

Pobreza, punitivismo y control: rumbos de la asistencia social en Brasil en el contexto de la crisis

Tatiana Dahmer Pereira*

Docente investigadora del CNPq

Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil

Alejandra Pastorini**

Docente investigadora

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

49

Resumen

Nos ocupamos aquí de la construcción de la política pública de asistencia social brasileña en el actual contexto de la crisis del capital. Esta crisis imprime en la política de asistencia social un progresivo carácter de control y punitivismo sobre los pobres. El artículo, basado en una investigación bibliográfica, tiene tres partes. Primero abordamos las particularidades de la formación social brasileña; luego analizamos la materialización de la intensificación del control —base del sometimiento moral y de la expropiación financiera—, a partir de una política que debería garantizar la protección social y mitigar las desigualdades. Finalmente, consideramos el agravamiento del delicado contexto pandémico.

Palabras clave: asistencia social, punitivismo, control, capital, crisis estructural, Brasil.



CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Dahmer Pereira, Tatiana y Pastorini, Alejandra. “Pobreza, punitivismo y control: rumbos de la asistencia social en Brasil en el contexto de la crisis”. *Trabajo Social* 24 (1): 49-67. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. DOI: 10.15446/ts.v24n1.94836

Recibido: 4 de abril del 2021. **Aceptado:** 2 de julio del 2021.

* tatianadahmerpereira@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0002-1096-8950>

** alejandrapastorini@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0001-5976-5938>

Poverty, Punitivism and Control: Directions of Social Assistance in Brazil in the Context of Crisis

Abstract

We deal with the construction of the Brazilian public social assistance policy in the growing and current crisis of capital. This reality imprints on the policy of progressive social assistance the character of control and punitivism over the poor. The article, based on bibliographic research, has three moments. First, we qualify the particularities of our social formation and then, we analyze the materialization of the resurgence of control, the basis of moral subjugation and financial-spoliation, from a policy that should ensure social protection and mitigate inequalities. At the end, we consider the delicate pandemic context.

Keywords: Brazil, capital, control, punitivism, social assistance, structural crisis.

Pobreza, punitivismo e controle: rumos da assistência social no Brasil no contexto de crise

Resumo

Tratamos da construção da política pública de assistência social brasileira na atual crise do capital. Esta imprime à política de assistência social progressivo caráter de controle e de punitivismo sobre os pobres. O artigo, fundado em pesquisa bibliográfica, possui três momentos. Primeiro qualificamos as particularidades da nossa formação social. Então, analisamos a materialização do recrudescimento do controle, base de subjugação moral e de espoliação financeira a partir de uma política que deveria assegurar proteção social e mitigar desigualdades. Ao final, expomos agravamento do delicado contexto pandêmico.

Palavras-chave: assistência social, punitivismo, controle, capital, crise estrutural, Brasil.

Introducción

El artículo aborda la forma que asume la política de asistencia social brasileña a partir de la década del 2000. Nuestro objetivo es problematizar en qué medida la construcción de la institucionalidad y del funcionamiento de esa política pública es tensionada por la intensificación de la crisis estructural del capital que se encuentra en curso mundialmente desde la década de 1970. Consideramos que ese tensionamiento imprime, progresivamente, a la política de asistencia social la marca de control¹ y punitivismo sobre los pobres, marca que se manifiesta en el país desde el periodo de la esclavitud y la sedimentación del racismo estructural y que incide mayoritariamente sobre las personas negras e indígenas.

Dicho enfoque nos impide generar interpretaciones alrededor de las escisiones o fragmentaciones con la lectura histórica y procesual sobre la construcción de la asistencia social en Brasil a partir de la redemocratización en la década de 1980. Es importante destacar el actual contexto de pandemia del COVID-19², que impacta de forma intensa nuestro país, como una de las expresiones de la crisis capitalista (y no su causa). Esta realidad expone el aumento de las desigualdades sociales.

También es importante mencionar que con el *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff (2011-2014 / 2015-2016)³ y la elección del candidato

-
- 1 Aquí estamos haciendo mención al concepto de control vinculado a la noción de “control social” durkheimiana. Observamos que la noción de control social posee, en Brasil, distintas interpretaciones, una de ellas se relaciona con la lectura de la sociología positivista clásica de Durkheim (2004) sobre la naturalización y necesidad del control social como un mecanismo de garantía del orden y de la integración sociales y para para enfrentar la anomía en el funcionamiento de la sociedad. Sin embargo, este concepto también adquiere otras connotaciones en la teoría social contemporánea (véase por ejemplo la lectura de Foucault 1999) que inciden, en Brasil, en la construcción de la noción de control institucional vinculada a la gestión pública y a la participación social en el ámbito de la redemocratización de la sociedad brasileña en la década de 1980. Debido a la multiplicidad de enfoques, utilizamos como guía el término control para hacer referencia a la estrategia de control de los pobres y sus conexiones con la intensificación de medidas punitivas y moralizadoras.
 - 2 La pandemia del COVID-19, causada por el virus SARS-Cov-2, inició a finales del 2019 en Asia, avanzó rápidamente por el occidente, alcanzando dimensiones mundiales en poco tiempo. Actualmente, existen casi 128 millones de personas contaminadas en el mundo y casi tres millones de muertes (2.787.593 muertos) (WHO Coronavirus Dashboard 2021) siendo Brasil el segundo país con más casos de muertes registradas (312 mil personas). Disponible en <https://covid19.who.int/>
 - 3 En el 2016, a partir de la decisión del Parlamento, la presidenta electa por el Partido dos Trabalhadores, Dilma Rousseff es destituida de su cargo. Ella es acusada de atrasar el repase de dinero para bancos públicos y privados y autarquías federales —procedimiento que fue conocido como “*pedaladas fiscales*”—. Esa operación es considerada en Brasil un crimen de responsabilidad fiscal y fue esa la justificación para su pedido de *impeachment*. Sin embargo, el embrollo político que condujo a ese proceso se vincula con la agudización de la incapacidad

de extrema derecha, Jair Bolsonaro (actualmente sin partido) para la presidencia de la República, se explicitan facetas autoritarias y violentas de una sociabilidad periférica. Tales expresiones están arraigadas en nuestra formación social y todos los esfuerzos realizados por diferentes sectores progresistas y humanistas de la sociedad brasileña desde el periodo de la Asamblea Constituyente (1987-1988) han sido objeto de ataques violentos —a pesar de que los reducidos avances no representaron ninguna posibilidad efectiva de transformación estructural de las desigualdades sociales, raciales y de género—.

Este artículo está organizado en tres apartados. Primero, analizamos hasta qué punto, aunque esté anclada en principios legales, la implementación objetiva de esta política se convierte en rehén de la dinámica de acumulación capitalista que exige la refuncionalización del Estado con miras a la necesidad de extraer valor. Estas dimensiones son fundamentales para pensar en la relación entre Estado y sociedad desde la larga y lenta construcción nacional de la política asistencial, a partir de los elementos particulares de nuestra formación social.

Posteriormente, buscamos entender en qué medida las iniciativas de esta política acompañan las estrategias de recrudescimiento de las acciones controladoras del Estado en relación con las poblaciones más pauperizadas —especialmente las periféricas y *faveladas* en ciudades medianas y grandes centros urbanos—. Señalamos en qué medida la dimensión territorial de la política de asistencia social ha servido más para el control de los pobres en su dimensión más amplia, dentro de la dinámica de acumulación (combinando integración mercantil, fiscalización y moralización de los más pauperizados y represión en la llamada seguridad pública) y menos para viabilizar el acceso a la protección y el fortalecimiento de las condiciones de vida de los trabajadores y otros segmentos explotados.

Finalmente, mencionamos algunos elementos del momento presente que vivimos y el agravamiento de la crisis social con la gestión catastrófica de la pandemia COVID-19 en Brasil; de esa forma, es fundamental reflexionar sobre la conducción del Estado brasileño en relación con la protección social a través de acciones de asistencia social.

petista para gestionar la crisis del capital. Destacamos que el golpe del 2016 integra un proceso más profundo de crisis interna del capitalismo “que no cuestiona sus estructuras últimas y sí intenta resolver sus impases manteniendo sus formas sociales generales” (Mascaro 2018, 88).

I. Reconocimiento y fortalecimiento de la política de asistencia social en el contexto de la crisis del capital

En el 2018 se completaron 30 años de la aprobación de la Constitución Federal de 1988 que institucionalizó la asistencia social en Brasil como una política de seguridad social; Fernandes (1989) destaca que la denominada “Constitución Ciudadana” posee, en su forma final, un carácter “híbrido y ambiguo” —debido a los acuerdos conservadores de la construcción de una “nueva república” en la redemocratización brasileña—, al mismo tiempo que ampara formalmente algunas demandas hechas por integrantes de los segmentos más pauperizados de la clase trabajadora.

Fruto de un intenso proceso de movilización de distintas fuerzas sociales en el periodo de la Constituyente (1987-1988)⁴, su resultado se contextualiza en dos dimensiones centrales para aquel periodo histórico: primero destacamos los esfuerzos por la reconstrucción de la democracia en Brasil, después de más de dos décadas de dictadura cívico-militar. No menos importante fueron los obstáculos encontrados para materializar los derechos preconizados en la Carta Magna, frente a los intentos de recuperación del capital en el contexto de crisis estructural (Mészáros2011), que se agrava a partir de la década de 1970.

La apertura política gradual y “por arriba” deja en evidencia un Estado en quiebra, fuertemente endeudado por las aventuras del Milagro Económico⁵ de los militares, liquidado en sus capacidades para impulsar políticas desarrollistas. Luego de 21 años de dictadura cívico-militar, las desigualdades regionales, sociales y raciales aumentaron dramáticamente, acentuando las contradicciones en todo el territorio nacional, particularmente en los grandes centros urbanos y regiones metropolitanas.

4 En Brasil, durante la construcción de la Constitución Federal después de la dictadura cívico-militar, las organizaciones de trabajadores y movimientos sociales se unieron para integrar la asistencia social en el campo de la seguridad social, conformando una lectura ampliada de la protección social. Entre los distintos colectivos políticos y movimientos sociales progresistas, queremos destacar la participación de las entidades de profesionales del Trabajo Social, colectivo que también protagonizó la lucha por la reglamentación de la política de asistencia social en la década de 1990.

5 Milagro Económico es la denominación utilizada para el proceso de crecimiento económico (más de 5% anual) del Producto Interno Bruto durante el periodo de la dictadura militar. Ese crecimiento converge con el momento de la expansión capitalista mundial de la posguerra y se apoya en las estrategias desarrollistas de aumento de las inversiones del Estado, facilitadas por el endeudamiento público interno y externo, en infraestructura y urbanización. Esa forma de gestión llevó al país a la bancarrota en el final de la dictadura y fue uno de los elementos que debilitaron la continuidad de la dictadura cívico-militar (véase Soares 1995).

También es importante considerar las características del Estado heredado de la dictadura de 1964, que tras el proceso de transición democrática sufrió una reorganización institucional de las estructuras de poder; sin embargo, ese cambio no implicó una reforma sustantiva ni la reorganización de su aparato con miras a una plena adaptación al nuevo orden jurídico-político: la Constitución Federal de 1988 y sus reglamentaciones. El camino seguido por los sectores dominantes fue en sentido contrario, adaptando el Estado y las estructuras de control y decisión a los intereses del gran capital.

Es importante resaltar que el Estado brasileño permanece con su estructura bastante militarizada (Zaverucha 2001), reflejando esta forma social capitalista periférica. En la recuperación de estudios sobre militarización, Teixeira y Zaverucha (2003) la identifican como una de las características necesarias para el dinamismo y expansión capitalistas.

En países periféricos como Brasil, dadas las características particulares que imprime el colonialismo esclavista, el arraigo de la militarización se da en la constitución (y naturalización) de las jerarquías sociales, el control del tránsito en el territorio y el sometimiento de cuerpos y comportamientos.

De esa forma, en una sociedad que se constituye a partir de la naturalización del control y de las marcas de la jerarquización social entre seres humanos de diferentes clases sociales, con especial énfasis en las marcaciones de raza y de género, la reflexión sobre una dimensión punitivista se hace más compleja y se extiende por diferentes instancias de la sociedad, materializándose en las acciones estatales.

Esta problemática se explicita en la militarización de la seguridad pública, como política limitada a las dimensiones punitiva y controladora (Soares 2019)⁶. Estos parecen ser elementos desvinculados de nuestra reflexión, pero lo que aquí se señala es que el Estado, en su forma política e impulsado por cambios en las dinámicas de acumulación, cada vez endurece más los mecanismos de control y punición a través de diferentes estrategias de mediación de las contradicciones.

6 Soares (2013, 10) cuando defiende la desmilitarización de la policía, problematiza la lógica prevaleciente de la tortura, punición y enfrentamiento letal como premisas de actuación. Al referirse al proyecto de ley de la desmilitarización, él argumenta que “el agente policial contratado por la PM [policía militar] de Río de Janeiro para actuar en las UPPS es entrenado en un mes, como si la tarea no fuera extraordinariamente compleja y no involucrara elevada responsabilidad. La tortura y el asesinato [...] no fueron fruto de la falta de preparo, sino del exceso de preparo para la brutalidad letal y la más vil falta de respeto a los derechos elementares y a la dignidad humana”.

La militarización y la idea de control (dukheimniana) aparecen como algo permanente en nuestra modernización conservadora, es una característica central de la formación social brasileña, consubstanciando la histórica articulación entre lo arcaico y lo moderno (Oliveira 2011).

Las características del proceso de transición que cierra el régimen cívico-militar —por el camino de la negociación, pactos y gradualismo— no permitieron una ruptura radical con la herencia autoritaria, populista y excluyente. Por el contrario, estos rasgos se mantuvieron y se agravaron en el contexto de una intensificación de la crisis del capital, colocándose como un límite real a la garantía de derechos en Brasil.

Las condiciones de materialización parcial de derechos en el país en el contexto actual, a partir de acciones de la política de asistencia social, están vinculadas tanto a las características que asume el Estado en el modo de producción capitalista, como a las marcas del capitalismo dependiente. Los trazos de nuestra formación social, como el autoritarismo, el predominio de la acción estatal orientada a garantizar la acumulación y enriquecimiento concentrado de grupos privados y familias (para algunos autores, llamado patrimonialismo), el elitismo, racismo y preceptos patriarcales, además de la fuerte moral cristiana que impregna la educación, están vinculadas a un conjunto de determinaciones históricas particulares que son compartidas con otros países de la región latinoamericana.

La inexistencia de estructuras de protección social —amplias, permanentes, inclusivas y democráticas—, administradas por el Estado, puede ser entendida como uno de estos rasgos característicos del bloque de países dependientes ubicados en la periferia, insertos de forma subalterna en el sistema imperialista (Wallerstein 2002) y desigualmente constituido.

La idea hegemónica de “desarrollo” como inseparable de la idea de “progreso”, se vincula a la consolidación del capitalismo impuesta en la “periferia” a través de la violencia, aniquilando formas organizativas originarias, culturales, religiosas y de relación entre ser humano y naturaleza que existían hasta el momento de la colonización europea, que instituye la “contradicción básica del sistema capitalista de control [...] que no puede separar ‘avance’ de destrucción, ni ‘progreso’ de desperdicio” (Mészáros 2011, 73).

Reforzamos la forma en que la violencia, el control y la represión son los cimientos de la seguridad necesaria para una concepción fetichizada del desarrollo como algo lineal, como sucesión de etapas, como estable y

progresivo en la historia. Esta percepción particular del progreso⁷ tiene sus raíces en la construcción liberal inaugural del orden burgués, para el cual sin orden no es posible el progreso. Lo que importa destacar aquí, sin considerar la legitimidad de este axioma, es: 1) ¿cuál es la concepción impuesta de orden y hacia qué objetivo del progreso se orienta?; 2) ¿qué contradicciones sofocan y tratan de ocultar?

Recordemos que la sociabilidad burguesa requiere un sistema global de dominación y subordinación para poder establecer necesariamente una jerarquía entre las naciones y una distinción discriminatoria entre pueblos. Esa jerarquía marca de forma intensa las relaciones entre clases sociales (y entre sus segmentos), entre grupos étnico-raciales, entre regiones etc., creando Estados nacionales, estructuras de mando, instituciones políticas y la forma jurídica.

El Estado moderno, para perpetuar esas jerarquías, asume formatos variados en los distintos momentos históricos y en las diversas formaciones sociales, expresando las tensiones, conflictos y contradicciones, ya que el Estado y la forma jurídica se encuentran íntimamente articulados a la dinámica de la totalidad de la reproducción social (Mascaro 2016).

En el caso de Brasil a principios de la década de 1990, el proceso de transición que puso fin a la dictadura permitió que permanecieran elementos del prusianismo⁸ (Coutinho 2000), entre ellos: un ejecutivo fuerte, mecanismos transformistas, formas de populismo y tutela militar. El Estado brasileño después de la democratización sigue expresando rasgos autoritarios y fuertes marcas de la herencia elitista y excluyente que caracteriza nuestra historia. Estos elementos aún están presentes en los distintos espacios públicos, estructuras políticas y jurídicas, instituciones, políticas sociales y prácticas. Tales rasgos se articulan perversamente a las manifestaciones de las extremas desigualdades de clase, regionales y raciales con un significativo aumento en las últimas décadas.

7 Ideas de progreso están presentes desde la Grecia Antigua (Nisbet 1986). Pero, la concepción específica de progreso, secularizada y vinculada al cientificismo se remonta a las Reformas religiosas y al surgimiento del Renacimiento y del Iluminismo (en Europa), entre los siglos XIII y XVIII. Es a partir de transformaciones sociales conflictivas y estructurales (y no evolutivas), que la noción de progreso adquiere centralidad como un norte para una noción civilizatoria moderna. Sobre ese debate, véase Wallerstein (2002), Acanda (2002) y Quijano (2009).

8 Para Gramsci la noción de “vía prusiana” se refiere a los procesos de modernización capitalista impulsados por la conciliación entre diferentes sectores de la clase dominante, excluyendo la participación de los grupos subalternos. La transformación “por arriba” es la forma predominante de los cambios en Brasil, también denominada “revolución pasiva”.

Esta contextualización aporta pistas importantes para pensar sobre qué legado y bajo qué circunstancias se construyen los marcos de los derechos sociales en Brasil desde la década de 1980-90. Nos referimos aquí a las premisas de la asistencia social como una política pública y asociada a una concepción socialmente protectora, cuyo objetivo declarado —en las reglamentaciones— era garantizar el acceso a las estructuras públicas de protección social de las poblaciones históricamente marginadas de estos espacios, de los derechos y de la participación política.

II. La mano pesada del control en el diseño de los derechos sociales

Esta segunda parte trata de las características que asume la implementación de la asistencia social a partir de la operatividad del Sistema Único de Asistencia Social —en adelante, SUAS— y de las acciones normativas de programas y políticas en el ámbito de la asistencia social.

No haremos un mapeo de lo ocurrido en estos casi 20 años desde la aprobación del SUAS, sino que nos concentraremos en una reflexión sobre tendencias y direcciones que no son fruto del azar, sino de un cierto acento histórico conservador sobre la dimensión punitiva y controladora de la asistencia social en un mundo en profunda crisis.

Señalamos la dificultad de conciliar lo que se consideraba posible: compatibilizar la perspectiva del bienestar universalista, vivida en unas pocas naciones europeas, con una distribución democratizada (participativa) y descentralizada de la gestión de esta política, en un contexto marcado por un legado de centralización gerencial, de fragilidad institucional de los municipios y una marca histórica clientelar y controladora de acciones estatales sobre las poblaciones más empobrecidas de la sociedad. Esas marcas históricamente caracterizan un “Estado de malestar social” (Oliveira 1998).

Las medidas de ajuste y la incapacidad de endeudamiento de los estados y municipios se desplegaron en la ejecución real de una política que se proponía ser universal y sistémica a través de “redes mínimas” (Pastorini y Martínez 2013)⁹, perpetuando las características históricas de esta formación social. Estas redes se constituyen como un mosaico de combinaciones particulares de relaciones entre las esferas públicas de gobierno y entidades

9 Pastorini y Martínez (2013, 63) consideran que, para la lógica neoliberal “esas redes mínimas de atención social, focalizadas en los sectores más empobrecidos, son concebidas como mecanismos más eficaces y eficientes que las políticas sociales universalistas”.

privadas sin fines de lucro¹⁰, muchas de estas organizaciones son religiosas y/o vinculadas a grupos de poder en las esferas subnacionales.

Si bien la descentralización y el protagonismo de los municipios surgen desde la Constituyente como elementos estratégicos y necesarios para la (re) democratización, los problemas vinculados con la capacidad institucional de una diversidad (en tamaño, naturaleza y características) de municipios para asumir una política nacional e integrarse en un sistema único de asistencia basado en premisas universales, se transforma en una cuestión delicada y sin solución aún hoy. Esto le atribuye a la asistencia social disposiciones muy distintas y particulares en cada lugar.

A esta dificultad se suma la fuerte presencia de relaciones clientelistas, asistenciales y de ayuda que, aunque sean rasgos de la cultura política brasileña, se presentan con mayor intensidad en el espacio local donde el caudillismo, el clientelismo y el *coronelismo* (Leal 1976) siguen estando presentes con la mediación del primer-damismo, las acciones desarrolladas por las instituciones religiosas, la filantropía individual e institucionalizada etc. Sin desconocer todos los esfuerzos realizados por diversos sujetos y gobernantes, así como los avances obtenidos en esta política pública, queremos llamar la atención sobre la centralidad que empieza a asumir el mecanismo del Registro Único —en adelante, CadÚnico¹¹—, como un instrumento de mapeo de familias, identificación y caracterización del público destinatario de la política —familias de bajos ingresos— con el objetivo declarado de racionalizar e “integrar” los recursos (Congreso de la República 2007).

La construcción de un enfoque de mapeo en el territorio, si bien surgió de una estrategia con intenciones de universalización e integración, todavía experimenta disputas permanentes en torno a su sentido y dirección, en la medida en que la política asistencial no puede entenderse en sí misma, ni se limita a un problema de eficacia y eficiencia o de integración sectorial, ni a la mejora del trabajo en red.

10 La descentralización político-administrativa del SUAS convive con la construcción lenta y contradictoria de sus marcos regulatorios, actualizando mecanismos de tercerización de programas y proyectos a través de los convenios del Estado con organizaciones de la sociedad civil. Esta forma que marca a la asistencia en Brasil, no es inédita apenas a partir de los años de 1990, integra una forma histórica de acción estatal en relación a las desigualdades (véase Pereira 2018).

11 “El Cadastro Único para Programas Sociales —CadÚnico— es un instrumento de identificación y caracterización socioeconómica de las familias brasileñas de bajos ingresos, que es obligatoriamente utilizado para la selección de beneficiarios e integración de programas sociales del Gobierno Federal orientados a la atención de esa población objetivo” (artículo 2º), conforme el decreto. Véase Decreto n.º 6.135 de 26 de junio de 2007.

Esta nueva propuesta debe ser pensada a partir de la forma estatal capitalista y desde las tensiones propias del proceso de acumulación (y crisis permanente). Si la asistencia social surge como contrapartida del trabajo y articulada con este, cuando subsidia a quienes no pueden mantenerse económicamente activos —por motivos de salud u otros— y al transitar hacia una universalidad protectora en el periodo post Constitución, lo hace ya en el marco de la refuncionalización estatal neoliberal. Esto no es un detalle insignificante, ya que como esta política pública materializa su ejecución a través del SUAS (2005), esta surge de enfrentamientos, que involucran intereses patrimoniales, entendimientos distintos sobre el rol del Estado, las relaciones público-privadas, concepciones diversas sobre pobreza, desigualdad, protección social y meritocracia.

Sobre el entendimiento de quién es el público objetivo de esta asistencia social nos concentramos en el primer apartado de este trabajo. La creciente impronta moralizadora, controladora y punitiva de las acciones ha estado presente en diferentes grados desde la elaboración¹² de la política, y en los últimos años hemos visto su intensificación. Esta realidad —que expresa el giro criminalizador de la pobreza y el enfoque en la responsabilidad individual por el empobrecimiento— se acentúa como una tendencia mundial, con formas propias en Brasil, a medida que la crisis se profundiza y, con ella, la creciente destitución del trabajo como una forma de integrar parte de los brasileños.

Los cambios inciden sobre las legislaciones laborales¹³, los mecanismos de protección social y la estructura del empleo —en un país que nunca vivió promesas integradoras, dadas sus marcas históricas presentes por la condición esclavista y colonial— son determinantes correlacionados de la protección social excluyente, selectiva y segmentada.

Al mismo tiempo, las transformaciones sociales contemporáneas tienen impactos significativos en los mecanismos, prácticas y estrategias implementadas por las políticas públicas, especialmente por la asistencia social que busca gestionar la vida y los cuerpos de los sujetos, con especial atención en los individuos, grupos y sectores más pauperizados, poblaciones negras e indígenas, habitantes de periferias urbanas y *favelas* y otros segmentos explorados.

12 Sobre la matriz familiar y el lugar de las mujeres como copartícipes de la política pública, véase Gonçalves 2020.

13 Véase Alves y Antunes 2004.

Cuando esos sectores más pauperizados son considerados como enemigos del orden, peligrosos para la sociedad, obstáculos para el desarrollo y el progreso, se vuelven paulatinamente objetivos de acciones y programas que buscan imponer principios morales, formas de relación y pautas culturales entendidas como “normales” en la sociedad moderna. Y cuando se los considera atrasados, violentos o peligrosos, son objeto de tratos estigmatizadores, de acciones criminalizadoras, de exterminio, control y punición.

Destacamos que, aunque estas prácticas y estrategias de los poderes públicos no sean una novedad en nuestra formación social, ellas se han intensificado en las últimas décadas, denotando el proceso caracterizado por la hipertrofia del carácter coercitivo y autoritario del Estado brasileño. Así, se legitima socialmente la estrategia normativa y controladora de sujetos basada en la concepción tutelar y represiva de la asistencia a los pobres, contribuyendo con una “necropolítica” (Mbembe 2016)¹⁴.

Este cambio se analiza aquí bajo la lente de un mundo cuyas relaciones sociales se definen en función del ordenamiento del capital. Así, desde su origen se evidencian las dificultades que encuentra la sociabilidad burguesa para asegurar las promesas integradoras a partir del trabajo para la mayoría de las personas. En el contexto de la profundización de la crisis de esta razón ordenadora, en Brasil la relación entre asistencia social y trabajo aparece cada vez más como una gestión de los escombros a través del control y de la punición, y menos como una posibilidad de integración.

De esa forma, las estrategias de los sectores dominantes para limitar la materialización de los derechos preconizados en la Carta Magna de 1988 son evidenciadas en la intensificación de las contradicciones cuando se transforman en verdaderos límites para la recuperación del capital en el actual contexto de crisis estructural.

La crisis del capital intensifica la explotación del trabajo, reduce las ya limitadas remuneraciones de los trabajadores en la periferia, profundiza el desempleo y la precarización de las condiciones de vida y de trabajo. Los graves problemas como pobreza, hambre, personas que viven en las calles, violencia etc. asumen dimensiones imposibles de ser administradas a través de las precarias políticas sociales y de las acciones asistenciales.

14 Necropolítica es un concepto central en la obra de Mbembe (2016) sobre una forma estructural de acción estatal —orientada al control, explotación y muerte de personas negras—. La noción moderna de soberanía (y de biopolítica para Foucault) se asocia al poder de decidir quién debe o no morir, constituyendo parte de lo que se intitula por este concepto.

También la intensificación de la crisis estructural se relaciona con la estrategia controladora y punitiva del Estado, espacio que nunca se despojó de la coerción y del autoritarismo. Al abordar los cambios en la década del 2000, reflexionamos sobre la intensificación del carácter controlador de la asistencia social, política que se vale del mapeo en el territorio como estrategia para gestionar la pobreza.

61

Es necesario considerar algunos puntos importantes derivados de este debate, sin embargo, no tendremos espacio para desarrollarlos en detalle en este artículo.

El primero se refiere a la construcción de las premisas sobre la naturaleza de esa política pública y sobre quien es el público objetivo: familias brasileñas de escasos recursos. Fruto de una trayectoria de disputas entre concepciones sobre los derechos —por movimientos sociales y entidades de defensa de derechos humanos; entidades religiosas y filantrópicas; gobernantes regionales y locales—, prevalece después del lento y conflictivo proceso de regulación de los principios de la Ley Orgánica de la Asistencia Social (capítulo II, sección I, artículo 4), una ideación en torno a la arquitectura de la política dentro de un sistema de bienestar social brasileño que nunca existió plenamente.

Trabajando con la creencia en la posibilidad de dar forma a la existencia del binomio inclusión-exclusión (Martins 2008), reconocemos los esfuerzos para visibilizar a las personas victimizadas por la constitución desigual de nuestra formación social. Sin embargo, este dato se ha limitado cada vez más a un enfoque cuantitativo y catastral, con mapeo territorial y sometimiento de las personas (en particular, mujeres) al cumplimiento de las condicionalidades impuestas por la política a cambio del acceso pecuniario a escasos recursos. Para una parte significativa de la población del país en situación de pobreza extrema, el acceso a los bienes de consumo puede haber marcado alguna diferencia, dinamizando las economías de las regiones periféricas. La apropiación mercantil articulada a este formato rápidamente aseguró que los pobres se convirtieran en consumidores, facilitando su integración al sistema crediticio para el acceso a los bienes de consumo y, posteriormente, a la vivienda¹⁵.

15 El Programa Minha Casa, Minha Vida, lanzado en el 2008 buscando enfrentar el déficit habitacional en el país, se caracterizó como una clara estrategia de dinamización económica del sector de la construcción civil, financiero, inmobiliario y de propiedad de tierras como forma de enfrentar los impactos de la nueva crisis generada por el *subprime* de las hipotecas norteamericanas. Registramos cómo esa integración sectorial tomó caminos bastante perversos,

En el ámbito del uso del catastro en los territorios, a partir del 2008 se iniciaron de forma permanente acciones de ocupación militarizada en favelas y periferias. En Río de Janeiro, las acciones se organizan a partir del Programa Unidad de Policía Pacificadora —en adelante, UPP—. La entonces denominada UPP Social acompañaba formalmente este programa de ocupación por parte de la Policía Militar y la Fuerza Nacional de los cerros y periferias de la ciudad de Río de Janeiro, que utilizó precisamente los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS), estos son los equipamientos territorializados para la ejecución de las acciones de la política de asistencia.

La estructuración de los equipamientos de asistencia, desde que se implantó el Sistema Único, reproduce las características históricas de las acciones asistenciales del Estado brasileño. Si bien la definición de criterios para la organización de los equipamientos se encuentra anclada en las legislaciones que buscan ampliar la política de asistencia a la no inversión de recursos públicos para la instalación y mantenimiento de los equipamientos estatales en los ámbitos municipales; esta definición de criterios fortaleció la dinámica de convenios y subsidios en las relaciones entre la dimensión público-privada. Esta conexión es emblemática, en la medida en que una parte significativa de las entidades que se registran para la implementación de la política de asistencia social tiene un carácter religioso¹⁶.

En Brasil, durante mucho tiempo, hemos sido testigos del protagonismo de diversas entidades religiosas vinculadas a las iglesias cristianas que desarrollaron innumerables actividades filantrópicas. Parte de dichas entidades, como miembros de la red que realiza convenios con el Estado, accede a los recursos públicos de la asistencia social para desarrollar acciones y programas. Sin embargo, a partir de la década del 2000, estas entidades religiosas disputan cada vez más la esfera pública y sus recursos financieros (a través de las exoneraciones fiscales, auxilios financieros, etc.) y el espacio político con sectores evangelistas conservadores, como los grupos neopentecostales.

ya que el acceso a la vivienda no adquiere la dimensión de derecho, y sí de mercancía —endeudando a los sectores más empobrecidos—. En las grandes metrópolis, parte significativa de las unidades construidas fue destinada a las remociones, en un movimiento concomitante de revalorización inmobiliaria de centros urbanos.

- 16 Existían, en el 2016, 236.950 fundaciones y asociaciones sin fines lucrativos en Brasil, 83.053 (35%) de ellas eran organizaciones formales sin fines lucrativos que actuaban en la temática “Religión” (FASFIL, IBGE, 2019). Ese número es más que el doble de las organizaciones vinculadas a la temática “Desarrollo y Defensa de Derechos” (30.266) y más del triple de aquellas que se encuadran como entidades de Asistencia Social (24.067). Los datos se refieren a la metodología adoptada por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) en la investigación a partir del CEMPRE (registro de Empresas) y trata de las entidades formalmente constituidas.

Representantes de dichos grupos, además de ocupar espacios políticos estratégicos dentro del Estado (en el Congreso Nacional, ministerios, secretarías, alcaldías, consejos de derechos y políticas), defendiendo pautas conservadoras y altamente moralizadoras, se encuentran localizados por todo el territorio nacional, concentrando acciones religiosas en las periferias de las ciudades y en los barrios más pobres (aunque no exclusivamente) buscando extender su poder en la sociedad. Esta penetración es facilitada por las estrategias mediáticas (uso de periódicos, televisión, radio, redes sociales) y por los abultados recursos económicos que mueven, contribuyendo a debilitar aún más las diversas acciones de la política de asistencia social, fortaleciendo la identificación histórica con las formas tradicionales de ayuda, favor y uso político. Todos estos elementos son determinaciones fundamentales de las transformaciones procesadas en la política de asistencia desde finales del siglo xx e inicios del XXI.

63

III. Comentarios conclusivos

El texto problematizó la construcción de la institucionalidad y el funcionamiento de la política pública de asistencia social tensionada por la crisis estructural del capital. Como expresión de las mediaciones estatales sobre las contradicciones de las dinámicas de acumulación, la asistencia social no es algo ajeno a esta lógica, por el contrario, acompaña la intensificación de las contradicciones del capitalismo. Consideramos que ese tensionamiento potencializa, en Brasil, el carácter de control y de punitivismo sobre los pobres, en la medida en que el neoliberalismo impone cambios de sociabilidad en estructuras ya profundamente desiguales, con rasgos sexistas, colonialistas y esclavistas. Buscamos explicitar lo que entendemos como las particularidades de nuestra formación social y cómo este recrudescimiento se materializa intensificando las condiciones de sometimiento moral y expoliación financiera, a partir de una política que debería asegurar la protección social y mitigar las desigualdades.

En este momento ha pasado más de un año desde el inicio de la pandemia provocada por la propagación del virus SARS-Cov-2. En Brasil, esta se materializa de manera muy perversa, considerando dos aspectos que están conectados: uno de carácter estructural y, el otro, coyuntural. El primero se refiere a las desigualdades estructurales y los impactos cada vez más perversos de la expoliación generada por la adopción de medidas neoliberales en las últimas décadas. Estas exponen a las personas más empobrecidas, población negra e indígena, no solamente cada vez más a la enfermedad, sino también a una situación de pauperismo y de extrema violencia. Junto a esto, prevalece un elemento coyuntural, cuyas marcas en nuestra sociedad

proviene del peso de la formación esclavista y patrimonialista: tanto las medidas punitivas como la violencia en el campo y en las ciudades se intensifican. En las ciudades, con invasiones militarizadas y operativos policiales en periferias y *favelas* que generan enormes cantidades de muertes de estas poblaciones. En el campo, con el avance de la violencia en torno a la posesión ilegal de tierras, la deforestación y la explotación de minerales en áreas preservadas, demarcadas para *quilombolas* e indígenas, por ejemplo.

El otro aspecto se refiere a la centralidad de la posición del presidente de la República, apoyado por segmentos ligados al sector financiero y privado de salud, además de las conexiones con los productores de armas y sectores evangelistas conservadores. Su cara exterior adquiere un carácter negacionista y está orientada a la defensa de intereses particulares, haciendo que una sucesión de decisiones se tomará, impidiendo la adquisición de vacunas en tiempo hábil, desalentando el uso de mascarillas y oponiéndose abiertamente a cualquier forma de aislamiento social. En una investigación reciente¹⁷ se demostró la conexión entre ordenanzas, discursos y medidas normativas presidenciales en torno a la acción sistemática de la propagación del virus en el país¹⁸, exponiendo la faceta cruel y deliberada de la necropolítica que se encuentra en curso en Brasil.

Estos temas no son elementos ajenos al asunto central de este artículo, ya que, al inicio de la pandemia en el territorio nacional, existía la necesidad de adoptar medidas de aislamiento social y otras acciones preventivas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El impacto en una economía ya en recesión, con una alta tasa de trabajadores informales, ha sido cada vez más devastador. Sin embargo, las decisiones del gobierno federal de recrudescer los ajustes neoliberales afectan directamente a las políticas sociales, como es el caso de la asistencia social.

Al comienzo de la pandemia, el gobierno federal eliminó del Programa Bolsa Familia, principal programa de transferencia monetaria, “a 158.452 familias en marzo de 2020, la mayoría de ellas de la región noreste [...] Sin embargo, el Tribunal Supremo Federal (STF) suspendió los recortes en la cobertura del programa después del inicio de la pandemia” (Fares *et al.* 2021). En este contexto, la judicialización permanente ha sido el recurso para atender las violaciones, y es necesario reforzar que este camino expresa la quiebra total en la capacidad

17 Véase CONECTAS 2021.

18 La investigación es coordinada por la jurista Dayse Ventura y por Fernando Aith, Camila Lissa Asano, coordinadora de *Programas da Conectas Direitos Humanos* y Rossana Rocha Reis. Disponible en: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-21/pesquisa-revela-que-bolsonaro-executou-uma-estrategia-institucional-de-propagacao-do-virus.html>

de construir una gestión mínimamente democrática de derechos. La reducida expansión que se produce en este programa de transferencia de ingreso —principal programa de la política de asistencia social— fue de alrededor del 15 %, a pesar de los esfuerzos del gobierno federal por hacer recortes más severos.

Por ello, de forma paulatina, en un contexto caótico y de difícil control social por parte de las organizaciones, el gobierno planificó para el 2021 la propuesta del presupuesto nacional desconsiderando la pandemia —recortando los recursos en áreas como salud y asistencia social— (INESC 2020). La reducida expansión de los recursos asignados al Programa Bolsa Familia —que aumentó el número de familias beneficiarias en solo un 15 %— por ejemplo, no evita el impacto de la pobreza en los hogares brasileños en este contexto de pandemia. Además de esta acción impulsada silenciosamente, el Estado recortó recursos en el área de salud y flexibilizó las acciones por violaciones ambientales y territoriales, además de tornar más blandas la regulación de acceso y posesión de armas para los ciudadanos comunes.

Articulamos estas consideraciones con algunos elementos para avanzar en el debate. En un contexto de emergencia, de paralización parcial de las actividades económicas en un país históricamente constituido de manera desigual y desprovisto de mecanismos de protección amplios y de corte universal que puedan garantizar el ingreso, la vivienda, la salud y la educación públicas, son principalmente las personas más empobrecidas, la población negra y que vive en la periferias, la más afectada no solo por la propagación del virus y las insuficientes inversiones en el sistema público de salud para la atención, sino por el colapso económico, por las acciones deliberadas del gobierno federal para la propagación del virus y por la ausencia de alternativas de ingresos para sobrevivir.

El resurgimiento totalitario que se produjo en la gestión institucional, el cual implicó la reducción de las inversiones en el área social, la transferencia del fondo público al sector privado, la violación de los derechos humanos, la intensificación de las estrategias de control y punición de los sectores trabajadores, entre otros, se ha impuesto a esta situación caótica en un momento de colapso, expresando claramente el carácter destructivo y depredador del capital en su forma más autoritaria.

Referencias bibliográficas

- Acanda, José Luis. 2009. *Sociedad civil y hegemonía*. La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello.
- Coutinho, Carlos Nelson. 2000. *Contra a corrente – Ensaio sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez.

- Fernandes, Florestan. 1989. *O desafio educacional*. São Paulo: Cortez, Autores Associados, Coleção Educação Contemporânea.
- Foucault, Michel. 1999. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes.
- Gonçalves, Scheilla Nunes. 2020. *Mulheres dos escombros – a condição das mulheres periférica em tempos de catástrofe*. Rio de Janeiro: Revan.
- Leal, Vitor Nunes. 1976. *Coronelismo, enxada e voto (O município e o regime representativo no Brasil)*. São Paulo: Editora Alfa-Omega.
- Martins, José de Souza. 2008. *Sociedade vista do abismo*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes.
- Mascaro, Alysson Leandro. 2016. *Estado e forma política*. São Paulo: Boitempo.
- . 2018. *Crise e golpe*. São Paulo: Boitempo.
- Mészáros, István. 2011. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo.
- Nisbet, Robert. 1986. *Historia de la idea de progreso*. Barcelona: Gedisa.
- Oliveira, Francisco de. 2011. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo.
- (org). 1998. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. São Paulo: Vozes.
- Soares, Laura Tavares R. 1995. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- Soares, Luis Eduardo. 2019. *Desmilitarizar. Segurança Pública e Direitos Humanos*. São Paulo: Boitempo.
- Wallerstein, Immanuel. 2002. *O fim do mundo como concebemos*. Rio de Janeiro: Revan.

Referencias en línea

- Alves, Giovanni y Ricardo Antunes. 2004. “As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital”. *Educ. Soc.* 25 (87): 335-351. Campinas: Cedepes. <https://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21460.pdf> (22 de marzo del 2021).
- CONNECTAS. 2021. “Direitos na pandemia mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil”. *Boletim CONECTAS* 10. São Paulo: CONECTAS. <https://www.conectas.org/publicacao/boletim-direitos-na-pandemia-no-10/> (29 de marzo del 2021).
- Fares, Lygia Sabbag, et al. 2021. *As políticas econômicas implementadas no Brasil durante a pandemia sob a perspectiva de gênero (Nota de Política Econômica n.º 006)*. São Paulo: MADE/USP. https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/01/NPE006_site.pdf (30 de marzo del 2021).
- Fasfil – *As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*: 2016. 2019. Rio de Janeiro: IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101647> (20 de marzo del 2021).
- INESC. 2020. *Raio X do PLOA sob a ótica dos direitos*. Brasília: INESC. https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/09/raioxPLOA_V09-1.pdf?x13944 (20 de marzo del 2021).

- Mbembe, Achilles. 2016. "Necropolítica". *Artes e Ensaios* 32. *Revista do PPGAV/EBA/UFRJ*. Rio de Janeiro. <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993/7169>. (20 de enero del 2021).
- Nisbet, Robert. 1986. "La Idea de Progreso". *Revista Libertas* 1 (5). Buenos Aires. http://www.eseade.edu.ar/files/Libertas/45_2_Nisbet.pdf (12 de diciembre del 2020).
- Pastorini, Alejandra e Inés Martínez. 2013. "Tendência das mudanças da proteção social no Brasil e no Uruguai: centralidade das redes mínimas na América Latina". *Revista Katálysis* 17 (1): 59-67. Florianópolis: EDUFSC. <https://www.scielo.br/pdf/rk/v17n1/a06v17n1.pdf> (20 de marzo del 2021).
- Pereira, Tatiana Dahmer. 2018. "Rede socioassistencial e sociedade civil na PNAS – sobre fragmentações do 'público' e do 'privado' na vida social". *Revista Textos & Contextos* 17 (2): 446 – 457. Porto Alegre, PUC. <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/27562/17743>. (12 de diciembre del 2020).
- Quijano, Anibal. 2009. "Colonialidade do Poder e Classificação Social", *Epistemologias do Sul*, 73-117. Santos, Boaventura de Sousa y Meneses, Paula (eds). Coimbra, Portugal: Almedina-CES. <http://www.mel.unir.br/uploads/5656566/noticias/quijano-anibal%20colonialidade%20do%20poder%20e%20classificacao%20social.pdf>. (20 de marzo del 2021).
- Soares, Luis Eduardo. 2013. "PEC-51: revolução na arquitetura institucional da segurança pública". *Boletim IBCRIM* 21 (252). São Paulo. <https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/364/5893> (12 de diciembre del 2020).
- Teixeira, Hélder. B. y Jorge Zaverucha. 2003. "A literatura sobre relações civis-militares no Brasil (1964-2002): umasíntese". *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* 55: 3-148. <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/5844/1/zaverucha.pdf> (12 de diciembre del 2020).
- Zaverucha, Jorge. 2001. "Poder militar –entre o autoritarismo e a democracia". *São Paulo Em Perspectiva* 15 (4): 76–83. São Paulo. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400009. (12 de diciembre del 2020).

Leyes

- Congreso de La República del Brasil. 2007. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome–Secretaria Nacional de Assistência Social. "Política Nacional de Assistência Social" (Ley Resolución nr 145 de 15 de outubro de 2004) – DOU 28.10.2005. Brasília: MDS. http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. (20 marzo del 2021).
- Decreto n.º 6.135 de 26 de junho de 2007 sobre el Cadastro Unico de Programas Sociais del Gobierno Federal Decreto. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm