

EL PROGRAMA BOLSA FAMILIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: IDAS Y VUELTAS

*The Bolsa Familia Program and The Citizen Participation:
Comings and Goings*

MILENE PEIXOTO ÁVILA*

INTRODUCCIÓN

Nueva o vieja pobreza, los programas de transferencia de renta surgieron como una posibilidad de solución contemporánea al viejo problema de que existen en la sociedad personas que ni siquiera pueden obtener, por sí mismas, el mínimo imprescindible para la supervivencia. Condicionada o no, la distribución del dinero por parte del Estado directamente

a los clasificados como pobres, tiene como una de las consecuencias, por lo menos en Brasil, el aumento de los ingresos y del consumo entre los *más pobres*¹ de la sociedad.

En pocos años de implementación, el Programa Bolsa Familia (PBF), con una cobertura de más de 12 millones de familias, se convirtió en el programa de transferencia de renta más grande del mundo y ha servido de modelo para varios países interesados en la lucha contra la pobreza. Por eso, es el gran proyecto político

* La autora tiene Bacharel y Maestría en Ciencias Sociales por la Universidad Federal de San Carlos–UFSCar. Milene Peixoto Ávila es Licenciada y Magister en Ciencias Sociales de la Universidad Federal de San Carlos (UFSCar). Es becaria de la CAPES. Ha sido docente de Sociología de la escuela secundaria y de “Teoría Política Moderna y “Materialismo Histórico” de la carrera de Ciencias Sociales del Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología Triángulo Mineiro, Campus Uberaba-MG. También fue becaria del Programa AUGM y estudió en la Universidad Nacional de Rosario (Argentina), el curso de Relaciones Internacionales.

Artículo recibido el 6 de agosto de 2010. Aceptado el 23 de agosto de 2010. Correo electrónico: mipeixotoavila@yahoo.com.br

¹ Aunque sea notable el movimiento de reducción de la pobreza en Brasil en la última década, el número de personas en situación de pobreza extrema y absoluta es todavía muy relevante. La tasa de pobreza extrema (rendimiento medio domiciliar *per cápita* de hasta un cuarto del salario mínimo, cuyo valor en moneda brasileña es de R\$ 510,00 y en dólares, alrededor de us\$ 290,00), en 2008, fue de 10,5%. La tasa de personas en condición de pobreza absoluta (rendimiento medio domiciliar *per cápita* de hasta medio salario mínimo), en 2008, fue de 28,8% (IPEA, 2010).

en el área social del gobierno del Presidente LULA y ha despertado la atención de los estudiosos y de la sociedad civil, preocupados con los efectos (positivos y negativos) del acceso a los ingresos, sin que exista una relación directa con el trabajo.

En general, los estudiosos destacan positivamente los efectos económicos del programa, o sea, el crecimiento de los ingresos y del consumo entre los *más pobres*, en un movimiento interpretado como de combate a la profunda desigualdad brasileña. Sin embargo, a pesar de la constatación de la eficacia de ese tipo de intervención en la esfera económica y el reconocimiento internacional, en la sociedad brasileña el consenso sobre el PBF no está saldado. Las numerosas críticas y los temores sobre el programa ya no son exclusivos de la élite, sino que también aparecen en los medios de comunicación y en los discursos, a veces indignados, del ciudadano común.

Dejando de lado los discursos positivos oficiales (tanto del gobierno, como de algunos institutos de investigación) y los discursos sospechosos, y escuchando los que se benefician

de la política, o sea, favoreciendo el punto de vista *de aquello que recibe*, es posible reconocer otras opiniones, percepciones, sentimientos y evaluaciones sobre el PBF. Así que, cuando observamos la operación del programa, considerando el cotidiano de la política, la relación establecida entre los beneficiarios y los actores responsables por la gestión del programa, otros elementos emergen como fuentes de investigación.

Es decir, al analizar los caminos que la política hace desde la esfera federal hasta el domicilio del beneficiario es posible reconocer la diversidad de formas de implementación que el programa asume. Eso ocurre, entre otras cosas, porque el PBF se basó en la descentralización administrativa² entre la Unión, los gobiernos estatales y los municipios, dejando como responsabilidad de cada municipio la tarea de implementar y mantener la política con la estructura y organización de sus instituciones asistenciales. Estos procesos difieren de una ciudad a otra y dependen, en gran parte, de la estructura organizativa de la institución responsable de asistencia social del municipio.

² Es importante decir que aunque la gestión del PBF sea descentralizada, los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) tienen responsabilidades y roles definidos en la aplicación, mantenimiento, fiscalización y control de la política. Así que al gobierno federal le compete hacer la selección de los beneficiarios que son registrados por las instituciones asistenciales de los municipios; realizar la fiscalización de la política (bajo la actuación del Ministerio Público y del Tribunal de Cuentas de la Unión) y la investigación del cumplimiento (o no) de las condicionalidades. Las tareas de los gobiernos estatales son más reducidas porque están direccionadas solamente a apoyar los municipios que tienen la tarea de hacer funcionar la política. Es de competencia de los gestores municipales promover las condiciones para validar la selección de las familias; coordinar los procesos de registro, selección, renovación, suspensión o exclusión de las familias; estimular y movilizar a las familias para satisfacer las condicionalidades; informar periódicamente al responsable del gobierno federal sobre los datos de cumplimiento de las condicionalidades; capacitar a los profesionales involucrados con el registro; evaluar el desempeño del PBF en la ciudad, y apoyar los consejos locales para garantizar el control social (FILGUEIRAS, 2007: 58).

De esta manera, es posible reconocer distintas formas de implementación que el programa asume en cada ciudad, influyendo en la forma en que la política es percibida y evaluada por sus usuarios.

Así, sostengo la hipótesis de que, mientras el programa tiene como innovación incluir en su diseño la noción de *accountability* mediante el establecimiento de instituciones de control social, privilegiando las relaciones directas con los beneficiarios, inhibiendo, así, la presencia de intermediarios y del clientelismo político (HEVIA, 2007); la política, por tener su operación a cargo del gobierno municipal, asume en cada ciudad una forma propia de la aplicación del control social y de las actividades complementarias desarrollada con los beneficiarios, hecho que no siempre resulta en una efectiva participación de estos en la política.

En este sentido, el artículo tiene como finalidad hacer algunas consideraciones sobre los impactos del PBF en el ejercicio de la ciudadanía, por medio de la organización y participación, o no, del beneficiario en la política. Como metodología utilizo una investigación etnográfica desarrollada desde 2007 con beneficiarios de las ciudades de San Pablo y de San Carlos (ciudad mediana, ubicada en el Estado de San Pablo). Es importante destacar que los datos aquí presentados son los resultados preliminares de mis relevamientos para el proyecto de investigación del Doctorado en Ciencias Sociales y, por lo tanto, aún no se ha completado.

El artículo está dividido en cuatro secciones. En la primera sección reseño las características generales de la ciudadanía brasilera y el proceso histórico de la ampliación de derechos

hasta la reforma de la Constitución de 1988. En la segunda presento un breve recuento histórico del PBF, y en la tercera sección presento el universo empírico de la investigación. Por último, analizo si la política estimula (o no) la participación ciudadana de los beneficiarios, para, luego, hacer algunas consideraciones finales.

LA CIUDADANÍA BRASILEÑA

Ya es conocida la condición incompleta de la ciudadanía en Brasil. Al analizar su proceso histórico de formación, con dolor vemos que, aunque en 2010 hay cosas que todavía no logramos conquistar, tales como la experiencia de una amplia cobertura de los servicios y de los derechos sociales o también la certeza de que todos (en la práctica también, no solo formalmente) somos iguales. La diferenciación está en la calidad de acceso a la provisión de bienes básicos (salud, educación, trabajo, ingresos, etc.) y también en el tratamiento diferente dado a los ciudadanos por su raza o condición social.

Con el gobierno de GETÚLIO VARGAS (1930-1945) el Estado brasileño se formó sobre la base de una estructura centralizada y autoritaria, con la burocratización de la administración pública e intervención en la economía y en las relaciones sociales, mediante el control sobre la sociedad civil y de las formas de organización, como los sindicatos. Este modelo de gestión se basa en la capacidad del gobierno para incorporar los conflictos sociales como si fueran cuestiones de Estado y no referido al espacio de la sociedad. De acuerdo con DINIZ y BOSCHI (1996: 14) hay, en este

periodo, “una tendencia de que el Estado se anticipe a la acción conflictiva de los grupos sociales, a través del cumplimiento parcial de las demandas y del establecimiento de un formato que sitúe, de antemano, los parámetros de participación de estos grupos”. Este patrón de las relaciones entre el Estado y la sociedad puede ser observado claramente en las leyes laborales y sindicales promulgadas en Brasil en esa época, las cuales encausaron la sociedad civil a través de las corporaciones profesionales (FRANZESE, 2006: 17).

La formación del sistema de protección social también se produce en este momento. La protección social se desarrolló de forma limitada, teniendo como base el mercado de trabajo formal, estructurándose de acuerdo con el tipo de inserción ocupacional, condicionando el acceso a los servicios sociales a las contribuciones previas. Es decir, el acceso a las prestaciones sociales se limitaba a los ciudadanos socialmente útiles, con trabajo formal y en condiciones de financiar el costo de sus beneficios. De acuerdo con LENA LAVINAS (2004: 67) el sistema de protección social brasileño

de carácter corporativista-meritocrático se centró en los segmentos formales de la economía y [] se caracteriza por ofrecer una cobertura limitada, por atender a una pequeña fracción de la población de la cual los pobres siempre han sido, de hecho, excluidos debido a vínculos inestables y precarios con el mercado del trabajo. Por el hecho de no ser un grupo de presión, sin posición socio-ocupacional definida,

los estratos pobres de la población jamás se han beneficiado de manera sistemática y regularmente, y su atención siempre ha sido justificada como un acto humanitario o una moneda política (traducción libre).

En ese contexto, la ciudadanía se ha configurado como *regulada* (SANTOS, 1979), ya que la expansión de los derechos se basa en la concepción salarial, constituyéndose derechos en privilegios particulares de las personas empleadas en el mercado formal³. Es decir, en la sociedad brasileña el individuo debe ser capaz de resolver sus propias necesidades, con sus esfuerzos, dinero y habilidades particulares y utilizar los servicios públicos solo cuando no hay alternativas. La calidad y la cantidad de los servicios ofrecidos por el Estado todavía son precarias o, en una metáfora, *algo pobre para los pobres*.

Sin embargo, es importante reconocer que el establecimiento, la manutención de la ciudadanía y de la democracia son procesos abiertos, dinámicos, con retrocesos y avances. En este sentido, la promulgación de la Constitución en 1988 trajo innovaciones considerables en el terreno de los derechos sociales, políticos y civiles. Por lo tanto, la nueva Carta argumenta a favor de la ampliación de la protección social, más allá de la vinculación con el trabajo formal, implantando los principios de la seguridad social y la garantía de los derechos mínimos y vitales a la reproducción social.

³ El mercado informal en Brasil tiene mucha importancia para la economía, absorbiendo la mano de obra menos calificada. Así que, en 2006, 41% de la población económicamente activa estaba trabajando en el mercado informal (IPEA, 2006).

También crea nuevas condiciones para la financiación de las políticas sociales ante la creación del Presupuesto de la Seguridad Social, estableciendo “las condiciones materiales objetivas para la realización y la preservación de los nuevos derechos, inscritos en la idea de seguridad y en la práctica de la universalización” (IPEA, 2006: 08). El Estado asume, así, en todas sus esferas de competencia, la responsabilidad de “erradicación de la pobreza, de la marginalización y reducción de las desigualdades sociales” (BRASIL, 1988: artículo 3, inciso III y IV).

Después de veinte años de gobierno militar, Brasil ha vivido, a partir de la Constitución de 1988 y de la descentralización administrativa, un proceso de democratización a través de la apertura de canales institucionales que permitieron tanto mayor control de las políticas públicas y de los servicios públicos, como mayor participación ciudadana en el proceso de identificación de las demandas, elaboración de la agenda⁴, formulación y ejecución de las políticas sociales.

Como resultado de estos dos procesos, se ha producido una notable proliferación de arreglos institucionales de participación en todos los niveles del gobierno (municipal, estatal y federal), como los consejos gestores de política⁵, las conferencias temáticas, los forums de discusión y el presupuesto participativo.

Estos mecanismos de participación comparten algunos componentes como espacios híbridos para el diálogo entre el Estado y la sociedad, permitiendo la intervención de los actores sociales en la toma de decisiones que tienen mecanismos de deliberación y representación (AVRITZER; PEREIRA, 2005), pero se prestan a diferentes finalidades. Las conferencias alimentan la agenda pública, establecen directrices y efectúan, en cierta medida, una evaluación participativa de las políticas actuales. Los consejos actúan sobre todo a favor de la deliberación de cuestiones relacionadas con las políticas de gestión, aunque también se pueda destinar a los aspectos decisorios relativos a la formulación de las políticas públicas (BRASIL, 2007: 131).

Las nuevas instituciones de participación fueron diseñadas intencionalmente para incluir a la sociedad civil y, en algunos casos, a los ciudadanos individuales, en diferentes momentos del proceso de las políticas públicas —en el diseño y la regulación, supervisión o seguimiento de la ejecución e incluso la implementación y la gestión de los programas (LAVALLE, et al, 2004). Pero, según estos autores, el mayor problema de estas instituciones creadas es que las formas de participación están organizadas en los mecanismos e instantes, muchas veces, predefinidos (Op.cit.: 349). En este sentido, la participación ciudadana puede ser vista como

⁴ Como ejemplos es posible citar la Conferencia Nacional de Salud y el Foro Nacional sobre la Reforma Urbana.

⁵ Los Consejos Gestores de Política son ejemplos de estas nuevas instituciones de participación. Los “Consejos Gestores de Política son de carácter obligatorio por la Constitución de 1988 y se organizan en una estructura federal similar a la del gobierno en los ámbitos políticos que la Constitución define como de alta prioridad: la educación, la salud, los derechos de los niños y de los adolescentes” (LAVALLE, et al, 2004: 350).

si se tratara de una concesión del gobierno y no una conquista de la sociedad.

Así que la gran innovación que los años noventa traen es la apuesta de una actuación conjunta del Estado y de la sociedad civil (DAGNINO, 2002). Estas transformaciones en el ámbito del Estado y de la sociedad civil se expresan en nuevas relaciones entre ellos: dejando la confrontación y la oposición al gobierno militar, para asumir una posición de negociación que apuesta a la posibilidad de una acción común, expresada en la bandera de la participación ciudadana.

EL PROGRAMA BOLSA FAMILIA

La discusión en torno al problema de la pobreza en Brasil comenzó a crear impulso en la agenda política a principios de los años noventa, con una especie de compromiso de toda la sociedad brasileña, muy motivada por la Campaña contra el Hambre⁶. Pero fue solamente en la gestión de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002) que la pobreza se convirtió en objetivo de las políticas sociales.

Durante el gobierno del sociólogo FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, las principales acciones sociales se centraron, con la excepción del Programa Comunidades Solidarias, en la implementación de programas de

transferencia de renta⁷. Pero, a pesar de estas innovaciones, las políticas sociales estaban subordinadas al gran proyecto político del gobierno que tenía como objetivo principal el de estabilizar la economía. De esta manera, el proyecto de universalizar las políticas sociales de la Constitución de 1988, fue abandonado por la focalización de las acciones sociales en grupos específicos —*los necesitados*. El camino elegido fue, así, el de la discriminación positiva, o sea, las políticas sociales son pensadas y destinadas a aquellos individuos nombrados pobres o miserables por el Estado.

En este contexto, el PBF se transformó rápidamente en el principal proyecto del gobierno LULA, distanciándose, poco a poco, del Programa Hambre Zero. Este programa fue la gran bandera del Partido de los Trabajadores (PT) durante la campaña electoral de 2002. Fue implantado a principios del primer mandato LULA con entusiasmo por el presidente y gran parte de la sociedad brasileña, pero en poco tiempo fue perdiendo terreno para el PBF tanto en los discursos oficiales, como en los medios de comunicación.

Creado en 2003, el Bolsa Familia surge como una forma de integrar los diversos programas de transferencia de renta existentes a nivel federal en una sola estrategia, para evitar la duplicidad de esfuerzos del gobierno fede-

⁶ La *Campaña contra el Hambre o Acción de Ciudadanía contra la Hambre y la miseria y por la vida* (1992-1993), fue un movimiento organizado por el sociólogo BETINHO y tuvo una gran capacidad de movilización de la sociedad civil.

⁷ En la administración de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO fueron creados e implementados los primeros programas de transferencia de renta de ámbito federal: *Benefício de Prestação Continuada*—BPC—; *Bolsa Escola*; *Programa Nacional de Acesso à Alimentação*; *Programa Agente Jovem*; *Programa Auxílio Gás* y *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*—PETI.

ral (SILVA et al, 2007). La unificación trata de integrar los esfuerzos aislados de diferentes programas, racionalizar los costos operativos y centrar la política en el grupo familiar para combatir la pobreza. La emigración de los demás beneficiarios de los programas para el PBF fue gradual.

En pocos años, el PBF se convirtió en el programa con la mayor cantidad de beneficiarios del mundo, pasando de 3 millones de familias beneficiarias a principios de 2004 a 12,5 millones en 2010 y con previsión de ampliación para 12,9 millones, a finales de ese año. Además, tiene un presupuesto considerable⁸.

El PBF es un programa de transferencia de renta condicionada que tiene como objetivo la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, o sea, las familias reciben un complemento de ingreso del Estado y, para sostener su beneficio, necesitan mantener los hijos en la escuela y los cuidados con la salud de los niños y adolescentes. Con eso la política busca hacer frente a dos problemas a la vez: al tiempo que permite el alivio de las dificultades financieras, posibilita la inversión en la formación del capital social de los hijos de las familias pobres.

Presente en los 5.564 municipios brasileños, la operación del programa se basó en

la descentralización administrativa, firmando convenios de trabajo entre los niveles federales y municipales. Así, el gobierno federal envía fondos a los gobiernos locales que deben, en realidad, “hacer funcionar la política”, por intermedio de las instituciones asistenciales. Mediante la firma del *Termo de Adesão*⁹, el municipio se compromete a aplicar y mantener la política, hacer los registros y realizar el control de las condicionalidades. De manera que es función del municipio posibilitar el ingreso del beneficiario en la política, mediante la verificación de los criterios de selección y, en caso afirmativo, de la inclusión de la familia en el Catastro Único (CadÚnico). Además, es de competencia de la prefectura poner en práctica formas de control y de participación social, estableciendo el Consejo del Programa Bolsa Familia. Por otra parte, se sugiere al gobierno local el establecimiento de asociaciones entre los diferentes departamentos e instituciones gubernamentales para la realización y la articulación de cursos y programas complementarios¹⁰ ofrecidos a los beneficiarios (MDS, 2008). Estos procesos difieren de una ciudad a otra y es posible reconocer diferencias en la forma como los mecanismos de participación previstos en el diseño de la política son activados por las instituciones de asistencia social.

⁸ El Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) informa que entre enero y diciembre de 2009, R\$ 12,4 mil millones fueron pagados en beneficios, que van desde R\$ 22,00 (us\$ 11,8) a R\$ 200,00 (us\$107,8). De enero a abril de 2010 fueron pagados 1,1 mil millones de reales a los beneficiarios.

⁹ De acuerdo con la Portaria MG/ MDS n.º 246, de 20 de mayo de 2005, art. 2º.

¹⁰ “Los programas complementarios son acciones ordinarias, ofrecidas por las tres esferas de gobierno (federal, estatal y municipal) a la sociedad civil, centrándose en el desarrollo de las capacidades de las familias inscritas en el Cad Único, principalmente los beneficiarios del PBF, contribuyendo a superar la situación de pobreza y la vulnerabilidad social en el que están. El objetivo de estas acciones es complementar y mejorar los impactos de las transferencias de los ingresos” (MDS, 2009).

Otro factor que complica esta situación es la necesidad de adecuación de las instituciones asistenciales de todos los municipios brasileños a las directrices nacionales establecidas por la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), que incluye la implementación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). El SUAS organiza la asistencia social en dos ámbitos: la protección social básica, de carácter preventivo, centrado en la familia; y la protección especial, direccionado a las víctimas de violaciones graves de sus derechos.

La creación de los Centros de Referencia en Asistencia Social (CRAS) tiene como objetivo la atención preventiva de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, mediante la supervisión de psicólogos y asistentes sociales. Así que es a esta institución social que las personas deben acudir. Es en esta instancia que el potencial beneficiario de los programas de transferencia de renta es identificado e incluido en el CadÚnico. Para las personas que necesitan de protección especial, el servicio se llevará a cabo en el Centro de Referencia Especializada (CREAS). Debido que la PNAS es reciente (data de 2004), las ciudades siguen haciendo las adaptaciones necesarias para cumplir la nueva ley. En San Pablo son actualmente 31 CRAS, uno para cada Sub-ayuntamiento, una cifra muy inferior a la esperada (estimada en 247 CRAS) por la Secretaría Municipal de Asistencia

y Desarrollo Social (SMADS). Pero siguen las construcciones de nuevos CRAS. Ya la ciudad de San Carlos tiene 04 CRAS en funcionamiento y uno en construcción. Esta falta de estructura de las instituciones de asistencia social, en última instancia, va a cambiar significativamente la forma como el programa es implementado y, por lo tanto, influir en las concepciones que los actores tejen sobre la política. Eso fue observado en el trabajo de campo con familias de San Pablo y de San Carlos.

EL UNIVERSO EMPÍRICO

Los datos aquí presentados resultan del trabajo de campo que estoy realizando desde el primer año del curso de Doctorado en Ciencias Sociales. Como método de investigación, utilizo una investigación etnográfica desarrollada desde 2007 con beneficiarios de la ciudad de San Paulo y de San Carlos¹¹.

A través del trabajo de campo, busco realizar estudios comparativos entre las dos ciudades para aprehender las diferencias y semejanzas de los efectos de la política pública en las condiciones de vida de los beneficiarios, enfocando el análisis a la posibilidad de mayor o mejor ejercicio de la ciudadanía.

En San Pablo, he relevado el barrio Jardín Tancredo ubicado en la Zona Sur de la ciudad. En San Carlos, he centrado la atención en la

¹¹ Cabe destacar que Brasil es un país demasiado grande y desigual. Por eso, los efectos del PBF, aunque sea una política federal y esté presente en todo territorio nacional, son distintos en cada región. Por eso, elegí investigar los efectos del PBF no en las regiones más pobres (norte y noreste), sino en la región más rica del país. La elección de las dos ciudades investigadas se basó en el hecho de que el Estado de San Pablo fuera conocido como la *locomotora del país*, responsable por 33,9% del PIB (Producto Nacional Bruto). Así, me interesa conocer cómo viven los pobres en la parte más rica del país.

región de la Ciudad Aracy y en el barrio Jardim Jacobucci. La estrategia metodológica es recolectar, por medio de entrevistas, las opiniones, percepciones, representaciones y valoraciones de los actores involucrados en la operación del programa y de los beneficiarios. Así, fueron entrevistados los beneficiarios del PBF que habitan en las dos ciudades y a los técnicos (en su mayoría trabajadores sociales) de los CRAS, entidades responsables por el funcionamiento de los programas de transferencia de renta¹².

El Jardim Tancredo es una región poco conocida en San Paulo. Está ubicado en el Distrito del Jardim Ângela. La región es resultado de una invasión de los moradores más antiguos y tiene más o menos 25 años, pero hasta hoy los residentes que viven allí no tienen acceso a los recursos básicos, como alcantarillado, agua tratada y asfalto. La población tiene acceso al servicio de salud a través de la Unidad Básica de Salud (UBS) del barrio, pero tiene poco acceso a la asistencia social.

Entre los beneficiarios del PBF entrevistados, en su mayoría, así como en San Carlos, son mujeres. Pero en San Pablo he encontrado muchos casos en los que la mujer, sin trabajo o con trabajo temporal, es la jefa del hogar. Hay muchos hogares en los que los ingresos derivados del PBF son la única fuente de renta

fija. Los/las jefes del hogar o son desempleados, o están *fazendo bico*¹³ o insertados precariamente en el mercado laboral, con baja remuneración.

En San Pablo los registros de los programas de transferencia de renta se hicieron hasta el comienzo de 2010, en el hogar, o a través de puestos de registro que no son permanentes. Esa situación genera dudas y malentendidos en la población que no sabe exactamente dónde buscar informaciones acerca del PBF o de otro programa. La entrada del individuo en la política se lleva a cabo, así, a través de una especie de *burocracia sin cara*.

Sin embargo, aunque sea considerada la *ciudad de la tecnología*, en la mayor zona periférica de San Carlos hay predominio de actividades rurales transitorias, en las cosechas de caña de azúcar y de naranja, de bajos rendimientos y precarias condiciones de trabajo (ÁVILA, 2006). La Ciudad Aracy –formada por 4 barrios: Ciudad Aracy I y II, Antenor Garcia y Presidente Collor– alberga a más de 25.000 habitantes. Los barrios Ciudad Aracy I y II, que son más antiguos (se formaron durante los años ochenta) tienen más infraestructura que los otros dos barrios de formación más reciente (de la década del noventa). A diferencia de lo observado en Jardim Tancredo (en la ciudad de

¹² Es importante destacar que el PBF no es el único programa de transferencia de renta que los entrevistados tienen acceso. En muchos municipios hay programas de transferencia de renta en los ámbitos municipal y estatal. Es lo que sucede en las dos ciudades relevadas donde se realizaron las entrevistas. En San Pablo, hay el Programa Renta Ciudadana (de gestión de la Provincia de San Pablo) y el Programa Renta Mínima, bajo la responsabilidad del municipio de San Pablo. En la ciudad de San Carlos hay también el programa Renta Ciudadana (de nivel estatal) y Tarjeta de Alimentación, bajo la responsabilidad del municipio.

¹³ Esa es una expresión típica del Brasil. *Fazer bico* es la condición de estar trabajando, ganando algún dinero, pero en condiciones precarias.

San Pablo), las casas de la región de la Ciudad de Aracy son, en su mayoría, o regularizadas, o están en proceso de regularización. Toda la región está cubierta con asfalto y con sistemas de alcantarillado.

En San Carlos el perfil de los beneficiarios y el tema de los registros son un poco diferentes de lo observado en San Pablo. Los registros son hechos en el CRAS, a través de entrevistas con los técnicos (trabajadores sociales). Así que la población (al contrario de lo que ocurre en San Pablo) identifica a estas instituciones como un lugar para buscar información y pedir “ayuda” para cualquier necesidad. Mi muestra se compone de mujeres amas de casa, que no trabajan fuera y tienen el marido como el jefe del hogar. Los ingresos del PBF, para estas familias, sirven más como un complemento que como la única fuente de renta fija.

De acuerdo con la hoja de sueldos de mayo de 2010 del MDS, hay 1.445.140 beneficiarios en todo estado de San Pablo, distribuidos en 645 municipios. En la ciudad de San Pablo, con una estimación de población de 11.037.593, son 131.333 familias beneficiadas. En San Carlos la cantidad de residentes y de beneficiarios es significativamente inferior: son 220.463 habitantes y 4.522 familias beneficiadas por el PBF.

Es notable la diferencia entre el tamaño de la pobreza entre las dos ciudades investigadas. Además hay diferencias en las condiciones de vida, en la infraestructura y el acceso a los servicios públicos. Las regiones pobres en cuestión muestran diferencias y semejanzas en cuanto a la forma en que el PBF se llevó a cabo y cómo se trabaja en el día a día. Un buen ejemplo es la participación de los bene-

ficiarios en la política, tema que se explora en la siguiente sección.

¿Y LA PARTICIPACIÓN?

La participación de la sociedad civil en los asuntos públicos es resultado de la lucha de los movimientos sociales que durante los años setenta y ochenta buscaban apertura de los espacios de participación en un Estado autoritario y centralizador y cuestionaban la efectividad de los derechos civiles, sociales y políticos. La persecución de los partidos de izquierda y los movimientos sindicales, campesinos y estudiantiles, condujo a la politización de nuevos espacios de organización social, tales como los barrios, las cuestiones de género, etnia, medio ambiente, los niños y jóvenes marginados (FRANZESE, 2006).

Un fuerte movimiento de participación popular en la Asamblea Constituyente ha dado lugar a una nueva sociedad civil democrática, articulando los movimientos populares y asociaciones que han contribuido a la sistematización de las demandas populares. Las reclamaciones se han convertido así en propuestas de políticas públicas que tienen por objeto garantizar, a través del nuevo orden constitucional, la universalización de los derechos y la participación de la sociedad civil.

Si los años ochenta fueron marcados por la emergencia de movimientos sociales que exigían mejoras en los servicios básicos y mayor participación en la esfera pública, la década del noventa estará marcada por la realización, en parte, de estas demandas, como la creación del Sistema Único de Salud (SUS), a través de la aprobación de la Ley Orgánica de Salud

(Ley 8.080, de 19 de septiembre de 1990); la creación y aplicación del Estatuto de los niños y adolescentes (ECA), establecido por la Ley 8.069, el 13 de julio de 1990. Otro ejemplo es la aprobación de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS), Ley 8742, de 07 de diciembre de 1993. Además, en los años 90, hay una explosión del modelo de participación basado en las organizaciones no gubernamentales (ONG) que actúan como intermediarias entre el Estado y la sociedad civil.

Por lo tanto se puede afirmar que el proceso de participación social en las políticas públicas ha sido llevado a cabo en dos direcciones distintas. La primera se concibe en los ámbitos institucionales que permiten la participación directa de la sociedad civil y constituye las diversas formas de asociación y movilización, como el Presupuesto Participativo. La segunda dimensión apunta a los espacios institucionalizados, creados por el Estado después de la Constitución de 1988. Esos canales de participación, como los Consejos Gestores de Políticas, son de carácter obligatorio y se organizan en una estructura que debe obedecer el mandato y las garantías jurídicas. En esos espacios participativos hay representación paritaria de los agentes de la sociedad civil, de las autoridades públicas y de las asociaciones profesionales que intervienen en las áreas correspondientes, tales como salud, educación, asistencia social y otros (LAVALLE, et al, 2004, 350).

Con relación a la participación, el PBF fue un tanto contra la tendencia del tratamiento de las cuestiones sociales de los años noventa¹⁴. En su diseño, el PBF privilegia el establecimiento de relaciones directas con los beneficiarios, sin intermediarios, eliminando cualquier tipo de intermediación social (por medio de organizaciones sociales) y política (por medio de la participación de partidos políticos o concejales) en los procesos claves del programa: entrada, permanencia, recepción de los apoyos y salida; evitando, con eso, que el programa sea usado localmente por las organizaciones sociales y políticas para fines clientelares (HEVIA, 2007). Así, el gobierno federal establece una relación directa con el beneficiario de la política de dos modos. Uno que tiene que ver con cómo se efectúa la comunicación entre el gobierno y el beneficiario y otro que tiene que ver con cómo los mecanismos de control social y de participación son accionados en la práctica.

Sobre las informaciones es posible decir que el programa privilegió el uso de canales de comunicación institucionales, o sea, escuelas, medios de comunicación masivos y el envío de cartas. Este es uno de los puntos más interesantes observado en el trabajo de campo: la gran cantidad de trabajos e informaciones disponibles sobre el programa en el sitio *web* del MDS¹⁵ es contrastante con la dificultad de acceso a las informaciones y respuestas a

¹⁴ Este período fue marcado por asociaciones entre el Estado y la sociedad civil, representada por las ONG. Con eso, hay una división del trabajo, en la que el Estado debe financiar, hacer transferencias de fondos a las ONG que tienen la tarea de ejecutar, implementar y supervisar las políticas sociales.

¹⁵ Hay incluso el portal virtual de internet llamado Biblioteca Virtual Bolsa Familia, con artículos académicos sobre el programa, resultados del I Premio de Estudios Bolsa Familia, ofrecido por el MDS en el año 2007.

las dudas de los beneficiarios. En la práctica, existen discrepancias considerables o ruidos entre la comunicación del Estado con el ciudadano, porque los canales de comunicación utilizados muchas veces son defectuosos. Eso nos muestra la dificultad que el beneficiario tiene para hacer el *feedback* a los gestores de la política¹⁶.

En cuanto a la participación, el programa contiene en su diseño elementos participativos, al exigir al municipio la formación de instancias de control social¹⁷, como el Consejo del Programa Bolsa Familia. Estas instancias pueden ser creadas específicamente para el control y monitoreo de PBF o ser instancias previamente existentes. Los beneficiarios son invitados a participar en reuniones desarrolladas por las instituciones asistenciales (CRAS) de los municipios. Los contenidos de estos encuentros son diversos, pero sirven como un canal de comunicación y de aclaración de dudas de los beneficiarios.

También se ofrecen cursos de ampliación de la renta y de cualificación profesional. Estas reuniones, que por lo general ocurren una o dos veces al mes, no tienen carácter de condicionalidad, o sea, el beneficiario no tiene que participar de las actividades desarrolladas

(reuniones socioeducativas y programas complementarios) por el CRAS para mantener su beneficio. Pero más allá de que estas reuniones no tengan un carácter obligatorio, son percibidas, por muchos de los beneficiarios, como si lo fueran.

Es solo en esas charlas donde existe la posibilidad de participación del beneficiario en la política. Sin embargo, en las ciudades investigadas, el principal problema de estos canales de participación es que los beneficiarios no están representados (o están subrepresentados). La participación no es vista como un éxito, o como un medio para discutir los problemas de la comunidad o como una posibilidad de organización y movilización para exigir mejoras en el ámbito local, por ejemplo. Muchas veces, la impresión que se tiene es que la participación es una obligación, algo aburrido que uno tiene que hacer para obtener el beneficio o para mantenerlo. Las beneficiarias escuchan y permanecen casi todo el tiempo, o calladas o en charlas paralelas con las colegas.

Ese desinterés por la participación en las reuniones socioeducativas desarrolladas por los técnicos del CRAS también fue observada por MENDES et al (2007) en diez municipios del Estado de Bahía. Los resultados de la investi-

¹⁶ HEVIA (2007a; 2007b) ya había notado, al analizar la implementación del PBF en San Paulo y Salvador que, aunque el diseño de la política privilegia las relaciones directas, en la práctica esas relaciones se configuran como lejanas. Es decir, existen pocas instancias de comunicación directa, a pesar de la existencia de charlas informativas por parte de los órganos de las municipalidades y organizaciones sociales. Hay, todavía, una distancia entre los variados materiales explicativos realizados por el MDS y los investigadores y la población beneficiada.

¹⁷ Las instancias de control social del PBF, que funcionan análogamente a los consejos gestores de salud o asistencia social, poseen, según los reglamentos que la rigen (BRASIL, 2005a; 2005b), una constitución intersectorial, mixta y paritaria entre funcionarios gubernamentales y miembros de la sociedad civil, un carácter permanente y con funciones de planear, monitorear, evaluar y fiscalizar la gestión de PBF (HEVIA, 2007a).

gación de MENDES et al (ídem) muestran que existe una baja susceptibilidad a la vida asociativa entre los beneficiarios que no identifican los foros de participación, como los consejos de salud, por ejemplo; impidiendo, así, la discusión de los problemas de interés colectivo, y un desconocimiento de los derechos, especialmente de los derechos políticos. Los autores también observaron que hay poca confianza en los poderes ejecutivos y legislativos. Los porcentajes más altos de credibilidad se encuentran en las instituciones religiosas (74,1%) y en las asociaciones de vecinos (34,1%).

Eso ocurre por variadas razones. Hay desde problemas con la oferta de las reuniones¹⁸ por las instituciones asistenciales, problemas de comunicación (muchos beneficiarios ni siquiera saben que estas reuniones existen), hasta la baja cualificación para la participación. DAGNINO (2002) llama la atención acerca de esta dificultad de participación de la sociedad civil por poca cualificación técnica y política.

La mayoría de las personas encuestadas por mí, no tenía una experiencia anterior de participación en una asociación de vecinos/organización no gubernamental, o en algún movimiento social. Tampoco tenían conocimiento de las instancias del control social, como el Consejo del Programa Bolsa Familia. Así que no poseen el hábito de la participación, que incluye la paciencia para el diálogo, la iniciativa y creencia en la organización como forma de resolución de los problemas sociales. No tienen

en su horizonte, lo que PEDRO DEMO (2001) llamó 'planeamiento participativo auto sostenido', es decir, la capacidad competente desarrollada para resolver sus propios problemas, en la medida de lo posible. Muchas mujeres se refieren a la participación en las reuniones del programa con pereza o como si fuera una obligación. En las reuniones que participé en San Carlos, las beneficiarias se mantuvieron en silencio la mayor parte del tiempo. Algunas demostraban ansiedad para que terminara la reunión. Hay una gran incredulidad en los políticos, en la política, en la organización y en el aparato jurídico.

Para WALQUÍRIA LEÃO REGO, esa situación puede ser entendida como un reflejo de la experiencia de las mujeres en la vida pública que es, muchas veces, marcada por la dificultad de utilizar sus capacidades humanas argumentativas y persuasivas. Este *déficit* de la capacidad funcional de la vida privada tiene procedencia en la dominación y explotación a que están sometidas hace tiempo. Así que hay una dificultad de las mujeres (en especial de las pobres, con bajo nivel de instrucción) para desarrollar *habilidades retóricas* (REGO, 2008: 178).

La participación social, de acuerdo con PEDRO DEMO (1988), no puede ser resultado de un regalo, una concesión, o en este caso, una obligación del Estado con los ciudadanos. No puede ser entendida como un regalo porque la participación es, en gran parte, pro-

¹⁸ En San Carlos, por ejemplo, en el momento de la entrevista en el CRAS Ciudad Aracy (mayo de 2008), las reuniones socioeducativas con los beneficiarios de los programas de transferencia de renta de la región fueron suspendidas por falta de espacio físico y porque la técnica responsable por el CRAS estaba dejando el cargo.

ducto de la conquista. Tiene que fomentar, por ello, la autopromoción; si no lo hace, permite una participación subordinada, que resulta de la buena voluntad de los donantes, al delimitar el espacio permitido de la participación. No puede ser interpretada, así, como una concesión porque no es un residuo o un fenómeno secundario de la política social, pero, al revés, es uno de sus temas principales. Por todo ello, la participación no es algo preexistente, sino un proceso dinámico y que implica el compromiso y la creencia en un objetivo común. Este desinterés por las reuniones de los programas de transferencia de renta puede ser pensado como una de las facetas de la pobreza política (DEMO, 2001). Junto a la falta de material, tenemos la precariedad de la ciudadanía. Así que la pobreza es entendida como represión: el núcleo de la pobreza no es simplemente no tener, pero ser cohibido por tener y ser. Para CELIA LESSA KERSTENETZKY (2003), las desigualdades sociales se presentan como esenciales para la generación de las desigualdades en la participación política. A la lista de los males que la desigualdad genera, se puede añadir el fenómeno de la apatía política¹⁹ de los grupos menos favorecidos.

CONCLUSIÓN

La creación de instancias de participación como el Presupuesto Participativo y los diversos consejos gestores de política pública han

hecho de Brasil uno de los paradigmas de la participación y el control social a nivel mundial (NOBRE et al., 2004; DAGNINO, 2002). No se puede dejar de considerar el progreso de los consejos para la extensión de la ciudadanía. Este es un proceso de conquista de los movimientos populares y la sociedad civil, una construcción que indica las posibilidades concretas de desarrollo de nuevos espacios de intermediación de intereses políticos y nuevos formatos para los mecanismos de decisión. Esos avances son considerables en un país como Brasil con una lucha histórica por la implementación y mantenimiento de la ciudadanía y democracia.

De esta forma, aunque se han establecido mecanismos e instancias participativas a nivel institucional (contenidos, incluso, en el diseño del PBF), al analizar la experiencia cotidiana de los beneficiarios del PBF es posible reconocer que no basta la creación institucional de canales de participación, aunque esa apertura sea muy importante.

Apoyándome en los datos preliminares de la investigación de campo, se puede afirmar que tanto en San Pablo como en San Carlos, no he observado una participación más activa de las personas que reciben el PBF y las razones son variadas. Entre las posibilidades de explicación, es razonable suponer que la participación, en cualquier nivel que se realiza, necesita cualificación, experiencia y voluntad. Estoy de acuerdo con autores como EVELINA DAGNINO

¹⁹ La definición implícita de la apatía es el desinterés de los asuntos públicos y del gobierno, en presencia de oportunidades de participación. Es distinto de la alienación que es la exclusión de los ciudadanos de las oportunidades de participación (KERSTENETZKY, 2003: 140).

(2004) y PEDRO DEMO (1988) cuando dicen que nos ha faltado una cultura democrática en el sentido de la percepción del Estado de Derecho, en el que todos sean titulares de derechos y deberes comunes.

Además, las políticas sociales, en su implementación y actuación, tienen que contener, en su horizonte, la perspectiva de la autopromoción y de la emancipación, y no la sensación de ser algo obligatorio. Así, para DEMO (ídem) al pensarse en una política social, es necesario que esta tenga condiciones de hacer una intervención capaz de redistribuir renta, pero también, el poder. Para que la política social sea, de hecho, participativa, es imprescindible trabajar con la noción de sujetos sociales y no de objeto, paciente o cliente.

Así que, aunque el PBF tenga en su diseño indicaciones que fortalecen la participación del beneficiario y de la sociedad civil, en la práctica, el control social y la participación ciudadana son tareas, todavía, más difíciles de realizarse.

BIBLIOGRAFIA

- AVRITZER, LEONARDO y MARIA DE LOURDES PEREIRA. “Democracia, participação e instituições híbridas”, en *Teoria e Sociedade*, número especial, 2005, pp. 23-54.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.
- BRASIL (2005). *Portaria MG/MDS n.º 246, de 20 de maio de 2005*, art. 2º. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania.
- BRASIL (2005a). *Instrução Normativa n.º 01, de 20 de maio de 2005*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.
- BRASIL (2005b). *Portaria MG/MDS No.246, de 20 de maio de 2005*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.
- BRASIL, FLÁVIA DE PAULA DUQUE (2007). “A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos sociais: potenciais e desafios”, en FAHEL, MURILO; JORGE A. B. NEVES. *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Puc Minas, pp.115 – 153.
- DINIZ, ELI y RENATO BOSCHI (1996). “Estado e Sociedade no Brasil: uma revisão crítica”, en *BIB – Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*. São Paulo, Cortez – Anpocs.
- DAGNINO, EVELINA (ed.) (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DAGNINO, EVELINA (2004). “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”, en Dagnino, Evelina (ed.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, pp.48-70.
- DEMO, PEDRO (1988). *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez.
- DEMO, PEDRO (2001). *Pobreza política*. Campinas: Autores Associados.
- FILGUEIRAS, CRISTINA ALMEIDA CUNHA (2007). “Controle e transparência na gestão do Programa Bolsa Família”, en FAHEL, MURILO; JORGE ALEXANDRE BARBOSA NEVES (ed.) (2007). *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Puc Minas, pp. 51-90.
- HEVIA, FELIPE (2007a). “¿Relaciones lejanas o mediadas? Participación ciudadana y control social en el Programa Bolsa Familia”, en *I Prêmio Nacional de Estudos sobre o Bolsa Família*. En: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/9P.pdf>. Consultado el 20 de marzo de 2008.

- HEVIA, FELIPE (2007b). “Relaciones lejanas. Cantidad y calidad de información que poseen los beneficiarios sobre el programa Bolsa Familia”, en *I Prêmio Nacional de Estudos sobre o Bolsa Família*. En: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/8P.pdf>. Consultada el 12 de junio de 2008.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2006). *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, 13ª. Edição especial. Ipea: Brasília.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010). “Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil” *Comunicado do Ipea*, n.º 58. Ipea: Brasília, 2010.
- KERSTENETZKY, CÉLIA LESSA (2003). “Sobre associativismo, desigualdades e democracia”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 18, n.º 53, pp. 131-143.
- LAVALLE, ADRIÁN GURZA, et al. (2004). “Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo”, en NOBRE, MARCOS; VERA SHATTAN COELHO (ed.) *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, pp. 26-58.
- LAVINAS, LENA (2007). “Universalizando direitos”, en *Observatório da Cidadania*, 2004. pp. 67 -74. En: http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileiroe2004_bra.pdf. Consultada el 20 de septiembre de 2007.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (s.f.). *O que são Programas Complementares.*, en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas_complementares/definicao Consultada el 29 de octubre de 2009.
- NOBRE, MARCOS et al (ed.) (2004). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- REGO, WALQUÍRIA LEÃO (2008). “Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família”, en *Revista Lua Nova*, núm.73, São Paulo, pp.147-185.
- SANTOS, WANDERLEY GUILHERME (1979). *Cidadania e justiça: A política social na ordem brasileira*, 4ª. ed., Rio de Janeiro: Campus.
- FRANZESE, CIBELE (2006). “Mudanças recentes no Estado brasileiro a reforma do modelo nacional desenvolvimentista: entre a garantia de direitos e a abertura do mercado”, en ALBUQUERQUE, MARIA DO CARMO (ed.). *Participação popular nas políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira*. São Paulo: Instituto Pólis, pp.15-48.
- MENDES, VERA LÚCIA P. S; ANGELA MARIA G. BARBOSA; JORGAS M. RODRIGUES (2009). “Gestão dos Serviços Públicos e Participação Cidadã: Estudo com os Beneficiários do Programa Bolsa Família”, en *Revista de Administração Contemporânea*, vol.13, número especial, pp.105-120.