

# El Programa Bolsa Familia en el Brasil

Flávia Melo

110

En 2003, primer año de la administración de Lula da Silva y del Partido de los Trabajadores, se lanzó en Brasil el Programa Hambre Cero (*Fome Zero*, FZ). Coordinado por el recién creado Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (MESA), el programa puso el hambre como una agenda prioritaria para el nuevo gobierno y, en ese año, benefició a 4 millones de familias en el 98 % de los municipios brasileños.<sup>1</sup> Además de superar el hambre, problema evidente y grave de la sociedad brasileña (Castro 1983; Sprandel 2004), el gobierno esperaba debilitar las relaciones clientelares que apoyaban a las élites políticas y la explotación de los pobres, especialmente en el noreste del país (Ansell 2014).

A pesar del éxito aparente, en 2004, el FZ fue reemplazado por el Programa Bolsa Familia (BF), como resultado de las disputas dentro del gobierno entre actores en el área del hambre que divergieron en el modelo de transferencia de renta, el papel de la sociedad en el control social y los datos sobre el alcance de la pobreza (Tomazini & Leite 2016). Al unificar los diferentes beneficios sociales vigentes en ese momento, el BF se estableció como un programa de transferencia condicionada de renta, cambiando el enfoque exclusivo de la seguridad alimentaria a la expansión de la protección de la familia también en la salud y la educación.

Desde 2016 he investigado diferentes procesos relacionados con la implementación del BF en un conjunto de pequeñas ciudades amazónicas de la triple frontera de Brasil-Perú-Colombia. Esta investigación se ha desarrollado en medio de las profundas transformaciones que han afectado a Brasil en los últimos años. Mientras formulaba mi proyecto de investigación en 2014, he presenciado la campaña presidencial y las inversiones opuestas y favorables a la reelección de Dilma Rousseff (PT). Victoriosa en una feroz competencia electoral<sup>2</sup>, la presidenta sería destituida de su cargo en mayo de 2016, un año después de ser reelegida por un segundo mandato.

Frente a profundas contradicciones y tensiones constantes, el gobierno de Dilma y el PT, en la presidencia del país durante trece años (2003-2016), fueron cuestionados y debilitados gradualmente por fuerzas muy heterogéneas, tanto en el campo de las izquierdas como en las derechas. En estos campos de batalla, las políticas sociales como el BF han desempeñado un papel destacado en los debates sobre el declive económico brasileño, la corrupción política y el voto económicamente dependiente.

En los primeros años de la administración de Lula, el entonces presidente y sus correligionarios se apro-

1. Disponible en <https://www1.folha.uol.com.br/> Acceso en 08jul19.

2. En 2014, Dilma Rousseff (PT) fue reelegida con el 51,64 % de los votos. En 2010, ganó su primer mandato con el 56,05% de los votos, derrotando al candidato José Serra (PSDB). Lula da Silva fue elegida para el primer mandato en 2002, con el 61,3 % de los votos y en 2006, reelegida con el 60,83%.



## *Flávia Melo*

Universidad de São Paulo, Brasil.

Doctorante en Antropología Social en la Universidad de São Paulo. Profesora de la Universidad Federal de Amazonas. Investigadora visitante en la Universidad Complutense de Madrid (España).



piaron del título de "padre de los pobres"<sup>3</sup>. La famosa imagen de Getúlio Vargas con las manos empapadas de aceite fue repetida por el presidente del PT en una comparación explícita. Este acto tuvo una connotación encomiable durante algunos años, especialmente después del lanzamiento del FZ y su sucesor, el BF. Sin embargo, esta herencia adquirió gradualmente una connotación peyorativa, a la vez que contribuyó para atribuir el éxito electoral del presidente (y de su legataria) al "populismo" y a la "dependencia económica" de los miles de personas pobres beneficiadas por las políticas sociales de los gobiernos del PT. En medio de estas y otras controversias, el BF ha adquirido una importancia primordial y ha sido objeto de especulaciones, investigaciones, estudios científicos, informes y opiniones acaloradas en contra y a favor.

Según datos del Ministerio de Educación/CAPES entre 2013 y 2016, se produjeron 464 tesis y disertaciones sobre el tema. Estas obras se concentraron principalmente en las áreas de economía, salud pública, administración y trabajo social. En ciencias sociales, el tema recibió poca atención: algunos trabajos en ciencias políticas, uno pocos en sociología y sólo uno en antropología. A pesar de esto, los estudios aplicados en etnología indígena han subsidiado en la preparación de informes técnicos, opiniones y recomendaciones para los administradores públicos.

---

3. En 1939, el presidente Getúlio Vargas creó el Departamento de Prensa y Propaganda, que actuó como censor y promotor del gobierno, y forjó a través de campañas publicitarias y de radio el personalismo y la idealización del presidente, conocido como "el padre de los pobres". Disponible en <http://cpdoc.fgv.br/> Acceso en 18abr18.



El tema también despertó la curiosidad de la gente común. En una ocasión, durante un viaje en autobús entre las ciudades de São Paulo y Juiz de Fora, escuché atentamente el diálogo entre dos pasajeros. Era noviembre de 2016, Michel Temer (Movimiento Democrático Brasileiro) había ascendido a la presidencia del país en mayo y se habían divulgado los resultados de las investigaciones realizadas por el Tribunal Federal de Cuentas de Brasil y la Fiscalía Federal sobre fraudes en la recepción de los beneficios sociales. Los pasajeros criticaban el pago de estas ayudas porque, en su opinión, provocaban que los pobres se mantuvieran como tal. Como ejemplo, mencionaron una queja de pago indebido del Seguro Defeso (SD)<sup>4</sup> a miles de pescadores del lago Paranoá, en Brasilia.

Dos cosas me llamaron la atención en esa conversación: la confusión entre dos ayudas diferentes (BF y SD) y el lago. Intrigada, primero me aseguré de que fuera el lago construido por Juscelino Kubitschek en la capital federal, Brasilia. Luego accedí a un sitio de búsqueda y encontré noticias firmadas por la reconocida periodista Miriam Leitão y publicadas en el periódico O Globo sobre el "peine fino más grande de la historia" realizado por el gobierno de Temer para combatir el fraude en el BF. "La encuesta identificó a 45 mil pescadores que reciben el seguro en Brasilia", decía el informe<sup>5</sup>.

Mis compañeros de viaje, indignados, reproducían literalmente las noticias. Pero yo no podía imaginar a 45 mil pescadores en un lago de 48 km<sup>2</sup>, cuya extensión está ocupada por las Fuerzas Armadas, condominios de lujo y restaurantes frecuentados por la élite local que se divierte allí en yates y motos acuáticas. La ironía, sin embargo, no fue suficiente para desafiar el informe. Por lo tanto, continué buscando en el Portal de Transparencia y accedí a los pagos a los pescadores del Distrito Federal. Allí localicé sólo un centenar de pescadores artesanales que habían recibido entre 2012 y 2019 una indemnización anual entre R\$ 600 y R\$ 4 000<sup>6</sup>.

A pesar de los diversos conceptos erróneos en el informe, de hecho, en 2016 aumentó el número de consultas realizadas por agencias de supervisión federales para investigar el fraude en el pago de beneficios sociales. En cada consulta, se publicó una nueva serie de

notas técnicas e informes sobre fraudes documentales. Como resultado, miles de beneficios fueron cancelados. Y, a pesar de la disminución gradual de los montos transferidos por el Gobierno Federal a BF en 2017, la propaganda gubernamental asoció el éxito de las investigaciones a la inclusión de nuevas familias en el programa. En octubre de ese año, el portal de noticias del gobierno anunció que la lista de espera se había "puesto a cero" por quinta vez consecutiva<sup>7</sup>.

En enero de 2018, un nuevo episodio sobre el tema reverberó internacionalmente. En una conferencia en Washington, el presidente de la Cámara Federal de Diputados, Rodrigo Maia (Demócratas), criticó al gobierno de Rousseff por adoptar "políticas sociales insuficientes e implementadas a través de proyectos sociales mal diseñados" y expresó su opinión sobre el BF: "un programa para esclavizar a las personas no es un buen programa social. El buen programa es donde se incluye a la persona y le da las condiciones para volver a la sociedad y, con sus propias piernas, conseguir un trabajo". Sus críticas enfatizaron los aspectos "autoritarios" de los gobiernos del PT, el "populismo de las políticas sociales" y movilizó un vocabulario relacionado con las evaluaciones del gobierno getulista, explotando la afinidad reiterada por el propio Lula y reforzando negativamente por la analogía "padre de los pobres"<sup>8</sup>.

En marzo de 2018, después de la condena del presidente producida espectacularmente por la operación "Lava Jato" de la Policía Federal –y dirigida por el actual ministro Sergio Moro– la pobreza y el BF ocuparon nuevamente un lugar prominente. En las imágenes que circularon en todo el mundo a través de las redes sociales y noticieros, Lula fue representado heroicamente, rodeado por la multitud que lo acompañó en el Sindicato de Trabajadores Metalúrgicos en São Bernardo do Campo. Muchas de esas imágenes fueron celebradas por algunos como iconos de la revitalización de las fuerzas de izquierdas en el país y subtituladas con una de las declaraciones emblemáticas de Lula en el mitin en São Bernardo, horas antes de ser llevado a prisión, donde permanece hasta hoy: "No se puede arrestar una idea".

Una de esas imágenes reiteró mi percepción de cómo resurgió el debate sobre la pobreza en Brasil con una centralidad impresionante y fuertemente asociado

4. Beneficio pagado a los pescadores artesanales en el período de reproducción de los peces, cuando la pesca está prohibida.

5. Disponible en: <https://blogs.oglobo.globo.com/> Acceso en 18abr18.

6. Disponible en: <http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios/> Acceso en 08jul19.

7. Disponible en: <http://www.brasil.gov.br/> Acceso en 28abr2018.

8. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/> Acceso en 18abr18.







con la supuesta moralización política del país. En la imagen, registrada en Curitiba semanas antes del arresto, Lula vestía una camisa negra y estaba rodeado por una multitud que lo saludaba con los puños en la pista. En primer plano, la multitud de brazos y cabezas levantadas hacia él que, en segundo plano, también tiene la cabeza y los brazos levantados. Al fondo, el imponente Palacio de la Libertad de Curitiba iluminado con luces blancas. Un detalle de la escena me punzó (Barthes 1984): la mano de una persona desconocida que sostenía una copia del libro "*Vozes do Bolsa Família*" (Rego y Pinzani, 2014) con una solicitud de autógrafo.

Entonces recordé otra imagen que me había llamado la atención meses antes, con un fondo negro aparecía la imagen de Herbert de Souza (1935-1997) con una camisa gris y sosteniendo la famosa placa de metal vacía, emblema de la campaña llevada a cabo por el sociólogo en la década de los 90: "Acción de la ciudadanía contra el hambre, la miseria y por la vida". En la imagen, Betinho, con el pelo blanco y las cejas, rostro suave, nos miraba con sus firmes ojos azules. A la derecha de su imagen, la frase: "El hambre se volvió fuerte y yo también". El cartel aludía a la "Campaña de Navidad sin Hambre" desactivada hace 10 años. El regreso de la campaña coincidió con la publicación de los informes FAO/OPS sobre el crecimiento de las tasas de inseguridad alimentaria en Brasil (2017).

En mayo, en su discurso por el Día del Trabajo 2018, Michel Temer pronunció una oda al trabajo y elogió a los "trabajadores que vigorosamente sudan para sostener el país". Finalmente, pidió a los desempleados brasileños que esperaran y, el día en que se anuncia tradicionalmente el salario mínimo anual, informó del aumento en el valor del beneficio BF<sup>9</sup>.

A finales del mismo año, el comportamiento electoral del noreste en las elecciones para la presidencia brasileña trajo de vuelta a la escena política brasileña el debate sobre el voto económicamente dependiente, actualizado en términos de la lucha tan publicitada contra la corrupción política. Finalmente, en las elecciones, a pesar de la victoria del candidato Jair Bolsonaro (Partido Social Liberal) y del rechazo generalizado al expresidente Lula y al PT, el candidato *petista* Fernando Haddad logró ganar en todos los estados del noreste y en seis capitales de la misma región donde obtuvo, en muchas ciudades, más del 80% de los votos (Almeida y Zanlorenssi, 2018).

9. Disponible en: <https://youtu.be/> Acceso en 08jul19.

El resultado provocó una gran controversia en las redes sociales, un importante escenario de confrontaciones que tuvo lugar en esa elección. Una serie de comentarios justificaron, peyorativamente, el voto del noreste en el PT debido a la "pobreza" y la "ignorancia" de ese electorado. En esta región del país se concentra el mayor número de familias beneficiadas por el BF<sup>10</sup> y, como se sabe, el debate electoral de 2018 sólo revitalizó una acusación bastante generalizada: la relación entre el voto de los beneficiarios del BF y el éxito electoral del PT.

Unas críticas severas al BF fueron las realizadas por el exdiputado federal y actual presidente, que clasificó el programa como una "moneda de cambio" para comprar votos<sup>11</sup>. Ha habido ocasiones en las que ha declarado que el "bolsa-miga"<sup>12</sup> quitó el dinero de los contribuyentes para apoyar a las personas acomodadas<sup>13</sup>. En 2017, declaró que no recurriría a la demagogia para obtener votos, refiriéndose nuevamente al BF<sup>14</sup>. Contradictoriamente, durante la carrera presidencial, llegó a considerarlo necesario y "humanitario"<sup>15</sup>. Y, al final de los primeros cien días de su mandato presidencial, anunció la creación del decimotercer salario para los beneficiarios del BF<sup>16</sup>.

Sin embargo, la saga contra el registro de sospechosos y la cancelación de beneficios continúa con gran éxito, manteniendo la cola en "cero" y aumentando la estigmatización de los beneficiarios. La propaganda antifraude deja los pobres bajo sospecha y mueve una maquinaria de investigación local basada en puntos de referencia arbitrarios e inexactos de la pobreza (Melo 2018).

A pesar de estas y otras controversias, y a pesar de las críticas al "populismo" de los gobiernos del PT y el desmantelamiento progresivo y agresivo de las políticas públicas por parte del gobierno federal brasileño, el BF continúa. Quejas de fraude - infundadas o verdaderas; críticas al clientelismo; el libro erigido en la multitud; el arresto del "padre de los pobres"; la cola que se puso a cero; el regreso de Betinho y del hambre; el reajuste del 1 de mayo y el decimotercer salario

10. Hasta junio de 2018, la región noreste tenía alrededor de 6.98 millones de familias registradas en BF. Disponible en: <http://www.brasil.gov.br/> Acceso en 30 de enero.

11. Disponible en: <https://www.correiobraziliense.com.br/> Acceso en 08jul19.

12. Disponible en: <https://twitter.com/jairbolsonaro/> Acceso en 08jul19.

13. Disponible en: <https://opinio.estadao.com.br/> Acceso en 08jul19.

14. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/> Acceso en 08jul19.

15. Disponible en: <https://youtu.be/> Acceso en em 08jul19.

16. Disponible en: <https://brasil.elpais.com/brasil/19> Acceso en 08jul19.





Fotografia: Enzo De Luca

son solo algunas de las controversias constitutivas de cómo la pobreza se ha resignificado y de cómo el tema fue apropiado por la política nacional. Todo ello otorga especial importancia a la forma en que el BF se ha reconfigurado por estas confrontaciones y discursividades definidoras de la política brasileña.

## Bibliografía

- Almeida, Rodolfo; Zanlorenssi, Gabriel "Como o Brasil votou no segundo turno para presidente, em mapas". *Nexo Jornal*, 29/10/2018. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2018> Acesso el 30 jan2019.
- Ansell, Aaron. *Zero Hunger: Political Culture and Antipoverty Policy in Northeast Brazil*. University of North Carolina Press. 2014.
- Barthes, Roland. *A Câmara Clara*. *Nova Fronteira*. 1984.
- Castro, Josué de *Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço*. Antares. 1983.
- FAO/OPAS. *Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional - América Latina e Caribe*. Santiago/Chile. 2017.
- Melo, Flavia. "Pena e perigo no governo da fronteira: considerações para uma análise generificada da fronteira amazônica de Brasil, Peru e Colômbia". *Revista de Ciências Sociais*, v. 49 (03), 201-242. 2018.
- Sprandel, Maria Anita. *A pobreza no paraíso tropical: interpretações e discursos sobre o Brasil*. Relume-Dumará. 2004.
- Tomazini, Carla Guerra; Leite, Cristiane Kerches da Silva. "Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?". *Revista Sociologia e Política*, v. 24 (58), 13-30. 2016.
- Rego, Walquiria Leão; Pinzani, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. Editora UNESP. 2014.