso teria retardado o andamento do projeto e desagradado atores da oposição, tendo sido aprovado apenas em 2008.

A nova lei educacional pretendeu desenhar um Sistema Nacional de Educação, gerar inovações em vários âmbitos por meio de uma complexa estrutura institucional que incluía a administração do ensino, a coordenação de suas instâncias, a descentralização, a participação de diversos atores sociais e a avaliação do sistema.

Já o *Plan Ceibal* foi implementado de forma acelerada, tendo o financiamento sido aprovado em 2006 e a execução iniciada ao final de 2007, com o apoio de todos os partidos. Trata-se de um plano de conectividade educativa de informática básica para a aprendizagem *on-line*, que consistia na entrega de um computador portátil a cada aluno do ensino público. Este foi um dos mais emblemáticos programas do governo e teve um grande alcance.

⁷⁶ CASTIGLIONI, Rossana. Op. cit. 2010. p. 7.

O programa foi implantado por um acordo do órgão encarregado da Educação Primária (ANEP) com a empresa estatal de telecomunicações (ANTEL), para que fosse garantida a cobertura de internet sem fio em todo o país, a fim de que os alunos pudessem acessar bibliotecas virtuais, jogos e projetos pedagógicos. Os impactos foram principalmente no interior do país, onde o acesso à tecnologia era mais limitado.

2.4.5. Conselhos de Salários

O governo voltou a convocar os Conselhos de Salários, que já eram um espaço de negociação entre trabalhadores, empregadores e o Estado, organizados de acordo com o ramo de atividade. Porém, eles deixaram de ser convocados a partir do governo Lacalle (1990-95). A volta dos conselhos permitiu que o governo, além de satisfazer uma demanda da confederação de trabalhadores – que é um dos pilares eleitorais do governo de esquerda, recuperasse o salário real e equilibrasse a distribuição interna de poder na confederação ao incorporar novos membros do setor privado, que não estavam sindicalizados.

Assim, tendo uma visão mais ampla sobre o Uruguai e suas principais características, se pode proceder à análise dos dados do governo Tabaré Vázquez. No capítulo 3 trazemos uma breve explanação sobre o que é análise de conteúdo e explica-se a análise de conteúdo realizada neste trabalho; no capítulo 4, apresenta-se os principais programas de cada plano.

3. Análise de Conteúdo: discussões e informações

Neste capítulo, apresenta-se a análise dos seguintes dados: fichas dos programas, leis, atas das reuniões do Legislativo ocorridas entre os anos de 2005 e 2007 sobre o Plan de Emergencia e das notícias dos jornais El País e La República publicadas entre 2005 e 2009 sobre o Estado Uruguaio com relação ao bem-estar social, com base nas categorias analíticas que serão explicitadas a seguir. Antes, porém, convém fazer uma breve explanação teórica sobre análise de conteúdo, cujas técnicas foram utilizadas no tratamento dos dados deste trabalho.

Bardin (2009) caracteriza a análise de conteúdo nos tempos atuais como um “conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais subtis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos (conteúdos e continentes) extremamente diversificados.”⁷⁷. É no trabalho desta autora que se baseia o espectro teórico que segue; porém, de forma resumida e não extensiva⁷⁸.

Assim, na primeira parte deste capítulo veremos no que consiste a análise de conteúdo e na segunda parte do capítulo explica-se como se procedeu a análise, trazendo os dados e elementos constitutivos da análise para melhor compreensão.

3.1. O que é Análise de Conteúdo

O principal aspecto de uma análise de conteúdo é a inferência. Esta pode ser tida como uma “hermenêutica⁷⁹ controlada, baseada na dedução”⁸⁰. A dedução é o que se pode concluir a partir dos indícios apresentados pela leitura da comunicação, é aquilo o que os conteúdos podem revelar após serem tratados. É, portanto, um esforço de interpretação. Essa atitude interpretativa, porém, é sustentada por “processos técnicos de validação”⁸¹.

⁷⁷ BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009. p. 11.

⁷⁸ Para informações mais completas sobre análise de conteúdo, consultar BARDIN, Laurence. Op. cit. 2009.

⁷⁹ Hermenêutica é um ramo da filosofia que se dedica à interpretação tanto de textos como de signos.

⁸⁰ Idem, p. 11.

⁸¹ Idem, p.16.

A análise de conteúdo iniciou a princípios do século XX nos Estados Unidos, com medidas sobre material jornalístico. Durante a Segunda Guerra, o foco foi a investigação simbólica política, passando para a análise de conteúdos simbólicos e mitologias políticas até a década de 50. Evidencia-se nesse período a preocupação com a objetividade e com a utilização de técnicas sistemáticas para ir além de uma apreensão impressionista, ou seja, opinativa.

Bardin (2009) cita a definição de Berelson dada na primeira metade da década de 50: “A análise de conteúdo é uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objectiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação”⁸². Essa rigidez – característica de uma abordagem nascente – poderia, no entanto, encobrir outras necessidades ou possibilidades⁸³.

Assim, no decorrer da década de 50, há uma expansão das aplicações da análise de conteúdo sobre várias disciplinas, marcando o campo como interdisciplinar. Surgem então novas perspectivas metodológicas: começa-se a discutir abordagens qualitativas além das quantitativas incorporadas por Berelson. A objetividade passa a ser exigida com menor rigor e a inferência toma lugar de destaque como a função e o objetivo da análise de conteúdo, para além da mera descrição.

A segunda geração de computadores na década de 60 permitiu manipular uma quantidade maior de informações e realizar testes estatísticos, oferecendo novas possibilidades. Isso traz, no entanto, a necessidade de maior rigor em todas as fases do procedimento, com definição mais precisa das unidades de codificação. Além disso, passa-se a explorar signos não-linguísticos.

Após a década de 70 a análise de conteúdo já se mostra com um vasto campo metodológico com múltiplas aplicações em diversos campos do conhecimento. Seus instrumentos de investigação visam afastar os perigos da compreensão espontânea, tendo por objetivo a superação da incerteza e o enriquecimento da leitura.

A análise de conteúdo possui uma função heurística⁸⁴ e uma função de verificação de hipóteses. A primeira é uma tentativa exploratória, uma facilitação da descoberta; já a segunda tem o intuito de servir de prova, confirmar ou invalidar as hipóteses. Essas funções

⁸² Idem, p. 20.

⁸³ Idem, p. 21.

⁸⁴ Uma simplificação e redução do objeto para facilitar descobertas e soluções.

podem se complementar na prática, a depender do tipo de fala e do tipo de interpretação pretendida.

Trata-se de um método empírico em que há apenas algumas regras básicas a serem complementadas pelas técnicas adequadas ao objeto da análise que são constantemente reinventadas e adaptadas. Os modelos já existentes, porém, servem de inspiração para novas análises. Assim, análise de conteúdo não é uma técnica, mas uma maneira de entender com se constrói conhecimento e as técnicas são aquelas que dão condições à realização da análise de conteúdo. Por isso, as técnicas podem ser ultrapassadas por outras mais modernas ou adequadas, sem que se abandone o método.

Cabe sinalizar que foi escolhida a análise de conteúdo para o tratamento dos dados também em função das fontes – atas das reuniões do Legislativo que continham discursos dos parlamentares e também de representantes do executivo – serem em certo sentido um “manifesto de comunicação” daqueles envolvidos no processo de reformas de políticas públicas do Uruguai aqui analisadas.

Bardin (2009) utiliza dois critérios para classificar os tipos de comunicações, formando um quadro de dupla entrada: o primeiro critério diz respeito à quantidade de pessoas implicadas na comunicação e o segundo, à natureza do código e do suporte da mensagem. Assim, praticamente tudo o que é dito ou escrito pode ser submetido a análise de conteúdo, podendo ser uma análise dos significados e/ou dos significantes⁸⁵.

O primeiro tipo de análise de conteúdo foi a análise categorial, que pretende fragmentar e classificar os elementos do texto em categorias as quais devem seguir os princípios de homogeneidade, exaustividade, exclusividade, objetividade e pertinência. O analista estabelece a unidade de codificação (palavra, frase, etc.) e organiza a comunicação em categorias que podem ser definidas a priori ou após uma “leitura flutuante”⁸⁶. A descrição pode ser um bom ponto de partida para chegar à interpretação, mas entre essas etapas está a inferência.

⁸⁵ Exemplo de análise dos significados é a análise temática. De análise dos significantes é a análise lexical e a análise dos procedimentos. Ver BARDIN, Laurence. Op. cit. p. 37.

⁸⁶ Para maiores informações, ver BARDIN, Laurence. Op. cit. p. 128.

Inferências são deduções lógicas que podem ser feitas tanto a partir da procedência como a partir do destinatário. As inferências ajudam a responder quais foram as causas da mensagem – ou seus antecedentes – e também identificar os possíveis efeitos que a mensagem pode gerar. São as condições de produção e recepção das mensagens.

3.1.1. Análises de comunicação de massa: análise temática

Para os objetivos deste trabalho, a análise de comunicações de massa é a que mais nos interessa. Esse tipo de análise geralmente se inicia com uma primeira leitura que permitirá a formulação de algumas observações sobre o texto, que Bardin (2009) chama “hipóteses provisórias”⁸⁷.

Essa primeira leitura pode ser realizada de maneira flutuante, uma leitura intuitiva aberta a idéias e reflexões, ou de forma parcialmente organizada, com a utilização de procedimentos de descoberta de forma sistemática. Para a análise do conteúdo de uma comunicação, o texto desta deve ser lido diversas vezes e essa primeira leitura é importante para guiar o procedimento das leituras e análises posteriores. No caso do texto ser, na verdade, vários textos referentes ao mesmo tema, é possível fazer o procedimento descrito da primeira leitura em alguns textos e, após, ler todos os textos já com as hipóteses provisórias.

A análise temática ajuda a identificar os temas de significação do texto, dentro de uma unidade de codificação previamente determinada (pode ser uma palavra, uma frase, um parágrafo, dentre outros). As informações obtidas com essa análise podem confirmar, rejeitar, modificar as hipóteses da leitura inicial ou mesmo gerar novas hipóteses.

Bardin (2009) evidencia que a análise de conteúdo contém um aspecto de vai-e-vem entre a teoria, a técnica, as hipóteses, as interpretações e o método de análise.⁸⁸ Assim, as dimensões de análise vão se cruzando, criando uma atração sempre crescente entre as técnicas e as interpretações, de modo que é praticamente impossível esgotar o discurso; entretanto, cada dimensão traz uma abordagem particular que, apesar de limitada, pode ser útil para o conhecimento de um determinado assunto.

⁸⁷ Ver BARDIN, 2009. p. 71.

⁸⁸ Idem, Pg. 76.

Os resultados obtidos com a utilização das técnicas de análise de conteúdo não podem ser, portanto, tomados como prova irrefutável; mas servem para corroborar os pressupostos – empíricos ou teóricos. No caso da análise temática, os temas podem ser desmembrados, criando-se as categorias que classificam as significações do discurso.

Bardin (2009) afirma que:

Fazer uma análise temática consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objectivo analítico escolhido

A análise temática tem, portanto, por unidade de registro o tema, que fornece informações sobre o conteúdo e características da comunicação.

3.1.2. Método: a organização da análise

A análise de conteúdo tem diferentes fases que podem se organizar em três pólos: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados, acompanhado da inferência e da interpretação.⁸⁹ Vejamos cada um desses pólos.

3.1.2.1. A Pré-análise

A pré-análise é a fase de organização que tem por objetivo sistematizar as idéias iniciais e torná-las operacionais para que se possa formar um “esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise”⁹⁰, mas deixando margem à introdução de novas técnicas no decurso da análise.

⁸⁹ Essas três fases foram realizadas neste trabalho.

⁹⁰ BARDIN, 2009. p. 121.

Assim, essa fase engloba a escolha dos documentos a serem analisados, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que servirão para a fundamentação da interpretação final. Esses procedimentos não ocorrem necessariamente em uma ordem específica, mas dependem dos objetivos do pesquisador e das características dos documentos.

A primeira coisa a fazer é leitura flutuante, da qual já falamos. Essa atividade consiste em estabelecer um contato inicial com o texto dos documentos a analisar para que se possa conhecê-los melhor e possibilitar o surgimento de impressões e orientações que poderão guiar a análise. É nessa fase que são levantadas hipóteses⁹¹.

Já a escolha dos documentos pode ser determinada *à priori* (o universo de documentos já está reunido e deve-se explorar apenas os documentos ali contidos) ou *à posteriori* (faz-se um levantamento dos documentos que podem fornecer informações a partir de um objetivo determinado).

Dentro do universo de documentos⁹² demarcado, pode-se constituir um *corpus*: os documentos considerados para serem submetidos aos procedimentos analíticos. A constituição desse *corpus*⁹³, implica em escolhas, seleções e regras que remetem àqueles princípios apresentados para as categorias no ponto 5.1. deste capítulo. Aqui as veremos em maiores detalhes: exaustividade e não-seletividade, representatividade, homogeneidade e pertinência.

A exaustividade e não-seletividade significam que, dentro do campo que foi definido para compor o *corpus*, deve-se reunir todos os elementos que atendam aos critérios de seleção de documentos para a composição do *corpus*. Já a regra da representatividade diz que pode-se selecionar uma amostra do material, desde que ela seja representativa e que o tipo de material torne isso possível⁹⁴.

⁹¹ As hipóteses, “porém, nem sempre são estabelecidas quando da pré-análise” (BARDIN, 2009, 124) nem é obrigatória a formulação de hipóteses para proceder a análise, pois há análises que podem ser efetuadas sem ideias pré-concebidas. Para maiores informações sobre a formulação das hipóteses e dos objetivos, ver BARDIN. Op. cit. p. 124.

⁹² O universo de documentos diz respeito ao gênero de documentos sobre os quais se pode efetuar a análise. Ver BARDIN, 2009. p. 122.

⁹³ A constituição do corpus não tem sentido no caso de documentos que apresentem singularidade, sejam únicos. Ver BARDIN, 2009. p. 124.

⁹⁴ Bardin (2009) adverte que se não for possível uma amostragem por causa do tipo de material, é melhor reduzir o universo dos documentos, com o efeito de também reduzir o alcance da análise, se for importante trabalhar com quantidade menor de material.

A regra da homogeneidade diz que os documentos devem obedecer a critérios de escolha precisos: referir-se ao mesmo tema, ser obtidos pela mesma técnica e ser produzido por indivíduos semelhantes. A regra de pertinência por sua vez determina que os documentos devam ser fontes de informação adequadas ao objetivo da análise.

A pré-análise pode também ser a etapa em que se escolhe os índices e indicadores. Os índices podem ser as referências explícitas a um tema em uma mensagem; já os indicadores, são construtos precisos desses índices, determinando o recorte do texto em unidades de categorização para a análise temática.

3.1.2.2. A exploração do material

A fase de exploração do material consiste na aplicação das decisões tomadas na pré-análise, efetuando-se efetivamente as “operações de codificação, decomposição ou enumeração”⁹⁵.

A codificação transforma os dados fornecidos pelo texto, fazendo uma representação do seu conteúdo segundo regras precisas, permitindo o esclarecimento das características do texto. Para isso é importante fazer uma escolha pertinente das unidades de registro, que podem ser, dentre outros – como frase e palavra, o tema⁹⁶. Para facilitar a compreensão do significado das unidades de registro, pode haver unidades de codificação, que tem dimensão maior que aquelas.

⁹⁵ BARDIN, 2009. Pg. 127.

⁹⁶ Segundo Bardin (2009, p.131): “o tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura.”. O tema como unidade de registro pode estar relacionado a um objeto ou referente, a um personagem, a um acontecimento ou a um documento. Para um detalhamento desses recortes ver BARDIN. Op. cit. p. 132.

3.1.3. O tratamento dos resultados: análise quantitativa e qualitativa

A análise de conteúdo pode ser realizada de forma quantitativa e de forma qualitativa. Aquela se foca na frequência de aparição de elementos da mensagem, obtendo dados descritivos a partir de um método estatístico, enquanto esta corresponde a um procedimento mais intuitivo que permite maior adaptabilidade a índices não previstos, podendo funcionar sobre *corpus* reduzidos

Bardin (2009) esclarece que a análise qualitativa pode ter problemas quanto a pertinência dos índices, por não tratar exaustivamente todo o conteúdo. Nesse caso, o contexto toma maior importância para facilitar a compreensão do sentido. Não apenas o contexto dentro da mensagem, mas exterior a ela, com relação às condições de produção: “quem é que fala a quem e em que circunstâncias? Qual será o montante e o lugar da comunicação? Quais os acontecimentos anteriores ou paralelos?”⁹⁷.

A análise de conteúdo qualitativa é caracterizada pelo fato de que a inferência se fundamenta sobre a presença do índice e não sobre a sua frequência de aparição.

3.2. Metodologia da análise de conteúdo deste trabalho

A análise de conteúdo realizada neste trabalho foi feita, como já sinalizada no item 5.1., com base em Bardin (2009)⁹⁸, sobre comunicações lingüísticas de suporte escrito e oral, referentes a comunicações de massa e comunicações de grupo restrito. Há categorização realizada de modo apriorístico e não apriorístico. A seguir, veremos mais detalhadamente as características dessa análise.

As comunicações de suporte escrito são de três tipos: jornais, textos jurídicos e as fichas dos programas. Para os jornais, se utilizou como fonte de informações os principais jornais em vinculação no Uruguai: o *El País* e o *La República*. Para os textos jurídicos, foi

⁹⁷ BARDIN, 2009. p. 142.

⁹⁸ De acordo com a classificação segundo os critérios de “quantidade de pessoas implicadas na comunicação” e “natureza do código e do suporte da mensagem”. Para informações mais detalhadas sobre essa classificação, ver BARDIN. Op. cit. p. 35-36.

realizada uma busca no sistema de informações do Poder Legislativo. Já para as fichas, a busca foi feita no sistema de informação do *Observatorio Social* do MIDES.

As comunicações de suporte oral são as atas das reuniões legislativas que diziam respeito aos programas, bem como os discursos feitos na mesma casa por representantes do Poder Executivo. São documentos únicos e que são capazes de fornecer material para uma melhor compreensão do processo de aprovação desses programas.

Assim, a análise é realizada de forma qualitativa utilizando-se de técnicas fornecidas pela análise temática⁹⁹. Os documentos consultados foram selecionados *a priori* a partir dos nomes dos principais programas dos planos (*Plan de Emergencia* e *Plan de Equidad*) sobre os quais falaremos no capítulo 4, bem como os nomes dos próprios planos. Essa etapa de seleção é chamada “pré-análise” por Bardin, de acordo com a definição descrita no item 3.1. Vejamos a seguir as etapas seguintes de categorização e classificação de cada tipo de documento.

3.2.1. Matérias do *El País* e *La República*

Consultou-se os Jornais *El País* e *La República* a partir dos seus sistemas de busca, disponíveis em sua página na rede mundial de computadores, no período compreendido entre os anos de 2005 e 2009. Os argumentos utilizados para a busca foram: *Plan de Equidad*, *Plan de Emergencia*, *Plan Alimentario*, *Ingreso Ciudadano*, *Educación en Contextos Críticos*, *Trabajo por Uruguay*, *Mejoramiento del Habitat*, *Atención a los sin techo*, *Asistencia a la vejez*, *Uruguay Trabaja*, *Tarjeta Alimentaria*, *Aulas comunitarias*, *En el país de Varela: Yo sí puedo*, *Asignaciones familiares*, *Pensiones a la Vejez*.

A partir desses argumentos, montou-se por amostragem um banco de dados com resultados de matérias publicadas entre 2005 e 2009. Para maiores detalhes sobre os resultados dessa busca, ver anexo III.

⁹⁹ Não coube fazer análise quantitativa lexical e sintática dos textos, tanto pela necessidade de compreensão lingüística mais profunda do espanhol falado no Uruguai como pela consideração de que o resultado a ser gerado por esse tipo de análise não seria de relevância proporcional ao esforço de produzi-lo para os objetivos deste trabalho.

No Jornal *El País* busca foi realizada no endereço <http://www.elpais.com.uy/Buscador/index.asp> com a opção “ver todo” selecionada¹⁰⁰. No jornal *La República*, a realizou-se a busca no endereço <http://www.larepublica.com.uy>. Cabe observar que os sistemas de busca não exibem os resultados em ordem cronológica, sendo necessário realizar essa classificação *a posteriori*.

Assim, a partir dos resultados da busca, foram selecionadas as matérias que tratavam diretamente do argumento solicitado e que haviam sido publicadas entre 2005 e 2009, excluindo aquelas que apenas citavam o argumento ou publicadas fora do recorte temporal selecionado para este trabalho.

Como a busca geraria muitos resultados e não houvesse tempo hábil para trabalhar com todos eles, reduziu-se o universo dos documentos e se trabalhou com uma amostra de até 10 matérias para cada argumento em cada um dos jornais, geralmente os 10 primeiros resultados considerados relevantes – não se excluindo alguma outra matéria que contivesse informações importantes.¹⁰¹ Quanto a constituição do *corpus*, as regras da representatividade e da pertinência se sobrepuseram às da exaustividade e não-seletividade para as matérias.

Em seguida, os textos das matérias foram repassados para um editor de texto (Bloco de Notas), com seus respectivos *links*, e se fez também um banco de dados – chamado MEPS.05-09 – com os nomes e links das matérias consideradas de maior relevância. As matérias serviram como fonte de informações sobre os programas.

3.2.2. Textos jurídicos

Consultou-se a legislação aprovada referente aos planos de Emergência e de Equidade. Nela, foi possível encontrar conceitos importantes para um melhor entendimento tanto dos próprios planos como dos discursos e discussões legislativas que seriam analisadas em seguida.

¹⁰⁰ Esta opção aparece apenas após se efetuar a primeira busca cujo padrão é procurar matérias do dia da busca. Ao ativar a opção “ver todo”, o sistema procura todas as matérias publicadas com aquele argumento.

¹⁰¹ Nem todos os argumentos geraram a quantidade selecionada de resultados pertinentes; isso, porém, não prejudicou a representatividade.

A busca foi realizada no sistema de informações do Poder Legislativo (*Sistema de Información Parlamentaria*¹⁰²), buscando-se as leis que se referiam aos planos e programas analisados neste trabalho. A busca foi realizada dentre os dados das leis promulgadas na legislatura de 2005 a 2010.

Foram encontradas três leis referentes aos programas aqui analisados: consultou-se a lei nº 17.869¹⁰³ para os programas do PANES, a lei nº 18.227¹⁰⁴ para o sistema de Asignaciones Familiares e a lei nº 18.240¹⁰⁵ para o programa *Uruguay Trabaja*.

A seguir, apresentam-se as definições encontradas em cada uma das leis consultadas.

3.2.2.1. Lei nº 17.869 PANES e *Ingreso Ciudadano*

Emergência Social – “consequência das dificuldades de inserção social comprovada pelos indicadores de pobreza e indigência constatados pelo Instituto Nacional de Estatística” (art. 1º);

Lar – “considera-se lar tanto o constituído por uma só pessoa como aquele integrado por um grupo de pessoas, vinculadas ou não por laços de parentesco, que convivem sob um mesmo teto y contribuem para a sua mútua subsistência” (art. 4º).

3.2.2.2. Lei nº 18.227 - *Asignaciones Familiares*

Lar – “entende-se por lar o núcleo integrado por duas ou mais pessoas, vinculadas ou não por laços de parentesco, que convivem sob um mesmo teto e constituem uma família ou uma unidade similar à família” (art. 2º).

¹⁰²

Disponível

em

<<http://www.parlamento.gub.uy/palacio3/abms2/dbtextoleyes/LeyesXLegislatura.asp?Legislatura=46>> acesso em 05/02/2011.

¹⁰³ Disponível em <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17869&Anchor>> acesso em 05/02/2011.

¹⁰⁴ Disponível em <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18227&Anchor>> acesso em 05/02/2011.

¹⁰⁵ Disponível em <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18240&Anchor>> acesso em 05/02/2011.

3.2.2.3. Lei nº 18.240 – *Uruguay Trabaja*

Lar – “entende-se por lar tanto o núcleo constituído por uma só pessoa como aquele integrado por um grupo de pessoas, vinculadas ou não por laços de parentesco, que convivem sob um mesmo teto constituem uma família ou uma unidade similar à família” (art. 5º).

Como na parte seguinte, sobre as fichas dos programas, verifica-se diferenças de conceituação do termo “lar”. Essa é uma palavra importante para os programas, mas parece que cada programa tem uma conceituação própria do que é um lar, apesar de as diferentes conceituações não serem completamente díspares.

As principais diferenças nos conceitos encontrados nas leis estão na quantidade de pessoas e na questão da condição familiar. Os programas *Asignaciones Familiares* e *Uruguay Trabaja* consideram que o lar contém uma unidade familiar, já o programa *Ingreso Ciudadano* (bem como os outros programas do PANES) considera que o lar contém pessoas que contribuem para a sua mútua subsistência, não necessitando ser um núcleo familiar.

Quanto a quantidade de pessoas, o programa *Asignaciones Familiares* considera que o lar é formado por duas ou mais pessoas enquanto os programas *Uruguay Trabaja* e *Ingreso Ciudadano* conceituam o lar como podendo ser formado por apenas uma pessoa.

Tais diferenças mostram que o lar é uma unidade importante para esses programas, mas para efeitos de sua aplicação preferiram dar diferentes conceituações à palavra, provavelmente para não gerar efeitos jurídicos indesejados por conta de diferenças de interpretação. Uma vez que a intenção do PANES era abarcar a maior parte dos pobres, a conceituação de lar foi menos restrita que a conceituação do programa *Asignaciones Familiares*, que é voltado para um público mais homogêneo¹⁰⁶.

¹⁰⁶ No entanto, nas atas verifica-se que o conceito anterior foi “alargado” pela colocação do termo “ou não” entre “vinculados” e “por laços de parentesco” durante a apreciação do projeto em Comissão. (Ata nº 24).

3.2.3. Análise das fichas dos programas

As fichas dos programas contêm informações objetivas sobre cada programa, tratando-se de documentos técnicos. Nessas fichas, estão elencadas as principais características de funcionamento dos programas e foi possível identificar as fichas da maior parte dos programas, por meio do *Observatorio Social*¹⁰⁷.

Coletou-se apenas as fichas dos programas analisados neste trabalho nos anos que estavam disponíveis no site. Os programas que tinham fichas de vários anos permitiram a realização de comparações que possibilitaram a identificação de mudanças nos programas.

Há um exemplo de ficha de programa no anexo II deste trabalho. Tratam-se de documentos resumidos sobre os programas. Não havia fichas disponíveis para todos os anos, então alguns programas têm apenas uma ficha enquanto outros programas têm duas fichas. Para estes casos, o que se fez foi comparar as informações das fichas para mais de um ano do mesmo programa e verificar se houve mudanças.

Reuniu-se ao todo 18 fichas para realizar a análise. Utilizou-se três grupos de categorias analíticas: beneficiários, critérios de ingresso e exigências. Essas categorias auxiliam na identificação das características do programa para comparação com as características de bem-estar do Uruguai identificadas no Capítulo 1. Algumas observações sobre as características dos programas obtidas por meio das fichas são evidenciadas no 5.2.3.1.

A seguir, a tabela 1, que é parte do anexo I. No anexo se pode observar as principais características dos programas: a área temática de operação, a unidade receptora, a unidade executora, co-execução, o ano de criação, se há previsão de finalização, os pontos nodais¹⁰⁸ encontrados nos objetivos, o benefício oferecido pelo programa, os critérios de ingresso ao programa e as exigências decorrentes da participação no programa. Na tabela apresentada abaixo se apresenta os pontos nodais encontrados nos objetivos, os benefícios, os critérios de ingresso e as exigências.

¹⁰⁷ Pode ser consultado em <<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>>

¹⁰⁸ Ou referentes-núcleos: palavras em torno das quais é constituído um núcleo de significação.

Tabela 1 - Análise das fichas dos programas

Programa	Pontos nodais - Objetivos	Benefício	critérios de ingresso	exigências
En el país de Varela: yo, sí, puedo!	analfabetismo: eliminar. Ler e escrever: superação, continuidade de estudos, elevar auto-estima, recuperar confiança pessoal, participação social, exercício de direitos, melhorar possibilidades de inserção laboral, integração social.	4 meses de curso, certificado, pequena biblioteca.	15 a 99 anos, analfabeto, ensino primário incompleto	Assistir as aulas
Asignaciones Familiares	prestação econômica: complementar renda familiar, trabalhadores dependentes com menores a cargo, incentivar frequência escolar, realizar controles básicos de saúde.	Prestação monetária mensal de acordo com a renda de ambos os cônjuges e prestações não-monetárias para grávida e o bebê (atenção em Centro Materno-Infantil, transporte e ajudas extraordinárias). O valor é maior para crianças deficientes e gravidez múltipla.	0 a 18 anos, frequência escolar, renda inferior a 10 BPC, ocupados e desocupados, realização de mão de obra.	Frequência escolar e controles periódicos de saúde
Asignaciones Familiares - Plan de Equidad	prestação econômica: complementar renda familiar, lar em situação de vulnerabilidade socioeconômica com menores a cargo, incentivar frequência escolar, realizar controles básicos de saúde.	Prestação monetária mensal de acordo com o número de menores beneficiários.	0 a 18 anos, frequência escolar, crianças e/ou adolescentes a cargo.	Frequência escolar e controles periódicos de saúde
Asistencia a la Vejez	adultos mayores: amparar economicamente, carentes de recursos, lar apresenta carências críticas em suas condições de vida.	Prestação econômica assistencial equivalente à prestação por velhice ou invalidez. Se a renda é inferior à prestação, o beneficiário recebe a diferença.	65 a 70 anos, carência de recursos familiares.	Não
Programa Aulas Comunitarias	inserção socio-educativa: adolescentes entre 12 e 15 anos, problemas de vínculo à Educação Média formal, deserção, nunca se matricularam, alto risco de deserção.	Primeiro ano do Ciclo Básico de forma semestral, aulas para introdução à vida escolar, apoio e consulta para os estudantes participantes, acompanhamento dos egressos, oficinas temáticas.	13 a 17 anos, abandonou ou nunca foi ao Ensino Médio, pertence a alguma área territorial do programa INFAMILIA.	Não
Programa de Asistencia a los Sin Techo (PAST)	peessoas em situação de rua: alívio das condições de vida, solução transitória. reinserção: sociocultural e econômico-laboral. rotas de saída: efetivas e sustentáveis.	Abrigos noturnos: atenção por equipes de organizações sociais especializadas, centros diurnos: atenção psicológica, saúde, promoção cidadã, capacitação e reinclusão laboral.	18 a 99 anos, situação de rua, morador de zona de intervenção (assentamento, inundação, etc.).	Cumprimento de acordos socioeducativos com o PAST.
Programa Alimentario Nacional (PAN)	insegurança alimentar: pobreza extrema, risco nutricional, complementação alimentar. Promoção: estado adequado de saúde e nutrição, de saúde e educação.	Dois tipos de cestas alimentárias: para famílias em situação de pobreza extrema e para famílias com pelo menos um integrante com risco de desnutrição.	0 a 17 anos, grávida ou lactante, pobreza extrema ou estado de desnutrição, crianças e adolescentes a cargo.	Frequência escolar e controles periódicos de saúde

Tarjeta Alimentaria - Plan de Equidad	complemento nutricional: reducir índices de desnutrición, mujeres grávidas ou lactantes.	Cartão magnético para adquirir alimentos, artigos de limpeza e higiene pessoal ou da casa.	18 a 99 anos, com crianças e adolescentes a cargo, beneficiários do PAN, estar no cadastro de carências críticas.	Não
Trabajo por Uruguay Joven	jovens: pertencentes a famílias usuárias do PANES, inserção e capacitação laboral.	Capacitação laboral.	18 a 29 anos, desocupados, usuário do PANES.	Realizar contrapartidas.
Uruguay Trabaja	trabalho: inserção ao mercado, atividade humana central, produz efeitos sinérgicos (na órbita pessoal, familiar e social), fortalece processos de inclusão social.	prestação mensal mais seguro-maternidade e seguro por enfermidade, próteses e lentes; atenção a saúde bucal por 9 meses, 24 horas de capacitação específica e transversal, acompanhamento social por 9 meses (alimentação, saúde, violência doméstica, vícios).	18 a 65 anos, desocupados.	Participar das tarefas operativas e educativas.
Pensión a la Vejez e Invalidez	setores sociais carentes e vulneráveis: programas assistenciais, Estado obrigado a prestar assistência, sem contribuição prévia, situação social não possibilita acesso ao exercício da cidadania. Idade ou enfermidade: amparar economicamente, não podem gerar renda, carecem de recursos para suas necessidades vitais.	Prestação econômica para idosos e inválidos (podendo trabalhar por um salário inferior ao benefício).	70 a 99 anos, 18 a 29 anos, inatividade por idade ou invalidez, sem recursos, que não tenha contribuído.	Não

Fonte: Elaboração própria com dados do Observatorio Social/MIDES.

Pode-se notar que há poucos programas que não apresentam exigências. Além disso, a maior parte dos programas são de formulação recente: os programas mais antigos são o *Asignaciones Familiares* e o *Pensión a la Vejez e Invalidez*, de 1943 e 1919, respectivamente. Os demais programas foram formulados pelo governo Tabaré, com exceção do Programa Alimentário Nacional (PAN), que é de 1987.

3.2.3.1. Observações sobre as fichas

Aqui apresenta-se algumas observações sobre alguns dos programas, provocadas pela leitura das fichas. As observações estão organizadas em forma de lista de tópicos, encabeçados pelo nome do programa a que se referem. As frases entre aspas são livres-traduições das definições trazidas pelas fichas.

- *En el país de Varela: yo, sí, puedo!* – Há fichas para os anos de 2007 e 2008, com modificação apenas na descrição das prestações ou serviços, que se torna mais extensa e detalhada na ficha de 2008. Nota-se diminuição da população beneficiária, a qual é explicada no cap. 4 (4.4.2.).
- *Asignaciones Familiares* – o programa foi modificado em 2008, denominando-se “Asignaciones Familiares – Plan de Equidad”. A quantidade de beneficiários aumentou com relação ao programa anterior cujo número de beneficiários caíra em 2008, significando que mais pessoas se tornaram elegíveis ao benefício. Modificaram-se os objetivos, as prestações (valores e forma de distribuição) e os critérios de acesso. Estabeleceu-se uma definição de lar para o programa: “núcleo formado por duas ou mais pessoas vinculadas ou não por laços de parentesco, que convivem sob um mesmo teto e constituem uma família ou uma unidade similar a uma família”. O programa anterior se referia a: “ambos os cônjuges ou concubinos” como integrantes do lar para efeito de cálculo da renda familiar.
- *Asistencia a la Vejez* – a definição de lar considerada para o programa é diferente da definição utilizada para o programa *Asignaciones Familiares*. Definição para o programa *Asistencia a la Vejez*: “núcleo constituído tanto por

uma só pessoa como por um grupo de pessoas vinculadas ou não por laços de parentesco, que convivem sob um mesmo teto e constituem uma família ou unidade similar a uma família”. Essa diferença parece ter sido feita para estabelecer diferentes condições de acesso aos programas.

- *Uruguay Trabaja* – a ficha do programa apresenta a definição de trabalho para o programa: “atividade humana central que produz efeitos sinérgicos na órbita pessoal, familiar e social, fortalecendo processos de inclusão social”.
- *Pensión a la Vejez e Invalidez* – o programa se denomina um programa assistencial e dá a definição de programas assistenciais: “dirigidos a setores sociais considerados carentes e vulneráveis, aos quais o Estado se encontra obrigado a prestar assistência sem requerer contribuição prévia porque sua situação social não lhes possibilita outras formas de acesso ao exercício da cidadania.

Pela análise das fichas dos programas foi possível notar que os programas assistenciais já existentes foram reforçados e que praticamente todas as faixas etárias foram cobertas por algum dos programas.

3.2.4. Atas do Congresso

Nas atas do Congresso Uruguaio podem-se obter informações sobre as falas dos atores e os temas nelas presentes. Houve também a presença de membros do Poder Executivo nessas reuniões, fazendo discursos e fornecendo informações e maiores explicações sobre os planos.

As atas foram obtidas por meio da busca da legislação no sistema do Poder Legislativo. Essa busca, portanto, foi vinculada à realizada no ponto 5.2.2. Esses são considerados documentos-chave, que nos permitem verificar os vários pontos de vista presentes nas discussões parlamentares, bem como os posicionamentos partidários com

relação aos planos. Porém, não é o objetivo deste trabalho fazer uma exploração intensa dessas características¹⁰⁹.

Para uma melhor compreensão dessas atas, foi necessário conhecer o processo legislativo do Uruguai, para entender melhor o funcionamento e o direcionamento das falas presentes nas atas¹¹⁰. Os projetos de lei podem ter início em qualquer uma das duas casas legislativas. No caso do projeto que criou o PANES, um projeto oriundo do Executivo, o processo legislativo se iniciou na Câmara de Senadores.

Além do PANES, houve o projeto de criação do Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). A criação desse ministério foi realizada por meio de projeto de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo e sua tramitação teve início pela Câmara de Senadores, após ser recebida pela *Asemblea General*.

Foi realizada uma busca no texto das sessões, possibilitada pelo site do Parlamento uruguaio, nos Diários das Sessões¹¹¹ para identificar as sessões que contivessem os mesmos termos pesquisados nos jornais, explicitados no 5.2.1. Desses termos pesquisados, foram encontrados seis: *Plan de emergencia*, *Ingreso Ciudadano*, *Asignaciones familiares*, *Trabajo por Uruguay*, *Uruguay trabaja* e *Asistencia a la vejez*. A partir dos resultados, foram selecionados os trechos das atas que diziam respeito a esses termos especificamente.

Com relação ao *Plan de emergencia*, que gerou quatro resultados, a busca por outros termos trouxe também informações sobre o *Plan de emergênci*a, mas que estava sob a denominação de “PANES”. Assim sendo, se procedeu a busca também por esse termo por se relacionar diretamente à temática procurada. A busca por “PANES” trouxe três novos resultados.

Na leitura preliminar das atas pode-se observar que os programas *Asistencia a la vejez* e *Uruguay Trabaja* foram aprovados na mesma sessão pela Câmara de Representantes. Evidencia-se que há falas de atores não-parlamentares que serviram para resolver questões que surgiram na análise de outros documentos. Essas falas podem ser encontradas nas atas nº 3, 13 e 23, referenciadas no anexo V.

¹⁰⁹ Aponta-se que seria interessante fazer uma exploração mais intensiva desse material com o foco no comportamento parlamentar de acordo com os partidos.

¹¹⁰ Há um organograma com o processo legislativo uruguaio no anexo IV. Também está disponível no endereço <<http://mi.parlamento.gub.uy/organigrama.html>> (acesso em 21/02/2011).

¹¹¹ Disponível em <<http://www.parlamento.gub.uy/IndexDB/Sesiones/ConsultaSesionesSIPXXI.asp>>, na seção *Consulta General*.

No anexo V, apresenta-se a tabela de numeração das atas, agrupadas por programa, com uma breve descrição, considerando as sessões que se conseguiu coletar para este trabalho. As atas foram numeradas a fim de facilitar a localização da comunicação de onde foram retiradas as informações abaixo expostas.

3.2.4.1. Atas do *Plan de emergencia*

Foram coletados ao todo onze documentos sobre o Plan de Emergência. Dentre eles, três são da *Comisión de Población, desarrollo e inclusión* da Câmara de Senadores, um da Comissão Permanente da Câmara de Representantes, cinco de Sessão da Câmara de Representantes e um de Sessão da Câmara de Senadores. Apresenta-se no anexo 5 as sessões em ordem cronológica.

Pela leitura das atas pode-se concluir que a criação do MIDES e do PANES foi feita para viabilizar o *Ingreso Ciudadano*. O apoio de grande parte dos parlamentares a esses projetos se referiu, inclusive, a este programa. A aprovação do projeto de criação do PANES foi feita de forma bastante rápida, mas com várias manifestações de protesto por parte dos parlamentares, em especial os do Partido Nacional, cuja bancada se retirou na votação do projeto na Câmara de Senadores. O Partido Colorado declarou oposição ao modo como o plano estava sendo estabelecido. Na Câmara de Representantes, inclusive, foi apresentada uma objeção formal¹¹² ao projeto de lei de criação do PANES e do *Ingreso Ciudadano*.

Nas atas também se encontra a resposta a uma questão gerada pela análise das fichas dos programas e da legislação: a definição de lar. O Ministro de Economia e Finanças explica que essa definição foi adotada a fim de fixar parâmetros objetivos, mas que não contempla a complexidade desse conceito. O conceito foi também alterado pelo legislativo (na Câmara de Senadores), que excluiu a necessidade de vinculação por laços de parentesco.

¹¹² A objeção encontra-se no anexo VI.

3.2.4.2. Atas do *Ingreso Ciudadano*

O programa *Ingreso Ciudadano* (IC) foi tratado dentro da lei de criação do PANES, por ser parte integrante do mesmo. Pela leitura das atas vê-se claramente que o IC é considerado o principal programa do PANES tanto pelo governo, posto que o nome do programa consta do título do projeto, como pelos parlamentares, em especial os parlamentares do FA. O projeto de lei foi inclusive submetido à aprovação do Congresso para que o IC pudesse ser financiado. Observa-se nas atas e também na legislação que os outros programas são apenas citados ao passo que o IC é o único programa que entra em detalhes sobre seu modo de funcionamento. Este fato gerou polêmica entre os parlamentares pois eles estariam aprovando programas sobre os quais eles não tinham conhecimento de como iriam funcionar. Alguns parlamentares (da oposição, em especial do Partido Nacional) reclamaram da rapidez com que o projeto de lei foi apreciado pelo Congresso e a principal justificativa apresentada para essa rapidez era a de que as pessoas em situação de emergência social não poderiam esperar mais para receber o *Ingreso Ciudadano*.

3.2.4.3. Atas do *Asignaciones familiares*

A discussão dessas atas envolveu a ampliação do sistema de *Asignaciones Familiares* já existente para que se pudesse incluir os lares mais pobres identificados quando da implementação do PANES como não recebedores das *Asignaciones Familiares*. Este programa é o principal do *Plan de Equidad*.

Na exposição de motivos do projeto de lei enviado pelo Executivo constante da ata nº 25 podemos observar que o projeto buscar a transformação do sistema anterior, ainda que o sistema implantado em 1948 já tenha sido modificado em 1995 com a exclusão dos lares com maiores rendas e em 1999 com a possibilidade de recebimento por pais que não tinham emprego formal:

Es necesario, pues, un mayor esfuerzo en la expansión de la cobertura [do sistema de Asignaciones Familiares] y, especialmente, iniciar un proceso de transformación del mismo a fin de lograr construir un Uruguay socialmente protegido, solidario y equitativo. (Ata nº 25)

E no trecho abaixo, também constante da exposição de motivos, se pode ver a intencionalidade de reconfiguração do sistema de proteção social, indicando uma diretriz diferente do Tradicional Estado de Bem-estar uruguaio.

El Plan de Equidad se concibe como un paso sustantivo en la reconfiguración del sistema de protección social uruguayo, atendiendo de forma permanente la nueva matriz de riesgos sociales y procurando, mediante diversas acciones, reducir los niveles de pobreza y evitar la consolidación de los mismos, favoreciendo y estimulando procesos de integración social. (Ata nº 25)

No entanto, mantém-se o sistema de *Asignaciones Familiares* contributivo, como explicado no trecho que segue:

no se ven afectados los regímenes de Asignaciones Familiares comúnmente conocidos como "contributivos", asociados a la formalidad en el empleo, los cuales permanecen incambiados, sin perjuicio de la posibilidad de optar por la prestación prevista en el Proyecto (Ata nº 25)

Dessa forma, verifica-se que a modificação da matriz de bem-estar ocorre sem retirar o benefício direcionado pela matriz tradicional dos que já o recebiam. Ainda assim, o público-alvo do programa é modificado: “*La población objetivo de esta reforma son los niños y*

adolescentes que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconômica” (Ata nº 25)¹¹³.

3.2.4.4. Atas do *Trabajo por Uruguay*

O programa foi desenvolvido no âmbito do Plan de Emergência pelo MIDES, com realização em oito Departamentos. Foram contemplados pelo programa os beneficiários do PANES. É um programa de trabalho transitório – por quatro meses – com acompanhamento socioeducativo. A participação no programa foi realizada por sorteio proporcional à quantidade de inscritos por sexo. O salário foi vinculado ao valor recebido pelo *Ingreso Ciudadano*, equivalendo a duas prestações.

Nas sessões houve relatos de que as pessoas estavam trabalhando na limpeza das praias, tendo acompanhamento de saúde, tratamento dentário e com currículo para distribuir às empresas. Foi considerado pelo Deputado Bernini (FA) um programa que contribui para a dignidade de toda a sociedade.¹¹⁴

3.2.4.5. Atas do *Uruguay trabaja*

O programa *Uruguay Trabaja* necessitava de uma lei para funcionar, pois utiliza prestação paga pelo *Banco de Previsión Social*. Trata-se de uma das políticas de caráter permanente elaboradas pelo Governo no âmbito do *Plan de Equidad* e é direcionada a pessoas desempregadas há muito tempo e contém a capacitação como um de seus aspectos principais. Mais detalhes sobre isso foram vistos no 4.2.

Este programa segue a linha dos programas *Trabajo por Uruguay* e *Construyendo rutas de salida*, os quais fizeram parte do Plano de Emergência.

¹¹³ También constante do art. 1º da lei nº18.227.

¹¹⁴ “Son miles y miles los uruguayos movilizados y trabajando para comenzar a recuperar la dignidad; y no hablo de la dignidad de los compatriotas protagonistas del programa, sino de la dignidad de toda la sociedad uruguaya, que, sin duda, continuará empecinada en conquistar un país más justo, solidario y equitativo para todos.” (Ata nº 19).

3.2.4.6. *Asistencia a la vejez*

Nas atas encontra-se a afirmação de que os três partidos trabalharam em busca de uma solução consensual para este programa. O Partido Colorado (na pessoa do Senador Amaro), entretanto, registrou uma reclamação acerca da rapidez com que o projeto foi apreciado e votado pelo Senado. Na Câmara de Representantes o projeto foi considerado em situação de gravidade e urgência, mas alguns parlamentares apontaram que o estariam considerando dessa forma para que começasse a operar na data prevista (1º de janeiro de 2008)¹¹⁵, no entanto, apontou-se que o projeto necessitava de correções (Ata nº 23).

Na Ata nº 23 fica claro que os legisladores consideram que o *Plan de Equidad* será implementado em substituição ao *Plan de Emergência*. Tem-se como exemplo a seguinte fala do Senador Ibarra (FA):

Es una buena iniciativa, forma parte de la terna de proyectos que venimos aprobando y está encuadrado dentro del Plan de Equidad, que comenzará a implementarse a partir del año 2008 en sustitución del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. (Ata nº 23)

O projeto foi aprovado em bloco tanto na Câmara de Senadores como na Câmara de Representantes.

Observa-se pelas várias fontes analisadas que a submissão do PANES a aprovação do Legislativo foi realizada meramente por determinação legal para que se obtivesse o financiamento necessário para o *Ingreso Ciudadano*, pois já se estava implementando as fases iniciais de catalogação e explicação do funcionamento do plano à população nos departamentos por meio do MIDES antes da aprovação do PANES pelo Congresso. Gerou-se grande expectativa acerca do plano e por isso uma apreciação profunda do Plano pelas casas legislativas ficou prejudicada, pois se estava tratando a questão como cumprimento de

¹¹⁵ O projeto foi apreciado e aprovado pelo legislativo no mês de dezembro.

promessa de campanha pelo Partido Frente Amplio mais do que a formulação de uma política pública estatal ao que foi possível observar pelas falas dos parlamentares na ata nº5¹¹⁶. Esse foi um ponto de tensões entre os partidos políticos, culminando com a retirada do Partido Nacional da votação no Senado (Ata nº 5).

Já o *Plan de Equidad* passou pela apreciação do legislativo apenas por meio dos seus programas *Asignaciones Familiares*, *Asistencia a la vejez* e *Uruguay Trabaja*, que necessitavam da aprovação de uma lei para cada um para que pudessem constar do orçamento e poder financiar suas ações. Esses projetos, entretanto, foram apreciados e aprovados também com bastante rapidez. Nota-se nas atas muitas críticas com relação aos governos anteriores por parte dos parlamentares da FA.

A variação no conceito de lar é indicador da setorialização dos programas. Esses programas então passam a não corresponder à estrutura do modelo tradicional de Bem-estar social. Indicadores do modelo tradicional seriam: universalidade, gratuidade, contribuição prévia e os indicadores opostos seriam: setorialização, exigência de contrapartidas e não-contribuição, respectivamente.

Ao passo em que há ampliação da cobertura, maior é a setorialização dos programas. Parece um movimento de extensão e retração: aumenta a cobertura e diminui a universalidade.

¹¹⁶ Tem-se como exemplo a fala do Senador Lev (FA): "*Nosotros tenemos una responsabilidad política con la ciudadanía que nos demanda, desde el 1º de noviembre, cuándo vamos a empezar a atender la emergencia social.(...) asumimos un compromiso con la ciudadanía en el sentido de que a partir de mediados de mayo existiría un Ingreso Ciudadano, que la gente recibiría.*" (Ata nº 5).

4. Os planos de Emergência e de Equidade

Neste capítulo veremos os programas destacados dos dois planos formulados pelo governo Tabaré Vázquez (o Plano de Emergência e o Plano de Equidade). Na primeira parte estão os programas do *Plan de Emergencia* e na segunda parte do capítulo, estão os programas do *Plan de Equidad*.

4.1. O que é um plano de emergência em um Estado de Bem estar?

"Muchos, muchos; los más pobres, los más pobres de este país han perdido mucho, y a ellos habrá que devolverles más, y rápidamente. Por eso el Plan de Emergencia, porque hay gente que ha perdido demasiado y no puede seguir esperando. No es un acto de caridad, es un deber de la sociedad para quien tiene el derecho de ser asistido. Porque los pobres no son objeto de caridad, son sujetos de derecho".

Tabaré Vázquez (1/05/05)

Apresentamos neste capítulo as principais ações do Plano de Emergência, implementado nos primeiros dois anos do governo Tabaré Vázquez. Este plano consistiu em ações emergenciais voltadas à população em estado de piores condições econômicas. Esse plano foi escolhido por ter sido um programa importante da gestão do Presidente Tabaré e que inaugurou no Uruguai práticas de assistência diferentes do que tradicionalmente se tinha no país.

De 2005 a 2007 foi implementado no Uruguai o *Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social* (PANES), aqui também chamado de Plano de Emergência, com políticas que visaram à melhora da qualidade de vida de pessoas em situação de extrema pobreza. O

plano foi feito para ter dois anos de duração e posteriormente ser complementado por ações que visam uma perspectiva de médio prazo para saída da pobreza e exclusão social¹¹⁷.

Segundo Bertha Sanseverino, coordenadora geral do PANES, este representa a opção pelos pobres feita pelo Partido de Tabaré Vázquez e mostra que o governo de Tabaré vê a desigualdade social como problema político.¹¹⁸

No início do *Plan de Emergencia* foi feito um trabalho de cadastramento das famílias em situação de extrema pobreza e de incorporação dos lares ao Plano. Segundo Marina Arismendi¹¹⁹, Ministra de Desenvolvimento e Participação Social do governo Tabaré, o plano foi elaborado em 1999 pelo partido (FA) antes do mesmo se eleger e se baseia na integração social. Marina não considera o plano como mero assistencialismo, pois em sua formulação foram estabelecidas contrapartidas a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias do plano.¹²⁰

Para o financiamento do plano, foram utilizados recursos internos do país e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Suas ações foram gerenciadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES).

No Uruguai, tradicionalmente, a transferência de recursos aos lares estava vinculada à contribuição e ao trabalho formal, sendo que esta seria uma característica do Estado de Bem Estar no Uruguai (BARÁIBAR, 2009. P. 164.). Tal característica em uma sociedade com emprego fácil e economia estável é eficaz mesmo que não atingisse a totalidade da população, pois garantia proteção aos riscos sociais para a maioria dos uruguaios.

¹¹⁷ Uma análise sobre o plano pode ser encontrada em BARÁIBAR, Ximena. Avance insuficiente: el caso del ingreso ciudadano en el Uruguay. *Rev. Pol. Públ. São Luis*, v. 13, n. 2, p. 161-171, jul./dez. 2009.

¹¹⁸ Artigo de Bertha Sanseverino intitulado “*Ni tan rápidos para improvisar, ni tan lentos para desencantar*”, disponível em <<http://www.chasque.net/vecinet/noti727.htm#1>> acesso em 30/09/2010.

¹¹⁹ Foi legisladora e dirigente do Partido Comunista e no governo Tabaré Vázquez foi Ministra de Desenvolvimento e Participação Social no Uruguai.

¹²⁰ Matéria publicada em 03/03/2005 pelo *La Jornada*, disponível em <<http://www.jornada.unam.mx/2005/03/03/034n1mun.php>>.

Nos anos 90, entretanto, com o aumento do desemprego, da pobreza, da indigência e do trabalho informal, a proteção social não mais atingia todos os riscos sociais e a maioria da população. Esse teria sido um dos principais motivos para a criação do MIDES.¹²¹ Como afirma Ranincheski, o Uruguai nos anos 90 passa a vivenciar a realidade latino-americana de desigualdades extremas, pobreza e serviços sociais deteriorados.¹²²

A seguir, apresenta-se as principais ações do *Plan de Emergencia* (PANES).

4.1.1. As ações do Plano de Emergência

Aqui apresentamos as principais ações do Plano de Emergência com breve descrição, de acordo com informações disponibilizadas pelo *Ministerio de Desarrollo Social* (MIDES).

Quadro 1 – Principais ações do Plano de Emergência do governo Tabaré Vázquez (2005 a 2007)

Ação	Descrição da Ação
<i>Ingreso ciudadano</i>	Transferência monetária a chefes e chefas de família sob compromissos como controles médicos e permanência das crianças no sistema educacional.
<i>Construyendo rutas de salida</i> (Programa socieducativo)	Oportunidade de primeira experiência de trabalho a jovens que se encontrem em situação de risco social, vulnerabilidade e/ou pobreza e que têm entre 18 e 29 anos de idade.
<i>Trabajo por Uruguay</i>	Trabalho transitório para desenvolver habilidades sociais e qualificação profissional.
<i>Plan alimentario</i>	Cartão magnético para compra (funciona a partir de Julho de 2006, para incorporar lares de forma progressiva).
<i>Atención a los sin techo</i>	Refúgios noturnos, diurnos e equipe móvel de rua.
<i>Mejoramiento del habitat</i>	Fornecimento de materiais e assistência técnica.
<i>Educación en contextos críticos</i>	Transferências ao Ministério da Educação e Cultura para programas de inclusão cultural e alfabetização.

Fonte: Elaboração própria com dados do MIDES.

¹²¹ BARÁIBAR, Ximena. *Op. cit.* p. 164.

¹²² RANINCHESKI, Sonia . Capital Social e Cultura Política no Brasil e no Uruguai. *In:* Marcello Baquero. (Org.). *Capital Social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. p. 169-194.

No quadro 1 é possível verificar que o Plano de Emergência foi um plano voltado para ações que visaram tratar dos efeitos da crise de 2001-2002 e foram ações focalizadas nas situações de extrema pobreza.

Neste capítulo, analisaremos os programas *Ingreso ciudadano*, *Trabajo por Uruguay*, *Plan alimentario* e *Atención a los sin techo*. São programas que contemplam os principais eixos do *welfare* uruguaio vistos no capítulo 1: educação, assistência (saúde), trabalho e aposentadoria.

Nota-se que no PANES não há um programa específico voltado para a velhice, grupo etário também vulnerável, mas que seria um dos principais beneficiários de programas já existentes; além do foco principal do PANES terem sido as situações mais emergenciais e a questão da pobreza extrema, que se concentra na faixa etária da infância¹²³.

Esse pode ter sido um dos principais fatores para que o plano focalizasse as famílias com crianças a seu cargo. Uma das principais características do PANES é a de que suas ações não se baseiam na contribuição individual.

A seguir, as características principais dos programas elencados, com alguns dados do MIDES sobre sua execução. Tratam-se de informações preliminares sobre os programas. As informações mais específicas sobre eles estão no capítulo 5. No apêndice há mapas e dados demográficos do país, para um melhor entendimento da distribuição da população pelos departamentos, bem como a sua localização.

¹²³ Segundo o relatório do Social Watch de 2005, mais da metade da população infantil (até 12 anos) vive em situação de pobreza. (Ver o relatório *New scenario to achieve equity* disponível em <<http://www.socialwatch.org/node/10949>>)

4.1.1.1. Programa *Ingreso ciudadano*(IC)

O programa *Ingreso ciudadano* é o principal do Plano de Emergência e foi um programa de transferência monetária com condicionalidades. Cabe destacar o que são condicionalidades: são ações que os beneficiários são obrigados a realizar (compromissos) para garantir que receberão os benefícios da política pública. No caso do Uruguai e deste programa, os compromissos dos beneficiários (chefes e *chefas* de família) foram a permanência das crianças no sistema educacional e a submissão a controles médicos.

O programa foi desenhado para funcionar durante os dois primeiros anos do primeiro mandato da FA e ter um fim, sendo seguido de outros programas do chamado *Plan de Equidad*, o qual veremos no capítulo 4. Esses planos marcam a introdução de programas não contributivos na estrutura assistencial uruguaia.

Baráibar (2009) afirma que o IC contribuiu para ampliar a rede de proteção no Uruguai, que estava fortemente baseada nas relações de trabalho formal e não incluía grande parte dos lares mais pobres. Foi um programa focalizado, com o objetivo de construir rotas de saída da condição de extrema pobreza e foi recebido independentemente da quantidade de pessoas em cada família, tendo variado entre 0,1 e 0,4% do PIB, com cada família recebendo por volta de 56 dólares¹²⁴.

Segundo análise de Baráibar sobre o programa, no Uruguai se incorporou essa prestação ao sistema de proteção social já existente, porém, com cobertura pouca e insuficiente. A autora explica que quanto mais focalizada na extrema pobreza é a política,

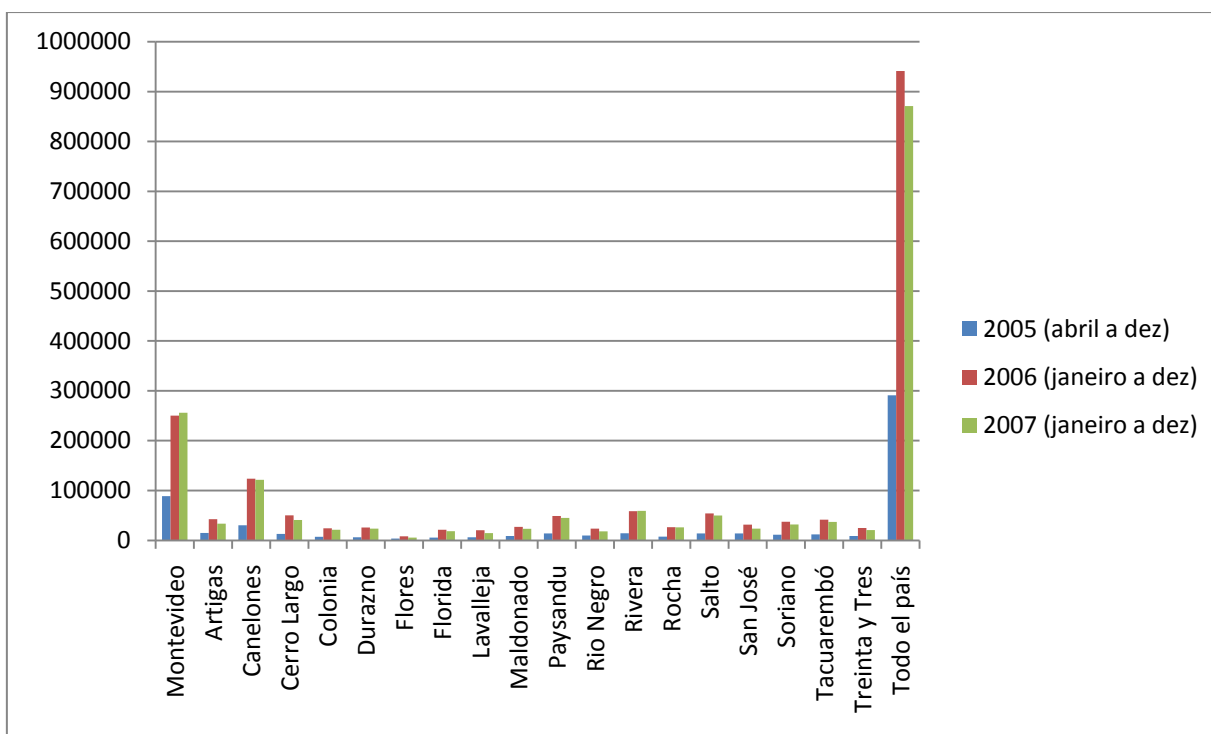
¹²⁴ BARÁIBAR, Ximena. *Op. cit.* 2009. p. 165.

maior é a possibilidade de que haja poucas exigências para com as mesmas, valorando-as apenas com relação à situação de partida.

Ademais, a autora defende que se deva olhar para essas políticas também com relação ao que é desejável e não apenas ver se a situação melhorou com relação ao que era antes. Sob esse prisma, a autora diz que o programa *Ingreso Ciudadano* não contribuiu para tirar as pessoas debaixo da linha de pobreza. O risco disso, segundo a autora, é que o problema pode passar a ser visto apenas com relação à situação de extrema pobreza, fazendo com que o Bem-Estar Social se reduza apenas às situações emergenciais, deixando de ser universal e estável.

Os departamentos de Montevideu e Canelones (que são os mais populosos) foram os que mais tiveram pessoas nessa situação, como se pode ver a seguir, no Gráfico 1, que contém a quantidade de beneficiários do programa durante seu funcionamento:

Gráfico 1 – Quantidade de beneficiários do programa *Ingreso Ciudadano* por departamento no Uruguai (2005-2007).



Fonte: Elaboração própria com dados do MIDES.

Nota-se pelo Gráfico 1 que o programa se estendeu mais durante o ano de 2006, sofrendo uma pequena diminuição no ano de 2007. Esperaria-se que esse número aumentasse, porém, a diferença é pequena entre 2006 e 2007.

4.1.1.2. O *Plan Alimentario*

A principal ação desse plano chamado *Plan Alimentario* foi incrementar a garantia de compra do uruguaio. Para tanto, criou-se um sistema de distribuição de um cartão para compra, que começou a funcionar a partir de 2006. Sobre o Programa o Site do MIDES divulga o seguinte:

*Al 31 de diciembre de 2007 68.500 hogares hicieron uso de las tarjetas alimentarias, realizaron compras en 490 pequeños comercios "solidarios" adheridos a la red distribuidos en todo el país. Estos hogares recibieron un promedio de \$570 mensuales.*¹²⁵

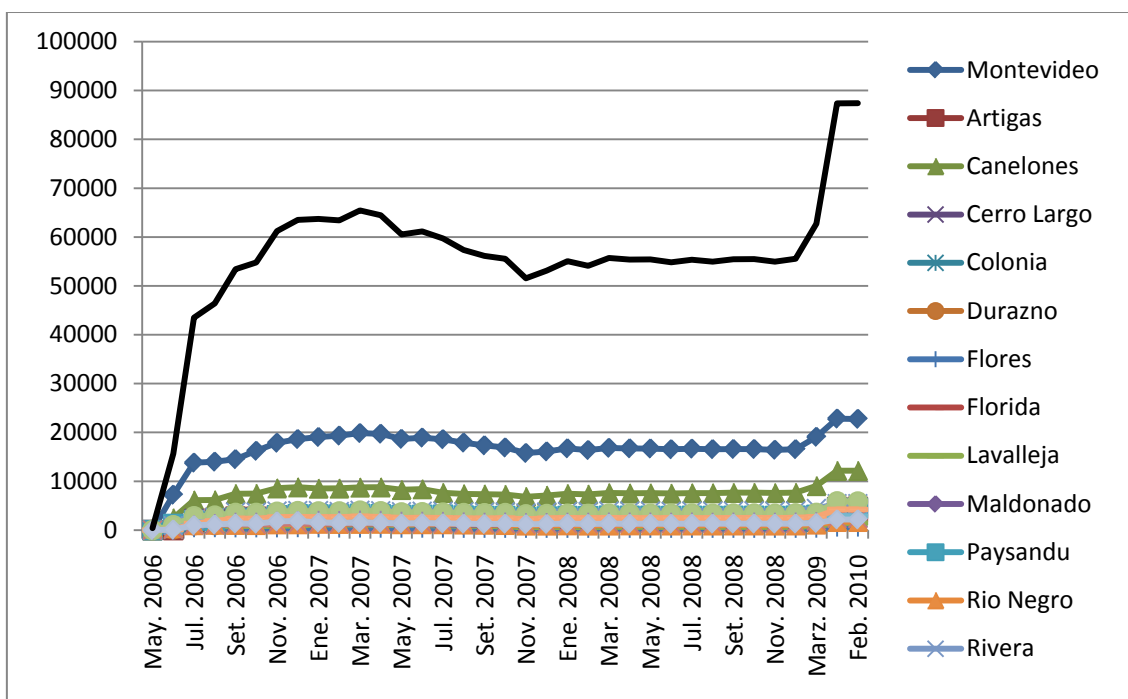
O *Plan Alimentario* pode ser considerado como uma complementação do programa *Ingreso ciudadano*, como forma de não deixar as famílias atendidas desamparadas com o término do programa emergencial. O *Plan Alimentario* teve como principal ação a implementação da *Tarjeta Alimentaria*, que funcionou até o final do mandato e aumentou

¹²⁵ Descrição dos programas realizada pelo MIDES, disponível em <http://www.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=2673&site=1&channel=mides> acesso em 07/11/2010.

significativamente a quantidade de beneficiários no último ano do mandato de Tabaré Vázquez (2009)¹²⁶.

Trata-se de um benefício que leva em consideração a quantidade de pessoas que cada lar contém, sendo proporcionalmente distribuído. Foi um plano que se iniciou no PANES e continuou no *Plan de Equidad*, desenhado para continuar seu funcionamento ao término do *Plan de Emergencia*. No Gráfico 2 pode-se visualizar a evolução do número de beneficiários da *Tarjeta Alimentación*.

Gráfico 2 – Beneficiários da *Tarjeta Alimentación* por Departamento do Uruguai (Maio de 2006 a Fevereiro de 2010.)



Fonte: Elaboração própria com dados do MIDES.

¹²⁶ Considera-se aqui o ano de 2009 como o último ano completo do mandato, dado que as eleições para o próximo governo ocorreram nesse ano. O mandato do presidente seguinte se iniciou em março do ano de 2010.

À direita, no Gráfico 2, estão os departamentos, representados no gráfico pelas cores correspondentes. Pode-se notar que o departamento de Montevidéu é o que tem maior número de beneficiários no país, sendo seguido pelo departamento de Canelones. São os dois mais populosos departamentos do Uruguai, com 1.338.408 e 520.243 habitantes, respectivamente, no ano de 2009¹²⁷.

A linha mais acima deste gráfico representa o total de beneficiários no país. Nela pode-se verificar a evolução da quantidade de beneficiários do programa ao longo dos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009.

Nota-se um aumento no número de beneficiários no último ano de funcionamento do programa sob o governo de Tabaré Vázquez. Cabe destacar que o ano de 2009 foi ano eleitoral e que o Partido *Frente Amplio* venceu as eleições.

4.1.1.3. Programa *Atención a los sin techo* e *Mejoramiento del habitat*

Houve um plano de auxílio aos sem-teto e de implantação de abrigos: *Programa de atención a los sin techo* (PAST). Dentro deste Programa, para as famílias com condição precária de moradia, foi feito o programa *Mejoramiento del habitat*, que forneceu materiais e assistência técnica para as construções de melhoria.

O programa de atenção aos sem-teto teve por objetivo a reinserção sociocultural e econômico-laboral de pessoas em situação de rua, buscando aliviar as condições em que vivem e também construir uma rota de saída efetiva e sustentável. Para isso, o programa se

¹²⁷ Segundo dados do INE constantes nas projeções da população, disponíveis no Observatorio Social de Programas e Indicadores em <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php> acesso em 07/11/2010.

propôs a efetuar uma solução transitória da situação de rua, apoiar a reinserção sociocultural e laboral dos beneficiários e aliviar as condições de vida dos que permanecem na rua, promovendo sua inserção e participação nos refúgios mantidos pelo programa.¹²⁸

Cabe salientar que este programa, de certa forma, indica a situação de precariedade dos uruguaios neste período, pois, no passado recente, esta realidade de morador de rua era pouco vista no país.¹²⁹ O programa também foi um dos que tiveram continuidade no Plano de Equidade.

4.1.1.4. Programa *Trabajo por Uruguay* e outros programas voltados para a questão do Emprego.

Foi implementado o programa *Trabajo por Uruguay*, que forneceu oportunidades temporárias de trabalho para o desenvolvimento de habilidades. Além desse programa, o programa *socioeducativo* ofereceu uma primeira experiência laboral a jovens, para que pudessem se colocar no mercado de trabalho posteriormente.

O programa *Trabajo por Uruguay Jóven* pretendeu iniciar uma capacitação e inserção de jovens entre 18 e 29 anos de idade que são pertencentes a famílias beneficiárias do PANES. Já o *Programa Nacional de Educación y Trabajo* visou jovens entre 15 e 20 anos que não trabalhassem nem estudassem, com o objetivo de incluí-los no sistema de educação

¹²⁸ Objetivos do programa contidos em sua ficha, disponibilizada pelo Observatório de programas sociais do MIDES em <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/> Acesso em 18/10/2010. A ficha diz que o programa foi co-executado com a ONG CEPES, porém, não foram encontradas maiores informações sobre a Organização Não-Governamental.

¹²⁹ Ver RANINCHESKI, Sonia . Capital Social e Cultura Política no Brasil e no Uruguai. In: Marcello Baquero. (Org.). Capital Social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. p. 169-194.

formal e de capacitá-los para o mercado de trabalho, fornecendo auxílios ao transporte, saúde e alimentação.

A partir dessas informações, observa-se que as ações do Plano de Emergência em geral foram políticas compensatórias e temporárias, que buscaram minimizar os efeitos sociais agravados pela crise de 2001-2002. Não são políticas de *welfare*, no sentido tradicional uruguaio, tampouco se convertem em políticas meramente clientelistas por seu caráter transitório. Seria uma reconfiguração da proteção social. Alguns programas contemplam várias áreas de assistência, como os programas Trabajo por Uruguay, que envolveu trabalho e educação, e Ingreso Ciudadano, que envolveu educação e saúde.

Baráibar (2009) diz que os programas de transferência de renda do PANES mostram que a questão social no Uruguai passa de uma proteção do trabalhador para uma luta contra a pobreza, adquirindo uma concepção mais latinoamericana da noção de bem-estar social.¹³⁰ Dessa forma, esse plano indica que o foco principal do governo Tabaré Vázquez foram as políticas de atenção à extrema pobreza. No próximo capítulo – o capítulo 4 – veremos que houve, de fato, uma transformação das políticas de bem-estar já existentes no país também em políticas de assistência à situações críticas.

Assim, como vimos neste capítulo em que mostramos os programas do Plano de Emergência implementado nos dois primeiros anos do primeiro governo do Partido Frente Amplio, o PANES contém programas que fazem parte de políticas sociais que não correspondem com o tradicional Estado de Bem-estar Social Uruguaio, o que pode representar uma mudança na visão de como deve ser a orientação das políticas de proteção social no país.

¹³⁰ BARÁIBAR, Ximena. Op. cit. p.162.

4.2. Plan de Equidad (PE)

"El plan de equidad no es el plan de emergencia con otro nombre, porque incluye medidas para toda la sociedad y algunas para los sectores pobres. Es un plan de políticas permanentes, políticas que vinieron para quedarse y que no tienen plazo de finalización".

Ana Olivera (ministra interina de Desarrollo Social)

Neste capítulo veremos as principais ações do Plan de Equidad (PE), um plano elaborado para suceder o PANES – que foi um plano temporário com duração de dois anos – e funcionar em uma perspectiva de médio a longo prazo. Primeiro apresentamos o Quadro 2, com as principais ações desenvolvidas pelo PE. Em seguida, o Quadro 3 com a especificação dos programas.

Após, segue-se a análise dos programas *Tarjeta alimentaria, Uruguay trabaja, Atención a los sin techo, Aulas comunitárias, En el país de Varela: yo, sí puedo, Asistencia a la vejez* e dois programas que foram reestruturados: *Asignaciones familiares* e *Pensiones a La vejez*. Esses programas são dedicados a áreas que compõem a matriz de bem-estar social uruguaia de Midaglia e Robert: saúde, educação, trabalho e aposentadoria. Como a perspectiva do PE é ser um plano de ações permanentes, seus programas podem mostrar como a questão do bem-estar social passa a ser tratada no Uruguai a partir do seu funcionamento.

Ao término do Plano de Emergência, o Plano de Equidade foi posto em prática para complementar as ações propostas pelo primeiro plano, a fim de dar oportunidades de as pessoas saírem da condição de pobreza em que se encontravam, numa perspectiva de médio prazo. Em Janeiro de 2008, as famílias receberam a última prestação do Plano de Emergência e no mesmo ano se iniciou o *Plan de Equidad*. Segundo o jornal *El País*, por volta de 2.000 lares deixariam de receber alguma prestação do governo, por não terem menores de 18 anos nem idosos, que tiveram programa específico neste plano. O restante dos 68.500 lares

atendidos pelo PE passariam a receber a nova versão da *asignación familiar* ou o *apoyo a la vejez*¹³¹.

Os lares beneficiados pelo PANES foram incorporados ao PE automaticamente. O PE também incorporou um conjunto de transferências de origem não-contributiva e de caráter permanente às políticas já existentes, além da contribuição do sistema de *Asignaciones Familiares* – programa de transferência de renda já existente baseado na contribuição, que foi reformulado em 2004 e passou a ter uma cobertura mais ampla. A cobertura da rede pública de proteção social, segundo Baráibar (2009), chegou a 95%, sendo que nos 5% não cobertos encontram-se jovens adultos desempregados ou com trabalho informal sem menores a seu cargo.¹³²

Sobre o funcionamento do PE, o jornal *El País* publicou o seguinte:

*El Plan de Equidad comenzó a aplicarse en enero de 2008. El objetivo es cubrir a 330.000 menores de 18 años en 2008 y 500.000 en 2009. Esta cifra representa aproximadamente al 45% de los menores de 18 años que habitan en el país. Para acceder al sistema los niños de seis a 18 años deben asistir al sistema educativo y realizar controles médicos periódicos. Los principales componentes del plan son: una transferencia de ingresos a los hogares con niños (reformulación de asignaciones familiares), un subsidio a la vejez para personas entre 65 y 70 años, y una transferencia de alimentos mediante una tarjeta magnética.*¹³³

O intuito do *Plan de Equidad* foi reformar o sistema de proteção social, de acordo com Marina Arismendi.¹³⁴ Assim, foram pensadas diversas ações a fim de melhorar a equidade entre os habitantes do país. Dentre elas, estão as do quadro abaixo.

¹³¹ http://www3.elpais.com.uy/08/01/17/pnacio_324948.asp acesso em 21/10/2010.

¹³² BARÁIBAR, Ximena. AVANCE INSUFICIENTE: el caso del Ingreso Ciudadano en el Uruguay. In *Rev. Pol. Públ. São Luis*, v. 13, n. 2, p. 161-171, jul./dez. 2009 disponível em <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/9/2> acesso em 20/10/2010. p. 166.

¹³³ <http://www.elpais.com.uy/090420/pecono-411999/economia/plan-de-equidad-podria-bajar-nivel-de-indigencia-a-la-mitad> acesso em 21/10/2010 às 23h40.

¹³⁴ http://www.elpais.com.uy/07/11/27/ultmo_316289.asp acesso em 22/10/2010 às 03h20.

Quadro 2 – Principais ações do Plano de Equidade (2008 – 2009/10)

<i>Uruguay trabaja</i>	Trabalho transitório por 9 meses para desenvolver habilidades profissionais.
<i>Asistencia a la vejez</i>	Assistência a idosos com mais de 65 anos e menos de 70 anos em situação de vulnerabilidade.
<i>Tarjeta alimentación</i>	Cartão para compra.
<i>Otras medidas de inclusión</i>	Deficientes, <i>Uruguay integra</i> e outros programas realizados com INJU e INAMU.
<i>Apoyos a población en extrema pobreza</i>	Refúgios, situação de rua, casas de meio caminho.
<i>Unidad de seguimiento del Plan de Equidad</i>	Trabalho de campo para o prosseguimento e a implementação dos programas, coleta e processamento de informação.

Fonte: Elaboração própria com dados do MIDES.

No Quadro 2, pode-se identificar que o PE - apesar de não ser um plano emergencial - está bastante relacionado com as situações de extrema pobreza. Porém, é um programa mais amplo que envolve medidas de inclusão e inserção social, inclusive com uma diferente forma de tratar a questão da infância, adolescência, juventude e da mulher, de modo a reduzir formas não econômicas de exclusão social com ênfase no acesso ao pleno exercício dos direitos¹³⁵. Essas questões foram tratadas transversalmente nos programas, como forma de reduzir as desigualdades de gênero, etnia e condição socioeconômica. Essa mudança de visão pode facilitar a focalização dos programas, o que os afastaria da concepção tradicional de Estado de bem-estar social uruguaio.

Os programas do *Plan de Equidad* foram os seguintes:

¹³⁵ Informe avaliativo do PANES, disponível em <<http://www.mides.gub.uy/mides/carpeta.jsp?contentid=912&site=1&channel=mides>> acesso em 18/11/2010.

Quadro 3 – Programas do Plano de Equidade

Programa	Ementa
<i>Consejos Sociales</i>	Espaços de participação social que promovem formas de articulação e intercambio entre a sociedade civil organizada e o Estado.
<i>En el país de Varela: Yo, sí puedo</i>	Programa socioeducativo de alfabetização básica para ampliar o horizonte cultural de seus participantes e desenvolver sua auto-estima.
<i>Tarjeta Alimentaria</i>	Seu objetivo principal é permitir que as pessoas mais desprotegidas tenham acesso aos produtos da cesta básica e tenham a possibilidade de selecioná-los de acordo com suas necessidades e as características de seu núcleo familiar.
<i>Programa de Políticas de Integración de Frontera</i>	Contribuir para a construção de uma estratégia de intervenção territorial (até então inexistente) nas áreas de fronteira do país para promover o desenvolvimento humano nesse espaço.
<i>Programa Aulas para Crecer</i>	Programa de emprego temporário com dois objetivos: a construção de aulas destinadas a crianças pré-escolares e o desenvolvimento de um programa socioeducativo dirigido a egressos do Programa <i>Trabajo por Uruguay</i> .
<i>Uruguay Clasifica</i>	O programa visa a inclusão laboral, social y cultural das pessoas que vivem da classificação informal de resíduos sólidos urbanos.
<i>Emprendimientos Locales</i> <i>Emprendimientos Locales</i> <i>(continuação)</i>	Este programa tem como finalidade apoiar cidadãos que estejam trabalhando em grupo, desenvolvendo uma atividade produtiva (empreendimento) no bairro ou em pequenas cidades, que os permita se re-inserir socio-laboralmente.

Programa	Ementa
<i>Programa de Atención a los Sin Techo</i>	O Programa tem como objetivo contribuir para a re-inserção sócio-cultural e laboral das pessoas e famílias em situação de rua. Se oferece a estes cidadãos um refúgio para descansar, além de jantar y café-da-manhã, cama, roupa e possibilidade de tomar banho.
<i>Programa de Aulas Comunitarias</i>	É um espaço onde os adolescentes podem retomar ou iniciar os estudos secundários, cursando matérias do primeiro ano do Ciclo Básico em dois módulos semestrais.
<i>Uruguay Trabaja</i>	Programa ejecutado pelo Ministério de Desenvolvimento Social que promove processos de integração social por meio de estratégias socioeducativas e de melhora do nível de empregabilidade de pessoas em condição de vulnerabilidade social e persistente desemprego.
<i>Uruguay Integra</i>	É um programa socioeducativo que aponta para a promoção e geração de vínculos, habilidades e ferramentas que fomentam a inclusão e integração social.

Fonte: Elaboração própria com dados do MIDES.

No Quadro 3 pode-se notar uma maior quantidade de programas focados em situações menos emergenciais, porém, se mantém a preocupação prioritária com as situações de vulnerabilidade social. Os programas voltados para situações emergenciais seriam o PAST e o Programa *Tarjeta Alimentaria*. Uma população em condição de emergência seria a que necessita de ações imediatas, com efeitos de curto prazo. Já a população em condição de vulnerabilidade social necessita de um trabalho continuado no sentido de uma passagem para uma situação mais estável, pois as pessoas que estão em condição de vulnerabilidade têm maiores chances de se encontrar em situação de emergência. Talvez seja a isso que se deva

essa preocupação com a vulnerabilidade social, pois ela pode levar às situações de emergência, que são a prioridade do governo Tabaré.

4.2.1. Programa *Tarjeta alimentaria*

O programa *Tarjeta Alimentaria* pode ser considerado um dos programas mais importantes do *Plan de Equidad* para o Governo Tabaré e o Partido Frente Amplio. Verifica-se isso pelo súbito aumento no número de beneficiários em ano eleitoral, que pode ser verificado no gráfico 2 do capítulo 3, o que pode ter garantido que o partido fosse eleito novamente no pleito daquele ano.

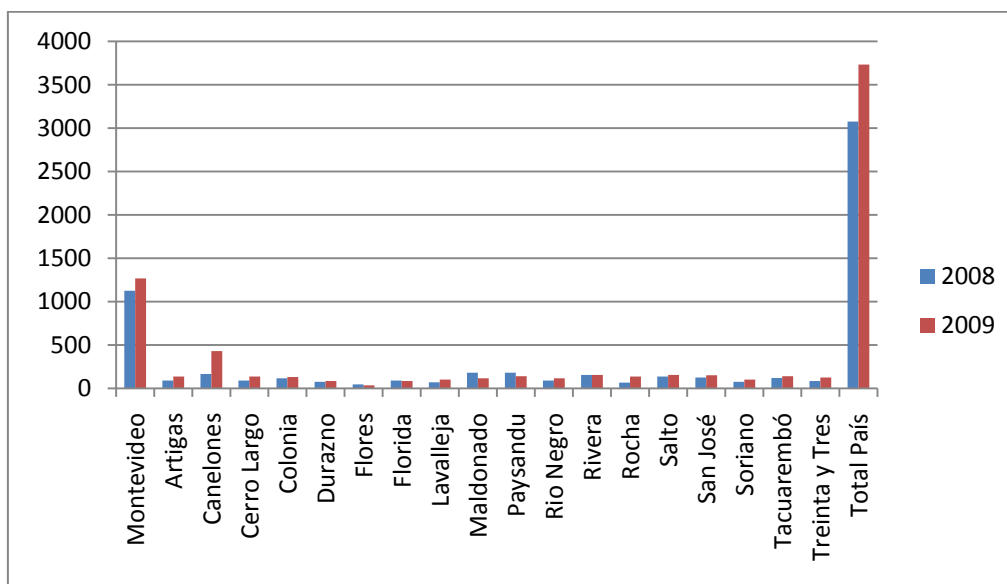
Este programa já foi apresentado no capítulo 3, por ter sido um programa iniciado no *Plan de Emergencia* e continuado no *Plan de Equidad*.

4.2.2. Programa *Uruguay trabaja*

Este programa, que funcionou de 2008 a 2010, previu a ocupação, de forma protegida por um período de nove meses, de pessoas desempregadas há pelo menos dois anos, os quais receberiam obrigatoriamente uma capacitação para duas finalidades: reformar edifícios públicos com um salário de 3.844 pesos uruguaios ou trabalhar em empresas subsidiadas pelo Estado.¹³⁶

O Gráfico 3 mostra a quantidade de postos de trabalho ocupados nos anos de 2008 e 2009, por departamento:

¹³⁶ Fonte: <http://www3.elpais.com.uy/08/01/17/pnacio_324948.asp> Acesso em 23/10/2010.

Gráfico 3 – Quantidade de postos ocupados 2008/2009

Fonte: Observatorio Social / MIDES. Elaboração própria.

Observando o Gráfico 3 nota-se que o programa contribuiu para aumentar a quantidade de postos de trabalho no país como um todo.

Nota-se também que nos departamentos mais populosos houve aumento em 2009 (*Montevideo, Artigas, Canelones, Cerro Largo, Lavalleja, Rio Negro, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó e Treinta y Tres*) e nos outros departamentos houve diminuição ou quase nenhuma alteração (*Colonia, Durazno, Flores, Florida, Maldonado, Paysandu e Rivera*).

Foi um programa considerado importante por integrar as pessoas ao mercado de trabalho e foi apoiado por todos os partidos¹³⁷.

4.2.3. Programa *Atención a los sin techo*

O programa *Atención a los sin techo* no início de 2009 contava com 620 camas em todo o país, com aproximadamente 430 delas na cidade de Montevidéu, com um nível de

¹³⁷ Como se pode observar nas atas de nº 14 a 17. Ver o anexo 5.

ocupação por volta de 85%. Os refúgios ficam abertos das 19h às 8h e durante o dia há centros de atenção diurnos para as mulheres com crianças. Há também centros para pessoas com transtornos psíquicos.¹³⁸

O programa estava distribuído em 15 locais, nos departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Paysandú, Maldonado e Rocha. Na capital do país, Montevideo – que é também o departamento mais populoso do país, funcionaram os dois centros de atenção diurnos: um para mulheres com crianças, que oferece atividades educativas às crianças, e outro para pessoas com transtornos psiquiátricos. Ao final de 2009, o programa já contava com aproximadamente 1000 leitos e 18 centros de atenção e passou a estar presente também no departamento de Rivera.¹³⁹

O objetivo do programa, conforme o Ministerio de Desarrollo Social, foi o de contribuir para a reinserção sócio-cultural e laboral das pessoas maiores de 18 anos que estivessem em situação de rua. Nos refúgios as pessoas podem descansar, recebem jantar e café da manhã, roupas e possibilidade de tomar banho. Nos centros de atenção haveria também equipes técnicas trabalhando para auxiliar as pessoas a encontrar alternativas à situação de rua.¹⁴⁰ Nota-se aqui uma preocupação em possibilitar que a situação de rua seja transitória e de servir como apoio às pessoas que se encontram nessa condição.

Este programa teve uma coordenação interinstitucional formada por uma comissão integrada pelos seguintes órgãos: *Intendencia Municipal de Montevideo, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio de Salud Pública, Banco de Previsión Social, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Alimentación, Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay e Ministerio de Desarrollo Social.*¹⁴¹ Isso mostra que houve a intenção de integrar esses órgãos e ministérios para o exercício de uma ação conjunta de modo a dar conta da complexidade da situação de rua.

¹³⁸ Informações do MIDES em <<http://www.mides.gub.uy/mides/colgado.jsp?contentid=911&site=1&channel=mides>> acesso em 27/10/2010 e do El País <http://www.elpais.com.uy/07/07/24/pciuda_293780.asp> Acesso em 24/10/2010.

¹³⁹ Fonte: <<http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=4033&site=1&channel=mides>> acesso em 29/10/2010.

¹⁴⁰ Idem.

¹⁴¹ Fonte: <<http://www.mides.gub.uy/mides/colgado.jsp?contentid=911&site=1&channel=mides>> acesso em 28/10/2010.

4.2.4. Programas de Educação

Os principais programas de educação do Plan de Equidad foram: *Aulas comunitarias* e *En el país de Varela: yo, sí puedo*.

Cabe salientar o excelente nível de educação do Uruguai e a situação de pleno acesso da população uruguaia ao sistema educacional do país. De acordo com os Indicadores Educacionais do Mercosul de 2005¹⁴², o Uruguai tinha taxa de analfabetismo de 2,2% e 53,6% da população de 17 anos escolarizada em nível secundário (ambas as taxas mais baixas do Mercosul). A existência de um Programa específico para tratar esse tema pode mostrar que o processo de “latinoamericanização”, citado em outro capítulo, está se desenvolvendo aos poucos, junto com a pobreza e o aumento da evasão escolar¹⁴³.

4.2.4.1. *Aulas comunitarias*

O programa *Aulas comunitarias* funcionou em apenas quatro departamentos e teve a maior parte de suas ações concentradas na capital do país. O programa funcionou de 2007 a 2009. Seu objetivo, conforme a ficha do programa, foi o de possibilitar aos adolescentes a retomada dos estudos de nível médio, cursando matérias do primeiro ano do ciclo básico, em dois módulos semestrais.

Foi um programa vinculado ao programa *Infamilia*¹⁴⁴ voltado ao atendimento de adolescentes a partir de 16 anos completos com ensino primário completo e residentes nas áreas de cobertura do *Infamilia* nos departamentos de *Montevideo, Maldonado, San José e Canelones*. A organização das aulas foi realizada por organizações da sociedade civil, com contabilização de horas docentes pelo *Consejo de Educación Secundaria*.

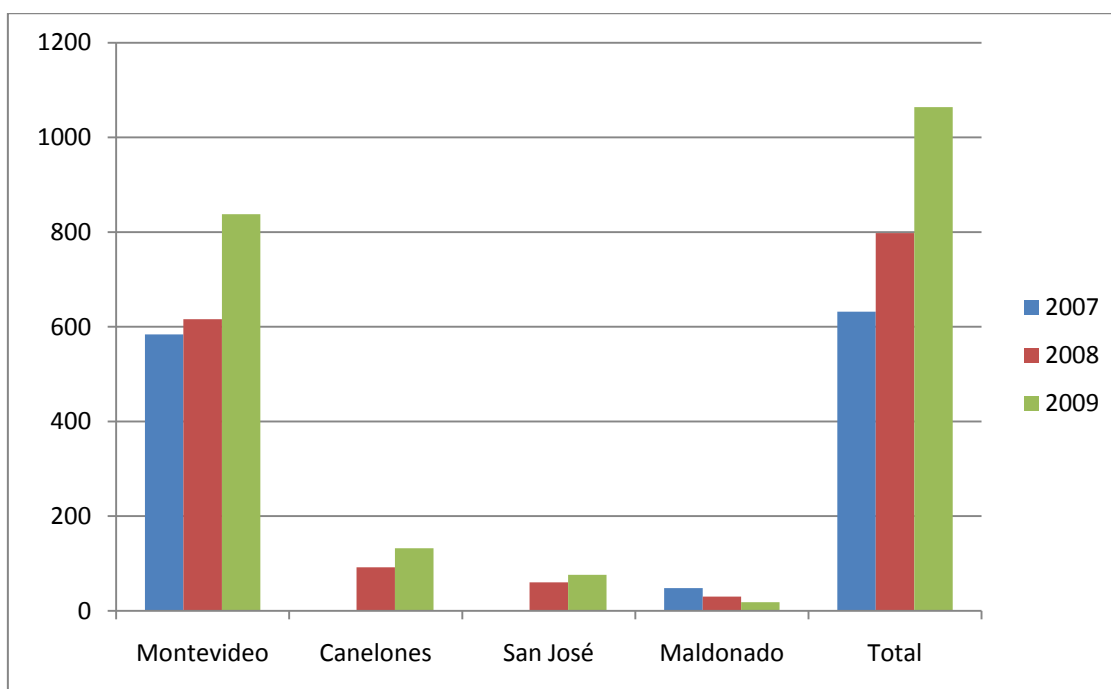
¹⁴² Indicadores Educacionais do Mercosul – 2005. Disponível em <http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=35&Itemid=39> acesso em 24/01/2011.

¹⁴³ Os Indicadores Educacionais do Mercosul mostram que a taxa de assistência escolar foi de 56,8% em 2005 (a mais baixa do Mercosul).

¹⁴⁴ O *Infamilia* foi um programa voltado para a melhora da qualidade e aumento de cobertura dos serviços dirigidos à infância, adolescência e suas famílias, colaborando na articulação entre os diversos programas e buscando uma atenção integral maior acesso das famílias mais vulneráveis. Para maiores informações sobre o programa, ver a página na internet <http://www.infamilia.gub.uy/>.

Abaixo, o Gráfico 4 mostra a quantidade de adolescentes que participaram do programa entre os anos de 2007 e 2009 nos quatro departamentos contemplados pelo programa. No eixo horizontal tem-se os departamentos e no eixo vertical, a quantidade de adolescentes participantes do programa.

Gráfico 4 – Adolescentes participantes do programa *Aulas comunitárias* (2007-2009).



Fonte: Observatorio Social / MIDES. Elaboração própria.

Este programa teve uma participação crescente ao longo do seu funcionamento, com exceção do departamento de Maldonado. O departamento de Montevideo foi o que teve maior quantidade de participantes, por ser o departamento mais populoso do Uruguai. Essa é uma característica importante do Uruguai: a população é majoritariamente urbana, 93,5% está nas cidades¹⁴⁵. Entretanto, a riqueza nacional ainda está concentrada na produção do campo, o que mostra a peculiaridade do Estado uruguaio.

¹⁴⁵ Indicadores Educacionais do Mercosul – 2005. p. 24. Para dados sobre a distribuição da população urbana e rural no Uruguai por departamento, ver o mapa *Población Urbana y Rural* elaborado pelo INE, disponível em <<http://www.ine.gub.uy/mapas/mapas%20tematicos/pobl%20rural%20y%20urbana.pdf>>.

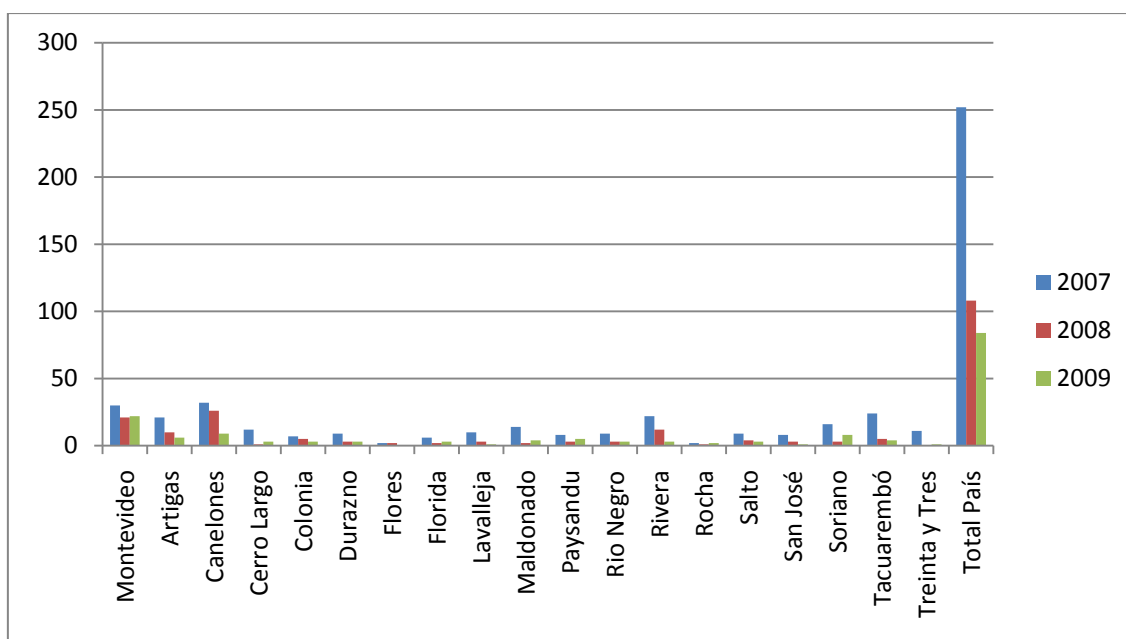
4.2.4.2. *En el país de Varela: yo, sí puedo*

Já o programa *En el país de Varela: yo, sí puedo* foi um programa de alfabetização de maiores de 18 anos de idade que tiveram pouco ou nenhum contato com a escola, de modo que não aprenderam a ler e escrever ou esqueceram, podendo ser considerados analfabetos puros ou funcionais.

O programa se iniciou em março de 2007 e foi coordenado pelo MIDES e a Administración Nacional de Educación Primaria, em um convênio com o programa "Yo, sí Puedo" do *Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño de Cuba*, mas faz referência a Pedro Varela, que fez a reforma educacional a qual levou à modernização do Uruguai no início do séc. XX, como visto no 2.1.

No Gráfico 5, a seguir, pode-se observar a quantidade de grupos do programa por departamento nos anos de 2007, 2008 e 2009.

Gráfico 5 – Quantidade de grupos do programa *En el país de Varela: yo, sí puedo*.(2007-2009)



Fonte: Observatorio Social / MIDES. Elaboração própria.

Nota-se que houve maior adesão ao programa no primeiro ano de seu funcionamento (2007) e uma grande diminuição no último ano (2009). Uma explicação para isso é que este programa trabalhou com os beneficiários do PANES em sua etapa piloto, ou seja, no primeiro ano do programa.¹⁴⁶ Contribui também para essa redução o fato de, como vimos, o país ter uma parcela pequena de analfabetos: 2,2%¹⁴⁷.

4.2.5. *Asistencia a la vejez*

A partir de fevereiro de 2005 as pessoas entre 65 e 70 anos que não tivessem condições de suprir suas necessidades básicas e vivessem em lares com carências críticas, ou seja, em situação de indigência ou extrema pobreza, passaram a receber uma prestação equiparada à prestação não contributiva destinada às pessoas com 70 anos de idade¹⁴⁸. Estima-se que 2.100 pessoas passaram a receber esse auxílio.¹⁴⁹ O programa teve sua gestão feita de forma conjunta pelo MIDES e pelo *Banco de Previsión Social* (BPS), conforme regulamentado pela lei nº18.241, publicada em janeiro de 2008.

Na prática, esse programa representou uma antecipação da prestação já fornecida como auxílio à velhice – o programa *Pensiones a la Vejez e Invalidez* – em cinco anos. A antecipação do benefício foi realizada como forma de amparar os idosos que estivessem com problemas financeiros críticos e que já não conseguiriam mais se integrar ao mercado de trabalho.

¹⁴⁶ MIDES. *Informe de evaluación*: “En el país de Varela: yo si puedo.” Dirección de Evaluación y Monitoreo, 2007.

¹⁴⁷ Indicadores Educacionais do Mercosul – 2005. p. 24.

¹⁴⁸ Definida pelo artigo 43 da lei nº 16.713 de 1995.

¹⁴⁹ Fonte: <http://www3.elpais.com.uy/08/01/17/pnacio_324948.asp> Acesso em 23/10/2010.

4.2.6. Programas re-estruturados

Aqui apresentaremos programas já existentes no Uruguai, mas que sofreram modificações na gestão de Tabaré Vázquez. São modificações que intentaram inserir na estrutura de bem-estar já existente as inovações trazidas pelos programas do *Plan de Emergencia*.

4.2.6.1. Programa *Asignaciones familiares*:

O *ingreso ciudadano* se encaixou no já existente programa de *Asignaciones Familiares*, se inserindo na estrutura assistencial de forma permanente, com as modificações que permitiriam manter a transferência de renda de forma condicionada.

No novo regime, os recursos se diferenciaram para alunos de ensino fundamental e médio, sendo maior para os alunos de ensino médio, e passou a ser uma prestação mensal não contributiva – no regime anterior se recebia o auxílio a cada dois meses e era destinado aos trabalhadores formais. Assim, criou-se um novo sistema de *Asignaciones Familiares* adaptado para incluir grande parte da população que recebia o *Ingreso Ciudadano* do PANES após o seu término.

Preservou-se, porém, o regime de *Asignaciones Familiares* contributivo, em que os trabalhadores formais que recebem proporcionalmente ao seu salário a prestação por terem filhos em idade escolar (até 18 anos de idade), com um limite estabelecido em até 10 BPyC.¹⁵⁰

Assim, os lares mais pobres passaram a ter o direito a receber um auxílio maior e mais freqüente, com incentivo à progressão escolar dos filhos. Isso mostra uma diferenciação entre os beneficiários do programa, com base na vulnerabilidade socioeconômica.

¹⁵⁰ Fonte: <http://www3.elpais.com.uy/08/01/17/pnacio_324948.asp> acesso em 22/10/2010 e Ficha do programa disponibilizada pelo MIDES no <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/> acesso em 21/10/2010.

Outro tipo de incentivo gerado pelo programa é o de que quanto maior a quantidade de filhos, menor é a prestação por pessoa. Seria um incentivo negativo no sentido de desestimular famílias numerosas, apesar de a taxa de natalidade ser decrescente no país¹⁵¹.

Esse programa, na reformulação, reuniria características do que Rosanvallon (1998) chama de renda de subsistência, um rendimento básico que permite ao indivíduo satisfazer suas necessidades essenciais, independente de sua condição de emprego e de renda - variando de acordo com o número e a idade das crianças pelas quais é responsável, e características de uma transferência de renda condicionada. Essa característica vai de encontro com a característica de universalidade do tradicional Estado de Bem-estar uruguaio, de acordo com os autores que se usa como referência por este trabalho.

4.2.6.2. Programa *Pensiones a La vejez*:

Este programa é um dos mais antigos do sistema de Seguridade Social uruguaio (criado em 1919) e tem dois componentes: *Pensiones a La vejez* e *Pensiones por invalidez*. O programa atende pessoas de 70 a 99 anos e pessoas que, em qualquer idade, estejam incapacitadas de trabalhar em qualquer atividade de forma absoluta e permanente, que vivam em condição de carência de recursos. Uma pessoa com deficiência pode utilizar a pensão para complementar a renda de uma atividade remunerada que não ultrapasse o valor da pensão; se o montante recebido pela atividade for superior ao da pensão, o deficiente passa a não receber mais a pensão. Se a pessoa tiver uma renda inferior ao valor do benefício, receberá a diferença.¹⁵²

Esse programa não exige contribuição prévia e é voltado para pessoas com carência de recursos e em condição de vulnerabilidade.

A novidade foi que, uma vez que o Programa é um dos mais antigos do país, no *Plan de Equidad* houve a instauração do programa *Asistencia a la vejez* a partir de 2008, voltado

¹⁵¹ A taxa bruta de natalidade era de 18,2 entre 1990 e 1995, passando a 16,9 entre 2000 e 2005. (CELADE. Boletim demográfico nº 73. 2004).

¹⁵² Para outras informações sobre o programa, ver apresentação elaborada pela *Dirección Técnica de Prestaciones e o Instituto de Seguridad Social*, disponível em http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_ssos/act_regionales/uruguay/documentos/set_oct_2008/2008%2010%20dia5.2%20BPS%20Prestaciones%20no%20contributivas%20y%20Asgna%20Familiares.ppS

para pessoas de 65 a 70 anos de idade e que é equivalente ao programa *Pensiones a la vejez*. É, de fato, a antecipação da inclusão neste programa. Ao fazer 70 anos, os beneficiários do programa *Asistencia a la Vejez* são automaticamente incluídos no programa *Pensiones a la vejez*.

Cabe destacar que a população uruguaia pode ser considerada como velha. O nível de expectativa de vida no Uruguai é de aproximadamente 76 anos¹⁵³, um dos mais altos da América Latina. Essa realidade, possivelmente, foi uma das responsáveis pela atenção e consideração dadas aos idosos no Uruguai. Em outras palavras, lá não é feio ser velho.

Conforme visto neste quarto capítulo e no trabalho como um todo, com a observação de oito programas do *Plan de Equidad*, este tratou de tornar permanentes os benefícios de transferência de renda do PANES e buscou inserir seus beneficiários nos programas já existentes e já em funcionamento no Uruguai, por meio de alterações em seus fundamentos.

¹⁵³ A esperança de vida ao nascer que entre 1995 e 2000 era de 74,5, passou a 75,18 entre 2000 e 2005 e subiu para 76,22 entre 2005 e 2010. (CELADE. Boletim demográfico nº 73. 2004).

Conclusão

Como vimos, as principais ações desenvolvidas pelo governo com relação às políticas sociais no Uruguai entre 2005 e 2009 tiveram como prioridade as situações de emergência social. Os programas integrantes dos dois grandes planos que o governo formulou e implementou complementarmente geraram grande expectativa na população e também muita polêmica entre os partidos políticos.

A implantação do *Plan de Emergência* levou seus principais programas ao *Plan de Equidad* de forma permanente. Este plano seria uma alternativa à estrutura de proteção social existente no país que se considerou não dar conta do problema da expansão da pobreza gerado pelas crises mais recentes. O *Plan de Equidad* mostra que há uma mudança de visão do papel do Estado com relação ao bem-estar social, indicando um movimento em direção a políticas compensatórias voltadas às situações de emergência social como prioridade da ação estatal.

Como disse Rosanvallon (1998): "Todos reconhecem agora o papel insubstituível do Estado Providência para manter a coesão social. O importante passou a ser repensá-lo para que ele possa continuar desempenhando um papel positivo."¹⁵⁴. O autor fala da nova questão social, em que há uma inadaptação dos antigos métodos de gestão do social. Assim, para além dos problemas de financiamento e das disfunções onerosas do aparelho estatal, passar-se-ia então à discussão dos princípios fundamentais da organização da solidariedade e a concepção dos direitos sociais – tratando-se, portanto, de um problema de natureza filosófica.

A concepção do Estado de Bem-Estar Social tradicionalmente faz parte da visão de que o papel principal do Estado seria o de fornecer condições mínimas para que os indivíduos pudessem se realizar dentro da estrutura social. Entretanto, a inserção de políticas compensatórias dentro da estrutura de bem-estar modifica as características básicas de um Estado de bem-estar, fazendo com que a proteção social tenha seu foco em apenas uma parcela da população.

A passagem para uma visão menos securitária da solidariedade mostra uma mudança de concepção do papel do Estado. Rosanvallon (1998) diz que em um “contexto de desemprego de massa e de aumento da exclusão, essa cisão dos direitos como compensação de uma disfunção passageira (...) não é mais apropriada. Concebida para tratar situações apreendidas como riscos conjunturais, ela não serve para gerenciar situações mais

¹⁵⁴ ROSANVALLON. Op. cit. 1998. p. 25.

estáveis.”¹⁵⁵. O Estado de bem-estar, assim, teria por objetivo assegurar aos indivíduos condições de sobrevivência sem minimizar seus direitos, sem fazer do indivíduo menos cidadão por receber um auxílio estatal. No caso recente do Uruguai, não há uma cisão de direitos mas a exigência de contrapartidas que não oneram o beneficiário, uma vez que as exigências são basicamente assistência escolar e controles médicos. Tais contrapartidas podem ser consideradas um incentivo ao exercício dessas práticas, que também auxiliam na saída da pobreza.

Porém, políticas sociais voltadas apenas para os casos extremos de exclusão demonstram um retrocesso em direção a um Estado mais protetor dos excluídos que provedor dos cidadãos. O PANES é um exemplo disso e tem em seus objetivos as situações de extrema pobreza e exclusão. Suas políticas são compensatórias, mas no Uruguai foram desenhadas para ser temporárias.

Entretanto, o PE incorporou os componentes principais dessas políticas compensatórias à estrutura de bem-estar que o país já possuía, modificando-a no sentido de que as políticas de bem-estar social que antes atendiam a um conceito de cidadania passaram a priorizar a situação de emergência social. Mostra-se aqui que a crise de 2001-2002 foi um agravante que favoreceu a implantação dessas políticas; entretanto, a formulação de grande parte dessas políticas já fazia parte da proposta do Partido FA para o Uruguai.

Poder-se-ia pensar em uma espécie de retorno ao modelo beveridgiano da década de 50 (conforme vimos no Capítulo 1), mas a diferença de conceituação do papel do Estado com relação à questão social é bem diferente, pois as políticas do governo Tabaré analisadas neste trabalho não apresentam caráter universal nem tem a cidadania como único critério para a obtenção de benefício.

As políticas priorizadas pelo governo Tabaré foram principalmente de característica compensatória à situação de emergência social e de tentativa de reduzir a parcela de população que se encontra nessa situação com a imposição de condicionalidades que trazem também benefícios e contribuem para a saída da situação de pobreza. Tal tendência pode ser encontrada em outros países da América Latina, mas apenas recentemente o Uruguai se incorporou a essa tendência regional.

Dessa forma, o país se afasta do clássico modelo de Bem-estar social. Para isso contribuíram também as políticas neoliberais da década de 90, impulsionadas pelo Consenso de Washington, aliadas à posterior crise econômica de 2001-2002. Esses fatores facilitaram a

¹⁵⁵ Idem, p. 25-26.

passagem de um *welfare state* institucional para um residual, na definição de Timuss (1958)¹⁵⁶, entretanto, não completamente.

Houve no país uma desconcentração da estrutura de bem-estar e uma quebra com a característica pluripartidária (identificada por Castellano e apresentada no 1.2.) do bem-estar uruguaio. Contribuiu para isso o fato de que o poder de veto dos partidos tradicionais encontrava-se debilitado devido às suas baixas eleitorais e também não lhes foi dado espaço para intervir nos fundamentos dos programas. Formou-se maioria para aprovar os planos, mas nem todos os partidos estavam de acordo e votaram sob um clima de pressão.

Os partidos de oposição (os chamados tradicionais) deixaram claro que prefeririam fazer de outra forma as mudanças no atendimento da questão social, mas a emergência fez com que não tenham realizado alterações significativas nos projetos, estando eles com o que desejava o poder Executivo. De fato, foram submetidas à aprovação do Congresso apenas os programas que necessitavam de uma lei para que pudessem receber financiamento do BPS.

O modelo de *Welfare Mix* observado no Uruguai com a reforma de 1995, que Midaglia e Antía (2007) consideram um modelo intermediário, não serve mais para explicar a experiência latinoamericana em sua tendência atual. O protagonismo da sociedade civil observado em 1995 deu lugar a uma reforma impulsionada pelo governo.

Comparando com a matriz originária de bem-estar uruguaio, nota-se que houve uma ampliação dos serviços de assistência pública, mas mantém-se a regulação e administração estatal da caridade, por meio do MIDES.

Na área educacional, observa-se que o PANES, durante a sua implementação, contribuiu para a redução do caráter obrigatório da educação, uma vez que propôs a assistência escolar como contrapartida para a obtenção dos benefícios não-contributivos, servindo estes como incentivos àquela.

Sobre o mercado de trabalho, permaneceu a regulação estatal, mas a redistribuição econômica e a justiça social não se limitaram a níveis mínimos – como traz a descrição da matriz de bem-estar uruguaia de Midaglia e Robert (2001) – por causa dos programas de incentivo à entrada e estabilização no mercado de trabalho.

Já quanto à aposentadoria da força de trabalho, as principais modificações se deram no campo assistencial, o qual não necessita de contribuição prévia, com a expansão das pensões dadas aos idosos fazendo com que mesmo os que não contribuíram tivessem alguma renda na velhice.

¹⁵⁶ Esta definição é apresentada no capítulo 1, p. 20.

Dessa forma, o tradicional estado de bem-estar social uruguaio que era baseado em situações emergenciais transitórias (e com base na contribuição prévia para as situações permanentes) foi modificado para atender as situações permanentes de vulnerabilidade social verificadas após a crise de 2001-02.

A maior parte dos programas do *Plan de Equidad* foi desenhada de forma a modificar os programas já existentes, funcionando de forma virtualmente acessória à estrutura de bem-estar tradicional, pois tem a diferença de terminar por modificá-la em seus fundamentos, fazendo com que o Uruguai se aproxime das políticas sociais identificadas como tendência em outros países da América Latina.

Essa característica distinta da matriz tradicional de bem-estar uruguaia das políticas do governo Tabaré também é apontada por Midaglia e Antía:

*Si bien estas propuestas son relativamente novedosas para el sistema de bienestar y protección uruguayo, caracterizado por la orientación universal de la mayoría de sus servicios (...) Vale la pena señalar que esos modernos Planes, específicamente los que incorporan entre sus prestaciones transferencias de ingresos condicionadas, se han convertido en una estrategia de acción generalizada en el continente, y por ende no parecen ser un instrumento propio de los gobiernos de izquierda latinoamericanos.*¹⁵⁷

Apesar de as autoras indicarem que o país tinha certos antecedentes com relação a algumas políticas voltadas à infância carente que já estariam direcionados a uma nova orientação na década de 90; o país não havia alterado a sua estrutura de bem-estar social da forma como ocorreu no governo Tabaré, nem quando o país passou por ditaduras e mesmo pela implantação de políticas clientelistas na ditadura Terrista, caracterizada por Caetano e Rilla (2005, p. 226) como “*cambio en la continuidad*”¹⁵⁸.

Assim, o tradicional Estado de Bem-estar Social uruguaio que teria gerado as bases de uma sociedade integrada e igualitária dá lugar a um conjunto de políticas sociais voltadas à

¹⁵⁷ MIDAGLIA, ANTÍA. Op. cit. 2007. p. 469.

¹⁵⁸ Observe-se que o que ocorreu foi um acréscimo de programas que reforçavam o papel assistencialista do Estado nesse período.

contenção das situações de emergência social com priorização das camadas sociais mais pobres e redução de benefícios para os mais ricos¹⁵⁹.

Com o intuito de combater as desigualdades sociais, o sistema se torna desigual. Esse movimento, porém, já se observa desde a redemocratização, com programas focalizados, como visto no 2.2. Estes programas, no entanto, correspondem mais ao *Welfare Mix* – que envolve ações adicionais e complementárias às políticas sociais universalistas já existentes. No governo Tabaré foram incluídos critérios que não apenas a cidadania para os benefícios voltados ao bem-estar e diferenças na contribuição prévia, como visto no 2.4.3. no caso do sistema de saúde.

Os agentes do governo fizeram questão de colocar os beneficiários do PANES como sujeitos de direito, mostrando com esse discurso que há uma mudança de visão e orientação do papel do Estado; pois não é caridade, mas um dever do Estado atender os mais carentes.

Ao contrário do que diz Ana Olivera na epígrafe do capítulo 4, os políticos mostraram que houve incorporação dos elementos do PANES utilizando os programas já existentes para possibilitar o atendimento dos setores mais pobres. Aquela frase, no entanto, demonstra certo interesse em mostrar que o PANES acabou e que começaria outro programa.

A partir da análise de conteúdo realizada neste trabalho, chegou-se a indicadores que caracterizam o modelo tradicional de bem-estar no país (universalidade, gratuidade e contribuição prévia) e conclui-se que os indicadores opostos (setorialização, exigência de contrapartidas e não-contribuição) caracterizam melhor a situação atual do Uruguai, principalmente com relação à setorialização dos programas que é aqui exemplificada pela diferença da conceituação de “lar” para cada programa.

Por fim, indica-se que falta à América Latina uma definição de Estado de bem-estar adequada à sua realidade específica, que se difere cada vez mais das conceituações aplicadas aos casos europeu e norte-americano. Considera-se importante que se realizem estudos em maior profundidade sobre o tema na América Latina a fim de formular uma conceituação melhor adaptada à realidade latinoamericana para caracterizar o conjunto das políticas sociais que se mostram como tendência na região.

¹⁵⁹ Como se verifica no caso do programa *Asignaciones Familiares*, de acordo com documento da UNICEF sobre o programa que diz: “A lo largo de su historia el régimen ha sufrido diversas modificaciones, mediante las cuales se ha ido transformando, de un sistema concebido para los trabajadores amparados por la seguridad social, em una prestación enfocada hacia los hogares compuestos por asalariados de menores recursos” (BUCHELI, Marisa. CABELLA, Wanda. VIGORITO, Andrea. *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay*. Montevideo: UNICEF, 2005. p.22).

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Luíza Helena. *Conseqüências políticas da Reforma Eleitoral de 1996 no Uruguai*. Texto não publicado. 2011. 17p.

BARÁIBAR, Ximena. Avance insuficiente: el caso del ingreso ciudadano en el Uruguay. *Rev. Pol. Públ. São Luis*, v. 13, n. 2, p. 161-171, jul./dez. 2009. Disponível em <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/9/2>> acesso em 29/09/2010.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009.

BOBBIO, Norberto. et al. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1998.

BUCHELI, Marisa. CABELLA, Wanda. VIGORITO, Andrea. *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infância en Uruguay*. Montevideo: UNICEF, 2005.

CAETANO, Gerardo. RILLA, José. *Historia contemporánea del Uruguay*. Montevideo: Ed. Fin de Siglo, 2005.

CASTELLANO, Ernesto. Uruguay: Un Caso de Bienestar de Partidos. 1996 . *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Nº 9.

CASTIGLIONI, Rossana. *Las políticas sociales de la nueva (vieja) izquierda uruguaya*. LAP, 2010. Disponível em <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/LAP_Nueva%20Izquierda_Uruguaya.pdf> acesso em 20/10/2010.

COSTA, Sebastião G. A. *Consenso de Washington e Cosmopolíticas na Atualização dos Sentidos na América Latina*. Disponível em <http://www.razonypalabra.org.mx/N/N72/Varia_72/13_Alban_72.pdf> acesso em 17/06/10.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. In: *Lua Nova*, nº 24. São Paulo: CEDEC, Setembro de 1994.

FILGUEIRA, Fernando. *La reforma del sector social: estatismo, desigualdad y privatización*. Disponível em <<http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/ReformaSocial.htm>> acesso em 20/01/2010.

MARSHALL, T.H. *Cidadania e classe social*. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988.

MERRIEN, François-Xavier. *L'état-Providence*. Paris: PUF, 2007.

MIDAGLIA, Carmen. Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas In: Carlos Barba Solano (Org.). *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. Buenos Aires : CLACSO abril, 2009.

MIDAGLIA, Carmen. ANTÍA, Florencia. La Izquierda en el Gobierno: ¿Cambio o Continuidad en las Políticas de Bienestar Social? *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - 16/2007 - ICP – Montevideo.

MIDAGLIA, Carmen. ROBERT, Pedro. Uruguay: um caso de estratégias mixtas de protección para sectores vulnerables in *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

MIDES. *Informe de evaluación: "En el país de Varela: yo si puedo."* Dirección de Evaluación y Monitoreo, 2007.

NAVARRO, Vicenç. Neoliberalismo, desempleo y Estado del bienestar. In: MORENO, Luis. *Unión Europea y Estado del Bienestar*. Madrid: CSIC, 1997. p. 75, 76.

NEGRÃO, João José. *Para conhecer o Neoliberalismo*. Publisher Brasil, 1998. p. 41-43. Disponível em <http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/consenso.html> acesso em 17/06/2010.

NOGUEIRA, Vera Maria. PFEIFER, Mariana. O Papel do Estado e o "Welfare Mix". *Serviço Social em revista*. Volume 5- Número 2. Londrina: UEL. Jan/Jun 2003. Disponível em <http://www.ssrevista.uel.br/c_v5n2_veramaria.htm> acesso em 23/03/2011.

PAIVA, Geraldo. *Paralelo entre Doutrina Keynesiana, Neo-liberalismo, Questões Sociais geradas pela transferência das responsabilidades do Estado à Sociedade Civil e o Neo-keynesianismo*. Disponível em <http://www1.univap.br/~gpaiva/Pol_arquivos/POL-02.htm> acesso em 23/03/2011.

PIERSON, C. *Beyond the Welfare State?* Cambridge. Polity Press, 1991, p. 102 – 140. Resumo preparado por Potyara A. Pereira, a partir da tradução do texto original.

RANINCHESKI, Sonia . Capital Social e Cultura Política no Brasil e no Uruguai. In: Marcello Baquero. (Org.). *Capital Social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

_____. *Elites e Trabalho no Brasil e no Uruguai: as origens do debate atual*. Brasília: Editora da UnB, 2010.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Goiânia: Ed. UFG; Brasília: Ed. UnB, 1997.

ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social: repensando o Estado-providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In HOCHMAN, Gilberto (org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 65-86.

SOUZA, Marcos Alves de. O reformismo uruguaio sob a égide do “batllismo” na primeira metade do século XX. *Anais Eletrônicos do III Encontro da ANPHLAC*. São Paulo. 1998. Disponível em <<http://www.anphlac.org/periodicos/anais/encontro3/marcos.pdf>> acesso em 25/03/2011.

ZIMMERMANN, Clóvis. *A previdência rural brasileira no contexto das políticas públicas*. Disponível em <<http://www.espacoacademico.com.br/048/48czimmermann.htm>> acesso em 17/06/10.

Páginas consultadas na *internet*

CELADE – <http://celade.cepal.org/>

Instituto Nacional de Estatística do Uruguai - <http://www.ine.gub.uy/>

Jornal *El País* – <http://www.elpais.com.uy/>

Jornal *La República* – <http://www.larepublica.com.uy/>

Jornal *La Jornada* – <http://www.jornada.unam.mx/>

Mercosul Educacional - <http://www.sic.inep.gov.br/>

MIDES – <http://www.mides.gub.uy/>

Observatório Social do Uruguai – <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/>

Parlamento uruguaio - <http://www.parlamento.gub.uy/>

Social Watch - <http://www.socialwatch.org/>

Vecinet – <http://www.chasque.net/vecinet/noti727.htm#1>

Anexo I - Análise das fichas dos programas

Programa	Área de operação	Unidade receptora	Unidade executora	Co-execução	Ano de criação	Previsão de finalização	Pontos nodais - objetivos	Benefício	critérios de ingresso	exigências
En el país de Varela: yo, sí, puedo!	Educação, Cultura	Indivíduo	MIDES - <i>Dirección General de Secretaría</i>	MIDES e ANEP (PEJA)	2007	Não	analfabetismo: eliminar. Ler e escrever: superação, continuidade de estudos, elevar auto-estima, recuperar confiança pessoal, participação social, exercício de direitos, melhorar possibilidades de inserção laboral, integração social.	4 meses de curso, certificado, pequena biblioteca.	15 a 99 anos, analfabeto, ensino primário incompleto	Assistir as aulas
Asignaciones Familiares	Transferências monetárias	Alguns membros do lar: grávidas, crianças e adolescentes.	Banco de Previsión Social (BPS)	Não	1943	Não	prestação econômica: complementar renda familiar, trabalhadores dependentes com menores a cargo, incentivar frequência escolar, realizar controles básicos de saúde.	Prestação monetária mensal de acordo com a renda de ambos os cônjuges e prestações não-monetárias para grávida e o bebê (atenção em Centro Materno-Infantil, transporte e ajudas extraordinárias). O valor é maior para crianças deficientes e gravidez múltipla.	0 a 18 anos, frequência escolar, renda inferior a 10 BPC, ocupados, e desocupados, realização de mão de obra.	Frequência escolar e controles periódicos de saúde
Asignaciones Familiares - Plan de Equidad	Transferências monetárias	Alguns membros do lar: grávidas, crianças e adolescentes.	Sem dados	MIDES e BPS	2008	Não	prestação econômica: complementar renda familiar, lar em situação de vulnerabilidade socioeconômica com menores a cargo, incentivar frequência escolar, realizar controles básicos de saúde.	Prestação monetária mensal de acordo com o número de menores beneficiários.	0 a 18 anos, frequência escolar, crianças e/ou adolescentes a cargo.	Frequência escolar e controles periódicos de saúde

Asistencia a la Vejez	Aposentadorias e pensões	Indivíduo	MIDES - Dirección General de Secretaría	MIDES e BPS	2008	Não	adultos mayores: amparar económicamente, carentes de recursos, lar apresenta carências críticas em suas condições de vida.	Prestação econômica assistencial equivalente à prestação por velhice ou invalidez. Se a renda é inferior à prestação, o beneficiário recebe a diferença.	65 a 70 anos, carência de recursos familiares.	Não
Programa Aulas Comunitarias	Educação	Indivíduo	Sem dados	MIDES - INFAMILIA	2006	Não	inserção socio-educativa: adolescentes entre 12 e 15 anos, problemas de vínculo à Educação Média formal, deserção, nunca se matricularam, alto risco de deserção.	Primeiro ano do Ciclo Básico de forma semestral, aulas para introdução à vida escolar, apoio e consulta para os estudantes participantes, acompanhamento dos egressos, oficinas temáticas.	13 a 17 anos, abandonou ou nunca foi ao Ensino Médio, pertence a alguma área territorial do programa INFAMILIA.	Não
Programa de Asistencia a los Sin Techo (PAST)	Habitação coletiva	Indivíduo ou família	MIDES - Dirección General de Secretaría	A partir de 2008: Mides e CEPES (ONG)	2005	Não	pessoas em situação de rua: alívio das condições de vida, solução transitória. reinsertão: sociocultural e econômico-laboral. rotas de saída: efetivas e sustentáveis.	Abrigos noturnos: atenção por equipes de organizações sociais especializadas, centros diurnos: atenção psicológica, saúde, promoção cidadã, capacitação e reinclusão laboral.	18 a 99 anos, situação de rua, morador de zona de intervenção (assentamento, inundação, etc.).	Cumprimen to de acordos socioeducat ivos com o PAST.

Programa Alimentario Nacional (PAN)	Saúde, Alimentação	Família	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Instituto Nacional de Alimentación	Intendencias Municipales del Interior	1987	Não	insegurança alimentar: pobreza extrema, risco nutricional, complementação alimentar. Promoção: estado adequado de saúde e nutrição, de saúde e educação.	Dois tipos de cestas alimentárias: para famílias em situação de pobreza extrema e para famílias com pelo menos um integrante com risco de desnutrição.	0 a 17 anos, grávida ou lactante, pobreza extrema ou estado de desnutrição, crianças e adolescentes a	Frequência escolar e controles periódicos de saúde
Tarjeta Alimentaria - Plan de Equidad	Saúde, Transferências monetárias	Sem dados	MIDES - Dirección General de Secretaría	Não	2008	Não	complemento nutricional: reduzir índices de desnutrição, mulheres grávidas ou lactantes.	Cartão magnético para adquirir alimentos, artigos de limpeza e higiene pessoal ou da casa.	18 a 99 anos, com crianças e adolescentes a cargo, beneficiários do PAN, estar no cadastro de carências críticas.	Não
Trabajo por Uruguay Joven	Educação, Trabalho, Recreação	Indivíduo	Intendencia de Maldonado - Dirección General de Integración y Desarrollo social	MIDES	2007	2007	juvens: pertencentes a famílias usuárias do PANES, inserção e capacitação laboral.	Capacitação laboral.	18 a 29 anos, desocupados, usuário do PANES.	Realizar contrapartidas.

Uruguay Trabaja	Saúde, Drogas e vícios, Trabalho, Violência doméstica.	Indivíduo	MIDES - Dirección Economía Social	ASSE - ANEP, UTU Secundaria y Primária, INAU, as 19 intendências.	2008	Não	trabalho: inserção ao mercado, atividade humana central, produz efeitos sinérgicos (na órbita pessoal, familiar e social), fortalece processos de inclusão social.	prestação mensal mais seguro-maternidade e próteses e lentes; atenção a saúde bucal por 9 meses, 24 horas de capacitação específica e transversal, acompanhamento social por 9 meses (alimentação, saúde, violência doméstica, vícios).	18 a 65 anos, desocupados.	Participar das tarefas operativas e educativas.
Pensión a la Vejez e Invalidez	Aposentadorias e pensões, Invalidez	Indivíduo	BPS - Gerencia de Prestaciones Económicas	Não	1919	Não	setores sociais carentes e vulneráveis: programas assistenciais, Estado obrigado a prestar assistência, sem contribuição prévia, situação social não possibilita acesso ao exercício da cidadania. Idade ou enfermidade: amparar economicamente, não podem gerar renda, carecem de recursos para suas necessidades vitais.	Prestação econômica para idosos e inválidos (podendo trabalhar por um salário inferior ao benefício).	70 a 99 anos, 18 a 29 anos, inatividade por idade ou invalidez, sem recursos, que não tenha contribuído.	Não

Anexo II – Fichas dos Programas - exemplo

Ficha: 281767

Banco de Previsión Social		Inciso	30
Nombre del programa :	Asignaciones Familiares - Plan de Equidad		Nro.: 223
Unidad Ejecutora :	Sin Dato		
Co ejecución	MIDES y BPS		
Año de Creación :	2008	Año previsto de finalización:	
Objetivos :			
El programa tiene como objetivo brindar una prestación económica destinada a complementar los ingresos familiares de hogar en situación de vulnerabilidad socio económica con menores a cargo. También busca incentivar la concurrencia a centros de enseñanza y que se realicen los controles primarios de salud.			
Prestaciones o Servicios :			
Marco legal: Ley N° 18.227 de 22/12/2007.			
<p>* Prestación monetaria mensual a embarazadas (prenatal), niños y adolescentes menores de 18 años que integran hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. El monto es diferencial según el número de menores beneficiarios que integren el hogar que cumple con las condiciones de elegibilidad y el nivel educativo que estén cursando: a) \$ 700 por beneficiarios integrantes del hogar, b) \$ 300 adicionales en caso de beneficiarios que se encuentren cursando educación media. Para determinar el beneficio total que recibe el hogar se considera una escala de equivalencia de 0,6 que es el exponente al que se eleva la cantidad de beneficiarios de cada tipo (menores de 18 años del hogar y menores que cursan secundaria).</p> <p>* En caso de discapacidad el monto de la prestación mensual es de \$ 1.000.</p> <p>* En caso de menores que estén en atención de tiempo completo en establecimientos del DNAU el monto de la prestación mensual es de \$ 700.</p>			
Los valores del beneficio están expresados en valores constantes al mes de enero de 2008. Se actualiza con la variación del IPC en las mismas oportunidades en que se ajusten las remuneraciones de los funcionarios públicos de la Administración Central.			
Se considera hogar al núcleo integrado por dos o más personas vinculadas o no por lazos de parentesco, que conviven bajo un mismo techo y constituyen una familia o una unidad similar a una familia.			
La condición de hogar en situación de vulnerabilidad se determina considerando varios factores en forma conjunta (ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria).			
NOTAS			
Punto D.12: beneficiarios a diciembre de 2008.			
Punto H.1: erogaciones totales año 2008.			
Puntos G1, G2 y H2 se responde en forma global para el BPS en Programa Invalidez, Vejez y Supervivencia Contributivo.			
Criterios de ingreso			
	Edad:	De 0 a 18 años de edad	
	Sexo:	Sin distinción por sexo	
	Situación Socioeconómica:	Con diferenciación socioeconómica	
	Condición laboral:	No corresponde	
	Condiciones y/o exigencias educativas:	Centros educativos preescolares, Escuelas Públicas de Tiempo Completo, Escuelas Públicas Comunes o Especiales, Escuelas Públicas de contexto desfavorable, Educación media (Liceo, UTU, bachillerato)	
	Condiciones sanitarias:	No corresponde	
	Condición habitacional:	No corresponde	
	Situación familiar:	Niños y/o adolescentes a cargo	
	Otras:	Cédula de Identidad de menores de edad, Certificación Tenencia de niños y adolescentes a cargo	
	Exigencias:	a) menor que asista a centros educativos habilitados, b) controles periódicos de salud.	
Alcance de la Cobertura :	Nacional		
Area en que opera:	Transferencias monetarias		
Unidad receptora del beneficio:	Algunos miembros del hogar : Embarazada e hijos o menores a cargo		
Población Beneficiaria :	327913		

Anexo III a - Materias *El País* (2005-2009)*

Referente	Título da materia	Data	Link
<i>Plan de Emergencia</i>	Abrirán inscripción para emergencia	31/01/2005	http://www.elpais.com.uy/05/01/31/pciuda_135557.asp
	Rurales y Plan de Emergencia	05/02/2005	http://www.elpais.com.uy/05/02/05/pnacio_136573.asp
	Plan de Emergencia: las mujeres serán las autorizadas para realizar compras	09/02/2005	http://www.elpais.com.uy/05/02/09/pnacio_137173.asp
	Preocupa el alcance del Plan de Emergencia	01/03/2005	http://www.elpais.com.uy/05/03/01/pnacio_140699.asp
	Plan de Emergencia alcanzará sólo a quienes vivan en la "indigencia"	01/03/2005	http://www.elpais.com.uy/05/03/31/pnacio_145462.asp
	Plan de Emergencia pagará 1.363 pesos	19/03/2005	http://www.elpais.com.uy/05/03/19/pnacio_143790.asp
	Casi 25.000 solicitudes en primera jornada del Plan de Emergencia	02/04/2005	http://www.elpais.com.uy/05/04/02/pnacio_145822.asp
	Plan de Emergencia: el primer día de pago transcurrió con normalidad	25/05/2005	http://www.elpais.com.uy/05/05/25/pnacio_154511.asp
	Demandan inscriptos en Plan de Emergencia	16/03/2006	http://www.elpais.com.uy/06/03/16/pnacio_206597.asp
	<i>Plan de Equidad</i>	BID financiará nuevo plan asistencial del gobierno	16/09/2006
Gobierno impulsará Plan de Equidad Social		15/09/2006	http://www.elpais.com.uy/06/09/15/ultimo_237299.asp
"Tiene que quedar claro que el Panes se termina"		22/12/2006	http://www.elpais.com.uy/06/12/22/pnacio_254754.asp
Privados en Plan de Equidad, dice BM		22/12/2006	http://www.elpais.com.uy/06/12/22/pnacio_254758.asp
Plan de Equidad sufrirá recorte por falta de rubro en rendición		28/04/2007	http://ns.elpais.com.uy/07/04/28/pnacio_277757.asp
El Panes comienza su retirada		04/08/2007	http://ns.elpais.com.uy/Suple/QuePasa/07/08/04/quepasa_29
Equidad. Arismendi anunciará el fin del Panes y el nuevo plan para 2008		16/10/2007	http://www.elpais.com.uy/07/10/16/pnacio_308504.asp
Brechner Este es un plan de equidad y aprendizaje		28/10/2007	http://www.elpais.com.uy/07/10/28/pnacio_310717.asp
Plan de equidad: Herramienta de Justicia Social		12/12/2007	http://elpaisweb1.elpais.com.uy/07/12/12/ultimo_319026.asp
Plan de Equidad: el problema es llegar a todos los beneficiarios		17/01/2008	http://www.elpais.com.uy/08/01/17/pnacio_324948.asp
<i>Plan Alimentario</i>	Plan de equidad podría bajar nivel de indigencia a la mitad	20/04/2009	http://www.elpais.com.uy/09/04/20/pecono-
	El Plan de Emergencia dará alimentación gratuita también a liceos de zonas críticas	27/01/2005	http://www.elpais.com.uy/05/01/27/pnacio_134943.asp
	ONG, partidos y política	02/02/2005	http://www.elpais.com.uy/05/02/02/pinter_135908.asp
	Oposición desconforme con resultados del Panes	12/05/2006	http://elpaisweb1.elpais.com.uy/06/05/12/pnacio_215748.asp
	Plan alimenticio llega a 35.000 hogares	20/07/2006	http://www.elpais.com.uy/06/07/20/pnacio_227660.asp
	Renta negativa de discapacitados	07/05/2007	http://www.elpais.com.uy/suple/Economia/Mercado/07/05/07/ecoymr_278984.asp
	Los buenos negocios del Panes	01/06/2007	http://ns.elpais.com.uy/Suple/Empresario/07/06/01/elempre_283828.asp
	Las Asignaciones también con tarjeta	11/06/2007	http://www.elpais.com.uy/07/06/11/pciuda_285623.asp
	Auditoría cuestiona programa del Mides	25/08/2008	http://www.elpais.com.uy/08/08/25/pnacio_365897.asp
	Astori dispuesto a discutir quita de IVA	15/05/2008	http://www.elpais.com.uy/08/05/15/pecono_346652.asp
<i>Tarjeta Alimentaria</i>	La suba real de sueldos públicos llegará a 24% entre 2005 y 2009	31/05/2008	http://www.elpais.com.uy/08/05/31/pnacio_349541.asp

	La tarjeta del Mides con demora para conseguirla	24/01/2009	http://ns.elpais.com.uy/suplie/QuePasa/09/01/24/quepasa_394427.asp
	Flores. Entregan las tarjetas alimentarias	15/05/2009	http://www.elpais.com.uy/090515/pciuda-417104/informe/19-
	Pobreza bajó 7% en los últimos años	23/07/2009	http://www.elpais.com.uy/090723/ultimo-
	Mujica propone un "pacto nacional" en la educación	17/09/2009	http://www.elpais.com.uy/090917/pnacio-
<i>Trabajo por Uruguay</i>	Trabajo por Uruguay	26/09/2006	http://www.elpais.com.uy/06/09/26/pnacio_239142.asp
	Panes. Más de 10.000 personas trabajaron	16/01/2007	http://elpaisweb2.elpais.com.uy/07/01/16/pnacio_258911.asp
	Obras públicas y oficina para política de empleo	01/02/2007	http://www.elpais.com.uy/07/02/01/pnacio_261773.asp
	Último llamado para "Trabajo por Uruguay"	21/06/2007	http://www.elpais.com.uy/07/06/21/pciuda_287500.asp
	ONGS pierden exoneración y quieren rescindir convenios	13/07/2007	http://www.elpais.com.uy/07/07/13/pnacio_291855.asp
	Frenazo del gobierno en impuesto a las ONGs	14/07/2007	http://elpaisweb1.elpais.com.uy/07/07/14/pnacio_292045.asp
	Intendencia de Rivera deja los programas del Mides	11/08/2007	http://www.elpais.com.uy/07/08/11/pnacio_296875.asp
	Nuevo programa del Mides paga \$ 3.845 por mes	03/11/2007	http://www.elpais.com.uy/07/11/03/pnacio_311837.asp
	Parlamento aprobó la ley de "Uruguay Trabaja"	19/12/2007	http://www.elpais.com.uy/07/12/19/ultimo_320306.asp
	Se lanzó el programa "Uruguay trabaja"	14/04/2008	http://elpaisweb1.elpais.com.uy/08/04/14/ultimo_341063.asp
	Programa Uruguay Trabaja	18/02/2008	http://www.elpais.com.uy/08/02/18/ultimo_330834.asp
			http://www.elpais.com.uy/090228/ultimo-401716/ultimomomento/comienzan-inscripciones-para-el-programa-uruguay-trabaja-/
<i>Pensiones a la Vejez</i>	Comienzan inscripciones para el programa "Uruguay trabaja"	28/02/2009	http://www.elpais.com.uy/06/05/17/pnacio_216574.asp
	Diputados frentistas reclaman un nuevo ajuste en las jubilaciones	17/05/2006	http://www.elpais.com.uy/07/03/24/pnacio_271277.asp
	Otorgarán más de 7 mil nuevas pensiones	24/03/2007	http://ns.elpais.com.uy/07/04/28/pnacio_277757.asp
	Plan de Equidad sufrirá recorte por falta de rubro en rendición	04/08/2007	http://ns.elpais.com.uy/Suple/QuePasa/07/08/04/quepasa_29
	El Panes comienza su retirada	16/10/2007	http://www.elpais.com.uy/07/10/16/pnacio_308504.asp
	Vázquez se situó equidistante entre Astori y Rubio por IRPF	10/04/2008	http://www.elpais.com.uy/08/04/10/ultimo_340336.asp
<i>Asistencia a la vejez</i>	Rubio: Uruguay enfrenta desafíos importantes en protección social	31/05/2008	http://www.elpais.com.uy/08/05/31/pnacio_349541.asp
	La suba real de sueldos públicos llegará a 24% entre 2005 y 2009	05/03/2009	http://www.elpais.com.uy/090305/pecono-
	Creció la asistencia de Rentas Generales al BPS	01/09/2009	http://www2.elpais.com.uy/090901/pciuda-
	Hay 5.000 menores más con asignación		http://www.elpais.com.uy/091120/pnacio-455440/nacional/cepal-por-cada-adulto-hay-tres-ninos-en-la-pobreza-en-uruguay/
<i>Educación en contextos críticos</i>	Cepal: por cada adulto hay tres niños en la pobreza en Uruguay	20/11/2009	
<i>En el país de Varela: Yo sí puedo</i>	Plan de Emergencia alcanzará sólo a quienes vivan en la "indigencia"	31/03/2005	http://www.elpais.com.uy/05/03/31/pnacio_145462.asp
	Dirección del Mides atenderá situaciones de contexto crítico	30/05/2007	http://www.elpais.com.uy/07/05/30/pciuda_283476.asp
	Alfabetización. Acto de "Yo sí puedo"	12/07/2007	http://www.elpais.com.uy/07/07/12/pnacio_291575.asp
	Salto. "En el país de Varela yo sí puedo"	05/09/2007	http://www.elpais.com.uy/07/09/05/pciuda_301118.asp

	Desde ayer 276 adultos "sí pueden" escribir y leer	29/01/2008	http://www.elpais.com.uy/08/01/29/pnacio_326999.asp
	Adultos podrán terminar Primaria	26/03/2008	http://www.elpais.com.uy/08/03/26/pnacio_337398.asp
	"Con los indecisos el Frente está próximo a ganar en primera vuelta"	21/06/2008	http://www.elpais.com.uy/08/06/21/pnacio_353475.asp
	Educación. Segunda etapa de Yo sí puedo	17/07/2008	http://www.elpais.com.uy/08/07/17/pnacio_358204.asp
	Plan de alfabetización atenderá 1.659 adultos	02/09/2008	http://www.elpais.com.uy/08/09/02/pnacio_367326.asp
	Ofthalmólogo gratis a usuarios del Mides	14/07/2009	http://ns.elpais.com.uy/090714/pciuda-429444/ciudades/el-
	Mides. Libros para biblioteca familiar	04/08/2009	http://ns.elpais.com.uy/090804/pciuda-433607/informe/vida-urbana/
	Alfabetismo. Fue el Día Internacional	09/09/2009	http://www.elpais.com.uy/090909/pciuda-440851/ciudades/vida-urbana/http://elpaisweb1.elpais.com.uy/091017/pciuda-448099/ciudades/para-alfabetizar-a-260-soldados-formaron-23-aulas-en-cuarteles/
	Para alfabetizar a 260 soldados formaron 23 aulas en cuarteles	15/10/2009	http://www.elpais.com.uy/06/07/07/pciuda_225510.asp
	Con USS 1: buscan que vuelvan al liceo	07/07/2006	http://www.elpais.com.uy/07/02/28/ultimo_266712.asp
	Se realiza programa "Aulas Comunitarias"	28/02/2007	http://www.z.elpais.com.uy/081029/pciuda-378392/ciudades/cursando-liceo-en-aula-comunitaria/
	Cursando liceo en aula comunitaria	29/10/2008	http://www.elpais.com.uy/08/11/02/pciuda_379163.asp
	Cuando el liceo busca su segunda oportunidad	02/11/2008	http://www.elpais.com.uy/090316/pciuda-404834/ciudades/-puentes-para-volver-a-la-escuela/
	"Puentes" para volver a la escuela	16/03/2009	
	El 80% de liceales asistidos pasó de 1o a 2o en 2008	23/07/2009	http://www.elpais.com.uy/090723/pciuda-431326/ciudades/el-80-de-liceales-asistidos-paso-de-1o-a-2o-en-2008/
	Refugios atendieron a 3.100 personas y seguirán abiertos	14/10/2005	http://ns.elpais.com.uy/05/10/14/pciuda_179251.asp
	Personas que viven en la calle piden más atención del gobierno	02/10/2006	http://www.elpais.com.uy/06/10/02/pciuda_240038.asp
	Intensifican atención "a los sin techo"	11/07/2007	http://www.elpais.com.uy/07/07/11/pnacio_291438.asp
	Advertencia del gobierno para evitar hipotermias	24/07/2007	http://www.elpais.com.uy/07/07/24/pciuda_293780.asp
	Una temporada en el refugio	01/09/2007	http://elpaisweb1.elpais.com.uy/Suple/QuePasa/07/09/01/qu-epasa_300179.asp
	"Sin miedo al frío" por 15 años de calle	14/05/2008	http://www.elpais.com.uy/08/05/14/pciuda_346382.asp
	Ciudad dormitorio	05/07/2008	http://www.elpais.com.uy/Suple/QuePasa/08/07/05/quepasa_355947.asp
	Rocha tendrá dos refugios para personas sin techo	01/08/2008	http://www.elpais.com.uy/08/08/01/pciuda_361120.asp
<i>Aulas comunitarias</i>			
<i>Atención a los sin techo</i>			

	Intentarán que no haya muertes en las calles	24/07/2009	http://www.elpais.com.uy/090725/pciuda-431771/ciudades/el-431569/ciudades/intentaran-que-no-haya-muertes-en-las-calles/
Asignaciones familiares	El noche a noche de quienes le ofrecen refugio a los sin techo	25/07/2009	http://www.elpais.com.uy/090725/pciuda-431771/ciudades/el-noche-a-noche-de-quienes-le-ofrecen-refugio-a-los-sin-techo/
	BPS busca universalizar asignaciones	22/10/2005	http://www.elpais.com.uy/05/10/28/pecono_181884.asp
	Otorgarán más de 7 mil nuevas pensiones	24/03/2007	http://www.elpais.com.uy/07/03/24/pnacio_271277.asp
	El Panes irá hasta fines de diciembre	22/06/2007	http://www.elpais.com.uy/07/06/22/pnacio_287774.asp
	Desde enero, aumentan asignaciones familiares	30/08/2007	http://www.elpais.com.uy/07/08/30/ultmo_300186.asp
	Senado votó nuevo sistema de asignaciones familiares	04/12/2007	http://www.elpais.com.uy/07/12/04/ultmo_317568.asp
	Aprobaban aumento en las asignaciones familiares	05/12/2007	http://www.elpais.com.uy/07/12/05/pnacio_317696.asp
	En la recta final del año 2007, el Parlamento apura varias leyes	10/12/2007	http://www.elpais.com.uy/07/12/10/pnacio_318602.asp
	Asignación familiar: definen requisitos	04/07/2008	http://www.elpais.com.uy/08/07/04/pnacio_355873.asp
	Creció la asistencia de Rentas Generales al BPS	05/03/2009	http://www.elpais.com.uy/090305/pecono-
Ingreso Ciudadano	Prioridad en educación y mejor empleo	26/04/2009	http://www.elpais.com.uy/090426/pnacio-
	Hay 5.000 menores más con asignación	01/09/2009	http://www2.elpais.com.uy/090901/pciuda-
	Plan de Emergencia pagará 1.363 pesos	25/03/2005	http://www.elpais.com.uy/Suple/LaSemanaEnElPais/05/03/25/
	Aprobaron creación de ingreso ciudadano	04/05/2005	http://www.elpais.com.uy/05/05/04/pnacio_150986.asp
	Diputados sigue discutiendo ingreso ciudadano	12/05/2005	http://www.elpais.com.uy/05/05/12/ultmo_152435.asp
	El ingreso ciudadano se pagará el martes	20/05/2005	http://www.elpais.com.uy/05/05/20/pnacio_153754.asp
	Nuevos beneficiarios reciben hoy el ingreso ciudadano	06/06/2005	http://www.elpais.com.uy/05/06/06/pnacio_156412.asp
	Acampados e Ingreso Ciudadano	05/07/2005	http://www.elpais.com.uy/05/07/05/pnacio_161581.asp
	Habilitan hoy cuarto ingreso ciudadano	08/08/2005	http://www.elpais.com.uy/05/08/08/pnacio_167440.asp
	Para subsidio ciudadano hubo 150.000 pedidos; para trabajar sólo 4.439	31/12/2005	http://www.elpais.com.uy/Anuarios/05/12/31/anua_ciud_194
Mejoramiento del habitat	Panes hizo subir ventas de zonas céntricas más que en los barrios	25/06/2006	http://www2.elpais.com.uy/06/06/25/pciuda_223354.asp
	Indigencia bajó en 2006 a niveles previos a la crisis	25/05/2007	http://www.elpais.com.uy/07/05/25/pecono_282682.asp
	Son casi 68.000 los hogares que integran el Plan de Emergencia	11/01/2006	http://www.elpais.com.uy/06/01/11/pnacio_195027.asp
	Vázquez molesto con los medios	15/02/2006	http://www2.elpais.com.uy/06/02/15/pnacio_201379.asp
	Florida. Abren cargos para arquitectos	05/01/2007	http://www.elpais.com.uy/07/01/05/pciuda_257003.asp
Maldonado. Llamado para profesionales	14/03/2007	http://ns.elpais.com.uy/07/03/14/pciuda_269254.asp	
Durazno. Comuna llama a arquitectos	05/06/2007	http://www.elpais.com.uy/07/06/05/pciuda_284533.asp	
Denuncian demora en plan destinado a mejorar casas	14/07/2007	http://www.elpais.com.uy/07/07/14/pciuda_291996.asp	

*A seleção das matérias foi realizada conforme explicitado no capítulo 5, 5.2.1.

Anexo III b - Materias *La República* (2005-2009)*

Referente	Título da matéria	Data	Link
<i>Plan de Emergencia</i>	"Todos atrás del Plan de Emergencia"	20/01/2005	http://www.larepublica.com.uy/larepublica/2005/01/20/nota/165670 http://www.larepublica.com.uy/comunidad/168979-en-santa-rosa-el-plan-de-emergencia-social-reunio-a-todos-los-partidos
	En Santa Rosa, el Plan de Emergencia Social reunió a todos los partidos	01/03/2005	http://www.larepublica.com.uy/editorial/171767-plan-de-emergencia-la-hora-del-cumplimiento-y-los-desafios
	Plan de Emergencia: la hora del cumplimiento y los desafíos	02/04/2005	http://www.larepublica.com.uy/politica/175605-el-plan-invierno-se-adelanta-cinco-dias-al-resto-de-los-programas-del-panes
	El Plan Invierno se adelanta cinco días al resto de los programas del Panes	11/05/2005	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/184732-el-plan-de-emergencia-reparara-3600-casas-antes-de-fin-de-ano
	El Plan de Emergencia reparará 3.600 casas antes de fin de año	08/08/2005	http://www.larepublica.com.uy/politica/185554-plan-de-emergencia-ya-supero-los-19-mil-hogares
	Plan de Emergencia ya superó los 19 mil hogares	15/08/2005	http://www.larepublica.com.uy/politica/212825-arismendi-plan-de-emergencia-no-es-un-gasto-para-el-estado
	Arismendi: "Plan de Emergencia no es un gasto para el Estado"	04/06/2006	http://www.larepublica.com.uy/politica/288358-mides-cerro-plan-de-emergencia
	Mides cerró Plan de Emergencia	12/12/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/348193-mujica-reforma-tributaria-y-plan-de-emergencia-salieron-bastante-bien
	Mujica: reforma tributaria y Plan de Emergencia "salieron bastante bien"	08/01/2009	http://www.larepublica.com.uy/politica/360836-la-incidencia-del-plan-de-emergencia
	La incidencia del Plan de Emergencia	20/04/2009	http://www.larepublica.com.uy/politica/379425-mujica-el-plan-de-emergencia-salvo-vidas
	Mujica: "El Plan de Emergencia salvó vidas"	05/09/2009	http://www.larepublica.com.uy/politica/382010-los-beneficiarios-del-plan-de-emergencia-son-atrantes
	Los beneficiarios del Plan de Emergencia son "atrrantes"	26/09/2009	http://www.larepublica.com.uy/politica/223601-vazquez-anuncio-el-plan-de-equidad-y-llamo-a-no-estigmatizar-laasistencia
	Vázquez anunció el Plan de Equidad y llamó a no estigmatizar la "asistencia"	16/09/2006	http://www.larepublica.com.uy/politica/240685-lo-que-se-viene-el-plan-de-equidad
	Lo que se viene: el Plan de Equidad	10/01/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/246026-se-puso-en-marcha-el-plan-de-equidad
	Se puso en marcha el Plan de Equidad	11/02/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/251508-el-plan-de-equidad-abarcara-a-poblacion-de-900-mil-personas
	El Plan de Equidad abarcará a población de 900 mil personas	28/03/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/252198-gabinete-social-evaluara-plan-gabinete-social-evaluara-plan-de-equidad
	Gabinete Social evaluará Plan de Equidad	02/04/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/253013-gabinete-social-aprobo-plan-de-equidad
Gabinete social aprobó Plan de Equidad	10/04/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/254117-plan-de-equidad-incluire-mejoras-en-el-saneamiento	
Plan de Equidad incluirá mejoras en el saneamiento	17/04/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/256541-el-gobierno-ajusto-el-plan-de-equidad	
El gobierno ajustó el Plan de Equidad	04/05/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/256541-el-gobierno-ajusto-el-plan-de-equidad	

Plan de Equidad

	Plan de Equidad	11/05/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/257540-plan-de-equidad
	Plan de Equidad: se reúne el Consejo de Políticas Sociales	23/06/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/263086-plan-de-equidad-se-reune-el-consejo-de-politicas-sociales
	Plan de Equidad se pone en marcha	11/11/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/284043-plan-de-equidad-se-pone-en-marcha
	Plan de Equidad reducirá pobreza	07/12/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/287562-plan-de-equidad-reducira-pobreza
	Ingresaron 300 mil personas al Plan de Equidad; prevén 800 mil para 2009	18/03/2008	http://www.larepublica.com.uy/politica/303247-ingresaron-300-mil-personas-al-plan-de-equidad-preven-800-mil-para-2009
	Evalúan Plan de Equidad	19/12/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/345593-evaluan-plan-de-equidad
	Un plan auditado en forma permanente	19/01/2005	http://www.larepublica.com.uy/politica/165586-un-plan-auditado-en-forma-permanente
	En pie de guerra contra la burocracia	24/01/2005	http://www.larepublica.com.uy/politica/165959-en-pie-de-guerra-contra-la-burocracia
	Canelones y Montevideo recibirán a responsables del Plan de Emergencia	13/02/2005	http://www.larepublica.com.uy/politica/167714-canelones-y-montevideo-recibiran-a-responsables-del-plan-de-emergencia
	Gobierno explicó plan "Panec" para atender 200 mil indigentes y más pobres.	03/03/2005	http://www.larepublica.com.uy/politica/169175-gobierno-explico-plan-panec-para-atender-200-mil-indigentes-y-mas-pobres
	Con tarjetas de crédito los beneficiarios del Plan Alimentario comprarán en almacenes	28/06/2005	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/180440-con-tarjetas-de-credito-los-beneficiarios-del-plan-alimentario-compraran-en-almacenes
	Comenzó licitación para implementar el programa alimenticio del Panes	24/10/2005	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/192590-comenzo-licitacion-para-implementar-el-programa-alimenticio-del-panes
	Beneficiarios del Panes diversifican compras y no sólo adquieren productos de canasta básica	09/11/2006	http://www.larepublica.com.uy/politica/229036-beneficiarios-del-panes-diversifican-compras-y-no-solo-adquieren-productos-de-canastabasica
	La Tarjeta Alimentaria protegerá al 10% de la población uruguaya	26/02/2009	http://www.larepublica.com.uy/politica/354319-la-tarjeta-alimentaria-protegera-al-10-de-la-poblacion-uruguaya
	Cronograma de entrega de canastas	08/04/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/359346-cronograma-de-entrega-de-canastas
	Tarjeta Alimentaria: el 82% de las compras se destina a comida	25/09/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/381826-tarjeta-alimentaria-el-82-de-las-compras-se-destina-a-comida
	"Es muy difícil conciliar el pago de la deuda con recursos que faltan a planes sociales"	07/05/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/256931-es-muy-dificil-conciliar-el-pago-de-la-deuda-con-recursos-que-faltan-a-planes-sociales
	Tarjeta readaptada	07/11/2007	http://www.larepublica.com.uy/larepublica/2007/11/07/comunidad/283346/tarjeta-readaptada/
	Nin Novoa: "Cumplimos lo prometido con el Panes, la indigencia se redujo al 1,7%"	14/11/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/284547-nin-novoa-cumplimos-lo-prometido-con-el-panes-la-indigencia-se-redujo-al-1-7
	LA TARJETA ALIMENTARIA	25/11/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/342234-la-tarjeta-alimentaria
<i>Plan Alimentario</i>			
<i>Tarjeta Alimentaria</i>			

	Usuarios del Mides destinan 68,4% de Tarjeta Alimentaria a comprar comida	25/01/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/350261-usuarios-del-mides-destinan-684-de-tarjeta-alimentaria-a-comprar-comida
	La Tarjeta Alimentaria protegerá al 10% de la población uruguaya	26/02/2009	http://www.larepublica.com.uy/politica/354319-la-tarjeta-alimentaria-protectora-al-10-de-la-poblacion-uruguaya
	En total 88.500 personas tendrán la Tarjeta Alimentaria del Mides	11/05/2009	http://www.larepublica.com.uy/politica/364153-en-total-88500-personas-tendran-la-tarjeta-alimentaria-del-mides
	Tarjeta Alimentaria favorece a 600 "comercios solidarios"	12/05/2009	http://www.larepublica.com.uy/politica/364265-tarjeta-alimentaria-favorece-a-600-comercios-solidarios
	INDA presenta resultados de la Tarjeta Alimentaria	23/09/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/381577-inda-presenta-resultados-de-la-tarjeta-alimentaria
	Tarjeta Alimentaria: el 82% de las compras se destina a comida	25/09/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/381826-tarjeta-alimentaria-el-82-de-las-compras-se-destina-a-comida
	Prorrogaron inscripción en "Trabajo por Uruguay"	26/08/2005	http://www.larepublica.com.uy/politica/186651-prorrogaron-inscripcion-en-trabajo-por-uruguay
	El plan "Trabajo por Uruguay" recupera escuelas del Interior	10/02/2006	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/202260-el-plan-trabajo-por-uruguay-recupera-escuelas-del-interior
	Fucvam traslada la organización popular a beneficiarios de "Trabajo por Uruguay"	21/07/2006	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/217877-fucvam-traslada-la-organizacion-popular-a-beneficiarios-de-trabajo-por-uruguay
	Programa "Trabajo por Uruguay" del Mides beneficiará a liberados	30/09/2006	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/224983-programa-trabajo-por-uruguay-del-mides-beneficiara-a-liberados
	Inscripciones para "Trabajo por Uruguay"	15/11/2006	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/229553-inscripciones-para-trabajo-por-uruguay
	Trabajo por Uruguay permitió a 15 mil personas reinserirse en la vida laboral	22/05/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/259050-trabajo-por-uruguay-permitio-a-15-mil-personas-reinserirse-en-la-vida-laboral
	Ultimo llamado de Trabajo por Uruguay	23/06/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/263088-ultimo-llamado-de-trabajo-por-uruguay
	Trabajo Por Uruguay Joven realiza llamado para Progreso y Las Piedras	10/07/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/264834-trabajo-por-uruguay-joven-realiza-llamado-para-progreso-y-las-piedras
	Trabajo por Uruguay Joven	11/07/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/265157-trabajo-por-uruguay-joven
	Mides extiende llamado para el Trabajo por Uruguay Joven	14/07/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/265255-mides-extiende-llamado-para-el-trabajo-por-uruguay-joven
	Empiezan actividades las 915 personas sorteadas para Trabajo por Uruguay	20/07/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/266435-empiezan-actividades-las-915-personas-sorteadas-para-trabajo-por-uruguay
	Viera retiró el apoyo a "Trabajo por Uruguay"	11/08/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/270417-viera-retiro-el-apoyo-a-trabajo-por-uruguay
	Bajo porcentaje de renunciadas en el programa Trabajo por Uruguay del Mides	16/08/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/270875-bajo-porcentaje-de-renunciadas-en-el-programa-trabajo-por-uruguay-del-mides
	Trabajo por Uruguay	16/08/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/270876-trabajo-por-uruguay
<i>Trabajo por Uruguay</i>			

Uruguay Trabaja	Trabajo por Uruguay hizo balance	20/12/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/289731-trabajo-por-uruguay-hizo-balance
	Seis mil puestos laborales en 2008	28/01/2008	http://www.larepublica.com.uy/politica/295846-seis-mil-puestos-laborales-en-2008
	Dos mil quinientos desocupados arrancaron en Uruguay Trabaja	18/05/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/311626-dos-mil-quinientos-desocupados-arrancaron-en-uruguay-trabaja
	Un descanso en la jornada laboral	14/08/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/326139-un-descanso-en-la-jornada-laboral
	Uruguay Trabaja repara una sala informática y el hospital de Melo	21/11/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/341632-uruguay-trabaja-repara-una-sala-informatica-y-el-hospital-de-melo
	Mides crea 3.000 cupos para tareas comunitarias	24/01/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/350155-mides-crea-3000-cupos-para-tareas-comunitarias
	Inscripciones abiertas para Uruguay Trabaja	03/03/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/354712-inscripciones-abiertas-para-uruguay-trabaja
	Termina hoy inscripción para Uruguay Trabaja	06/03/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/355186-termina-hoy-inscripcion-para-uruguay-trabaja
	Cambios al "Uruguay Trabaja"	21/11/2009	http://www.larepublica.com.uy/politica/389415-cambios-al-uruguay-trabaja
	Plan de inserción laboral con expresivo resultado	16/12/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/393285-plan-de-insercion-laboral-con-expresivo-resultado
	Una fórmula de última hora desactivó ocupación del BPS	29/06/2006	http://www.larepublica.com.uy/politica/215686-una-formula-de-ultima-hora-desactivo-ocupacion-del-bps
	Son notorias las diferencias de acceso a la jubilación entre mujeres y hombres	31/08/2006	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/221903-son-notorias-las-diferencias-de-acceso-a-la-jubilacion-entre-mujeres-y-hombres
	Proponen desde el BPS una "prejubilación" a los 57 años y con 30 años de aportes	15/12/2006	http://www.larepublica.com.uy/economia/235757-proponen-desde-el-bps-una-prejubiliacion-a-los-57-anos-y-con-30-anos-de-aportes
	Tiene La Palabra	12/03/2007	http://www.larepublica.com.uy/cultural/249429-tiene-la-palabra
	El Mides se prepara para lanzar el Plan de Equidad	20/03/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/250293-el-mides-se-prepara-para-lanzar-el-plan-de-equidad
	Mides planifica implementación del nuevo Plan de Equidad	05/06/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/260829-mides-planifica-implementacion-del-nuevo-plan-de-equidad
	Arismendi: Protección llegará a toda la sociedad tras la emergencia social	06/04/2008	http://www.larepublica.com.uy/politica/306035-arismendi-proteccion-llegara-a-toda-la-sociedad-tras-la-emergencia-social
DIALOGO POR LA SEGURIDAD SOCIAL: AHORA LAS LEYES	12/04/2008	http://www.larepublica.com.uy/politica/306872-dialogo-por-la-seguridad-social-ahora-las-leyes	
BROU lleva otorgados 80 mil créditos a pasivos	23/12/2008	http://www.larepublica.com.uy/economia/346366-brou-lleva-otorgados-80-mil-creditos-a-pasivos	
"En los pobres se depositan todas las culpas, y lo peor es que las asumen como propias"	07/11/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/283249/en-los-pobres-se-depositan-todas-las-culpas-y-lo-peor-es-que-las-asumen-como-propias/	
Asistencia a la Vejez			

	El Senado con el acelerador aprobó ocho importantes proyectos de ley	19/12/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/289691-el-senado-con-el-acelerador-aprobo-ocho-importantes-proyectos-de-ley
	Arisemendi: Protección llegará a toda la sociedad tras la emergencia social	06/04/2008	http://www.larepublica.com.uy/politica/306035-arisemendi-proteccion-llegara-a-toda-la-sociedad-tras-la-emergencia-social
	DIALOGO POR LA SEGURIDAD SOCIAL: AHORA LAS LEYES	12/04/2008	http://www.larepublica.com.uy/politica/306872-dialogo-por-la-seguridad-social-ahora-las-leyes
	Oposición arreció contra Astori en interpelación sin consecuencias	21/05/2008	http://www.larepublica.com.uy/politica/312084-oposicion-arrecio-contra-astori-en-interpelacion-sin-consecuencias
	BPS amplió préstamo para lentes y prótesis	14/07/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/319674-bps-amplio-prestamo-para-lentes-y-protesis
	Carámbula se acercó al Mides de Arisemendi	21/02/2009	http://www.larepublica.com.uy/politica/353772-carambula-se-acerco-al-mides-de-arisemendi
Educación en Contextos Críticos	38 escuelas de contexto crítico de todo el país recibirán bibliotecas	20/06/2005	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/179597-38-escuelas-de-contexto-critico-de-todo-el-pais-recibiran-bibliotecas
	Moraes: "Es difícil insertarlos en la educación formal si no tienen ropa ni la barriga llena"	28/09/2005	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/189872-moraes-es-dificil-insertarlos-en-la-educacion-formal-si-no-tienen-ropa-ni-labarriga-llena
	Rotación docente afecta a centros de contexto crítico	09/12/2005	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/196898-rotacion-docente-afecta-a-centros-de-contexto-critico
	Niños de 300 escuelas de contexto crítico integran sus vacaciones a "Verano Solidario"	04/01/2006	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/198967-ninos-de-300-escuelas-de-contexto-critico-integran-sus-vacaciones-a-veranosolidario
	Recategorización de escuelas de contexto crítico quedó sin efecto	20/01/2006	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/200430-recategorizacion-de-escuelas-de-contexto-critico-queda-sin-efecto
	Para el próximo año se esperan profundos cambios en la educación	27/12/2006	http://www.larepublica.com.uy/larepublica/2006/12/27/comunidad/238117/p-ara-el-proximo-ano-se-esperan-profundos-cambios-en-la-educacion/
	Cultura para niños de contextos críticos	12/09/2007	http://www.larepublica.com.uy/cultura/274396-cultura-para-ninos-de-contextos-criticos
	Nuevo plan educativo para diez mil adultos de contexto crítico	21/02/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/299575-nuevo-plan-educativo-para-diez-mil-adultos-de-contexto-critico
	Hay más escuelas de contexto crítico	30/06/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/317748-hay-mas-escuelas-de-contexto-critico
	Proponen la música como factor decisivo para educación adolescente	12/08/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/325841-proponen-la-musica-como-factor-decisivo-para-educacion-adolescente
Encuentro de docentes escolares de contexto sociocultural crítico	26/11/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/342357-encuentro-de-docentes-escolares-de-contexto-sociocultural-critico	
Aumenta el interés en estudiar de jóvenes y adultos de contexto crítico	28/11/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/342597-aumenta-el-interes-en-estudiar-de-jovenes-y-adultos-de-contexto-critico	
Jóvenes de contexto crítico retoman cursos	13/07/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/372286-jovenes-de-contexto-critico-retoman-cursos	
Comienza a implementarse hoy el plan de alfabetización cubano Yo Sí Puedo	19/03/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/250105-comienza-a-implementarse-hoy-el-plan-de-alfabetizacion-cubano-yo-si-puedo	
En el país de Varela: Yo sí puedo			

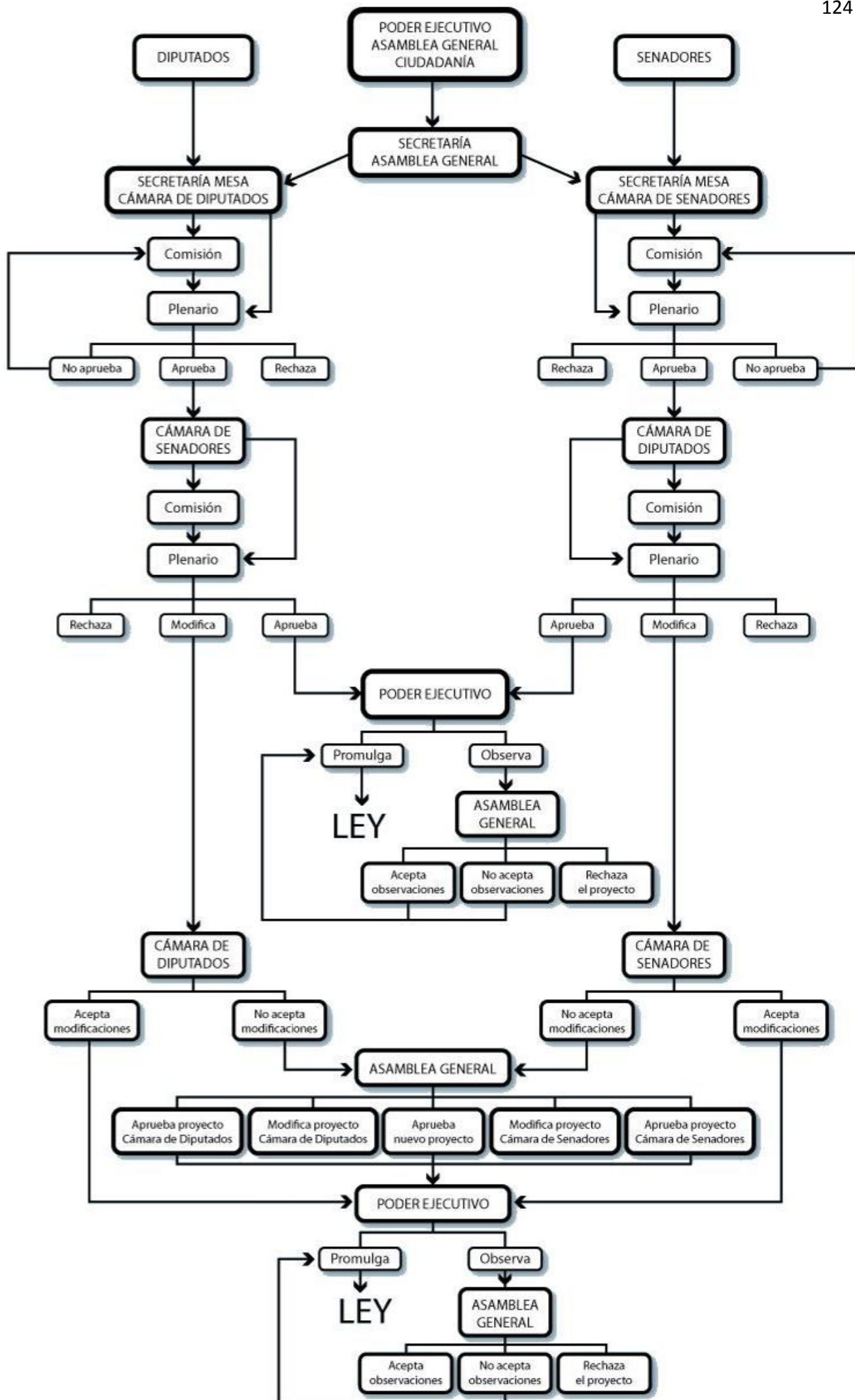
	"En el País de Varela: Yo Sí Puedo" culminó etapa piloto	12/07/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/265032-en-el-pais-de-varela-yo-si-puedo-culmino-etapa-piloto
	"Yo sí puedo": presentaron evaluación del plan que alfabetizó a 132 uruguayos	02/08/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/268079-yo-si-puedo-presentaron-evaluacion-del-plan-que-alfabetizo-a-132-uruguayos
	"Yo sí Puedo": 4.200 personas ya se inscribieron y hoy vence el plazo	12/10/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/279063-yo-si-puedo-4200-personas-ya-se-inscribieron-y-hoy-vence-el-plazo
	Comenzaron graduaciones de alumnos de "En el país de Varela, yo sí puedo"	22/01/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/294927-comenzaron-graduaciones-de-alumnos-de-en-el-pais-de-varela-yo-si-puedo
	"Yo sí Puedo" no comenzó por falta de presupuesto	08/05/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/310111-yo-si-puedo-no-comenzo-por-falta-de-presupuesto
	Yo sí Puedo: Codicen definió contratos para 120 maestros	13/06/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/315518-yo-si-puedo-codicen-definio-contratos-para-120-maestros
	Alfabetización de adultos en Uruguay superó a 23 países con igual método	30/12/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/346969-alfabetizacion-de-adultos-en-uruguay-supero-a-23-paises-con-igual-metodo
	Mides evalúa el programa "Yo sí puedo"	13/01/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/348682-mides-evalua-el-programa-yo-si-puedo
	Lanzamiento del "Yo Sí Puedo"	19/03/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/356821-lanzamiento-del-yo-si-puedo
	Lanzaron plan "Yo Sí Puedo"	20/03/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/356959-lanzaron-plan-yo-si-puedo
	En Sayago una alfabetizada es "la embajadora" del Yo Sí Puedo	14/05/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/364425-en-sayago-una-alfabetizada-es-la-embajadora-del-yo-si-puedo
	Yo Sí Puedo: Detectan fallas para atraer a los alumnos	02/09/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/378948-yo-si-puedo-detectan-fallas-para-atraer-a-los-alumnos
Aulas comunitarias	Aulas comunitarias funcionarán en espacios alternativos a liceos en 2007	05/11/2006	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/228555-aulas-comunitarias-funcionaran-en-espacios-alternativos-a-liceos-en-2007
	Aulas Comunitarias arranca en febrero	28/01/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/244056-aulas-comunitarias-arranca-en-febrero
	Doce aulas comunitarias recibirán a los adolescentes para que vuelvan al liceo	01/02/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/244994-doce-aulas-comunitarias-recibiran-a-los-adolescentes-para-que-vuelvan-al-liceo
	Consejos ultiman detalles antes del comienzo de clases	23/02/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/247160-consejos-ultiman-detalles-antes-del-comienzo-de-clases
	Uruguay le presentó al mundo sus avances en educación e inclusión social	16/06/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/262076-uruguay-le-presento-al-mundo-sus-avances-en-educacion-e-inclusion-social
	Aulas Comunitarias en zona 10	10/05/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/310378-aulas-comunitarias-en-zona-10
	Continúan los paros en liceos	24/07/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/321277-continuan-los-paros-en-liceos
	Presentan recomendaciones para que los niños dejen de trabajar con la basura	25/07/2008	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/321411-presentan-recomendaciones-para-que-los-ninos-dejen-de-trabajar-con-la-basura

	Planes educativos uruguayos dan vueltas por el mundo	26/01/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/350428-plan-es-educativos-uruguayos-dan-vueltas-por-el-mundo
	Aulas Comunitarias: docentes y adolescentes esperanzados	06/12/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/391460-aulas-comunitarias-docentes-y-adolescentes-esperanzados
	Ministerio de Desarrollo inauguró nuevo refugio para los sin techo	21/10/2005	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/192299-ministerio-de-desarrollo-inauguro-nuevo-refugio-para-los-sin-techo
	IMM apoyará al Programa Nacional a los Sin Techo	30/03/2006	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/206663-imm-apoyara-al-programa-nacional-a-los-sin-techo
	Plan Invierno: comienza el próximo lunes con siete refugios en Montevideo y cinco en el Interior	09/05/2006	http://www.larepublica.com.uy/larepublica/2006/05/09/nota/210201
	Hoy es el Día Internacional de las Personas Sin Techo	06/10/2006	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/225592-hoy-es-el-dia-internacional-de-las-personas-sin-techo
	Programa de Atención a los Sin Techo inaugurará nuevo centro	31/01/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/244981-programa-de-atencion-a-los-sin-techo-inaugurara-nuevo-centro
	Mides ofrece refugio, atención y abrigo a personas en situación de calle	29/05/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/259770-mides-ofrece-refugio-atencion-y-abrigo-a-personas-en-situacion-de-calle
	"El desafío es ayudarlos a dar el próximo paso"	15/06/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/262184-el-desafio-es-ayudarlos-a-dar-el-proximo-paso
	A pesar del frío polar, los refugios no están desbordados de gente	11/07/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/265049-a-pesar-del-frío-polar-los-refugios-no-están-desbordados-de-gente
	Sin techo bajo el frío	25/07/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/267022-sin-techo-bajo-el-frío
	Ejército recorre Montevideo para atención a los sin techo	02/08/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/268168-ejército-recorre-montevideo-para-atencion-a-los-sin-techo
	Se intensifica campaña hacia los sin techo ante azote de frío polar	03/08/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/268261-se-intensifica-campana-hacia-los-sin-techo-ante-azote-de-frío-polar
	Habitación un sector del Velódromo como refugio para personas en situación de calle	08/08/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/269771-habitación-un-sector-del-velódromo-como-refugio-para-personas-en-situación-de-calle
	Usuarios del refugio nocturno denuncian pésimas condiciones higiénicas	12/08/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/270428-usuarios-del-refugio-nocturno-denuncian-pésimas-condiciones-higiénicas
	Derrumbe en refugio no produjo lesionados de gravedad	24/10/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/280883-derrumbe-en-refugio-no-produjo-lesionados-de-gravedad
	Asistencia del Mides a 600 personas sin techo	18/05/2009	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/364926-asistencia-del-mides-a-600-personas-sin-techo
	Uruguay será el primer país donde todos los niños cobren asignaciones familiares	29/10/2005	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/193072-uruguay-sera-el-primer-pais-donde-todos-los-ninos-cobren-asignaciones-familiares
	Asignaciones familiares: "Una política de ingresos para hogares de bajos recursos"	30/12/2005	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/198662-asignaciones-familiares-una-politica-de-ingresos-para-hogares-de-bajos-recursos
	En enero, registró un gran aumento en las asignaciones familiares	31/08/2007	http://www.larepublica.com.uy/politica/273257-en-enero-regirá-un-gran-aumento-en-las-asignaciones-familiares
<i>Atención a los sin techo</i>			
<i>Asignaciones familiares</i>			

			<p>http://www.larepublica.com.uy/politica/273688-nuevo-sistema-de-asignaciones-familiares</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/politica/295028-asignaciones-familiares-230-mil-ninos-ingresan-al-nuevo-sistema</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/comunidad/309433-asignaciones-familiares-faltan-80000-ninos</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/politica/352994-universalizar-las-asignaciones-familiares</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/comunidad/375236-la-falta-de-documentos-privados-unos-16-mil-ninos-y-jovenes-de-la-asignacion</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/comunidad/378374-bps-extiende-su-red-a-mas-de-900-locales-en-el-pais</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/comunidad/381363-destaca-murro-logros-en-las-politicas-de-proteccion-social</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/politica/170618-fijaron-monto-del-ingreso-ciudadano</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/politica/173681-pago-de-ingreso-ciudadano-se-hara-a-traves-del-brou</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/politica/177259-ingreso-ciudadano-cobro-el-80</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/comunidad/178086-segundo-pago-del-ingreso-ciudadano-abarca-a-mas-de-10-mil-hogares</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/comunidad/191081-casi-mil-hogares-en-el-departamento-de-colonia-reciben-el-ingreso-ciudadano</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/comunidad/197805-el-pago-del-ingreso-ciudadano-es-el-mayor-gasto-del-mides</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/comunidad/199584-el-cobro-del-ingreso-ciudadano-se-complico-en-todo-el-pais</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/politica/202044-en-el-programa-de-ingreso-ciudadano-mucha-gente-se-va-a-quedar-frustrada</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/politica/278621-brou-paga-el-ingreso-ciudadano-hoy-y-manana-de-tarde</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/politica/281814-mides-desmiente-que-el-ingreso-ciudadano-estimule-a-no-trabajar</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/comunidad/184732-el-plan-de-emergencia-reparara-3600-casas-antes-de-fin-de-año</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/comunidad/185032-en-setiembre-llegaran-a-20-mil-los-hogares-incluidos-en-el-panes</p> <p>http://www.larepublica.com.uy/comunidad/186673-el-temporal-dejo-un-millon-de-dolares-de-perdidas-en-canelones</p>	<p>04/09/2007</p> <p>22/01/2008</p> <p>02/05/2008</p> <p>16/02/2009</p> <p>04/08/2009</p> <p>28/08/2009</p> <p>21/09/2009</p> <p>19/03/2005</p> <p>21/04/2005</p> <p>28/05/2005</p> <p>06/06/2005</p> <p>09/10/2005</p> <p>19/12/2005</p> <p>11/01/2006</p> <p>07/02/2006</p> <p>08/10/2007</p> <p>29/10/2007</p> <p>08/08/2005</p> <p>11/08/2005</p> <p>27/08/2005</p>	<p>Nuevo sistema de asignaciones familiares</p> <p>Asignaciones familiares: 230 mil niños ingresan al nuevo sistema</p> <p>Asignaciones Familiares: faltan 80.000 niños</p> <p>"Universalizar las asignaciones familiares"</p> <p>La falta de documentos priva a unos 16 mil niños y jóvenes de la asignación</p> <p>BPS extiende su red a más de 900 locales en el país</p> <p>Destaca Murro logros en las políticas de protección social</p> <p>Fijaron monto del ingreso ciudadano</p> <p>Pago de ingreso ciudadano se hará a través del BROU</p> <p>Ingreso Ciudadano: cobró el 80%</p> <p>Segundo pago del Ingreso Ciudadano abarca a más de 10 mil hogares</p> <p>Casi mil hogares en el departamento de Colonia reciben el Ingreso Ciudadano</p> <p>El pago del Ingreso Ciudadano es el mayor gasto del Mides</p> <p>El cobro del Ingreso Ciudadano se complicó en todo el país</p> <p>"En el Programa de Ingreso Ciudadano mucha gente se va a quedar frustrada"</p> <p>BROU paga el Ingreso Ciudadano hoy y mañana de tarde</p> <p>Mides desmiente que el ingreso ciudadano estimule a no trabajar</p> <p>El Plan de Emergencia reparará 3.600 casas antes de fin de año</p> <p>En setiembre llegarán a 20 mil los hogares incluidos en el Panes</p> <p>El temporal dejó un millón de dólares de pérdidas en Canelones</p>	<p><i>Ingreso Ciudadano</i></p>
					<p><i>Mejoramiento del Habitat</i></p>	

Entregarán materiales para refacción de viviendas afectadas por temporal	27/08/2005	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/186674-entregaran-materiales-para-refaccion-de-viviendas-afectadas-por-temporal
Universitarios encuentran en el Panes la oportunidad de abandonar las aulas	17/10/2005	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/191881-universitarios-encuentran-en-el-panes-la-oportunidad-de-abandonar-las-aulas
"No más soluciones habitacionales por franjas de ingresos"	17/03/2006	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/205289-no-mas-soluciones-habitacionales-por-franjas-de-ingresos
Sanseverino: "Muchos beneficiarios salen del Panes porque consiguen trabajo"	20/06/2006	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/214592-sanseverino-muchos-beneficiarios-salen-del-panes-porque-consiguen-trabajo
Mides entrega 160 mil dólares en canasta de materiales para viviendas en Colonia	23/10/2006	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/227256-mides-entrega-160-mil-dolares-en-canasta-de-materiales-para-viviendas-en-colonia
Mides realizará obras en 5.500 hogares en 2007	14/04/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/253745-mides-realizara-obras-en-5500-hogares-en-2007
Mvotma, Mides e Intendencia de Río Negro firman convenio en Barrio Anglo	12/10/2007	http://www.larepublica.com.uy/comunidad/279060-mvotma-mides-e-intendencia-de-rio-negro-firman-convenio-en-barrio-anglo

*A seleção das matérias foi realizada conforme explicitado no capítulo 5, 5.2.1.



Anexo V - Numeração das Atas

Número	Data	Link	Contextualização	Câmara	Tipo de sessão	Programa
1	13/04/2005	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccessoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/camara/html/20050413d0015.htm	Logo após terem aprovado a lei de criação do MIDES , a Deputada fala de declaração do Ministro de Turismo e Esportes, Héctor Lescano, sobre possíveis disputas eleitorais sobre o Plano de Emergência nas eleições municipais, considerando a possibilidade de postergar seu início para depois das eleições.	Representantes	Sessão ordinária	PANES
2	21/04/2005	http://www.parlamento.gub.uy/distribuidos/AccessoDistribuidos.asp?Url=/distribuidos/contenido/senado/s20050085.htm	Recebimento do projeto de lei de criação do PANES em caráter de urgência pela referida Comissão, sugestões de chamar os Ministros de Desenvolvimento Social e de Economia e Finanças para esclarecer o Plano.	Senadores	Comissão de Población, Desarrollo e inclusión	
3	27/04/2005	http://www.parlamento.gub.uy/distribuidos/AccessoDistribuidos.asp?Url=/distribuidos/contenido/senado/s20050090.htm	Sessão com convidados especiais para falar sobre o Plano de Emergência – Ministra de Desarrollo Social, maestra Marina Arismendi y asesoras: doctoras Brenda Ibarra y Marta Fasanello; Subsecretario de Economía y Finanzas, economista Mario Bergara y Subdirectora de Secretaría del Ministerio de Economía y Finanzas contadora Magela Manfredi. Há um projeto substitutivo que não foi enviado para os participantes e, portanto, as falas referem-se ao projeto anterior.	Senadores	Comissão de Población, Desarrollo e inclusión	
4	02/05/2005	http://www.parlamento.gub.uy/distribuidos/AccessoDistribuidos.asp?Url=/distribuidos/caratulas/senado/s20050093.htm	Fazem alterações na redação do substitutivo do projeto enviado pelo Executivo.	Senadores	Comissão de Población, Desarrollo e inclusión	

5	03/05/2005	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20050503s0016.htm	Apresentação de pedido de urgência para apreciação do texto aprovado em comissão. Discussão sobre a possibilidade de se postergar a apreciação para que o projeto, distribuído no mesmo dia da sessão, pudesse ser melhor estudado. Sem acordo, a bancada do Partido Nacional se retira e os demais apreciam o projeto e o aprovam, na versão da comissão com algumas alterações (com maioria, mas sem unanimidade), Rejeitando a proposta tal como enviada pelo executivo.	Senadores	Sessão ordinária
6	12/05/2005	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/camara/html/20050512d0019.htm	Consideração do projeto aprovado na Câmara de Senadores pela Câmara de Representantes após apreciação pela <i>Comisión Especial de Población y Desarrollo Social</i>	Representantes	Sessão ordinária
7	02/08/2005	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/camara/html/20050802d0038.htm	Fala da carência de funcionários no MIDES que causa atraso nos trâmites e no oferecimento de funcionarios bancários que perderam o emprego, mas recebem benefício pecuniário para trabalhar no Plano de Emergência como retribuição, devido a sua <i>qualificación</i>	Representantes	Sessão ordinária
8	08/12/2005	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/camara/html/20051208d0074.htm	Deputado Charamelo fala da necessidade de que o MIDES controle a destinação que os beneficiários do PANES dão à prestação recebida, a fim de que os pais utilizem o benefício em prol das crianças.	Representantes	Sessão ordinária
9	17/01/2006	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/comision/html/20060117c0003.htm	Balanço da atual situação do MIDES e preocupação com a demora em chegar o benefício do departamento de Treinta y Tres	Comissão Permanente	Sessão ordinária
10	05/07/2006	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/camara/html/20060705d0026.htm	Deputado Doti Genta pede que se enviem as listas dos beneficiários do PANES para que se possa corrigir distorções quanto aos beneficiários que não cumprem com as <i>contranartidas</i>	Representantes	Sessão ordinária

11	08/08/2006	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/camara/html/20060808d0035.htm	Deputado Asti fala do que o governo alcançou e cita o PANES, dizendo que as políticas de governo combinadas reverteram o processo dos últimos dez anos de aumento da pobreza.	Representantes	Sessão ordinária	
12	12/09/2006	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20060912s0038.htm	Senador Lapaz fala sobre a falta de controle sobre as contrapartidas do PANES e se pergunta se não seria melhor aumentar as asignaciones familiares ao invés de praticar assistencialismos paternalistas que acabam desvirtuando as boas intenções.	Senadores	Sessão ordinária	
13	19/11/2007	http://www.parlamento.gub.uy/distribuidos/AccesoDistribuidos.asp?Url=/distribuidos/caratulas/senado/s20072136.htm	Sobre o programa "Uruguay Trabaja", sessão da comissão de Población, Desarrollo e Inclusión com convidados especiais, dentre eles a subsecretária do <i>Ministerio de Desarrollo Social</i> .	Senadores	Comissão de Población, Desarrollo e inclusión	Uruguay Trabaja
14	26/11/2007	http://www.parlamento.gub.uy/distribuidos/AccesoDistribuidos.asp?Url=/distribuidos/caratulas/senado/s20072154.htm	Análise artigo por artigo do projeto de lei de criação do programa Uruguay Trabaja	Senadores	Comissão de Población, Desarrollo e inclusión	
15	27/11/2007	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20071127s0047.htm	Consideração e aprovação do projeto de lei que cria o programa Uruguay Trabaja, no formato do substitutivo aprovado pela comissão de <i>Población, Desarrollo e Inclusión</i> com pequenas alterações.	Senadores	Sessão ordinária	
16	19/12/2007	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/camara/html/20071219d0001.htm#numeral29	Discussão geral e aprovação do projeto de criação do programa Uruguay Trabaja como fora aprovado pela Câmara de Senadores. Contém o informe da <i>Comisión Especial de población y desarrollo social</i> pela qual o projeto passou na Câmara de Representantes .	Representantes	Sessão ordinária	
17	13/09/2005	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20050913s0045.htm	Senador Lorier compartilha informações sobre a realização do programa Trabajo por Uruguay, no âmbito do PANES.	Senadores	Sessão ordinária	Trabajo por Uruguay

18	05/04/2006	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/camara/html/20060405d0009.htm	Deputado Yanes se orgulha de ter visto pessoas trabalhando na limpeza das praias pelo programa Trabajo por Uruguay em <i>Ciudad de la Costa</i> , onde passou uma temporada.	Representantes	Sessão ordinária	
19	04/07/2006	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/camara/html/20060704d0025.htm	Deputado Bernini elogia o programa Trabajo por Uruguay, por ser um dos que mais traz dignidade e reconhecimento das pessoas como sujeitos de direitos. Fala da responsabilidade do parlamento em buscar soluções para quando terminem os seis meses de trabalho transitório.	Representantes	Sessão ordinária	
20	04/10/2005	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/camara/html/20051004d0054.htm	Deputado Bruno pede para que se dê maior capacidade de ação aos agentes locais, dizendo que o sistema está tão centralizado que os impede de ser mais ágeis e efetivos em sua ação com relação ao Ingreso Ciudadano; pelo que pede a descentralização do sistema de entrada no Ingreso Ciudadano.	Representantes	Sessão ordinária	Ingreso Ciudadano
21	18/12/2007	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20071218s0054.htm	Apreciação e aprovação do projeto de lei que cria o programa asistencia a la vejez.	Senadores	Sessão ordinária	Asistencia a Vejez
22	19/12/2007	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/camara/html/20071219d0001.htm#numeral29	Declaração de gravidade e urgência do projeto de lei que cria o programa asistencia a la vejez e aprovação em bloco do texto enviado pelo Senado.	Representantes	Sessão ordinária	
23	12/10/2007	http://www.parlamento.gub.uy/distribuidos/AccesoDistribuidos.asp?Url=/distribuidos/caratulas/senado/s20072027.htm	Sessão com a presença da Ministra do MIDES, Marina Arismendi, para falar do projeto de lei que modifica o sistema de Asignaciones Familiares.	Senadores	Comissão de <i>Asuntos Laborales y Seguridad Social</i>	Asignaciones Familiares
24	16/11/2007	http://www.parlamento.gub.uy/distribuidos/AccesoDistribuidos.asp?Url=/distribuidos/caratulas/senado/s20072130.htm	Discussão dos artigos (até 8º) do projeto na comissão, com sugestões sobre o mesmo. Inserção do projeto na ordem do dia da sessão seguinte.	Senadores	Comissão de <i>Asuntos Laborales y Seguridad Social</i>	

25	04/12/2007	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20071204s0048.htm	Consideração e aprovação do projeto de lei na forma do substitutivo com algumas modificações.	Senadores	Sessão ordinária
26	12/12/2007	http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/camara/html/20071212d0074.htm#numeral30	Discussão e aprovação em bloco do projeto de lei enviado pela Câmara de Senadores.	Representantes	Sessão ordinária

Anexo VI – Objecão formal ao projeto do PANES

Sala de Comisión, 10 de mayo de 2005.

DOREEN JAVIER IBARRA, Miembro Informante, SILVANA CHARLONE, LILIÁM KECHICHÍÁN, EDGARDO ORTUÑO, JUAN C. SOUZA, PABLO URRETA, CARLOS VARELA NESTIER, HORACIO YANES, WASHINGTON ABDALA, con salvedades que expondrá en Sala PABLO ABDALA, con salvedades que expondrá en Sala ÁLVARO ALONSO, con salvedades que expondrá en Sala, BEATRIZ ARGIMÓN, con salvedades que expondrá en Sala, MIGUEL ASQUETA, con salvedades que expondrá en Sala, SANDRA ETCHEVERRY, con salvedades que expondrá en Sala, IVÁN POSADA, con las siguientes salvedades:

En primer lugar, queremos reconocer expresamente que es un mérito del nuevo gobierno que este tema sea analizado en el ámbito parlamentario a través de un proyecto de ley. Compartimos la sensibilidad respecto al problema de la pobreza que afecta a casi una tercera parte de la población uruguaya, y es en este sentido que nuestro voto en general a este proyecto de ley expresa la necesidad de que el Estado uruguayo impulse un Programa de Atención Nacional de la Emergencia Social.

No obstante queremos expresar las siguientes objeciones formales y de fondo que nos merece la iniciativa propuesta por el Poder Ejecutivo.

I.- Objeciones de forma

El proyecto de ley que crea el PANES somete a la aprobación de la Asamblea General una nueva autorización de gastos no previstos en el Presupuesto Nacional vigente. En consecuencia es aplicable el inciso primero del artículo 86 de la Constitución de la República que establece que "... la autorización para los gastos, se hará mediante las leyes de presupuesto, con sujeción a lo establecido en la Sección XIV".

En la citada sección, el inciso final del artículo 214 establece: "El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas". Vale decir, que en tanto

el proyecto de ley a consideración tiene naturaleza presupuestal, el mismo debió a nuestro juicio presentarse conjuntamente con la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al año 2004.

Tan es así, que el Subsecretario de Economía y Finanzas, Ec. Mario Bergara insistió, en el ámbito del Senado, en incluir en el artículo 11 del proyecto los montos de autorización global del gasto, discriminados por año de ejecución presupuestal.

A pesar de estas observaciones formales que por lealtad a la Constitución de la República nos sentimos obligados a expresar, no queremos hacer caudal de las mismas, y omitir en consecuencia un pronunciamiento sobre la propuesta del Poder Ejecutivo.

II.- Objeciones de fondo

1. Estrategia inadecuada

La necesidad de impulsar un Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social está a nuestro juicio fuera de discusión. Es absolutamente imprescindible implementar un programa social que atienda la situación de indigencia o pobreza extrema que viven muchos uruguayos. A este respecto, el literal F del artículo 9º, de la Ley Nº 17.866 que creó el Ministerio de Desarrollo Social, establece dentro de las competencias de este Ministerio: "Implementar, ejecutar y coordinar Programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida."

Ahora bien, partiendo de esa base, es también imprescindible discutir la estrategia que el Estado uruguayo va a instrumentar a través del PANES.

Definir una estrategia implica establecer prioridades en la orientación del gasto social y en su direccionamiento hacia los sectores más desprotegidos de nuestra sociedad. En tal sentido, la pobreza en nuestro país se ha caracterizado por la notoria infantilización de la misma. De acuerdo a los datos aportados por la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2004, de las 108.200 personas indigentes, se estiman en 47.700 los adultos (entre 41.900 y 53.600) y en 60.500 los menores de 18 años (entre 52.900 y 68.000).

Las estimaciones de la misma encuesta en relación a la incidencia de la pobreza, para el año citado, muestra que el 56.5% de los niños menores de 6 años, el 53.7% de entre 6 y 12 años, y el 45% de los entre 13 y 17 años, viven en hogares por debajo de la línea de pobreza.

Lamentablemente, la mayoría de la Comisión denegó la posibilidad de que para el análisis de este tema medular contáramos con el asesoramiento de investigadores sociales reconocidos, como es el caso de Ruben Kaztman y Fernando Filgueira, quienes han abordado el estudio de este tema, publicando en fecha más o menos reciente, sus conclusiones en un trabajo titulado: "Panorama social de la infancia y la familia".

En el citado trabajo, Kaztman y Filgueira expresan que: "El diagnóstico realizado permite concluir que posiblemente estemos presenciando el fin de un período de la historia uruguaya en el que se produjo un ensamble virtuoso entre familia, escuela y barrio que potenció el desarrollo de los niños en las ciudades. Ese virtuosismo fue reforzado, en algunos momentos, por un ritmo y una modalidad de crecimiento que, en la medida que mantenía abiertas diversas vías de movilidad social, consolidó la credibilidad de la igualdad de oportunidades como un ideal posible. La situación actual es claramente distinta. La precariedad de las familias, la segmentación de las instituciones educativas y las nuevas formas de distribución de las clases sociales en el espacio urbano hacen que muchos niños ya no puedan ser beneficiados por las sinergias positivas de la interacción de esos diferentes contextos. A la vez, los efectos concentradores de los nuevos procesos de desarrollo contribuyen a forjar realidades que se alejan del ideal de igualdad de oportunidades para todos.

En suma, todo indica que el país está enfrentando un riesgo de descapitalización física, humana y social de sus generaciones más jóvenes. Quienes elaboramos y presentamos este informe estamos convencidos que dicho riesgo constituye la amenaza más clara al futuro social y económico del país, y que su resolución no admite el razonamiento que espera mejoras en otras áreas para ver como se traducen en mejoras para la infancia. Todo indica también que será muy difícil de conjurar ese riesgo sin una política de Estado, que por encima de diferencias partidarias, intereses sectoriales y réditos políticos, logre sensibilizar a la sociedad acerca de la trascendencia del problema y convocar un sólido respaldo a la implementación de las estrategias de acción".

Y agregan: "El panorama que emerge de los datos es que Uruguay castiga a sus niños en forma desproporcionada, y en el proceso contribuye a la creciente segmentación social y cada vez más visibles procesos de reproducción y endurecimiento intergeneracional de la pobreza. El país debe ser, o más bien volver a ser, el hogar de todos sus niños. Hogar que garantice el

afecto, el cuidado y la igualdad de oportunidades de acceso a su cuota de felicidad y bienestar".

Los citados investigadores, a partir del diagnóstico social que explican en la publicación referida, promueven en el capítulo séptimo del mismo, "un conjunto de lineamientos estratégicos que buscan contribuir a la construcción de un sistema integral de protección a la infancia que en el mediano plazo permita revertir las actuales tendencias a la infantilización de la pobreza, a su trasmisión intergeneracional y 'endurecimiento' bajo formas de marginalidad en sus sectores más jóvenes".

Hubiera sido de especial relevancia conocer y analizar esos lineamientos estratégicos, apuntando a redefinir un Programa de Atención Nacional de la Emergencia Social, que de acuerdo a los escasos aportes planteados por la Ministra de Desarrollo Social se encuentra en el medio de una gran improvisación. En efecto, no pudimos acceder, a pesar de haberlo solicitado reiteradamente, a conocer los objetivos estratégicos de los programas que integran el PANES, enumerados en el artículo 2º del proyecto, ni las metas que persiguen cada uno de estos programas. Tampoco fue posible conocer las asignaciones de recursos destinados a financiar cada uno de esos planes.

En suma, todo parece indicar que la propuesta del Poder Ejecutivo carece de una estrategia adecuada para enfrentar la emergencia, y lo que es peor, no toma en cuenta los múltiples aportes que han realizado investigadores sociales, ignorando el proceso de acumulación de conocimiento respecto a los graves problemas sociales que enfrenta la sociedad uruguaya.

2. Programa de Ingreso Ciudadano

El proyecto de ley solo define los alcances de uno de esos programas, el denominado Ingreso Ciudadano, que consiste en una transferencia monetaria a la población objetivo (estimada en 38.352 hogares donde viven unas 204.000 personas) equivalente a \$ 1.360. En tal caso, las erogaciones anuales de este programa estarían en el entorno de 24 millones de dólares anuales, aunque la propia Ministra contradijo en el ámbito de la Comisión la información suministrada posteriormente con relación a la población objetivo que se propone atender.

El programa de Ingreso Ciudadano no toma en cuenta la cantidad de niños que habitan en el hogar lo que a nuestro juicio constituye un enfoque equivocado.

En nuestra visión, sería aconsejable reforzar la política de asignaciones familiares, atendiendo especialmente las etapas más críticas. A este respecto, la bancada del Partido Independiente planteó en la pasada legislatura un proyecto de ley reforzando el monto de asignaciones familiares en los tramos etarios más vulnerables.

Los cuadros siguientes ilustran nuestra propuesta y los costos estimados de la misma.

COSTO TOTAL ANUAL DE CUBRIR

CON ASIGNACIÓN FAMILIAR A TODOS

LOS NIÑOS EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA (1)

GRUPOS DE EDAD	Nº DE NIÑOS	MONTO DE LA ASIGNACIÓN FAMILIAR	MONTO TOTAL DE GASTO ANUAL POR GRUPO DE EDAD (U\$)
0 a 4 años	5.364	32% de SMN (U\$ 28)	1.802.304
5 a 11 años	7.366	20% de SMN (U\$ 17.5)	1.546.860
12 a 17 años	6.256	24% de SMN (U\$ 21)	1.576.512
Total de 0 a 17 años.	18.986	---	4.925.676

COSTO TOTAL ANUAL DE CUBRIR CON

ASIGNACIÓN FAMILIAR A TODOS LOS

NIÑOS EN SITUACIÓN DE POBREZA,

POR ENCIMA DE LA INDIGENCIA (1)

GRUPO DE EDAD	Nº DE NIÑOS	MONTO DE LA ASIGNACIÓN FAMILIAR	MONTO TOTAL DE GASTO ANUAL POR GRUPO DE EDAD (U\$)
0 a 4 años	118.004	24% de SMN (U\$ 21)	29.737.008
5 a 11 años	139.935	16% de SMN (U\$ 14)	23.509.080
12 a 17 años	98.105	20% de SMN (U\$ 17.5)	20.602.050
Total de 0 a 17 años	356.044	-----	73.848.138

COSTO TOTAL ANUAL DE LA COBERTURA
MEDIANTE ASIGNACIÓN FAMILIAR A
TODOS LOS NIÑOS EN SITUACIÓN
DE INDIGENCIA Y POBREZA (2)

Costo total anual para cubrir con asignación familiar a todos los niños en situación de indigencia.

4.925.676

Costo total anual para cubrir con asignación familiar a todos los niños en situación de pobreza

73.848.138

Costo total anual

78.773.814

(1) y (2) Los valores expresados corresponden al mes de agosto del año 2001.

Creemos pues que es preferible instrumentar con carácter permanente una estrategia de esta naturaleza, ajustando los montos de asignaciones familiares en función de la vulnerabilidad de los hogares con niños, en condiciones de pobreza, al programa de Ingreso Ciudadano propuesto por el Poder Ejecutivo.

3.- El PANES: una propuesta de corto plazo

Una pregunta recurrente que nos hicimos los miembros de la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social fue la siguiente:

¿Y después qué?

La pregunta no tuvo, ni de parte de la Ministra de Desarrollo Social ni del Subsecretario de Economía y Finanzas respuestas convincentes. Tampoco lo es la reflexión que a este respecto se realiza en la página 7 del documento ministerial denominado "Plan de Emergencia y Políticas Sociales" enviado a la Comisión por la Ministra de Desarrollo Social. En efecto, bajo el título Qué pasa después de los dos años se expresa: "El programa del EP-FA-NM se propone metas de crecimiento en equidad que están vinculadas a la solución estratégica de los padecimientos de gran parte de la población. Los planes de desarrollo de la industria y la producción agropecuaria serán los instrumentos de largo aliento para superar los problemas a los que intenta dar solución el PANES y las Políticas Sociales a corto plazo. Dice el Dr. Tabaré Vázquez en oportunidad mencionada"(2)... "De ahí también la pertinencia de asumir las políticas sociales como componentes de una estrategia de cambios y desarrollo. Las políticas sociales que no tengan esto en cuenta no son ni políticas ni sociales; son acciones anodinas que, más allá de los buenos propósitos que las orienten, tienen un efecto similar al de una aspirina sobre un cuadro de apendicitis. Pero además: como los cambios y el desarrollo para ser genuinos han de involucrar a todos, las políticas sociales han de ser participativas y democráticas".

Poca luz echa la reflexión transcrita sobre el futuro del PANES después de los próximos dos años. De nuestra parte estamos convencidos que al cabo de estos dos años persistirá el núcleo de pobreza "duro" y que en consecuencia es necesario estructurar una estrategia de mediano y largo plazo. Más que un PANES de dos años, es necesario al menos un PANES que se desarrolle al menos durante todo el período de gobierno, porque de lo contrario se cumpliría la premonición del Presidente Vázquez: "una aspirina sobre un cuadro de apendicitis".

Si las políticas sociales deben tener permanencia en el tiempo se hace necesario reflexionar sobre los recursos financieros imprescindibles para que sean sostenibles. Lamentablemente, tampoco esta reflexión está presente en la propuesta del Poder Ejecutivo. Es más, el Ministerio de Economía y Finanzas en el Programa Económico Financiero presentado al Fondo Monetario Internacional no está previendo asignar nuevos recursos –al margen de los 200 millones de dólares- al PANES.

Nuevamente, el análisis de lo propuesto nos lleva inevitablemente a concluir que se carece de una perspectiva de mediano plazo, y que en tales circunstancias, los recursos financieros previstos para financiar el PANES ponen de manifiesto una estrategia de corto plazo sin sostenimiento en el tiempo".

Apêndice: características territoriais e demográficas do Uruguai

O Uruguai é um Estado Unitário. Está dividido em 19 departamentos que são governados por um *Intendente Municipal*. A capital do país é Montevideú.

Abaixo, mapa¹⁶⁰ com a divisão política do país em departamentos:



Área¹⁶¹:

Área total: 318.413 km²

Área terrestre: 176.215 km²

Área de águas jurisdicionais: 16.799 km²

Área do mar territorial: 125.057 km²

População: 3,308,535 (estimativa para Julho de 2011¹⁶²)

¹⁶⁰ Disponível na página da *Sociedad de Arquitectos de Uruguay* em <http://www.sau.org.uy/imgn/layout/pics/coms/mapa.gif> acesso em 27/04/2011.

¹⁶¹ Dados do Instituto Nacional de Estatística do Uruguai (INE). Disponíveis em <http://www.ine.gub.uy/mapas/definiciones%20para%20web.pdf> acesso em 25/04/2011.

¹⁶² Dado do “The World Factbook” da CIA. Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uy.html> acesso em 26/04/2011.

Densidade demográfica por departamento - 2004:

DEPARTAMENTO	Total	Homens	Mulheres
TOTAL PAIS	3.241.003	1.565.533	1.675.470
MONTEVIDEO	1.325.968	618.271	707.697
RESTO PAIS	1.915.035	947.262	967.773
ARTIGAS	78.019	39.082	38.937
CANELONES	485.240	237.992	247.248
CERRO LARGO	86.564	42.675	43.889
COLONIA	119.266	58.631	60.635
DURAZNO	58.859	29.470	29.389
FLORES	25.104	12.391	12.713
FLORIDA	68.181	34.158	34.023
LAVALLEJA	60.925	30.328	30.597
MALDONADO	140.192	69.105	71.087
PAYSANDU	113.244	56.278	56.966
RIO NEGRO	53.989	27.679	26.310
RIVERA	104.921	51.491	53.430
ROCHA	69.937	34.649	35.288
SALTO	123.120	60.446	62.674
SAN JOSE	103.104	51.543	51.561
SORIANO	84.563	41.932	42.631
TACUAREMBO	90.489	45.130	45.359
TREINTA Y TRES	49.318	24.282	25.036

Fonte: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - CENSO FASE I 2004¹⁶³

População Urbana e Rural por departamento - 2004

DEPARTAMENTO	População Urbana			População Rural		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
TOTAL PAIS	2.974.714	1.415.362	1.559.352	266.289	150.171	116.118
MONTEVIDEO	1.273.934	590.252	683.682	52.034	28.019	24.015
RESTO PAIS	1.700.780	825.110	875.670	214.255	122.152	92.103
ARTIGAS	70.842	34.350	36.492	7.177	4.732	2.445
CANELONES	430.112	208.803	221.309	55.128	29.189	25.939
CERRO LARGO	76.083	36.483	39.600	10.481	6.192	4.289
COLONIA	102.721	49.565	53.156	16.545	9.066	7.479
DURAZNO	51.932	25.199	26.733	6.927	4.271	2.656
FLORES	22.665	11.009	11.656	2.439	1.382	1.057
FLORIDA	57.281	27.922	29.359	10.900	6.236	4.664
LAVALLEJA	52.922	25.547	27.375	8.003	4.781	3.222
MALDONADO	133.594	65.155	68.439	6.598	3.950	2.648
PAYSANDU	104.598	50.915	53.683	8.646	5.363	3.283
RIO NEGRO	47.234	23.535	23.699	6.755	4.144	2.611
RIVERA	93.455	44.946	48.509	11.466	6.545	4.921
ROCHA	63.749	30.780	32.969	6.188	3.869	2.319
SALTO	111.722	54.046	57.676	11.398	6.400	4.998
SAN JOSE	84.925	41.293	43.632	18.179	10.250	7.929
SORIANO	76.296	37.301	38.995	8.267	4.631	3.636
TACUAREMBO	76.410	37.104	39.306	14.079	8.026	6.053
TREINTA Y TRES	44.239	21.157	23.082	5.079	3.125	1.954

Fonte: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - CENSO FASE I 2004

¹⁶³ Disponível em http://www.ine.gub.uy/faseInew/TotalPais/divulgacion_TotalPais.asp acesso em 26/04/2011.