

LAS CONTRADICCIONES DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS: UN ANÁLISIS DE LA REALIDAD BRASILEÑA Y LOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES SOCIALES

CONTRADICTIONS IN TRANSFER PROGRAMS: AN ANALYSIS OF THE BRAZILIAN REALITY AND THE CHALLENGES FOR SOCIAL WORKERS

IVETE SIMIONATTO, VALTER MARTINS

UNIVERSIDAD FEDERAL DE SANTA CATARINA. BRASIL

RESUMEN

Este estudio trata de los programas de transferencia de ingresos, destacando la propuesta que se ha implementado en la realidad brasileña a través del Programa Bolsa Familia (PBF), acción prioritaria del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, en el combate a la pobreza. Aborda la construcción de la propuesta en sus aspectos formales y legales, sus presupuestos políticos y técnicos y los mecanismos de gestión utilizados en los niveles federal y municipal. Analiza, seguidamente, el proceso de implantación en un municipio de la región sur de Brasil, la ciudad de Florianópolis. A través de investigación empírica, realizada con entrevistas junto al equipo técnico responsable del programa, incluyendo los trabajadores sociales, buscó identificar como ocurrió el proceso de implantación del programa en el municipio, las dificultades encontradas, las formas de acompañamiento de las familias y las acciones de los profesionales. Como resultado, la investigación realizada evidencia una serie de dificultades en la implementación de la propuesta, especialmente relativas a: equipo técnico reducido, control de las condiciones, acompañamiento de las familias y conocimiento de su realidad, fragilidad en la red de servicios complementarios, la articulación de los sectores que participan del programa, la ausencia de control social y participación de las familias, centralidad del programa en la familia, la inculparción y la criminalización de la pobreza. Tales conclusiones permiten indicar los principales avances y límites del programa en el contexto de las políticas sociales y los desafíos impuestos a los trabajadores sociales.

PALABRAS CLAVES

Trabajo Social, transferencia de ingresos, Brasil.

ABSTRACT

This study discusses the income transfer programs highlighting the proposal that has been deployed on the Brazilian reality by the Bolsa Família Program (PBF), priority action of the Luiz Inácio Lula da Silva's government, in fighting poverty. Discusses the construction of the proposal in its formal-legal aspects, its political and technical assumptions and the management mechanisms utilized at the federal and municipal levels. Analyses, then the implementation process in a city of the south region of Brazil, Florianópolis. Through the empirical research, with interviews with the technical team responsible for the program, including the social workers, aimed to identify how the implementation process occurred in the city, the difficulties, the way of monitoring the families and the professional actions. As results, the research shows a number of difficulties in implementing the proposal specially referred to: technical team reduced, control of the conditionalities, monitoring of families and knowledge of its reality, fragile network of complementary services, the articulation of the sectors involved in the program, absence of social control and participation of families, centrality of the program on family, blaming and criminalizing poverty. Such conclusions allow to indicate the main achievements and limitations of this program in the context of social politics and the challenges to social workers.

KEYWORDS

Social Work, income transfer, Brazil.

Recibido: 2010.03.30.

Revisado: 2010.04.13.

Aceptado: 2010.05.19.

Publicado: 2010.05.26.

Correspondencia: Valter Martins. Universidade Federal de Santa Catarina - Departamento de Serviço Social – Bloco 2 – CSE - Campus Reitor João David Ferreira Lima – Bairro Trindade – Florianópolis- Santa Catarina – Brasil – CEP 88040-900 – Florianópolis SC – Brasil. Tfno. 55 (48) 3721-9540 Fax 55 (48) 3721-9990. Mail: valter.martins@gmail.com

INTRODUCCIÓN

En una retrospectiva histórica, se puede decir que las discusiones sobre los ingresos mínimos empezaron a ser formulados por pensadores liberales en el siglo XVIII. Sin embargo, la densificación del debate internacional sobre la necesidad de medidas de protección social vinculadas a los ingresos mínimos basados en la transferencia monetaria tiene como marco la posguerra mundial. Aunque existen algunas medidas tomadas en 1933, como medio de garantizar un ingreso mínimo a las familias desamparadas que vivían abajo de la línea de pobreza, fue en las décadas siguientes cuando se desarrollaron acciones gubernamentales más efectivas en este campo, especialmente en los países desarrollados, por medio de la consolidación del modelo de Estado de Bienestar. Sin embargo, a partir de 1975, cuando los empleos se tornaron escasos en Europa, los gobiernos introdujeron políticas compensatorias, como el salario por desempleo. En 1986 se fundó la Red Europea de Ingreso Básico, la *Basic Income European Network*, con el propósito de crear un foro para debatir intensamente todas las experiencias de ingresos mínimos básicos o de ciudadanía, en los más diversos países, difundiendo mundialmente.

Los programas de transferencia de ingresos, también denominados de programas de ingresos mínimos, han ganado protagonismo en las estrategias de lucha contra la pobreza tanto en América Latina como en varios países europeos. En el continente latinoamericano los programas comienzan a multiplicarse con los cambios ocurridos en el escenario político y económico de la región durante las dos últimas décadas de siglo XX. Las experiencias pioneras surgen en Venezuela en 1989; en Honduras en 1990; en México en 1997; en Colombia y Ecuador en 1998, en Nicaragua y Costa Rica en el 2000; en Brasil en el 2001 y en Argentina, Chile y Jamaica en el 2002. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) desarrollado en México y actualmente el Programa Bolsa Familia (PBF) en Brasil, han sido objeto de los elogios del Banco Mundial, y fueron recomendados como recetas a seguir en la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales (Stein, 2005; Silva, 2007).

En Brasil, el sistema de protección social no fue organizado a partir de los modelos de Estado de Bienestar. Las políticas y programas, hasta la década de 1980, eran dirigidos hacia los segmentos formales de la economía y eran caracterizados por una cobertura escasa, atendiendo una parte reducida de

la población. Es en los años recientes, después de la década de 1990, que la pobreza se tomó como un problema social para ser enfrentado por la sociedad y por el Estado en particular, ganando espacio en las agendas gubernamentales. Además, la Declaración de los Objetivos del Milenio, firmada en el año 2000 por gran parte de los países miembros de la ONU y elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, incentivó a los gobiernos a impulsar programas destinados a la reducción de las desigualdades sociales. Sus objetivos aparecen íntimamente relacionados y dirigidos a: “erradicar el hambre y la miseria”, ofrecer “enseñanza primaria de calidad para todos”, promover la “igualdad entre los géneros y valorización de la mujer”, “reducir la mortalidad infantil”, y “mejorar la salud materna” (UN, 2008). Tales objetivos también están en la base del Programa Bolsa Familia (PBF), principal mecanismo de combate a la pobreza en la realidad brasileña.

El origen de las experiencias de transferencia de ingresos, a nivel nacional, ocurrió con el Programa Bolsa Escuela, creado en 1996. Otras experiencias de nivel municipal ya se habían implementado, pero es sólo durante la segunda mitad de los años 90 que este tipo de política social ganó espacio con la unificación de los antiguos programas de transferencia de ingresos (Auxilio Gas, Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación y Tarjeta Alimentación) en un único programa denominado Bolsa Familia, que pasó a ser el principal programa de la política de Asistencia Social implantado en la mayor parte de los municipios brasileños.

Este texto quiere presentar la experiencia de implantación del Programa Bolsa Familia en el municipio de Florianópolis, destacando la actuación de los trabajadores sociales en este proceso. El artículo se divide en cuatro partes: la primera aborda la trayectoria de las propuestas de transferencia de ingresos en Brasil, la segunda rescata la propuesta del Programa Bolsa Familia (PBF), la tercera busca analizar la experiencia del PBF en el municipio de Florianópolis y, por último, en la cuarta se presentan algunas conclusiones respecto del tema en discusión.

MATERIAL Y MÉTODOS

Este trabajo es un estudio cualitativo, exploratorio y documental caracterizado como una investigación social, al proporcionar la aproximación a la

realidad social y la relación entre la teoría y los datos empíricos. El camino metodológico estuvo centrado en un plan de trabajo definido entre estudios de fuentes bibliográficas, documentales y entrevistas, con el propósito de establecer conexiones para un análisis de lo real y la comprensión del objeto. La obtención de los datos empíricos fue realizada a través de la aplicación de cuestionarios con preguntas predefinidas y abiertas. Las entrevistas fueron grabadas, transcritas (autorizadas por las entrevistadas mediante firma de un Acuerdo de Consentimiento Libre y Aclarado) y, posteriormente, sometidas a análisis. Formaron parte del universo de investigación los integrantes del equipo gestor del PBF del municipio de Florianópolis, a saber: una Gestora, que ocupa el cargo de Secretaria Municipal de Asistencia Social; una Gerente que intermedia la relación entre el PBF y la Gestora, asignada en el área denominada Gerencia de la Familia; una Coordinadora, que también ejerce el rol de trabajadora social; una pedagoga responsable por el control de las condiciones en el área de la educación; una nutricionista, responsable por el control de las condiciones en el área de la salud y también Coordinadora general del Centro de Referencia de Asistencia Social.

LA TRAYECTORIA DE LAS PROPUESTAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS EN BRASIL

Durante la década de los 90, junto a los reflejos de la crisis general del capitalismo y de los procesos de ajuste en Brasil, surgen reflexiones que muestran a los proyectos de ingresos mínimos como mecanismos de protección social para la población más pobre. En 1991, con la propuesta del senador Eduardo Suplicy, se instituyó el Programa de Garantía de Renta Mínima, con la perspectiva del impuesto de renta negativo, que se proponía atender a todas las personas residentes en el país, mayores de 25 años de edad con ingresos brutos mensuales inferiores al techo definido por la Ley. La implantación del Programa debería ocurrir de forma gradual en el período entre 1995 y 2002, pero no contaba con la total aprobación del gobierno. Pese a que el gobierno federal reconocía la relevancia del programa de ingresos mínimos, se mostró contrario al enfoque universalista defendido por el mismo. Entendía que el mismo debería contemplar su enfoque de la pobreza, estimada en 19% de los domicilios urbanos (Lavinás, 1998) y estar directamente vinculado a la educación, teniendo en cuenta la necesidad de redu-

cir los índices de abandono escolar en las escuelas y liceos, donde se registraba el mayor índice.

La primera iniciativa que se aproxima a un plan de ingresos mínimos desarrollada en el ámbito nacional, fue el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, que atendía a niños y adolescentes con edad inferior a dieciséis años en situación de trabajo infantil, por medio de un auxilio denominado Bolsa Niño Ciudadano. A pesar de estas medidas, en 1995, tuvo lugar, en la realidad brasileña, la implantación de acciones más efectivas mediante programas de transferencia monetaria a familias o individuos, asociados a exigencias de contrapartida en los campos de la salud, educación y trabajo (Silva, Yasbek, Di Giovanni, 2004).

Así mismo, se tiene constancia entre los años de 1995-2001 de un profundo desacuerdo entre la política social y las prioridades del gobierno dirigidas al cuidado de las medidas de ajuste fiscal y control de los gastos públicos, lo que repercutió en el crecimiento de la pobreza y en la precarización de las condiciones de vida de amplios sectores de la población. Para cambiar esta coyuntura, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso propuso la creación de una “red de protección social”, articulada en torno a programas de ingresos mínimos para familias pobres, considerando los modelos ya desarrollados en varios municipios y estados brasileños (Silva, Yasbek, Di Giovanni, 2004).

Los principales programas desarrollados en el gobierno Cardoso fueron: el Bolsa Escuela, destinado a familias con ingresos *per capita* inferiores a medio salario mínimo y con hijos en la escuela entre 6-15 años de edad; el Bolsa Alimentación, con vistas a reducir la deficiencia nutricional y la mortalidad infantil entre los brasileños más pobres, con atención a las gestantes y madres que estén amamantando hijos de hasta 6 meses edad; el Agente Joven de Desarrollo Humano, para jóvenes de 15-17 años de edad, que se encuentren preferiblemente fuera de la escuela, con ingreso *per capita* de hasta medio salario mínimo y en situación de riesgo social; el Auxilio Gas, para familias pobres con el propósito de compensar los efectos de la liberación del comercio de derivados del petróleo y la retirada de subsidios al gas de cocina.

Entre los criterios de selectividad de los programas brasileños¹, la inclusión de las familias candidatas seguía tres prerrogativas restrictivas: ingreso *per capita* inferior a un mínimo establecido; tener hijos en edad escolar o preescolar, matriculados y frecuentando la escuela; y registro de tiempo mínimo de

residencia en el municipio. En algunos municipios, el Trabajador Social realiza visitas a domicilio para comprobar las reales condiciones socioeconómicas de las familias demandantes y medir el grado de pobreza mediante la evaluación de la infraestructura de la vivienda, composición familiar y posesión de bienes de consumo (Lavinás, 1998). Además de eso, algunos municipios adoptaron como requisito para la transferencia de ingresos un valor fijo y un tiempo máximo de permanencia en el programa, vinculando el acceso a determinado período de tiempo y no a las reales necesidades de las familias. Con la elección de Luiz Inácio Lula da Silva, en 2002, ocurrieron cambios sustantivos en la política de Asistencia Social, entre ellos, la unificación de los programas de transferencia de ingresos.

EL PROGRAMA BOLSA FAMILIA (PBF)

Las medidas adoptadas por Cardoso a través de los programas de transferencia de ingresos, fomentaron la acción política del gobierno Lula, fortaleciendo el debate en torno a la creación de un frente amplio dirigido a abordar la problemática del hambre y la miseria. En el ámbito de la política de Asistencia Social, el gobierno articuló sus acciones mediante la creación del Programa Hambre Cero y la puesta en marcha del Ministerio Extraordinario para la Seguridad Alimentaria y Combate del Hambre en Brasil. Sin embargo, este programa no tuvo la repercusión que el gobierno federal esperaba; transformarse en un pacto nacional para la erradicación del hambre. Las experiencias de programas de transferencia de ingresos que operaban en el país de forma fragmentada y con objetivos coincidentes, fueron unificados en una propuesta única: el Programa Bolsa Familia (PBF), creado en el 2003.

Según las recomendaciones del Banco Mundial, el PBF se articuló en tres dimensiones: a) promoción del alivio inmediato de la pobreza, por medio de la transferencia directa de ingresos a las familias; b) refuerzo del ejercicio de derechos sociales básicos en las áreas de salud y educación, por medio del cumplimiento de condiciones; c) coordinación de programas complementarios, que tienen por objetivo el desarrollo de las familias, de modo que los beneficiarios del PBF consigan superar la situación de vulnerabilidad y pobreza (Brasil, 2006).

La articulación de esas dimensiones le concede al PBF, en la comprensión del gobierno federal, la característica de una transferencia monetaria directa efectuada a individuos o familias pobres, debiendo

ser articulada con otras políticas y programas estructurantes, principalmente en los campos de la educación, la salud y el trabajo, con el propósito de interrumpir el ciclo de pobreza presente y su reproducción en el futuro (Brasil, 2006).

El PBF es gestionado en el ámbito federal y en asociación con los estados y municipios. Los municipios son responsables de las inscripciones de las familias y de la actualización de la base de datos del Catastro Único (CadÚnico), creado por el gobierno federal. El principal criterio de elegibilidad del PBF son los ingresos *per capita*. Actualmente pueden participar del PBF familias con ingresos mensuales de hasta R\$ 140 (ciento y cuarenta reales²) por persona, debidamente registradas en el CadÚnico. Los ingresos de la familia son calculados a partir de la suma del dinero que todas las personas de la casa ganan por mes (como salarios y jubilación). Ese valor debe ser dividido por el número de personas que viven en la casa, obteniendo así los ingresos *per capita* de la familia. Las familias que poseen ingresos mensuales entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00³, solo entran en el Programa si poseen niños o adolescentes de 0 a 17 años. Ya las familias con ingresos mensuales de hasta R\$ 70,00 por persona, pueden participar del Bolsa Familia - cualquiera que sea la edad de los miembros de la familia. La selección considera el presupuesto disponible y las metas de expansión del Programa. Cada municipio tiene un número estimado de familias pobres que pueden recibir atención del Programa en su territorio específico (MDS, 2008)⁴.

La permanencia de las familias en el programa está vinculada al cumplimiento de ciertas condiciones. Las familias deben realizar actividades en áreas de Salud, de Educación y de Asistencia Social para poder asegurarse el derecho a recibir la ayuda económica del PBF. De acuerdo con el MDS (2008), el PBF busca con las referidas condiciones, ampliar el acceso de los ciudadanos a sus derechos sociales básicos, en especial, los relativos a salud y educación. Conforme a los criterios de las condiciones, es posible identificar a las familias que presentan dificultades de acceso a los servicios, contribuyendo de este modo a que los municipios puedan actuar para revertir la situación (Brasil, 2007).

El MDS establece tareas esenciales para el Gestor Municipal del PBF en el acompañamiento de las condiciones: a) coordinar las acciones entre los sectores locales, principalmente de salud, educación y asistencia social, para estimular a las familias que ya están cumpliendo regularmente las condiciones a seguir cumpliéndolas y para hacer que aquellas que no

están cumpliendo sus compromisos, pasen a cumplirlos; b) proporcionar apoyo y acompañamiento necesario a las familias para que puedan cumplir las condiciones; c) movilizar y coordinar todas las personas involucradas con la ejecución, el acompañamiento y la fiscalización del programa en el municipio; d) notificar al responsable legal de la familia, cuando no se da el cumplimiento de las condiciones; e) responder a los recursos de las familias; f) mantener la Instancia del Control Social informada sobre las familias en situación de no cumplimiento de las condiciones (Brasil, 2007).

El PBF todavía prevé instancias de participación y de control social con el objetivo de fortalecer la capacidad de intervenir en las políticas públicas sociales por parte de la sociedad organizada, interactuando con el Estado en la formulación, definición de prioridades, elaboración de planes de acción del gobierno, fiscalización y evaluación de los programas. Para lograr su eficacia, están previstos los Consejos de Derecho, órganos colegiados presentes en cada esfera del gobierno. En especial, para el PBF puede ser creado un Consejo específico, o el programa puede ser acompañado por otros consejos ya constituidos, desde el que se asegura el principio de acción intersectorial y la composición paritaria entre gobierno y sociedad civil (Stein, 2005).

El PBF está implantado en Brasil desde hace siete años alcanzando un total de aproximadamente 12 millones de familias, con una inversión que llega a más de mil millones de reales. Las experiencias ya permiten identificar problemas y límites tanto en la concepción teórica como en el desarrollo de la propuesta. Es con este objetivo que se buscó analizar la implantación y gestión del PBF en el municipio de Florianópolis.

ANÁLISIS DE UNA EXPERIENCIA – EL PBF EN EL MUNICIPIO DE FLORIANÓPOLIS

La ciudad de Florianópolis, capital del estado de Santa Catarina, se localiza en la región sur del Brasil. Posee una población de 450 mil habitantes, según cálculos para 2010. La economía se basa en actividades comerciales, prestación de servicios públicos, industria de transformación y turismo, habiendo desarrollando, más recientemente, la industria de confección y de informática. El municipio destaca como centro regional en la prestación de servicios y comercio y como centro político administrativo en su calidad de capital del estado.

Sobre la situación de pobreza en Florianópolis, la proyección del último Censo Demográfico realizado en Brasil señaló un índice de 23,49 % de pobres en relación al total de la población (IBGE, 2000). En 2008, según los datos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios, las familias pobres fueron estimadas en 17.544. Con base a estos indicadores, se inició en octubre de 2003 la implementación del PBF en el municipio de Florianópolis, teniendo como primer paso la unificación de los programas de acuerdo con la Política Nacional de Asistencia Social, para atender en torno a 5.000 familias. Sin embargo, en 2008 había más de 11.000 familias en lista de espera, y de acuerdo con los datos de 2010, sólo 6.800 familias están siendo atendidas. (CadÚnico, 2010).

El equipo técnico responsable de la implementación y gestión del PBF en el municipio está compuesto por diez personas: una gestora, que ocupa el cargo de Secretaria Municipal de Asistencia Social, con dedicación a tiempo parcial; una gerente, que intermedia la relación entre el PBF y la gestora; una coordinadora, que también ejerce el rol de trabajadora social; una pedagoga responsable de controlar las condiciones relativas a la educación; una nutricionista, responsable del control de las condiciones de salud; un auxiliar administrativo y cuatro estudiantes en prácticas.

En la propuesta del PBF, se presenta la necesidad de una red de servicios complementarios al funcionamiento del programa. El municipio de Florianópolis dispone de un conjunto de dispositivos socioasistenciales para atender los usuarios inscritos en la Política Nacional de Asistencia Social. Atendiendo a la legislación en vigor, presta servicios y acciones adyacentes a la asistencia social buscando proporcionar el derecho a las personas que precisan de algún servicio o beneficio vinculados al complejo socio asistencial, que figuran en el Plan Municipal de Asistencia Social (Florianópolis, 2006).

Conforme se mencionó anteriormente, el cumplimiento de las contrapartes del PBF implica la continuidad o no de la familia en el programa. El gobierno acuerda, con las contrapartes, buscar condiciones mejores para los hijos de las familias que se someten a los servicios correspondientes (MDS, 2006). En el ámbito de la ejecución de las condiciones pactadas se presta gran importancia a la asistencia a clase como mecanismo más eficaz para medir la adhesión de las familias. En el área de la salud, se evidencian algunas dificultades, sea por la falta de

canales institucionales, sea por la débil manera con la que se operan esas condiciones.

En la investigación realizada se pudo identificar, a través de los testimonios recogidos, la percepción que el equipo técnico tiene de las dificultades de las familias para cumplir las condiciones acordadas en el programa.

La familia tiene que mantener a los niños en la escuela cuando están en edad escolar; fuera de esta edad, son acompañadas a través de la salud. Cuando recibimos la lista de asistencia de la escuela, tenemos un poco más de cuidado. Cuando el niño está con la asistencia muy baja se acompaña un poco más. Normalmente, la pedagoga coge este informe y trata de entrar en contacto con la familia. Si no consigue contacto por teléfono, se realiza una visita a domicilio (Trabajadora Social, octubre de 2007).

Con relación a la educación, la familia, para continuar recibiendo el apoyo económico, debe prestar atención a tres criterios esenciales, apuntados por el MDS (2006): 1. Matricular a los niños y adolescentes de 6 a 15 años en la escuela; 2. Garantizar la asistencia de un mínimo de 85% de las clases cada mes. Si hubiesen faltas, es necesario que se informe a la escuela y explicar la razón; 3. Informar al gestor del Programa en el municipio, siempre que algún niño cambie de escuela, para que los técnicos continúen acompañando la asistencia de los niños y adolescentes.

La exigencia de contrapartidas en los programas de transferencia admite diferentes perspectivas. Lavinas (2004) y Silva (2001) la consideran un factor positivo, en la medida que la combinación de lo "asistencial/compensatorio" con lo estructural minimiza los efectos de la vulnerabilidad, atacando varias dimensiones de la pobreza. Para los formuladores del PBF esa exigencia también puede favorecer la ciudadanía mediante el acceso a los derechos relativos a la salud y la educación pero permanece la contradicción entre el acceso incondicional a los derechos y el cumplimiento de exigencias limitantes.

Referente al control de las condiciones, así se manifiesta la Trabajadora Social del PBF:

En relación a la educación, se puede hablar un poco más porque tenemos una pedagoga que trabaja aquí. Ella es efectivamente del municipio [...]. Está a disposición para ejecutar esa cuestión de la asistencia a clase. Entonces el acompañamiento de ella es un poco más profundo, porque entra en contacto con las es-

cuelas, tiene algunos enlaces, tanto en el municipio, como en el estado en la Secretaría de Educación. Para poder hacer esas conexiones con la escuela, manda la relación, vuelve con la lista de asistencia. Cuando aparecen dudas, la propia escuela llama acá. Así se acaba participando un poco más de la cuestión de asistencia a clases (Coordinadora PBF, octubre de 2007).

Cuando se producen visitas a domicilio, existe un trabajo en conjunto entre la pedagoga y la trabajadora social que busca realizar un análisis de la situación de la familia que infringe las reglas establecidas. Se realiza un contacto con la familia para evaluar la realidad:

[...] veo si hay algún problema, si precisa de algún tipo de trámite. A veces tienen niños con problemas [...], a veces es negligencia de la familia. Faltan por faltar. Entonces, se tiene la necesidad de orientar a la familia: "*La señora tiene la obligación de llevar sus niños a la escuela, independiente si está lloviendo, o si hace sol, sé que todos tienen sus preocupaciones, tiene que trabajar, pero los niños tienen que ir a la escuela: es una de las condiciones*". Si no, se termina por decir: "*Para que la señora continúe recibiendo la ayuda, tiene que mantener al niño en la escuela y con la salud al día, si falta eso, es una de las condiciones que va quedar en abierto, y el gobierno federal se lo va a bloquear*" [el beneficio] [...] Normalmente, es la tendencia. Pero si la situación es preocupante, en algunos momentos es necesario hacer un bloqueo también. Tenemos esa autonomía. Podemos hacer un bloqueo, para que la familia pueda venir aquí, o hasta para que se pueda dar un susto a esa familia [...] (Trabajadora Social, octubre de 2007).

Para Foucault (2005), la esencia de los sistemas disciplinarios funciona como un pequeño mecanismo penal, con sus propias leyes, sus formas particulares de sanción y sus instancias de valoración. Califican y reprimen un conjunto de comportamientos que escapa a los grandes sistemas de castigo por su diferencia relativa. El juicio de valor presentado anteriormente, con su respectivo mecanismo de punición, deriva de esa esencia disciplinaria, que, fuera de los grandes sistemas de castigo, acaba siendo dirigido por pequeños poderes de sanción normativa de orden impuesto. Se evidencia en el testimonio de la entrevistada, la incorporación de los mecanismos de control social, en la acepción clásica del término. No se destacan las condiciones en las que viven las

familias, las dificultades que les impiden tener acceso a los servicios, y sobretodo, la calidad de los mismos.

Pero, además de eso, la óptica de las condiciones hierde directamente la perspectiva del derecho. En lugar de facilitar el acceso de las familias a los derechos sociales como salud y educación, se toma de las mismas y no del Estado la garantía de la oferta de tales derechos, pactados en la Constitución Federal. Al exigir el cumplimiento de las condicionalidades, se verifica que es imprescindible la existencia de mecanismos y condiciones para el acompañamiento de las familias beneficiarias, lo que no ocurre la mayoría de las veces, tornándose, de esa manera en una forma “legal” e institucionalizada de punición y control.

Sobre esa situación, la responsable del área educativa así se manifiesta:

[...] no da para acompañar a todas las familias de cerca. Pero aquellos casos en que vemos que la situación es más grave, lo que se busca hacer es ver si existe alguna necesidad de ayudar, de direccionar para un programa familiar, para un programa de consejos [...]. Pero es bastante complicado, porque se sabe que la mayoría de las familias, en el medio en que ellas viven, existen otros intereses que acaban afectando a esos niños de una forma más fuerte. Entonces es complicado, principalmente cuando llegan a la edad de trece, catorce años. Con las niñas la cuestión es el embarazo. Ellas se embarazan y no quieren ir mas para la escuela. A los niños, generalmente es el tráfico que acaba absorbiéndolos. Lo que se puede percibir principalmente en los últimos tiempos con el acompañamiento más riguroso del gobierno federal, en ese sentido, es que los niños abandonan la escuela en función del tráfico y las niñas en función del embarazo precoz. Tenemos muchos casos [...] Hago algunos direccionamientos, pero es difícil. (Responsable en el área de Educación, octubre de 2007).

Las cuestiones establecidas en el testimonio derivan de factores históricos de la pobreza, donde la suma de varias evidencias muestra las diversas crisis presentes en la vida cotidiana de las familias. Esos elementos son agravados por el “peso de la historia de una sociedad de tradición excluyente y autoritaria, en la cual los derechos nunca fueron reconocidos en su ordenamiento económico y político” (Telles, 2001, 90).

El cumplimiento de las condiciones también es abordado en torno del modelo de escuela en la realidad brasileña:

El gran problema es cómo lidiar con las situaciones que se presentan. Cómo es que uno va hacer que la escuela sea más atractiva para que ese niño, ese adolescente, continúe estudiando, cuál es la perspectiva que la escuela ofrece. Yo creo que eso todavía es muy deficiente, eso dificulta un poco. A veces ellas encuentran otras cosas más atractivas que la escuela. Existe cierta comodidad, cierta reproducción del ambiente familiar. Creo que ellas acaban acomodándose de cierta forma. Entonces, yo no creo que tenga que ser un cosa más fuerte, pero en la propia estructura educativa, que traiga a esos niños otra manera de ver [...] (Responsable en el área de Educación, octubre de 2007).

El modelo de estructura escolar aparece en el testimonio como uno de los factores centrales del abandono o evasión escolar, teniendo en vista el tradicionalismo y las técnicas utilizadas poco estimulantes de las capacidades individuales de los estudiantes. Aunque la observación sea pertinente, ese elemento está fuera del control del PBF, pues se encuentra en el seno de la estructura educativa brasileña:

En la estructura educacional, ya es una cosa que huye del Programa, del control del Programa. En ese sentido, yo creo que es eso lo que falta, para mantener esos niños en la escuela. Porque, de repente, es mucho más fácil quedarse en la calle, y sucede que muchas veces las familias reciben el beneficio para la estructura familiar, pero el dinero no llega hasta el niño, ¿el niño va a la escuela por qué? ¿Para que la madre gane el dinero? (Responsable en el área de Educación, octubre de 2007).

En ese testimonio surge una preocupación importante sobre el tipo de escuela que tenemos, para que los niños la frecuenten por deseo y no por obligación. La realidad revela que, generalmente, la escuela es poco atractiva, los profesores están poco cualificados y con bajos salarios, los recursos son precarios e insuficientes. Todo ello contribuye al aumento de los altos índices de abandono escolar. La responsabilización de la familia aparece como parte de la ejecución de las acciones del PBF:

Pienso que es necesario que haya algún tipo de ingreso económico: en este aspecto, el programa está sacando a los niños de la marginación,

principalmente del trabajo, pero deja a las familias sin su ingreso, que es algo que no estaba previsto. Yo pienso que la condición es una forma de responsabilizar a la familia no sólo de la educación, pero preservar el bienestar del niño, cobrando hasta lo que preconiza el ECA³. Cada familia tiene una realidad diferente, pero pienso que eso responsabiliza a la familia en el sentido que precisa ir a la escuela; la educación cambiará la realidad de esa familia (Trabajadora Social PBF, octubre de 2007).

Ciertamente, la familia es un elemento importante, pero no se puede imputar a ella todas las responsabilidades. En el diseño actual de las políticas sociales, principalmente de Asistencia, tanto en los países de capitalismo central como periféricos, las familias han sido cada vez más llamadas a ejecutar funciones que antes estaban a cargo del poder público. Esa concepción fue erguida por debajo de la formación capitalista, en la cual la “familia se conforma como el espacio privado por excelencia y, como espacio privado, debe responder de la protección social de sus miembros” (Mito, 2008, 87). Siendo así, cabe a la familia exigir participar del sistema de bienestar colectivo, mediante las constantes atribuciones y responsabilidades a ella imputadas.

En cuanto al control de las condiciones en el área de la salud, varias dificultades son apuntadas en función de la precariedad de los recursos humanos, de acuerdo con el siguiente testimonio:

La estructura del municipio en el área de la salud actúa de manera no sistemática, mientras que en el área de la educación podemos contar con una pedagoga en la composición del equipo del PBF para acompañar el cumplimiento de las condiciones, lo mismo no ocurre en relación a la salud (Gerente de la Familia, octubre de 2007).

En el campo de la salud, corresponde a las embarazadas y lactantes inscribirse en los programas prenatales y asistir a las consultas en las unidades de salud locales, portando su respectiva tarjeta de identificación, atendiendo al calendario del Ministerio de la Salud. Además, deben participar de las actividades educativas ofrecidas por los equipos de salud sobre la lactancia materna y la promoción de la alimentación saludable. En lo que se refiere al cuidado de los niños menores de 7 años, el cumplimiento es observado en el hecho de marcar y comparecer en las Unidades de Salud Locales para campañas de vacunación, manteniendo el calendario de inmuni-

zación al día, y sometiendo a los niños a la evaluación de su estado nutricional y de desarrollo físico (MDS, 2006).

Otro elemento considerado es la desvinculación de la familia del PBF por el hecho de superar, aunque sea de manera inexpressiva, el techo monetario permitido. Esto implica problemas en el presupuesto familiar por la pérdida del beneficio y también una banalización de las reales condiciones económicas demandadas por la familia. Que la familia haya superado el máximo permitido de ingresos, no significa que ella no dependa más del beneficio del programa. Todo el procedimiento corresponde al sistema informatizado de gestión. En algunos momentos, la familia es advertida, como se puede ver a continuación:

La verdad es que quien hace la desvinculación es el sistema, no buscamos hacer eso. Nosotros avisamos a la familia cuando pasa la cuota de ingresos. Buscamos decir: *“mire, con esos ingresos, infelizmente, la señora en este momento estará afuera dle perfil de recibimiento, no quiere decir que, de aquí a un o dos años, la señora no este de nuevo”* (Trabajadora Social, octubre de 2007).

Hasta octubre de 2007, en el momento de la entrevista, no existía ningún registro de desvinculación del beneficio debido a condiciones en la educación, apenas bloqueos realizados por los miembros del equipo gestor, que tienen autonomía para eso, y lo hacen para forzar las familias “infractoras” a comparecer a la sede del programa. Sobre ese aspecto, la responsable por el área así se manifiesta:

[...] bloqueo sí. Yo bloqueo mismo, cuando percibo que yo preciso traer a esa familia para saber lo que está pasando. El bloqueo es para garantizar que la familia se presenta aquí, hasta en función de que las familias se mudan mucho, y en la dirección no siempre consigo encontrarlas, en la que ellas colocan cuando hacen la inscripción. Entonces el bloqueo es lo que me da la garantía [de la presencia de la familia]. Existen algunas que deberán ocurrir sí, algunas desvinculaciones, pero será en el futuro (Responsable en el área de Educación, octubre de 2007).

Otra vez, como ya se ha abordado, la desvinculación del beneficio se presenta como una forma de control y de contacto con la familia, una vez que el trabajo de contacto directo es dificultoso, sea por la restricción de recursos humanos o por el acceso a

las familias y localización de sus direcciones. En esta situación no se consideran “las condiciones que las familias pobres disponen para atender las exigencias impuestas, en vista de las dificultades cotidianas de supervivencia a las que está expuesta la mayoría”. Además, “la perspectiva de penalizar a las familias que no cumplan las condicionalidades parece incompatible con los objetivos de promoción social del Programa”. (Monnerat, et al., 2007).

Relativo al acompañamiento de las familias, la Gerente dice que esto se realiza de la siguiente manera:

El acompañamiento de las familias del PBF es realizado a través de abordajes individualizados, visitas a domicilio, visitas en las unidades escolares y contactos telefónicos (Gerente de la Familia, octubre de 2007).

El número excesivo de familias para un equipo reducido genera dificultades en el control de las condiciones, apareciendo situaciones de difícil resolución, sin acompañamiento más especializado y próximo a las mismas. Se verifica así la fragilidad de los mecanismos institucionales y de la capacidad de las instituciones en el acompañamiento de las exigencias, que se limitan al mero control de la asistencia escolar y de la adhesión a los servicios de salud.

CONCLUSIONES

Se puede concluir que estamos viviendo un período de fuerte reorientación del Estado con relación a las políticas sociales, especialmente en los países de capitalismo periférico. Este proceso opera mediante la ampliación de programas dirigidos al combate de la pobreza en el contexto del proyecto político neoliberal. En nombre de la eficiencia y eficacia del mercado, fue provocada la desmaterialización y fragmentación progresiva de los derechos sociales y económicos, substituyéndolos por programas focalizados en el combate a la pobreza y por medidas de cuño asistencialista (Adelantado, 2008). Tales programas, aunque atiendan la satisfacción de las necesidades primarias del consumo, tienen impacto limitado en la construcción de una ciudadanía política.

El PBF es una propuesta de transferencia de ingresos, muy distinta de la concepción clásica de ingresos mínimos, donde la idea es buscar repartir la riqueza social para garantizar ciertos niveles de satisfacción de las necesidades sociales que la población presenta en la realidad contemporánea.

Pensado como forma de inserción direccionada al consumo, tiene como eje estructurante el trato de las condiciones de pobreza extrema como una situación coyuntural y no estructural, lo que refuerza el carácter contradictorio de las políticas sociales en el capitalismo contemporáneo.

Mientras que en 2003 el índice de pobreza en Brasil era de 28,12%, en 2006, por primera vez desde 1992, se registró una tasa de menos de 20% de población en situación de pobreza. Esta situación es normalmente asociada a programas sociales, tales como el Bolsa Familia. No obstante, en 2008 Brasil registra, todavía, 29,9 millones de personas viviendo en situación de pobreza (Neri, 2010), que no tienen acceso a los programas ofrecidos en el ámbito de las políticas sociales públicas, o, cuando lo tienen, enfrentan inúmeros obstáculos que van desde dificultados institucionales de implementación de los servicios, hasta las formas estigmatizadas de tratamiento de las familias pobres, como en el caso estudiado en esta investigación.

La investigación realizada en el municipio de Florianópolis evidencia una serie de dificultades en la implementación de la propuesta, especialmente relativas a: equipo técnico reducido, control de las condiciones, mayor acompañamiento de las familias y conocimiento de su realidad, fragilidad en la red de servicios complementarios, fragilidad en la articulación de los sectores involucrados en el programa, ausencia de control social y participación de las familias, centralidad del programa en la familia, culpabilización y criminalización de la pobreza.

En lo que se refiere al control social establecido en la ley que creó el PBF, este es uno de los componentes del programa y pretende garantizar la participación de la sociedad en su ejecución y acompañamiento. La formación de consejos o comités para realizar ese acompañamiento no tiene lugar ni Florianópolis ni en la mayoría de los demás municipios brasileños. Esta realidad es resultado de la situación contradictoria en la que se encuentra la relación entre el poder público y la sociedad. Según Nogueira (2004), lo que ocurre actualmente es una separación entre el lenguaje del Estado y el lenguaje de la sociedad. Sin estrategias que posibiliten la efectiva participación popular, la subordinación política seguirá profundizando las marcas de nuestro histórico “déficit democrático”.

No obstante lo expresado, resulta imperioso reconocer que las políticas sociales que integran la actual agenda gubernamental, aunque se encuentren configuradas por criterios de focalización y de selec-

tividad, se constituyen en espacios privilegiados de actuación de los trabajadores sociales. Tanto la operacionalización de las políticas y programas sociales como las estrategias de participación democrática, amplían el trabajo profesional, en la medida que se presentan como un campo de correlación de fuerzas, de disputa por hegemonía, de intereses de clases y, por lo tanto, de una lucha política que no casa con las acciones proactivas, indiferentes o conformistas. Exigen, por el contrario, un análisis “teórico crítico” cada vez más agudo frente a los límites impuestos por el proyecto capitalista contemporáneo.

BIBLIOGRAFÍA

- ADELANTANDO, J. (2008). Límites y oportunidades de las políticas sociales focalizadas para el desarrollo de la democracia en América Latina. Tesis no publicada. Universidad de Barcelona.
- BRASIL, (2006). Governo Federal. Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília: SNAS/SENARC.
- Cadastro Único para os Programas do Governo Federal – CadÚnico (2010). Relatório do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Imprensa Oficial do Governo Brasileiro.
- FLORIANÓPOLIS, (2006). Prefeitura Municipal de Florianópolis. Plano Municipal de Assistência Social 2007-2009. Florianópolis: Imprensa Oficial Municipal.
- FOUCAULT, M. (2005). Vigiar e punir. (14 ed.). Petrópolis: Vozes.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (200). Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003. IBGE. Brasília.
- LAVINAS, L. (1998). Programas de Garantia de Renda Mínima. Rio de Janeiro: IPEA.
- LAVINAS, L. (2004). Universalizando direitos. Observatório da cidadania relatório 2004. Rio de Janeiro: Obercid.
- MIOTO, R. C. T. (2008). Família e Políticas Sociais. In. MIOTO, Regina Célia Tomaso et al. Tendências Contemporâneas da Política Social no Capitalismo. São Paulo, Cortez.
- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2006). Gestão do Programa Bolsa Família. (Portaria GM/MDS nº. 148, de 27 de abril de 2006). Brasília: Imprensa Oficial do Governo Brasileiro.
- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2008). Programa Bolsa Família, Governo do Brasil portal web. (actualizado el 12 diciembre, 2007) Recuperado el 20 marzo de 2008 del sitio: URL <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>
- Monnerat, G. L.; Senna, M. C. M.; Schottz, V.; Burlandy, R. M. L. (2007). Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciência & Saúde Coletiva* vol.12 n.6.
- NERI, M. (2010). O peso do Bolsa Família. Fundação Getúlio Vargas portal web. (actualizado el 10 de enero, 2010) Recuperado el 12 marzo, 2010 del sitio: URL <http://www.fgv.br/fgvportal/>
- NOGUEIRA, M. A. (2004). Um Estado para a sociedade civil. Cortez: São Paulo.
- SILVA, M. O. da S.; YAZBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. (2004). A Política Social Brasileira no Século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez.
- SILVA, M. O. da S. (2007). O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva* v. 12. Rio de Janeiro: ENPSS.
- SILVA M. O. da S. (2001). Renda Mínima: características e tendências da experiência brasileira. Renda Mínima no debate internacional, Colóquio internacional Brasil/França/Portugal. Coletânea de textos em versão preliminar para publicação de livro. São Paulo: PUC/SP.
- STEIN, R. H. (2005). As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social? Universidade de Brasília (UnB). Centro de pesquisa e pós-graduação sobre as Américas. Tese de doutoramento. Brasília.
- TELLES, V. da S. (2001). Pobreza e cidadania. (Ed. 34). São Paulo: USP.
- UN. United Nations (2008). Social Development. The UM System at Work. Recuperado el 20 de abril, 2008 del sitio URL <http://www.un.org/issues/m-socdev.html>.

NOTAS

- 1 Esos criterios todavía están presentes hoy en los programas existentes, excepto el tiempo mínimo de residencia en el municipio.
- 2 Aproximadamente, un real brasileño equivale a 0.44 euros.
- 3 Valores correspondientes a \$39 e \$78 dólares americanos, respectivamente.

- 4 Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre).
- 5 Estatuto da Criança e do Adolescente.

