



Caderno CRH

ISSN: 0103-4979

revcrh@ufba.br

Universidade Federal da Bahia  
Brasil

Isabel P.H., Georges; Ceballos, Marco  
BOLSA FAMILIA Y LA ASISTENCIA SOCIAL EN BRASIL: de la lucha política a la  
mercantilización local  
Caderno CRH, vol. 27, núm. 72, septiembre-diciembre, 2014, pp. 513-529  
Universidade Federal da Bahia  
Salvador, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347639244005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## BOLSA FAMILIA Y LA ASISTENCIA SOCIAL EN BRASIL: de la lucha política a la mercantilización local

*Isabel P.H. Georges\**

*Marco Ceballos\*\**

El propósito de este artículo es tanto teórico como metodológico: busca contribuir a la reflexión de la sociología acerca de los usos de las políticas sociales, mostrando que el estudio de una determinada “política” como Bolsa Familia requiere un dispositivo de investigación multi-escalar que permita captar los diversos conflictos que atraviesan su concretización, desde su emergencia hasta su despliegue en el territorio. En este sentido, a modo de ejercicio, se interroga la trayectoria de implementación del programa Bolsa Familia en dos momentos distintos en torno a su tecnología política “por arriba” y “por abajo”: como dispositivo de gobierno (Foucault, 1976), emblemático durante el período de “Lula”, y como dispositivo de gestión del territorio y de las poblaciones a través de la externalización o tercerización asistencial. En uno y otro momento, lo social adquiere valor de “mercadería política” a distintos niveles. Mostraremos cómo se produce en ellos el despliegue de la política de asistencia social: a nivel de Estado y lo público, y a nivel del territorio y la acción privada y no gubernamental. A nivel de su concretización, mostraremos, a partir de un caso de estudio en São Paulo, la importancia de seguir la cadena de producción de la política. Destacaremos, así, algunos elementos centrales de lo que podría ser llamado un modelo “PSDB”, vigente en esa ciudad, como veremos al final.

PALABRAS-CLAVE: Bolsa Familia. Políticas sociales. Asistencia social.

### REPENSAR LOS MARCOS ANALÍTICOS DE LA POLÍTICA ASISTENCIAL

Hace exactamente una década, en 2004, fue creado el archiconocido programa “Bolsa Familia”. Desde entonces, la producción intelectual en torno al programa en Brasil, en América Latina y en el mundo ha sido gigantesca. Ello refleja no sólo el lugar que ha llegado a ocupar “Bolsa Familia”, como caso emblemático mundial de la política social, sino que también el rol que ha jugado en la articulación de la acción social pública en los países del Sur (Valencia-Lomelí, 2008). “Bolsa Familia”, junto al programa “PROGRESA – Oportunidades” mexicano, se sitúa a la base del surgimiento y consolidación de un campo internacional de

producción de políticas sociales y gobernanza (Ceballos; Lautier, 2013).

Sin embargo, en sus inicios, este programa no fue objeto de consensos ni a nivel nacional ni internacional. Al contrario, “Bolsa Familia” resulta de una concatenación de condiciones económicas, políticas y sociales, de estructuras normativas y eventos contingentes, de productos científico-técnicos y político-financieros, y de decisiones públicas que reflejan tensiones, conflictos y acuerdos que no han sido objeto de un ejercicio comparable de análisis. El proceso político e institucional que explica el surgimiento del programa y las características que adopta en el terreno de la implementación no han sido extensamente estudiados ni puestos en relación. Este artículo se propone revisitar el proceso de mediana data de producción de la política social en Brasil, intentando comprender la emergencia de “Bolsa Familia” y las lógicas de acción social que proliferan en el territorio.

Se sigue una metodología de trabajo a dos niveles. Un primer nivel de investigación se basa en la recopilación de material de segundo orden, como prensa escrita, legislación

\* Doutora em Sociologia. Pesquisadora do IRD (Institut de Recherche pour le Développement, França). Professora credenciada do PPGS e pesquisadora associada no departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar-DS). 45 bis avenue de la Belle Gabrielle, 94736. Nogent-s-Marne - França. isabel.georges@ird.fr

\*\* Doutor em Sociologia. Professor da Escola de Sociologia, Faculdade de Humanidades e Ciências Sociais da Universidade Andrés Bello, UNAB, Viña del Mar, Valparaíso. Quillota 980, 5° piso. Viña del Mar - Valparaíso. marco.ceballos@unab.cl

y archivos públicos, y en la producción de entrevistas con agentes políticos y con cuadros administrativos centrales en Brasil, realizadas entre 2005 y 2010.<sup>1</sup> Ello permite seguir un análisis del proceso de la política pública como objeto de negociaciones en determinados escenarios políticos, económicos, y de agenda internacional. Un segundo nivel de estudio se basa en trabajo de campo y en producción de entrevistas con agentes de la política de asistencia en São Paulo: actores diversos relacionados con el proceso de tercerización de servicios en la ciudad, como cuadros locales e implementadores no gubernamentales, así como con usuarios, mujeres en su gran mayoría (alrededor de 100 entrevistas realizadas entre 2008 y 2013). Este segundo nivel de estudio permite seguir un análisis a nivel de funcionamiento e implementación de los dispositivos de la política pública y de las lógicas de acción que se generan en un nivel de negociaciones y escenarios locales caracterizados por el desarrollo de mercados asistenciales públicos, caritativos y no gubernamentales. Este abordaje etnográfico se inserta en una investigación más amplia sobre las cadenas de producción de servicios de salud y de asistencia de las diversas políticas sociales vigentes en São Paulo.<sup>2</sup>

### **“BOLSA FAMILIA”: un objeto convencional de la nueva política social**

La literatura sobre la política social latinoamericana ha propuesto determinadas

periodizaciones para explicar sus últimas décadas de desarrollo. La década “pérdida” de 1980, marcada por la crisis de la deuda y su altísimo costo social, estuvo caracterizada por la aparición de programas de subsidios de emergencia con acento en el empleo, más ficticio que real, a la vez que por el inicio del debilitamiento, bajo modalidades distintas, de las instituciones de seguridad social y laboral. La década de 1990 vio surgir los fondos sociales abocados a la ejecución a pequeña escala de proyectos productivos a nivel local, que globalmente no logran impactar en una disminución de la pobreza ni contener los efectos de las crisis sucesivas de 1994<sup>3</sup> (México y efecto tequila) y 1997 (crisis asiática). La década de 2000 se inicia con un cuestionamiento cimentado desde las ciencias sociales y la sociedad civil a la matriz residual-compensatoria dominante en la región, y con la aparición de experiencias de innovación social donde se ubica el programa “Bolsa Familia” y otros similares y complementarios que orientan el gasto social-asistencial. Y, desde hace un lustro o más, ha tendido a prevalecer una lectura que sostiene, con no pocos detractores, que hemos avanzado hacia una agenda que integra neoliberalismo y regulación social en torno, precisamente, a la mundialización de un modelo eficaz de inversión social ejemplificado en las experiencias brasilera y mexicana, pero también en su multiplicación y variantes en América Latina, Asia y África (Merrien *et al.*, 2011).

La “teoría convencional” (Valencia-Lomelí, 2008, p.501), o “filosofía general” (Merrien, 2013, p. 91), prevaleciente en el análisis del programa Bolsa Familia y de otros programas de similares características en el mundo, afirma que son la expresión de un giro cognitivo, o cambio de paradigma, en la política social latinoamericana y, en general, en los países en vías de desarrollo, en el sentido de un retorno innovador del rol social público. En una brevísima cantidad de tiempo, se ha generalizado en todo el mundo el uso de la eti-

<sup>1</sup> Este trabajo de campo corresponde a una parte de la investigación doctoral de uno de los coautores (Ceballos, 2012) y al trabajo de archivo realizado en el marco del proyecto de investigación y cooperación internacional ANR-10-SUDS-0008 “Latinassist” (2010-2014).

<sup>2</sup> Esta investigación de campo fue realizada de manera intermitente en asociación con Yumi Garcia dos Santos (UFMG) y, parcialmente, con Cibeles Saliba Rizek (USP-IAU/Cenedic), en el ámbito de diferentes proyectos de investigación y cooperación internacional: “As novas configurações do trabalho e trajetórias de inserção de populações de baixa renda”, CNPq-IRD (2007-2011); “A nova gestão da questão social no Brasil : entre participação e mercantilização”, CNPq-IRD (2011-2015); “Offre institutionnelle et logiques d’acteurs : femmes assistées dans six métropoles d’Amérique latine”, ANR-10-SUDS-0008 “Latinassist” (2010-2014).

<sup>3</sup> Año de mayor desempleo en esa década, en Brasil.

queta de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, o CCTP (por sus siglas en inglés), para identificar, ordenar y comprender una serie de iniciativas recientes de acción pública que comparten y reproducen ciertos modos de hacer política social y entre las cuales se ubica al programa “Bolsa Família” en un nivel fundacional.

Algunas características de estos programas que han justificado su agrupación categorial son el foco en las familias y en las mujeres como instrumentos de acción pública, el uso de las condicionalidades como herramienta de control social e intervención de las prácticas familiares, el mecanismo de las transferencias monetarias directas como fórmula de eficiencia administrativa y del gasto público social, la implementación de sistemas informatizados de clasificación socioeconómica de las familias y de focalización eficaz de recursos, el bajísimo ejercicio fiscal que comprometen, y su capacidad articuladora de discursos híbridos entre Estado social (derechos y protección social), Estado subsidiario (demostración de necesidades, mérito y condicionalidades, focalización, intervención familiar) y neoliberalismo (autonomía económica, micro-emprendimiento, empleabilidad). Este discurso social empalma con las representaciones sobre las tecnologías de gobierno y el manejo de las poblaciones pobres a nivel local. Como observamos más abajo, en el caso de São Paulo, este propósito de la nueva política social-asistencial se concretiza en torno a la externalización de servicios asistenciales, al mantenimiento de un mercado público-privado de servicios de asistencia y a la moralización del trabajo social femenino (Georges; Santos, 2013).

Como se plantea en cantidad de publicaciones del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional, del Banco Interamericano de Desarrollo, de CEPAL, de UNICEF, de la GTZ y otros organismos internacionales, cuya exposición no cabe aquí, estos programas estarían actuando simultáneamente en el corto y en el mediano o largo plazo. En lo inmediato,

impactarían directamente sobre la pobreza de ingresos mediante transferencias monetarias focalizadas en los grupos familiares de mayor vulnerabilidad. Prospectivamente, estimularían, mediante condicionalidades referidas a salud y a educación, la “acumulación de capital humano” en beneficio de niños y adolescentes, tendiendo a romper la “transmisión intergeneracional de la pobreza”.

En los últimos años, se han sumado a esta gestión monetaria y de inversión social hacia las familias pobres, programas complementarios, como los de “acompañamiento familiar”, que ofrecen servicios asistenciales y, en ocasiones, controlan las condicionalidades y el acceso de beneficiarios. En el caso de São Paulo, el propio proceso de descentralización de la oferta social-asistencial territorial ha llegado a constituir una especie de burocracia externalizada en ONGs y organizaciones religiosas que asumen, progresivamente, tareas de administración de beneficios y de gestión de la oferta social-asistencial

En los últimos años, ha ganado terreno el argumento crítico en el sentido de que no existe evidencia concluyente ni respecto de la sostenibilidad del impacto sobre las micro-economías familiares que producen estas ayudas monetarias, ni respecto de los efectos de mediano y largo plazo en términos de ruptura de los ciclos de reproducción de la pobreza que se supone ocurrirían producto del aumento de las tasas de escolarización y de medicalización familiar (Merrien, 2013) (Ceballos; Lautier, 2013) (Banegas-González; Mora-Salas, 2012) (Salama, 2010) (Lautier, 2006). Lo anterior ha llevado a algunos investigadores a centrar la atención en comprender el proceso de consolidación de estos nuevos programas sociales a la luz de la circulación internacional de discursos y recursos técnicos, políticos y financieros (Ceballos; Lautier, 2013) y, dentro de ello, a subrayar el rol de los organismos crediticios y de ayuda al desarrollo (Merrien; Mendy, 2010), articulados con los actores y procesos políticos nacionales, en la conformación de “coalicio-

nes sociopolíticas” que guían la configuración de la acción pública en los países de América Latina y, más ampliamente, de los países del Sur (Valencia-Lomelí; Froust; Tetreault, 2012).

En este marco teórico-convencional, el programa “Bolsa Familia” y el programa “PROGRESA-Oportunidades” han sido erigidos como “programas modelo de las políticas anti-pobreza” (Merrien, 2013, p. 91) (Lautier, 2006). Algunos autores sostienen, desde una lectura global, que constituyen expresiones sociopolíticas de una *tercera vía social*, por cuanto su heterogeneidad da cuenta de una combinación de perspectivas del Estado socialdemócrata keynesiano y del Estado mínimo neoliberal (Nagels, 2013). En este sentido, Bolsa Familia ha jugado un importante rol promocional de una nueva agenda internacional de la pobreza durante la última década, a nivel nacional e internacional, y en el Sur como en el Norte. Lo que interesa mostrar aquí es cómo surge este programa en torno al choque y al encuentro de perspectivas sociopolíticas distintas y en un marco nacional complejo, atravesado por luchas cuya trama y desenlace resulta determinante en su diseño y en su implementación, como muestra el caso de São Paulo.

## PROYECTOS SOCIALES Y LUCHAS POLÍTICAS EN BRASIL EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Inevitablemente, cuando se sale de un marco comparativo internacional o regional, y se entra en un análisis desde lo nacional, las periodizaciones y comparaciones globales pierden su capacidad explicativa. Lo propio del método comparativo, en este sentido, consiste en hacer emerger las similitudes y diferencias estructurales de un conjunto de casos a costa de reducir las complejidades y particularidades de cada uno de ellos. Lo anterior sustenta, precisamente, un cuestionamiento a la convencionalidad de la propia categoría de transferencias de renta condicionadas, que

agrupa una diversidad de programas alrededor del mundo (Ceballos; Lautier, 2013)

Brasil representa una trayectoria que se distingue fuertemente del resto de América Latina en materia de política social. Podemos distinguir tres grandes momentos, desde mediados o fines de la década de 1980 hasta el presente: una primera fase, con características de un proyecto *social-demócrata*, que se extiende entre el inicio de la salida paulatina de la dictadura militar en 1985 y la crisis política de principios de 1990; una segunda fase, de *pragmatismo social*, que abarca los sucesivos gobiernos de Cardoso entre 1995 y 2003; y una tercera fase de *retorno de lo social*, que comprende desde los sucesivos gobiernos de “Lula” entre 2003 y 2011 hasta la actualidad.

## LA REDEMOCRATIZACIÓN Y LA FUGAZ PROMESA SOCIAL-DEMÓCRATA

En 1988, Brasil emprende un proceso constituyente que da lugar a su actual Constitución Política. En ella, se consagran derechos sociales como salud universal, jubilaciones no contributivas y asistencia social. En el plano económico, se establece una función social de la propiedad y se cautela la libre empresa. En torno a esta redefinición del rol del Estado, comparten algunos puntos de acuerdo la corriente histórica nacional-desarrollista, defendida por algunos sectores civiles y militares al interior de la dictadura militar, y la oposición de izquierda.

El tenor de la Constitución de 1988 llevó a reconocerle un carácter social-demócrata. Más ampliamente, la redemocratización del Brasil se erigió como un proceso social no sólo por el giro político que encarnó la Constitución sino también por la mística social y política que lo animó. La transición brasilera entre 1985 y 1989 vio resurgir una promesa de desarrollo social que ilusionó al mundo social y político de la región.

En el contexto de la crisis estadounidense de 1988 y del triunfo presidencial de la centro-derecha en las elecciones de 1989, Brasil inicia un inestable giro neoliberal y conoce años de hiperinflación, de recesión económica y de crisis presidenciales *sui generis*. En ese período, se suceden planes de reforma y estabilización más o menos heterogéneos, mixtos o *no convencionales*, con antecedentes en los intentos reformistas de mediados de la década de 1980: los planes Cruzado, Cruzadinho, Cruzado II, Bresser, Verão, y luego los planes Collor I, Collor II y Netto. Su heterogeneidad radica, vista en perspectiva, en que se emprenden procesos que van desde enormes privatizaciones incrementales (por muchos años las mayores del mundo en magnitud financiera), la apertura económica y financiera progresiva, los recortes selectivos y de mediana envergadura del gasto público, los intentos de reforma del estatuto administrativo, el congelamiento de salarios y precios, hasta el resurgimiento del clientelismo político o la institucionalización de la asistencia social por mandato constitucional.

Así ocurre, en un escenario político y económico incierto, la adhesión incremental de Brasil al denominado Consenso de Washington, en torno al cual se articulan una serie de directrices de ajuste y gobernabilidad que condicionan los créditos y las renegociaciones de la deuda externa de América Latina entre fines de la década de 1980 y fines de la década de 1990: reforma del Estado administrativo, eliminación de barreras comerciales, apertura financiera, control inflacionario, flexibilización laboral, enajenación de propiedad pública y transformación de la función productiva del Estado, generación de ahorro y contracción del gasto público. El desarrollo de las políticas de asistencia en lo sucesivo será reflejo de estas dinámicas contrastantes, o “confluencia perversa” (Dagnino; Tatagiba, 2007); la conjunción entre los propósitos sociales reivindicativos de los años 1980 y la implementación de políticas neoliberales en los años 1990 propicia el desarrollo de nuevos dispositivos orientados

a gobernar las necesidades y demandas de la población.<sup>4</sup>

## EL PRAGMATISMO SOCIAL-LIBERAL DE CARDOSO

Con la llegada de Fernando Henrique Cardoso como último Ministro de Hacienda de la presidencia interina de Itamar Franco, se inicia un pragmático plan de “reformas estructurales profundas”, combinadas con medidas keynesianas de financiarización y expansión económica que le permiten exhibir, a poco andar, una estagnación temporal del desempleo y un magro crecimiento económico que lo lanzan a la Presidencia del país (1993-1999). Su “Plan Real de estabilización de la economía”, entre otros muchos elementos, acelera los ajustes fiscales, la privatización de empresas públicas nacionales y regionales, reestructura la deuda de los Estados federados con el Estado federal, proyecta la creación de una nueva moneda devaluada, que pone fin a la paridad del Cruzeiro con el Dólar, liberaliza los precios de los alimentos y otros productos, mientras que, en paralelo, instituye un Fondo Social de Urgencia (FSU),<sup>5</sup> para atenuar los efectos sociales de estas medidas. Para la población brasileña, este período está fuertemente marcado por el alto desempleo (Guimarães *et al.*, 2004) y la degradación de sus condiciones de vida, como producto de estas y de otras medidas de ajuste económico y de contención de la inflación, como, por ejemplo, el congelamiento de las cuentas ahorro.

El giro pragmático de Cardoso funda lo que se va a perfilar luego como una estrategia de política social basada en la focalización de recursos, mediante programas generados por las administraciones locales, que dirigen

<sup>4</sup> De acuerdo a los autores, esa contradicción se expresa, por ejemplo, en el uso polisémico de nociones como “sociedad civil” y otras.

<sup>5</sup> El FSU captura el presupuesto sectorial específico del Estado Federal, equivalente al veinte por ciento del total de su presupuesto anual, para libre disposición del Gobierno.

ayudas monetarias hacia familias extremadamente pobres. Aquella es la función del FSU, instituido en 1994, y luego del Fondo social de “Garantía de Renta Mínima”, sin los cuales no se explica la proliferación de programas de transferencias monetarias condicionadas, como los conocidos programas con foco en la escolarización, surgidos desde el PT, en torno a figuras como Buarque.<sup>6</sup>

Durante su segundo mandato (1999 a 2003), Cardoso federaliza la gestión de estos programas en torno a un nuevo fondo social de “Combate a la pobreza”, que financia, además, otras variantes de ayuda monetaria: el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), el programa de subsidio al empleo “Agente Joven”, el subsidio al consumo energético “Auxílio Gas”, el proyecto “Alvorada” y otros menos conocidos. La multiplicación de programas sociales de ayuda monetaria a mujeres, familias y otros públicos-objetivo, a escala distrital o local, es grande en este período. A fines del gobierno de Cardoso, en 2002, los programas “Bolsa Escola”<sup>7</sup> en cualquiera de sus variantes, llegaban a más de cinco millones de familias (Brito; Veras-Soares, 2010).

Un debate recurrente entre el PSDB y el PT, aún dos décadas después, tiene que ver con la paternidad del modelo de las transferencias condicionadas en Brasil. Lo que encontramos es más bien una complementariedad entre objetivos disímiles de agentes distintos, lo que configura ciertos mecanismos de financiarización e intervención social que, más tarde, son reconocidos como un modelo de política social. Se produce una reciprocidad funcional entre Estado Federal y administraciones federadas y locales, y entre las necesidades políticas del proceso de libera-

lización económica y las respuestas sociales a esta liberalización. El producto de aquello es un objeto político cuya capitalización disputan desde hace casi dos décadas la centro-derecha y la centro-izquierda. Esta lucha por la capitalización política da cuenta del valor que adquiere la política social como “mercadería política” (Misse, 1997)<sup>8</sup> y, más ampliamente, de la creación de un complejo “mercado político” de lo social, que involucra una cantidad creciente de actores y procesos de profesionalización a distintos niveles de la sociedad.

## EL RETORNO POLÍTICO DE LO SOCIAL: entre el hambre y la ciudadanía

En 1993, el Senado aprueba la idea de legislar acerca de una “Renta Básica de Ciudadanía” propuesta por el Senador Eduardo Suplicy, del Partido de los Trabajadores (PT). El *Basic Income* es un mecanismo redistributivo universal, promovido internacionalmente desde inicios del siglo XX, pero cuyos orígenes filosóficos se remontan al pensamiento del político y humanista inglés Thomas More. No es insignificante que, bajo la administración Cardoso, se utilizara el nombre de “Garantía de Renta Mínima” para bautizar el fondo social orientado específicamente a financiar programas del tipo “Bolsa Escola”. La alusión al proyecto legislativo de Suplicy es obvia e intrincada a la vez.

A finales de 2001, luego de casi una década de infructuosos esfuerzos de tramitación parlamentaria, el Senador resuelve someter a debate una nueva versión de su proyecto de ley, que restringe fuertemente su amplitud redistributiva original y que consigue ser aprobado por el Senado en diciembre de 2002 y por la Cámara de Diputados un año más tarde. La nueva versión no sólo contrae los montos de una renta básica y la población cubierta por este mecanis-

<sup>6</sup> Cristóvam Buarque, militante histórico del PT hasta 2002, era rector de la Universidad de Brasilia y ex funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuando, en 1987, hace circular un documento de trabajo publicado años más tarde (Cf. Buarque, 1993), donde reivindica la escolarización como estrategia de erradicación del trabajo infantil y como eje de una política de “promoción social”.

<sup>7</sup> Nombre del conocido programa de Buarque implementado en Brasilia en 1995, que se transforma en un denominativo genérico de estos programas de transferencias monetarias en Brasil.

<sup>8</sup> De acuerdo a Misse (1997, p. 93), definimos como “mercadería política” “toda mercadería que combina costos y recursos políticos (expropiados o no del Estado) para producir un valor de cambio político o económico”.

mo, en comparación con el proyecto original, sino que estipula una implementación progresiva cuyo ritmo lo definiría discrecionalmente el Gobierno Federal, y que en los hechos significa el fin de su contenido universalista.

La nueva propuesta de “Renta Básica de Ciudadanía” se explica en el contexto de la disputa electoral de 2003 y de las primarias presidenciales del PT de 2002. “Lula”, Suplicy (ambos de la corriente moderada del partido, *Articulación*) y Rodrigues (alcalde de Belém, de tendencia radical) compiten por la nominación partidista, los dos primeros con probabilidades de éxito. Con tres derrotas presidenciales a su haber, “Lula” busca convencer a la militancia acerca de la necesidad de generar alianzas con partidos y movimientos políticos de izquierda, como viene haciéndolo desde el primer Foro Social Mundial en Porto Alegre en 2001. Por su parte, Suplicy despliega una estrategia parlamentaria en torno a la morigeración de su proyecto emblemático, generando una concertación de intereses con sectores de centro y liberales. “Lula” juega la carta de la alianza social de izquierda; Suplicy, aquella del consenso político institucional.

Mientras Suplicy estructura, en torno a su nuevo proyecto de ley, un discurso académico e institucional de mediana data (Suplicy, 1998) (Suplicy; Buarque, 1997) (Suplicy; Cury, 1994) y con limitada capacidad de impacto en la agenda pública, “Lula” opta por una dramatización discursiva acerca de la *cuestión social* brasilera en torno a la problemática del hambre, con la que consigue articular una coalición amplia de izquierda. No se trata aquí de desconocer las viejas y las nuevas *cuestiones sociales* en el Brasil, sino que de señalar de qué forma las prácticas discursivas, en el espacio público, definen los problemas sociales (Blumer, 1971).

A pesar de que el “Proyecto Hambre Cero” de “Lula” no es elaborado sino hasta su llegada al gobierno,<sup>9</sup> su anuncio, durante la campaña

presidencial, sirve para movilizar una serie de enunciados de alto impacto: “cada noche, miles de personas en Brasil se acuestan con hambre”. Al centrar su discurso en la cuestión del hambre en Brasil, “Lula” genera un escenario electoral en su favor porque corporeiza el problema de la pobreza y de la extrema pobreza, por oposición al abordaje tecnocrático y críptico predominante durante la década previa de administración de centro-derecha; porque, en un escenario de hambruna o de cuasi-hambruna, como el que narra, la política modernizadora de Cardoso y del PSDB pierde sintonía con la sociedad; porque evidencia una clara distinción de clase entre su planteamiento social y los sectores de centro-derecha que niegan la existencia del hambre en Brasil; y porque, al centrar su discurso social en la denuncia del hambre, “Lula” logra una alianza ética y electoral con un sector importante de intelectuales orgánicos del PT y de otros partidos políticos de izquierda, con actores sociales de base y con movimientos rurales, como los “Sin Tierra” que, desde los años 1980, intentan visibilizar esta problemática y la necesidad de una reforma agraria como eje de una política alimentaria. “Lula” reinstala lo social como dimensión dinámica de la política, y luego como técnica de gobierno.

## EL FRACASO DE “HAMBRE CERO”

Desde comienzos del proceso electoral de 2002, el clima político en Brasil acusa importantes tensiones. A medida que aumentan sus probabilidades de triunfar, “Lula” es objeto, a nivel nacional e internacional, de una campaña del terror frente a algunos de sus anuncios como, por ejemplo, llevar a cabo “reformas al modelo con finalidades redistributivas” u “operar una gran cirugía al modelo económico”. Personajes como el millonario húngaro-estadounidense Georges Soros ad-

<sup>9</sup> En octubre de 2001, a poco de formalizar su precandidatura presidencial por el PT, “Lula” instituye, en su ONG “Instituto Ciudadanía”, una mesa de trabajo sobre el problema del hambre en Brasil. De allí emergen ideas y pro-

puestas, y sobre todo alianzas (ONG’s, sindicatos, academia) que alimentan posteriormente el programa de acción del MESA.



vierten que Brasil se “hundirá en el caos”.<sup>10</sup> El presidente de la Federación de las Industrias de São Paulo (FIESP), Mario Amato, amenaza con que 800 mil inversores se retirarán de Brasil.<sup>11</sup> Entidades financieras como JP Morgan y Merrill-Lynch incitan a sus clientes a enajenar sus títulos soberanos brasileños.<sup>12</sup> El banco estadounidense Goldman-Sachs (al borde la bancarrota en 2008), elabora un especulativo motor predictivo en línea que estima el alza de la tasa de cambio del Real respecto del dólar en caso de triunfar “Lula”, llamado “lulómetro”.<sup>13</sup> En este escenario, antes del término de su último gobierno, Cardoso firma con el Fondo Monetario Internacional (FMI) un acuerdo de préstamo destinado a financiar programas sociales por un monto (irrisorio) de US\$ 30 millones. Lo relevante de aquello son las cláusulas de gobernabilidad que se impone a la administración entrante: la obligación de mantener una política de austeridad fiscal y de garantizar el incremento de los excedentes fiscales, impidiendo al nuevo gobierno aumentar el gasto público (Maxwell, 2003).

“Lula” enfrenta esos ataques moderando su discurso a la vez que apelando a la responsabilidad y a la ética del “mercado”. En su “Carta al pueblo brasileiro”, divulgada en medio de la campaña presidencial,<sup>14</sup> así como en sus declaraciones posteriores, reafirma ese propósito. “Esperamos que el mercado sea igual de respetuoso con nosotros como nosotros lo seremos con él. [...] El mercado debe entender, él también, que los brasileiros necesitan comer tres veces al día y que muchos de ellos tienen hambre”.<sup>15</sup> Lo que interesa hacer notar aquí es que, como lo dan a entender las palabras de “Lula” el día de su triunfo electoral, ya entonces “el mercado” presionaba en contra de su

política de seguridad alimentaria, a pesar de no conocerse públicamente aún qué mecanismos de política pública serían implementados.

El mismo día de su llegada al gobierno, “Lula” decreta la creación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA), cuya tarea consiste en gestionar el Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza. Este Fondo es instituido constitucionalmente durante la administración Cardoso en 2001, con cargo a los recursos generados por futuras privatizaciones, con la finalidad específica de financiar políticas y programas de nutrición, salud, educación, renta familiar suplementaria “y otros programas de interés social relevante”. El panorama, entonces, se anuncia difícil desde un principio: “Hambre Cero” debe competir por los recursos de un fondo social cuyo propósito trasciende la problemática alimentaria, a la vez que ya se encuentra financiando numerosa cantidad de programas de transferencia de renta que poco o nada tienen que ver con la problemática del hambre. Ello, en un contexto no sólo de “amarre” presupuestario articulado entre el FMI y el gobierno saliente de Cardoso, sino que además en el marco de una Ley de Responsabilidad Fiscal (2000) que limita fuertemente la capacidad de endeudamiento público en todos sus niveles administrativos, secundada por las leyes presupuestarias.

El MESA concentra su acción en el desarrollo del “Programa Nacional de Acceso Alimentario”, cuyo principal componente es la conocida “Tarjeta de Alimentación”, un dispositivo de transferencia monetaria mensual destinado a familias extremadamente pobres con hijos menores de edad en regiones con altas tasas de pobreza, para ayudarlas a sostener su gasto en alimentos. Este dispositivo coexiste hasta 2004 con otro similar, creado en 2001 por la administración Cardoso, “Bolsa Alimentación”, de mayor focalización y transferencias de menor cuantía. Complementariamente, el MESA comienza a explorar programas de asistencia productiva agrícola local, de agricultura familiar, de acopio de alimentos, de procesamiento ar-

<sup>10</sup> La Nación [Argentina], 09/06/02

<sup>11</sup> El País [España], 09/06/02

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Semana [Colombia], 17/06/02

<sup>14</sup> Folha de São Paulo [Brasil], 24/06/02

<sup>15</sup> La Nación [Argentina], 28/10/02

tesanal de alimentos, de asociación de feriantes para la distribución alimentaria, de comercialización de alimentos a bajo precio, y otros.

La propuesta, a grandes rasgos, persigue generar condiciones productivas y comerciales de acceso alimentario para los pobres; una suerte de mercado alimentario sino estatal cuando menos fuertemente subsidiado y asistido técnicamente por el Estado, con la finalidad de sustraer a los pobres de las condiciones del mercado alimentario internacional que, ya entonces, iniciaba una fuerte tendencia al alza internacional de precios. En este sentido, la idea de base puede entenderse como un subsidio a la oferta (por oposición a los mecanismos de subsidio a la demanda que han prevalecido en las últimas décadas de liberalización en América Latina). Vinculado a esto, la reivindicación del movimiento de los “Sin Tierra” plantea la necesidad de una reforma agraria que revierta la denominada contra-reforma de Cardoso, generando condiciones de autosuficiencia alimentaria campesina e, incluso, excedentes para surtir los dispositivos de distribución del Estado que se espera sean desarrollados. Los sindicatos y otros actores sociales también participan de este debate, planteando la posibilidad de articular esas políticas de producción agrícola con generación de empleo. Los más optimistas, en el campo social, político o académico, comienzan a anticipar la emergencia de “un nuevo modelo de desarrollo” (Batista-Filho, 2003, p. 872).

Un debate que no trasciende claramente en la opinión pública tiene relación con el *lobby* de la industria nacional e internacional alimentaria. Más allá de la propuesta – interpretada anecdóticamente en su momento – del Grupo Pão de Açúcar (el mayor agente de la industria comercializadora de alimentos en Brasil) de asociarse con el Estado brasileiro para la implementación del programa “Hambre Cero”, algunos entrevistados<sup>16</sup> testimonian acerca de

la magnitud de las presiones de la industria: amenazas de denuncia de *dumping* agrícola ante la OMC, presión del sector exportador alimentario brasileiro, presiones de organismos financieros internacionales y del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica en contra de la “distorsión” al mercado alimentario internacional que generaría la política de “Lula”. Lo cierto es que se despliega, a nivel nacional e internacional, una gigantesca y eficaz oposición en las sombras a la estrategia integral de lucha contra el hambre que se viene trabajando desde la sociedad civil, la academia y el gobierno. No es una exageración sostener que la industria alimentaria mundial impidió el desarrollo de esta política, y que ello se ubica en el origen de la ruptura de la alianza del PT con partidos de izquierda a poco de iniciado el primer gobierno de “Lula”. No por nada, la opinión pública nunca logra comprender a cabalidad porqué, al cabo de un año, se decide “abandonar” esta política y reemplazarla por otra llamada “Bolsa Familia”. Cuando mucho, queda instalada la idea de que la operatoria del programa es inviable, porque no se consigue controlar que los pobres utilicen efectivamente la “Tarjeta Alimentación” para la compra de alimentos.

## BOLSA FAMILIA Y LA PROMULGACIÓN DE LA RENTA BÁSICA DE CIUDADANÍA

En enero de 2004, “Lula” promulga la ley, de autoría de Suplicy, que instituye la Renta Básica de Ciudadanía “y otras pensiones”,<sup>17</sup> aprobada por el Senado a fines de 2003. Veinticuatro horas más tarde, “Lula” promulga la ley de autoría de su gobierno, sancionada por el Parlamento, que “crea el Programa Bolsa Familia y otras pensiones”.<sup>18</sup> A un año de asumir el gobierno, entonces, el panorama de la política social en

<sup>17</sup> Ley 10.835/2004.

<sup>16</sup> Por ejemplo, un ex Ministro (S) del Ministerio de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre, entrevistado en Brasilia en 2006.

<sup>18</sup> Ley 10.836/2004, que modifica la Ley 10.689/2003 que “crea el Programa Nacional de Acceso Alimentario (PNAAL)”.

Brasil es muy confuso: perduran cantidad de programas sociales generados al alero de los dos gobiernos de Cardoso, la política de “Hambre Cero” (que estructura la campaña electoral de 2002) no consigue desarrollarse, y el postergado y emblemático proyecto del Senador Suplicy aparece sorpresivamente en escena, asimilándose al nuevo programa “Bolsa Familia”: “A finales de 2003, había, por lo tanto, múltiples programas de transferencia de renta superpuestos, con beneficios diferentes, públicos-objetivo similares, duplicación de esfuerzos y confusión gerencial” (Britto; Soares, 2010, p. 9).

Cuando “Lula” anuncia la creación del programa “Bolsa Familia”, veinticuatro horas después de promulgar la ley de “Renta Básica de Ciudadanía”, tres ideas circulan fuertemente en la opinión pública: que “Hambre Cero” es, definitivamente, un fracaso; que “Lula” no hace más que unificar “las bolsas de Fernando Henrique”; y que ha traicionado al Senador emblemático de su partido político al promulgar simbólicamente, sin vocación operativa, su ley de “Renta Básica de Ciudadanía”.

La habilidad política de “Lula” queda, sin embargo, de manifiesto durante la ceremonia de promulgación del programa “Bolsa Familia”: en su discurso, insiste en la idea de que, dada la magnitud de las necesidades sociales en el Brasil, es indispensable transformar “Hambre Cero” en un programa mucho más ambicioso; critica, igualmente, la enorme dispersión de programas de transferencia monetaria heredada de su antecesor; e invita al Senador Suplicy, a su lado, a tomar la palabra para explicar en qué medida el programa “Bolsa Familia” representa la primera etapa de una “Renta Básica de Ciudadanía”.

El manejo político de “Lula” es notable: “Hambre Cero” no fracasa sino que impone un desafío aún mayor; “Bolsa Familia” no valida el modelo de política social de Cardoso, sino que lo corrige; el Senador Suplicy no es su contrincante, sino que su aliado pues “Bolsa Familia” representa la primera etapa en la implementación de una Renta Básica de Ciu-

dadanía.<sup>19</sup> En realidad, no existe ninguna correlación legal entre ambas leyes; la vinculación ocurre únicamente a nivel político: “Lula” interpreta la política de renta ciudadana, universal y por derecho propuesta por Suplicy desde principios de la década de 1990 a la luz de su articulado de último minuto sobre su implementación progresiva y la priorización de poblaciones necesitadas (Artículo 1ºA) y sobre la prerrogativa discrecional del Poder Ejecutivo para determinar los montos del beneficio (Artículo 2º), asemejándolo a un programa de distribución monetaria focalizado y selectivo. Este caso de estudio representa un ejemplo nítido de cómo el “gobierno de los pobres”, en América Latina, ha hecho suyas políticas de pretensión universalista que, en los hechos, se abocan a reducir los costos sociales de las reformas neoliberales de las últimas décadas, como muestra el artículo de Bruno Lautier (2009), reeditado en esta publicación.

Existe una enorme literatura nacional e internacional abocada al análisis de este programa, sus mecanismos, fundamentos, recursos y costos, evolución, impacto y resultados, etc. No interesa aquí reproducir aquello. Basta decir que “Bolsa Familia” representa un mega-programa de transferencias que masifica la política de asistencia monetaria en Brasil mediante la fusión, a nivel federal, de la gran mayoría de programas de renta suplementaria preexistentes. Lo que interesa mostrar aquí es otra cosa: cómo se construye, a nivel político, la síntesis discursiva que le da sentido político a este programa y las lógicas que configuran su operacionalización a nivel local.

Objeto del *lobby* industrial, de ataques políticos, de desconfianza de los “mercados”, de amarre presupuestario y limitaciones fiscales, inclusive de un cisma en su coalición, “Lula” consigue, finalmente, institucionalizar una política social exitosa. No logra poner término a los programas sociales heredados y en

<sup>19</sup> La ley 10.835/2004, que crea el programa “Bolsa Familia”, no hace ninguna referencia a la ley 10.836/2004, que instituye una “Renta Básica de Ciudadanía”.

contra de los cuales dirige gran parte de su crítica electoral hacia la centro-derecha. Tampoco consigue poner en marcha su programa social estrella “Hambre Cero”, a pesar de representar el eje de su programa de gobierno. Sin embargo, el gobierno produce una síntesis programática entre el espíritu social que anima su campaña política, los impedimentos estructurales y la presión de sus aliados y opositores.

Con posterioridad, el alcance de su estrategia sigue rindiendo frutos en varios escenarios simultáneamente. Ya en 2005, “Lula” es considerado por los principales organismos internacionales como un ejemplo de gobernabilidad, en circunstancias que hasta entonces había sido objeto de presión y sospecha. Así, por ejemplo, a un año de la puesta en marcha de “Bolsa Familia”, el Banco Mundial le concede un préstamo para asistencia técnica por US\$ 572 millones. Su Presidente, Paul Wolfowitz, declara entonces a la prensa que “Bolsa Familia se ha transformado en un modelo muy reputado de política social efectiva. [...] Todos los países del mundo están aprendiendo una lección muy preciosa gracias a Brasil y están intentando alcanzar los mismos resultados”.<sup>20</sup> La vice-Presidenta para América Latina y el Caribe agrega: “Los esfuerzos de Brasil y del programa Bolsa Familia indican una dirección clara para la lucha mundial contra la pobreza y el hambre”.<sup>21</sup> En 2006, “Lula” cosecha los frutos políticos de su estrategia de política social. De acuerdo a varios análisis y demostraciones estadísticas, “Bolsa Familia” juega un rol primordial en los resultados de su reelección presidencial (Draibe, 2006) (Romero et al., 2007) (Ceballos, 2012).

En 2006, Suplicy – quién es ampliamente reconocido en Brasil por su lealtad política – aún mantiene el discurso oficial articulado por “Lula” en torno a la supuesta correlación legal e ideológica entre “Bolsa Familia” y la “Renta Básica de Ciudadanía”: “El Bolsa Familia puede ser visto como una etapa hacia la institución de

la Renta Básica de Ciudadanía, es un derecho universal desde el punto de vista de la dignidad y de la libertad del ser humano, pero primero hay que resolver problemas propios de la burocracia”.<sup>22</sup> La incrementalidad, el realismo político y la utopía se combinan en su discurso. Poco antes de jubilarse de su labor parlamentaria, el Senador decide reponer, en el Parlamento, su proyecto original de Renta Básica Ciudadana, confirmando, a través de los hechos, que “Bolsa Familia” no sigue el camino prometido de la universalización de una renta garantizada.

“Bolsa Familia” es la expresión de un proceso adaptativo de política pública. El interés principal de su análisis radica, justamente, en comprender cómo se articula el ejercicio de gobierno y cuáles son las estrategias que consiguen sobrevivir a la lucha descarnada de intereses diversos, cuestión que puede observarse en todos sus niveles de implementación. De allí que pueda afirmarse que la política social se ha transformado – acaso ha dejado de serlo alguna vez – en una herramienta privilegiada de gobierno. El análisis de la trayectoria de implementación de “Bolsa Familia” abre también un abanico de nuevas preguntas: por ejemplo, respecto de cómo a mismos mecanismos de gobierno de lo social se les acopla, en función de escenarios contingentes y de luchas y consensos políticos, significados políticos intercambiables. En este sentido, la actual “agenda social” de Brasil puede ser entendida no tanto como una nueva agenda, sino que como un proceso adaptativo de resurgimiento o de rehabilitación de lo social en la era neoliberal, como muestra el caso de la ciudad de São Paulo.

## EL MERCADO DE LA ASISTENCIA Y DEL TRABAJO SOCIAL EN SÃO PAULO

A nivel federal, las políticas sociales se configuran, como es el caso del programa Bolsa Familia, como herramientas de gobierno,

<sup>20</sup> World Bank [Washington D.C.], 19/12/2005

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Senador Eduardo Suplicy, entrevistado en São Paulo, 2006.

portadoras de legitimidad porque capaces de generar, en la escena política, un relato social de acción pública. A nivel municipal, se crea lo que llamaremos un *mercado de la asistencia y el trabajo social*, gracias a la canalización, por parte del Estado, de recursos financieros conforme a las reformas internas de los años 1990 en adelante, actualmente vigentes en Brasil. Varios agentes sostienen ese mercado a través de su desempeño, haciéndolo necesario a la vez. Los llamamos, en otro texto, “emprendedores morales” (Georges; Santos, 2013), tomando prestada la noción de Howard Becker (1963) para señalar el desarrollo de formas de legitimación, una “gestión moral de los pobres”, en este caso (Lautier, 2009). Esta actividad moral-empresarial en el territorio, a igual título que la actividad política, demanda niveles crecientes de profesionalización.

En el contexto de la ciudad de São Paulo, que sirvió de base empírica para nuestro argumento, la conformación de ese mercado asistencial-moral fue ampliamente favorecida por la generalización de la tercerización de las políticas sociales y, en particular, de la asistencia, con apoyo en los recursos transferidos por los fondos sociales de la Federación. Así como la gestión descentralizada de las políticas de asistencia genera, desde la Federación, mecanismos de control fiscal y creación de metas e indicadores para regular su concretización, cada municipio produce, independientemente, sus propios mecanismos de gestión para la implementación programática que le es transferida por la Federación, al igual que ocurre respecto de los programas y servicios de signo universalista (SUS, SUAS). Para ello, se requiere un mínimo de profesionalización disponible en el nivel local. En São Paulo, esa profesionalización se conformó como un medio de diferenciación entre las diversas entidades sociales y religiosas (Organizaciones sociales, ONGa y asociaciones, principalmente), las que se reparten el mercado del trabajo social en esa ciudad e invierten en visibilizar su labor. En el caso de ciertas trayectorias particularmente virtuosas

de ONGs en ese mercado, la capitalización de aquella herramienta de gobierno, que representa el desarrollo de las políticas sociales, puede traducirse en su densificación en términos de “mercadería política”. (Cf. Misse, 1997).

## LA SUBCONTRATACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y DE ASISTENCIA EN LA CIUDAD DE SÃO PAULO

En el presente siglo, la proliferación de políticas de subcontratación (tercerización), en varios estados de la Federación (Motta Dau *et al.*, 2009) y, en particular, en el de São Paulo, ha propiciado una hibridación de los sectores público y privado, así como de políticas sectoriales, llevando a la consolidación de un amplio sector del trabajo social (en ayuda, salud, educación, etc.). Ello se constata tanto en administraciones públicas, ONGs, organizaciones sociales (OS) u organizaciones de la sociedad civil de interés público (OSCIPs), además de modalidades de subcontratación que permiten asociar el Estado con la iniciativa privada (Leite, 2011). En la ciudad de São Paulo, la subcontratación constituye una modalidad histórica de implementación de las políticas de ayuda desde inicios del siglo pasado (Mallart, 2011) (Sposati, 1988).

El PAIF – *Programa de Atendimento Integral à Família* es, de hecho, un programa tripartito (federal, estatal y municipal) inscrito en el SUAS – *Sistema Único de Assistência social*,<sup>23</sup> garantizado por la Constitución. Corresponde al formato local del servicio de asistencia con el mayor nivel de cobertura (de “baja” complejidad), una de las dimensiones del programa nacional “Brasil sin Miseria” de Dilma Rousseff, vigente desde 2011. Este nuevo formato tomó el lugar del programa local

<sup>23</sup> El SUAS es regulado desde 2005 por la NOB (Norma Operativa Básica) que rige las orientaciones de la Ley orgánica de Asistencia social (LOAS) de 1993 y define la familia a partir de su inserción territorial como banco de las políticas sociales de los últimos diez años.

anterior (PAF – Programa Acción Família) de manera a transformarlo en un servicio permanente (y ya no con una duración limitada en el tiempo) como lo define la NOB en todos los municipios, incluso en São Paulo. Los municipios son los encargados de implementar dicho servicio mediante créditos de la Federación.<sup>24</sup> Sin embargo, la alcaldía de São Paulo continúa optando por la subcontratación de este servicio a ONGs auspiciadas por los CRAS –*Centros de Referência de Assistência Social*, argumentando una falta de funcionarios o el hecho de que habría cambiado, en parte, el contenido del trabajo de los efectivos de las ONGs.<sup>25</sup> Esto es variable según cada sub-prefectura (en este caso, dos distritos distintos en São Paulo). En ciertos casos, la magnitud del trabajo burocrático y de control de condicionalidades hacia beneficiarios de “Bolsa Família”, como de otros programas sociales (Beneficio de Prestación Continuada, etc.), que realizan esos trabajadores tercerizados, aumentó.

Otro caso de interés lo representa el programa “Acción Família”, complementario del “Bolsa Família”. Este programa se inscribe dentro de la categoría de los programas de acompañamiento familiar que complementan, mediante el trabajo social, las transferencias monetarias condicionadas masivas en América Latina. En el caso particular de São Paulo, este despliegue de la política social ocurre a gran intensidad en torno a un mercado asistencial externalizado, donde intermediarios sociales y religiosos son los principales reguladores de la oferta y la demanda de prestaciones. Como veremos más abajo, estos agentes asistenciales no gubernamentales crean su propia demanda y, con ello, justifican su existencia misma.

Con la voluntad de romper las políticas “asistencialistas” clásicas, el objetivo de “Acción

Família” consiste en prestar un servicio de asistencia básica a una población en situación de “vulnerabilidad social” para viabilizar, a mediano plazo, su autonomía social, económica y política. Tratándose de una política territorializada, los derechohabientes son definidos por *geo-referenciamiento* de la población pobre. Existe un déficit en la tasa de cobertura geográfica del programa por parte de organismos habilitados por el poder público – en su mayoría, ONGs subvencionadas por la municipalidad, apodadas Centros de Referência Acción Família (CRAF). Debido a que la concentración de estas poblaciones ha variado considerablemente, la inclusión efectiva de los usuarios potenciales del programa depende mucho, en la práctica, del modo de intervención de las organizaciones. De modo que, en 2004, a pesar de que alrededor de un millón y medio de personas, o sea trece por ciento de la población del municipio, o trescientos treinta y siete mil familias, se encuentran en situación de vulnerabilidad social,<sup>26</sup> en 2006, tan sólo alrededor de treinta mil familias, residentes de trece distritos de la ciudad, participan del programa, es decir una tasa de cobertura próxima al diez por ciento. El registro de las personas que reciben una forma de ayuda social – beneficiarias de un programa de transferencia de renta PTR, llamado CadÚnico, sirve de base para efectuar el censo inicial de las familias beneficiadas.

Para afiliarse, éstas participan en una primera junta de presentación del programa y a tres reuniones socioeducativas acerca de 1) la vida en familia; 2) la vida comunitaria y 3) la vida de derechos y deberes; además, firman un contrato de adhesión que los compromete a participar en las actividades del programa durante aproximadamente dos años. Los equipos locales – un gerente, cuatro técnicos, generalmente un sicólogo, una pedagoga y dos

<sup>24</sup> En 2011, el peligro de perder subvenciones a causa de la insuficiente cobertura territorial de los beneficios propuestos llevó a una reorganización interna del servicio y a su redefinición. De ahí en adelante, su objetivo es asegurar el seguimiento de los beneficiarios de programas de transferencia de rentas.

<sup>25</sup> En São Paulo, hay actualmente cerca de mil ONGs subcontratadas por el municipio para los servicios de asistencia.

<sup>26</sup> Según el índice paulista de vulnerabilidad social, en 2004, trescientos treinta y siete mil familias vivían en barrios periféricos, con acceso limitado a servicios públicos del gobierno o subcontratados, y una renta familiar inferior a un tercio del salario mínimo (IPVS/SEADE, 2004). Este mismo año, el salario mínimo era de doscientos sesenta reales; en 2011, está en quinientos cuarenta y cinco reales (cerca de trescientos treinta y seis Euros)

trabajadoras sociales, en total, ocho agentes de protección social – <sup>27</sup> que implementan los PAFs<sup>28</sup> orientan a la población en sus trámites administrativos y otras necesidades específicas (consulta psicológica) mediante visitas domiciliarias, reuniones en los locales de la ONG y talleres de oficios: manicura, pastelería artesanal, fabricación de jabón, de alpargatas, etc. Los alcances de cada programa están inscritos en la licitación y cada PAF prevé acoger alrededor de mil doscientas familias – ciento cincuenta por agente – que son visitadas por lo menos una vez al mes.

### LA ONG FUNDAÇÃO PAIXÃO: análisis de una trayectoria virtuosa en el mercado del trabajo social

La Fundação Paixão (Fundación Pasión) es una ONG de origen religioso, neo-pentecostés, nacida de la acción caritativa de una iglesia. En 2010, el hijo del fundador de la entidad, médico de formación, habiendo realizado un trabajo de consejero de la alcaldía durante largos años, es elegido Senador del Estado de São Paulo; para entonces, la ONG cuenta con más de doscientos setenta asalariados y ciento ochenta trabajadores voluntarios que donan una jornada de trabajo semanal, principalmente en el campo de la salud. Su actividad se ha profesionalizado y ha cambiado de escala (setenta empleados en 2007) después de haber recuperado una guardería subcontratada en el barrio. Actualmente, la entidad asume ocho subcontratos de la municipalidad: cuatro guarderías, dos programas “Acción Familia”, un comedor popular y una casa-hogar para personas sin domicilio. Aunque sólo el treinta por ciento de los empleados son miembros de la iglesia, todos los miembros del comité de administración lo son.

<sup>27</sup> La duración efectiva de sus contratos de trabajo es tributaria de aquella del subcontrato con la municipalidad y de la renovación eventual de dicho contrato, cada dos años, en regla general.

<sup>28</sup> En 2011, existían cuarenta y cuatro programas “Acción Familia” en la ciudad de São Paulo, según funcionarios de un CRAS de la zona este.

De acuerdo con Georges y Santos (2013), la actividad principal de la organización consiste en producir su propia demanda, mediante un sofisticado dispositivo burocrático destinado a medir el nivel de progresión de los beneficiarios dentro una trayectoria de transformación social. Su evaluación se basa tanto en indicadores estadísticos como en el discurso de las *empresarias morales*, elaborado desde sus propias trayectorias (Becker, 1963). Por otra parte, una de las dimensiones centrales del funcionamiento de la institución es la construcción del género en sus trayectorias. Esta construcción sexualizada se basa en la justificación del compromiso femenino, el que es presentado moral y no profesionalmente, a diferencia de la concepción masculina del trabajo.

Las administradoras son mujeres casadas y cuentan con la participación del esposo en los momentos de trabajo más intenso, a diferencia de las usuarias, quienes en su mayoría son jefas de familias mono-parentales. Este discurso está alineado con las principales orientaciones de las políticas familiares actuales con énfasis en la responsabilización femenina (Bradshaw, 2008) (Molineux, 2006) (Rojas-Lasch, 2014) (Santos, 2014) y, en particular, del gobierno conservador de la ciudad y del estado de São Paulo. El discurso de la transformación social opera despolitizando lo social y permite borrar las diferencias sociales al neutralizar cualquier necesidad de reivindicación, exigencia de derechos y demanda de mejoría de las condiciones de vida por parte de una población empobrecida. Este esquema de internalización de un código moral atraviesa las distintas capas de la institución, y permite que ex usuarias se adueñen del dispositivo para convertirse en trabajadoras subalternas.

### CONSIDERACIONES FINALES

Al término de esta demostración aparecen rasgos característicos de lo que podríamos denominar como un “modelo PSDB”. En la ciudad de

São Paulo se configura, a nivel descentralizado y en el marco de una política federal de financiación de la asistencia, un patrón mercantil de funcionamiento de los servicios públicos cuyos antecedentes han sido trazados en los años 1950 (Spozati, 1988) y hasta a principios del siglo XX, y que parece resistir, inclusive, a los períodos de gestión municipal del PT.<sup>29</sup>

Por una parte, las políticas de asistencia tienden a configurarse como una herramienta de gobierno que regula y favorece la circulación y la mantención de ciertos actores y mercaderías en el “mercado político”. Por otro lado, a nivel municipal, la gestión de los recursos específicos que transfiere el Estado Federal para la concretización de los servicios de asistencia de carácter universalista ha favorecido, a través de la tercerización sistemática de las prestaciones, la creación de un “mercado asistencial”, donde actores públicos, para-públicos, no gubernamentales y religiosos compiten por la captación de esos recursos. Alrededor de ese mercado, los actores despliegan tácticas de gobierno y gestión, generando una oferta asistencial orientada a aprovechar las condiciones, favorecidas por esas políticas, de creación de una demanda social. Más allá de la particularidad de ese contexto local, se observa una transmutación de ciertas políticas sociales en “mercadería política” en cuanto permiten su trueque en contra de otros bienes (como la permanencia en el mercado político y (o) en el mercado de la asistencia – o en ambos).

La trayectoria compleja de “Bolsa Família” sirve de ejemplo para analizar un artefacto de la política que, independientemente de su contexto societal particular, permite actualizar la creación de dos mercados: el de la política y el de la asistencia, cuya “mercadería política” circula por las pasarelas que unen uno y otro mercado (Misse, 1997). Un elemento central de estos mercados articulados de lo social lo representa la cuestión de la profesionalización

de la actividad “caritativa”, de los “emprendedores de la moral”, de la burocratización extra-gubernamental, y de la normalización y la tecnificación asistencial. Si la “invención de lo social” (Donzelot, 1984) se entiende como la regulación de un conflicto social y político entre democracia y mercado, el caso analizado, desde su emergencia política en los años 1990 hasta su implementación específica en São Paulo en la actualidad, da cuenta de un proceso paradójico donde “el retorno de lo social” representa una forma de disolución del conflicto y de despolitización a través de la mercantilización de la asistencia y del “emprendimiento de sí mismo” (Machado, 2002) como características transversales de las actividades sociales, económicas y políticas en la era del “nuevo espíritu del capitalismo” (Boltanski; Chiapello, 1997). El análisis de este mercado complejo de lo social-asistencial, donde circulan *mercaderías políticas* a distintos niveles, demuestra la necesidad de replantear nuestras metodologías y estrategias de investigación con la finalidad de comprender el conjunto de la cadena de producción de las políticas públicas. El sentido una política pública y, en particular, de una política de asistencia como la que se estudia, requiere de una mirada multiescalar igualmente compleja.

Recebido para publicação em 30 de julho de 2014

Aceito em 30 de agosto de 2014

## REFERENCIAS

BANEGAS-GONZÁLEZ, Israel; MORA-SALAS, Minor. Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: Entre lo real y lo imaginado. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, n. 93, p. 41-60. En <http://www.erlacs.org/index.php/erlacs/article/view/8363> Visto en 20.08.2014.

BATISTA-FILHO, Malaquias. Editorial. Da fome à segurança alimentar: retrospecto e visão prospectiva. *Cadernos de Saúde Pública*, v.19, n.4, p. 872-873. 2003.

BECKER, Howard S. *Outsiders: Studies in the sociology of deviance*. New York: The Free Press. 1963.

BLUMER, Herbert. *Social problems as collective behavior*.

<sup>29</sup> Los gobiernos del PT en São Paulo: Prefecto(a)s Luíza Erundina (1989-1993); Marta Suplicy (2001-2005); Fernando Haddad (2013-la actualidad).



*Social Problems*, v. 18, n. 3, p. 298-306. 1971.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Eve. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard, 1999.

BRADSHAW, Sarah. From structural adjustment to social adjustment: a gendered analysis of conditional cash transfer programs in Mexico and Nicaragua. *Global Social Policy*, v. 8, n. 2, p. 188-207. 2008.

BRITTO, Tatiana; VERAS-SOARES, Fabio. *Bolsa família e renda básica de cidadania. Um passo em falso?* Texto para Discussão, nº75. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. 2010.

BUARQUE, Cristovam. *A revolução nas prioridades. Da modernidade técnica à modernidade ética*. Brasília: INESC. 1993.

CEBALLOS, Marco. *Le "détour du social" et les programmes de transferts monétaires conditionnés en Amérique latine: les cas de l'Argentine, du Brésil, du Chili et du Mexique*. Tesis de Doctorado en Sociología, Universidad Paris 1 Panthéon-Sorbonne. 2012.

\_\_\_\_\_; LAUTIER, Bruno. Les CCTP en Amérique latine. Entre modélisation internationale et conjonctures politiques nationales. *Revue Tiers-monde*, n. 214, p. 219-245. 2013.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapeco: Argos. 2007.

DAU, Denise M.; RODRIGUES, Iram J.; CONCEIÇÃO, Jefferson J. *Terceirização no Brasil. Do discurso à precarização do trabalho*. São Paulo: Annablume. 2009.

DONZELOT, Jacques. *L'invention du social*. Paris: Fayard. 1984.

DRAIBE, Sonia. Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Familia. In: COHEN, E.; FRANCO, R. (Orgs.). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO.

FOUCAULT, Michel. *Histoire de la sexualité I, La volonté de savoir*. Paris: Gallimard. 1976.

GEORGES, Isabel; SANTOS, Yumi. Garcia dos. A produção da "demanda": viés institucional e implicações políticas da terceirização do trabalho social na periferia de São Paulo. In: CUNHA, N. Vieira da; FELTRAN, G. de Santis. (Orgs.) *Sobre periferias: novos conflitos no espaço público*. Rio de Janeiro: Ed. Faperj/Lamparina. p.159-177. 2013.

GUIMARÃES, Nadia Araujo; CARDOSO, Adalberto M.; COMIN, Alvaro A. Les rejetés de la modernisation: restructurations productives et trajectoires intersectorielles effectuées par les travailleurs licenciés de l'industrie. *Sociologie du Travail*, v.46, n. 01, p. 54-68. 2004.

LASCH, Carolina Rojas. Sexuación y subjetivación en las prácticas de asistencia en Chile. *Cadernos de Pesquisa*. [online]. vol.44, n.152, p. 312-333. 2014.

LAUTIER, Bruno. Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques en Amérique latine. In: BOURGEAUD-GARCIANDIA, N.; LAUTIER, B.; PENAFIEL, R.; TIZZIANI, A. (Orgs.). *Penser le politique en Amérique Latine*. Paris: Karthala. p. 19-36. 2009.

\_\_\_\_\_. Le difficile cheminement vers l'universalisation de la protection sociale en Amérique latine. In: *État et régulation sociale: comment penser la cohérence de l'intervention publique?* Matisse-Université Paris 1. 2006.

LEITE, Marcia de Paula. O trabalho no Brasil dos anos 2000: duas faces de um mesmo processo. In: VERAS de Oliveria, R.; GOMES, D.; TARGINO, I. (Orgs.). *Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho*. UFPB. p. 29-63. 2011.

MAXWELL, Kenneth. Brasil y la sorpresa de Lula. *Letras Libres*. México/Madrid: Editorial Vuelta. n. 25, p. 8-13. 2003.

MERRIEN, François-Xavier. Social protection as development policy: a new international agenda for action.

International Development Policy. *Revue internationale de politique de développement*. 2013. <http://poldev.revues.org/1525> Visto en 21.06.2013. DOI: 10.4000/poldev.1525

\_\_\_\_\_; LOPES-WOHNLICH, Daniele; DEBONNEVILLE, Julien. De Brasília à Manille: la mise en œuvre de politiques sociales axées sur la dimension genre au Brésil et aux Philippines. Le cas de la Bolsa Família et du Pantawid Pamilyang Pilipino Program. In: *Rethinking development in an age of scarcity and uncertainty*. New values, voices and alliances for increased resilience. York, U.K.: EADI/DSA. 2011.

\_\_\_\_\_; MENDY, Angèle Flora. International organizations. In: HART, Keith. (Org.). *The human economy: a citizen's guide*. London: Polity Press. p. 39-50, 2010.

MISSE, Michel. As ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio. *Contemporaneidade e Educação*, v. 1, p. 93-116. 1997.

MOLYNEUX, Maxine. Mothers at the service of the new poverty agenda: PROGRESA/Oportunidades, Mexico's conditional transfer program. *Journal of Social Policy and Administration*, v.40, n. 4. p. 425-449. 2006.

MOREIRA, Fábio Mallart. *Cadeias dominadas: dinâmicas de uma instituição em trajetórias de jovens internos*. 2011, 186p. Dissertação (Mestrado em antropologia). FFLCH-USP. 2011.

NAGELS, Nora. *Social investment perspective, gender and conditional Cash Transfer Programs in Peru and Bolivia*. Public Policies in Latin America and the Cognitive Approach: Paradigms, Actors and Coalitions. ICCP, Grenoble, jun. p. 26-28. 2013.

ROMERO, Cesar; RODRIGUES, Dora; WANIEZ, Philippe.; BRUSTLEIN, Violette. La elección presidencial de 2006 en Brasil. In: Romero, S. (Org.). *Atlas Electoral Latinoamericano*. La Paz: CNE. 2007.

SALAMA, Pierre. Luites contre la pauvreté en Amérique latine. La cas de la pauvreté rurale au Brésil. In: IV CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL CONSEJO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS DE ASIA Y OCEANÍA. Guadalajara: CELAO. 2010.

SANTOS, Yumi. Garcia dos. Família, trabalho e religião das mulheres assistidas em São Paulo. *Cadernos de Pesquisa* [online]. vol.44, n.152, p. 400-421. 2014.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. Da informalidade a empregabilidade. *Caderno CRH*, n. 37. p. 81-109. 2002.

SPOSATI, Aldaíza. *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo: Cortez. 1988.

SUPLICY, Eduardo. *Programa de garantia de renda mínima*. Senado Federal: Brasília. 1998.

\_\_\_\_\_, BUARQUE, Cristóvam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. *Estudos Avançados*, v.11, n. 30, p. 79-93. 1997.

\_\_\_\_\_; CURY, Samir. A renda mínima garantida como proposta para renmover a pobreza no Brasil. *Revista de Economia Política*. v. 14, n.1 (53), p. 101-118. 1994.

VALENCIA-LOMELÍ, Enrique; FROUST, David.; TETREAULT, Darcy. *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. CEPAL/ASDI. 2012. En [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/46798/Protecci%C3%B3n\\_social\\_en\\_M%C3%A9xico.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/46798/Protecci%C3%B3n_social_en_M%C3%A9xico.pdf) Visto en 07.07.2013.

\_\_\_\_\_. Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates. *Annual Review of Sociology*, n. 34, p. 499-524. 2008. DOI: 10.1146/annurev.soc.05278.074708.

**BOLSA FAMILIA AND SOCIAL WELFARE  
IN BRAZIL: from political debate to local  
mercantilization**

Isabel Georges  
Marco Ceballos

**L'ALLOCATION FAMILIALE ET L'AIDE  
SOCIALE AU BRÉSIL: de la lutte politique à la  
mercantilisation locale**

Isabel Georges  
Marco Ceballos

The goal of this article is both theoretical and methodological: to contribute for a reflection in sociology regarding the use of social policies by showing that the study of a particular “policy”, like *Bolsa Família*, requires a multiscaled investigation model which allows the capture of the many conflicts crossing its concretization from its creation until its spreading over the country. This way, as an exercise, the trajectory of the implementation of *Bolsa Família* is questioned, in two different moments, as to its political technology “over” and “under”: as a governmental device (Foucault, 1976), emblematic during Lula’s government, and as a device for the management of territory and population through externalization or assistance outsourcing. In both these moments, the social acquires value as political merchandise in different levels. We will show how the unfolding of social assistance policies happens in them: in the scope State and public, and in the scope of private, non-governmental territory and action. As to its concretization, we will show, from a case study done in São Paulo, the importance of following the rhythm of political production. Thus, we will highlight some of the central elements of what could be called the “PSDB” model, active in this city, as shown at the end of the article.

KEYWORDS: *Bolsa família*. Welfare policies. Assistance outsourcing.

Le propos de cet article est aussi bien théorique que méthodologique: il cherche à contribuer à la réflexion de la sociologie sur les usages des politiques sociales, en montrant que l’étude d’une quelconque “politique” comme le *Bolsa Família* requiert d’un dispositif de recherche multi-échelle permettant de capter les conflits divers que traversent sa concrétisation, depuis son émergence à son déploiement sur le territoire. Dans ce sens, à titre d’exercice, on interroge la trajectoire de mise en œuvre du programme *Bolsa Família* à deux moments différentes autour de sa technologie politique “par le haut” et “par le bas”: en tant que dispositif de gouvernement (Foucault, 1976), emblématique sous la période de “Lula”, et en tant que dispositif de gestion du territoire et des populations à travers la sous-traitance de l’assistance. À ces deux moments, le social acquiert une valeur de “marchandise politique” à deux niveaux: au niveau de l’État et du domaine public, et au niveau du territoire et de l’action privée et non gouvernementale. Au niveau de sa concrétisation, nous montrons, à partir d’un cas d’étude à São Paulo, combien il est important de suivre la chaîne de production de la politique. Nous soulignerons, ainsi, quelques éléments centraux de ce qu’on peut appeler un modèle “PSDB” en vigueur dans cette ville, comme nous le verrons à la fin.

MOTS-CLÉS: *Bolsa família*. Politique l’assistance sociales. Sous-traitance de l’assistance.

**Isabel Pauline Hildegard Georges** - Doutora em sociologia. Pesquisadora do IRD (Institut de recherche pour le développement), França. Professora credenciada do PPGS e pesquisadora associada ao departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar-DS). Coordenadora da equipe brasileira do projeto ANR-10-SUDS-0008 “Latinassist” (2010-2014), e coordenadora geral do projeto, com Blandine Destremau (2013-2014). Publicações recentes: *Saídas de emergência. Perder/ganhar a vida em São Paulo*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011; *Economia solidária e as novas configurações do trabalho*. São Paulo: Ed. Annablume, 2012; *Care e políticas públicas: o caso das “agentes comunitárias de saúde” e das “agentes de proteção social”*. In: HIRATA, H., GUIMARAES, N. Araújo (orgs.). *Cuidado e cuidadoras: as várias faces do trabalho do care*. São Paulo: Ed. Atlas, 2012, p. 166-182; *“A produção da “demanda”: viés institucional e implicações políticas da terceirização do trabalho social na periferia de São Paulo”*. In: CUNHA, N. Vieira da, FELTRAN, G. de Santis. *Sobre Periferias: Novos conflitos no espaço público*. Rio de Janeiro: Ed. Faperj/Lamparina, 2013, p. 159-177.

**Marco Ceballos** - Doutor em Sociologia por la Universidad Paris 1 Panthéon – Sorbonne. Professor da Escola de Sociologia, Faculdade de Humanidades e Ciências Sociais, da Universidade Andrés Bello, UNAB, em Viña del Mar, Valparaíso. Entre 2010 e 2013 foi professor da Escola de Sociologia, Faculdade de Ciências Sociais, da Universidade Academia de Humanismo Cristiano, UAHC, em Santiago de Chile. Entre 2011 e 2014 foi investigador-responsável do capítulo chileno do projeto franco-latinoamericano ANR-10-SUDS-0008 “Latinassist” (2010-2014).

