

# Pensando la protección a la niñez: apuntes sobre Brasil

Estela Scheinvar

El artículo se propone a alimentar el debate sobre las formas de protección social en cuanto técnicas de gobierno en Brasil, enfatizando los efectos de mantener las condiciones de desigualdad social que los discursos formales se proponen enfrentar. A partir de un contexto histórico caritativo y filantrópico característico del siglo XX, el texto esboza las nuevas referencias de gobierno planteadas por la Constitución Federal de 1988 y por el Estatuto del Niño y del Adolescente de 1990, así como las tensiones que el mundo neoliberal impone para que tales legislaciones sean puestas en práctica. El concepto de protección es discutido como instrumento de intervención política, centrándose en la niñez y en la familia, como objetos privilegiados de protección.

Palabras clave: protección, infancia, familia, gobierno, seguridad.

## THINKING THE PROTECTION OF CHILDREN: NOTES ABOUT BRAZIL

This article is dressed to feed the debate about the different forms of protection, as a government technique in Brazil, emphasizing the effects of maintenance of social inequality conditions that formal discourses proposes to face. Having as historical context charitable and philanthropic practices of 20th century, the text draws the new references of government brought by the Federal Constitution of 1988 and by the Child and Adolescent Statute, as well as the tensions that the neoliberal world has brought for its implementation. The concept of protection is presented as an instrument of political intervention, and points out those that become its object: children and families to be protected.

Key words: protection, childhood, family, government, security.

## LA PROTECCIÓN COMO TÉCNICA DE GOBIERNO

La protección social es una práctica tan antigua como la vida en grupo. Su historia, contada sobre todo por autores europeos, muestra formas variadas de entender cuáles situaciones se tornan objeto de protección, así como los modos de ofrecerla. De manera general, la protección es entendida como una intervención social para equilibrar las formas de organización en diferentes épocas y es referida como una relación positiva. Aun cuando en nombre de la protección suceden infinidad de brutalidades, al enunciarla éstas son poco cuestionadas en todas las culturas. Pero más allá de los juicios morales, este texto se propone presentar algunos elementos para entender las prácticas de protección en Brasil (particularmente de finales del siglo XX) en su dimensión histórica y política.

Una importante referencia en el tema de la asistencia a la infancia –subentendida como pobre– en la llamada sociedad moderna, es la filantropía. Ésta ha sido la forma más difundida de ofrecer lo que se llama protección, siendo indispensable la función del Estado en sus tareas, dejando difuso el límite entre los territorios de la acción filantrópica y los del Estado, en función de un discurso que entiende la “obra social” o “humanitaria” privada como acción del bien y la acción vinculada al poder público como componente de la moralmente despreciable esfera “política”. Sin embargo, la historia de las prácticas caritativas y, en su forma moderna, de las filantrópicas, muestran que éstas no pueden ser concebidas en cuanto:

[...] fórmula ingenuamente apolítica de intervención privada en la esfera de los problemas sociales, sino como una estrategia deliberadamente despolitizante frente a la instauración de los equipamientos colectivos, ocupando una posición neurálgica equidistante de la iniciativa privada y del Estado<sup>1</sup> (Donzelot, 1980:55).

De manera general, la acción social no está asociada con un proyecto político, sino con iniciativas particulares y generalmente de buena índole. La filantropía establece parámetros que la distancian de la caridad tradicional dedicada al control de los pobres, sea por medio de su reclusión o de la limosna. Las estrategias caritativas son individualizadas, sostenidas en la vergüenza de tener una condición socioeconómica que amenace cierto orden social, por lo que el auxilio que ofrece depende directamente del “buen comportamiento” y de preferencia de la gratitud de los definidos como necesitados. De ahí la importancia de la expresión “buen pobre”, que siempre significó una

<sup>1</sup> Los textos en portugués citados son traducción libre de la autora.

persona que no se rebeló frente a *su* situación: resignada. Los “pobres avergonzados” presumiblemente eran los económicamente en quiebra, las familias que convivían con gestaciones indeseadas y todas las formas de desprestigio social para ser una familia de “buena reputación”. La pobreza, en Brasil, ha sido producida con un componente moral vergonzoso, como si fuese efecto de la pereza, de la mala voluntad o descalificación para trabajar, de la mala índole de las personas. Los violentos procesos de explotación que producen la pobreza no son referidos en las propuestas y ejecución de las prácticas de protección para los pobres.

La filantropía, a diferencia de la caridad, no se preocupa con extender la mano a cada necesitado y atender a cada persona, sino con ofrecer orientación moral y transmitir las fórmulas para su preservación. La relación de la situación de “desamparo” es vinculada con la condición económica, siempre entendida como un problema particular, por lo que la filantropía pasa a inscribirse en el mundo de la política. Como afirman Maria Livia do Nascimento y Jorge Dávila:

[...] lo social-asistencial, ahora dominante, pasa a utilizar otros equipamientos protectores y posee características propias. Una de ellas se refiere a la especialización profesional que pasó a ser exigida en el interior de los establecimientos de asistencia. Cuando un cuerpo técnico se especializa por ejemplo en el soporte a niños abandonados, las prácticas y los discursos hasta entonces instituidos para el cuidado de esos niños pierden la credibilidad y dejan de ser utilizados (2000:251).

La filantropía es un agente de técnicas que requieren algunas condiciones para ser consumadas. Así, por ejemplo, para producir las condiciones necesarias para la protección, el ahorro emerge como un elemento básico, en la medida en que se cree que el dinero ofrece la autonomía necesaria para las familias, lo que es fundamental para el suceso de las obras que abrazan a los “desamparados”. Los trabajos filantrópicos no se articulan a los movimientos que pueden llegar a revertir las condiciones de pobreza, por lo tanto buscan construir elementos para la autonomía de los asistidos, buscan que éstos dejen de depender de los servicios de amparo. Política y economía son conceptos que atraviesan las redes técnicas.

El Estado moderno es un aparato normatizador, para suplantar relaciones tradicionales abiertamente represivas. Propone una mirada positiva para sus acciones en nombre del orden, aun cuando éstas signifiquen coerción explícita a los llamados asistidos. Para ello, el ejército de trabajadores sociales que aplica las técnicas de protección establece mecanismos que prometen una convivencia armónica, modernizando la concepción de control: respeto a la iniciativa privada e intromisión en ella apenas para resguardarla. La familia va adquiriendo un estatus sagrado, como espacio

privado a ser venerado. Como afirma Donzelot (1980), la intervención del Estado en el derecho privado se da mediante la norma preservadora. La familia, exaltada en su sacralidad, se convierte en el eje del control social, siempre amenazada de caer en las garras de los espacios de protección.

Así, cuando la “buena voluntad”, o sea, las redes filantrópicas no corresponden a las demandas de apoyo, se asume que es la responsabilidad del Estado por no ser capaz de construir las debidas técnicas para la asistencia. No se percibe que las prácticas filantrópicas hacen parte de una estructura de Estado que de hecho no se propone a transformar las realidades de pobreza y desigualdad social; muy al contrario, defiende los intereses del mercado que representa. Las tensiones intrínsecas a las relaciones entre lo público y lo privado emergen y, en el caso concreto de las formas por medio de las cuales el Estado ofrece protección social, sale a flote el debate sobre las prácticas específicas con las que se ejerce y se mantiene el poder; por lo tanto, emerge el debate sobre el gobierno. Las prácticas de protección son prácticas de gobierno.

Como cuestión social y política el “gobierno” surge en el siglo XVI, de acuerdo con Foucault (1982). Tal vez el argumento más poderoso para comprender su producción sea el demográfico. La diseminación de grupos para comunidades menos estables y la movilidad traída por la formación del sistema capitalista ubica al gobierno como un recurso para mantener espacios de poder, presentando a la seguridad como su fundamento. La seguridad es una de las preocupaciones del poder soberano que permanece vigente con el advenimiento de la sociedad moderna. Según Foucault, el poder soberano pasa a ser un límite para el “arte de gobierno”, por dos factores: por la mayor preocupación con la preservación de la soberanía, en función de ello orienta sus esfuerzos para el desarrollo de habilidades para preservarla; y por la restricción de su objeto de intervención, en la medida en que el ejercicio de poder se da en la familia en cuanto modelo acabado de orden privado, sustento de las relaciones de producción en gran escala y basadas en la especialización.

[Se trata] de un lado, de un marco demasiado amplio, abstracto y rígido, del otro, de la soberanía y de un modelo demasiado estrecho, débil e inconstante, el de la familia. Esto es, el arte de gobernar buscó fundarse en la forma general de la soberanía, al mismo tiempo en que no pudo dejar de apoyarse en el modelo concreto de la familia; por este motivo, fue bloqueada al basarse en tal idea de economía, en esa época entendida apenas como un pequeño conjunto constituido por la familia y por la casa (Foucault, 1982:287).

Esta relación del soberano como figura fundamental del poder y la familia en cuanto base para su mantenimiento, dejará marcas en la producción de las estrategias del

poder tanto en el ámbito de la constitución del Estado, como en la relación familiar. El gobierno de la familia es una de las acepciones de “economía”, característica del siglo XVI. Según esta comprensión, “economía” es un arte de bien administrar una casa, misma que se administra en el sentido de preservar un poder soberano, entre otros –pero primordialmente–, por medio de la relación pedagógica con los hijos. La familia, así, se asocia a un proceso político, en el que su intervención pasa a ser decisiva para la preservación del orden a partir del cual el poder es ejercido. Los hijos deben obediencia a los padres y éstos al Estado. Tal su importancia, y tal la razón que produce una forma de intervención reconocida como protección. De ese modo, la familia moderna no sólo está directamente asociada con el contexto político de gobierno, como a una forma de gobierno que teje la trama de la sociedad moderna, tomando a la niñez como su hilo conductor. La relación que se establece con el modelo tradicional de familia es un instrumento del poder. Como afirma Donzelot, “la familia es la menor organización política posible” (1980:55) y los mecanismos para ejercer tal poder emergen como relaciones de amparo y protección.

#### EL GOBIERNO DE LA NIÑEZ POR MEDIO DE LA PROTECCIÓN

Entre las relaciones implicadas en las prácticas de gobierno está la relación con la niñez, situada en el ámbito de la pedagogía, campo directamente ligado a la familia: al gobierno de la familia (Donzelot, 1980). Así, gobierno y pedagogía son nociones articuladas, cuyo objeto de intervención es el niño directamente y, en el sentido más amplio, la familia, en la que recae la responsabilidad por su seguridad –razón de gobierno. La familia emerge como sujeto privilegiado en la estructura del orden político, en la medida en que a partir de ella y en ella gobierno y pedagogía ejercen sus poderes de ordenamiento disciplinario. La culpabilización de la familia por todo lo que es vivido como desgracia es un modo de responsabilizar a las personas individualmente, indicando una producción subjetiva de acuerdo con la cual los problemas de orden social son privados. Una sociedad que separa público y privado, sin darse cuenta que son dominios articulados intrínsecamente, define estratégicamente la familia como una relación de ámbito privado, disociándola de la estructura pública que la produce. Sobre la familia recae la responsabilidad por el desorden (sea en la escuela, por actos definidos como ilícitos, por comportamientos indeseados, etcétera), como si los conflictos fuesen de orden privado y el poder público nada tuviese que ver con lo que se produce socialmente.

A partir de tal pensamiento las prácticas de protección son entendidas como gastos excedentes para incompetentes, para personas descalificadas que no consiguen proveer sus necesidades. Es una dimensión histórica de la producción de la violenta práctica de culpabilización de la familia para poder intervenir en ella y mejor gobernar.

El foco centrado en la familia por ser la transmisora de los saberes tradicionales, como mandan las viejas generaciones —conforme expone Ariès (1981)—, se desplaza para los niños. El concepto de protección pasa a asociarse con el de seguridad y a la categoría infancia, construyendo prácticas que intervienen consolidando y garantizando el orden disciplinario. En el mundo de la protección institucionalizada, los conceptos de infancia y tutela se confunden. Si el Estado tiene a la familia como sujeto de control social, la familia invierte en este nuevo bien social que son los niños. Ellos despuntan como el sustento de nuevas relaciones, dejando al Estado asumirlas en el caso de omisión familiar. Infancia, en el caso de los pobres, no ha significado prácticas de protección fundamentadas en cuidado y afecto, sino una relación política orientada a garantizar el orden social.

Una de las características más destacadas de la sociedad disciplinaria es la descalificación de las formas comunitarias institucionalizadas de protección. La relación de tutela prevalece y ésta se caracteriza por su sentido de control y por la lógica punitiva. Tutela es una relación de amenaza permanente que, en nombre de la protección a niños, convierte a las familias en objeto de control. Si por un lado la familia es exaltada por su responsabilidad de bien conducir a los que garantizarán el orden social, por el otro, ésta, como bien nos presenta Donzelot (1980), es el blanco de las miradas que definen lo que se debe hacer. Más allá de un cuidado con el bienestar de las personas, la tutela es una práctica totalitaria de gobierno revestida por el manto de la protección.

El espacio más eficiente de control familiar en la sociedad moderna es la escuela, corresponsable por lo que se llama “proceso de socialización” del niño, o sea, es responsable por la transmisión de los saberes instituidos, con prácticas que afirman modelos hegemónicos. Como mecanismo de intervención para garantizar el orden familiar, como función principal, la tutela actúa en la escuela descalificando a los niños y valorizando la autoridad de sus padres. Pero no es un movimiento de valorización de los padres, sino del sentido de obediencia de hijos para con la familia y de la familia para con la escuela, ubicada en un lugar técnico, en el lugar de la neutralidad, defendiendo el orden instituido y atribuyendo a la familia la eventual incompetencia en el suceso de sus objetivos. Dentro de este cuadro de acusados y culpabilizados está presente la figura interventora del gobierno, que se convierte en el mayor responsable por las formas modernas de protección. Ejerce el poder con prácticas concretas en

innumerables espacios propuestos en el nombre del bien colectivo, siempre operando por medio de relaciones de control, dichas de seguridad.

“Seguridad social”, por lo tanto, es un instrumento de gobierno que indica mayor autonomía de los individuos y, paradójicamente, mayor dependencia. El discurso de la sociedad liberal se da en el sentido de garantizar la “libertad” de cada individuo de forma universal. Al mismo tiempo, esa libertad se sostiene en un artificio legal, el contrato, cuya consumación está condicionada por la capacidad de cada individuo de encuadrarse en la estructura económica y en los modelos sociales. Capacidad que, sin duda, tropieza en la lógica de la sociedad capitalista, anclada en la especulación del mercado y, en éste, en una de sus mercancías predilectas, la fuerza de trabajo. Así, las condiciones particulares de vida y las estrategias de supervivencia producidas no son asumidas por los profesionales del gobierno como méritos u opciones, sino como amenazas sociales. Amenazas anunciadas en función de la protección a la infancia; y la primera amenaza social concreta que ronda a una familia es la de perder la tutela de sus hijos.

Con estas perspectivas político-jurídicas, a partir del siglo XIX las intervenciones en Brasil pasan a ser públicas y, directa o indirectamente, a través del Estado; una institucionalización que desestructura formas de protección tradicionales, particularmente en América Latina, donde las redes locales se caracterizaban por prácticas comunitarias. La importación de modelos económicos, sociales, políticos, descalifica las formas arraigadas de intervención. La organización de la sociedad industrial se da por la familia, en la cual la niñez es un valor supremo y, en esa medida, el sujeto de protección. De hecho, las formas de intervenir en la familia ponen al niño arriba de ésta, restando a los adultos un lugar secundario. La familia se configura como un vehículo de control político.

Un ejemplo clásico de esta producción es la relación de maltrato a niños. Relación generalizada en la sociedad moderna, localizada como el mayor reto para la garantía de los derechos o, dicho de forma inversa, responsabilizada por los mayores problemas de los niños. A pesar de ser una forma socialmente diseminada de relación e innegablemente arraigada, el abordaje de esta realidad se disocia del proceso histórico expresado en las nuevas configuraciones que constituyen el sector infantil. Se naturaliza la concepción hegemónica de infancia en el Estado moderno aislándola del proceso histórico de su producción, que es el mismo que produce a la familia moderna. Leer las viejas tradiciones transformándose implica observar la emergencia de nuevas miradas y la construcción de nuevos lenguajes. Cuando se habla de maltratos, la familia es colocada en el banco de los acusados para que su “instinto perverso” sea juzgado. Se presupone que hay un comportamiento correcto y otro equivocado, que el correcto debe ser aprendido por todos, de forma individualizada, adoptado en el interior

de las familias, independientemente de recursos, hábitos, tradiciones y cuestiones propias de una perspectiva iluminista que insiste en el “deber ser”, en vez de discutir los “devenires”. Las relaciones no son cortes mecánicos, sino producciones singulares a partir de las cuales vemos nacer nuevos territorios. Los juicios totalitarios abstraen los procesos; abordan aisladamente hechos, sin potencillarlos como acontecimientos históricos en los cuales se interviene en un ejercicio cotidiano de producción de nuevas subjetividades. La culpabilización es una práctica individualizada de afirmación de modelos universales, que abstrae las relaciones políticas, colectivas, que están en juego.

Una forma de protección a la familia es la llamada seguridad social que, a pesar de ser planteada como un principio universal, de hecho, apenas opera para los que ocupan ciertos lugares de una estructura económica sustentada en la producción de desigualdad y en la opresión que la respalda. En Brasil, este modelo se da de forma restringida a la inserción en el mercado formal de trabajo, a diferencia de otros países en los que, después de la Segunda Guerra Mundial, ocurre de forma amplia. El concepto que subyace al de seguridad es el de “integración”, adoptado de forma naturalizada por la filantropía cuando reconoce su trabajo como de “reintegración social”. No son relacionadas las condiciones socioeconómicas en las que la noción de integración se inserta, exaltando sistemas de explotación y, desde esta perspectiva, instituyendo prácticas de protección social.

En nuestro país, la dicha independencia es la dependencia de la estructura formal, que pone a cada quien en el lugar que más conviene al mercado. Algunos son destinados a las políticas de asistencia social y dependen de éstas para encuadrarse en los modelos hegemónicos. Como señala Foucault (s/d:212), “observamos un efecto de dependencia por integración y un efecto de dependencia por marginación o exclusión”.

## LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN

Inseguridad, miedo, omisión y amparo son relaciones importantes para una estructura que tiene como sustento la dependencia y no la autonomía, y que requiere la seguridad como estrategia de gobierno. Una seguridad dada por la llamada “integración”, que es concebida por relaciones formales, especialmente las de trabajo, preferencialmente de empleo formal, como medio para sentirse protegido, sin percibirse vendido a un control que se distancia cada vez más de la idea de libertad. Como afirma Robert Castel, es el empleo protegido que produce “la seguridad vinculada con el trabajo y no solamente con la propiedad, con el patrimonio” (1977:166). En un sistema basado en la explotación de las fuerzas productivas, protección y regulación de la vida componen

el concepto de trabajo formal, privilegiando el trabajo protegido por la ley: el trabajo regulado.

En este contexto se dan las relaciones políticas que proponen el Estado de bienestar (*Welfare State*) a mediados del siglo XX, con el fin de la Segunda Guerra Mundial, y la seguridad social (*social security*) como expresión de la protección que ofrece un sistema económico construido con la explotación del trabajo. Sônia Draibe señala que el Estado de bienestar es algo más que un mero producto de la democracia de masas:

Se constituye por la transformación fundamental del propio Estado, de su estructura, de sus funciones y de su seguridad externa, de la libertad económica interna y de la igualdad que frente a la ley son progresivamente sustituidas por una nueva razón de ser: la distribución de servicios sociales [...] y las transferencias en dinero (1989:9).

El *Welfare State* tiene una dimensión política diferente, pues entiende que éste constituye lo que Werneck Vianna expresa como:

[...] patrón de financiamiento público de la economía capitalista [...] sintetizado en la sistematización de una esfera pública en donde, a partir de reglas universales y pactadas, el fondo público en sus diversas formas pasó a ser el presupuesto del financiamiento de la acumulación del capital [...] y de la reproducción de la fuerza de trabajo (1995:9).

Como apunta Werneck Vianna en el citado texto, el capital nacional en Brasil dependió de la intervención pública para su consolidación. En esta realidad es polémico el debate en relación con conceptos como “transferencia de dinero”, “distribución”, etcétera, que sugieren un desprendimiento de los capitalistas de recursos “propios” a favor de la clase trabajadora. Con todas las diferencias existentes en el análisis de tal relación, Werneck Vianna señala que, de manera general, estos conceptos se refieren a la “sociedad que se solidariza con el individuo cuando el mercado lo coloca en dificultades”. En esa medida, concluye la autora, el riesgo de la miseria “deja de ser problema meramente individual [...] y pasa a constituir una responsabilidad social, pública” (1995:1). A partir de tales consideraciones, cabe un análisis cuidadoso de las condiciones de protección en Brasil, pues tratándose de un sistema capitalista, en el que el desempleo no es una casualidad, sino una forma a partir de la cual éste se estructuró, la “protección” en el sentido de la “integración” implica prácticas concretas y limitadas frente al discurso oficial. Seguridad social, en palabras de Castel (1977:167) es “[...] la posibilidad de controlar el futuro porque el presente es estable”. Sin embargo, en el caso de muchos pueblos, entre éstos el brasileño, el presente no es estable.

Huelga decir que la capacidad de integración al sistema productivo es limitada. Así, las políticas de protección sólo se abocan a contornear algunas situaciones límites, sin la menor pretensión de revertir el cuadro estructural que produjo la segregación. La expansión de la protección pública acontece en la medida en que las situaciones de desappropriación, desempleo, hambre, de pobreza general, originadas por procesos de industrialización capitalista se generalizan, repercutiendo en la capacidad de soporte de las redes primarias de solidaridad, como la familia y la comunidad.

América Latina tiene una historia muy diferente de la europea. Según Marshall (1967) –autor clásico de la teoría sobre la ciudadanía– el bien público es una condición para la consolidación de la ciudadanía. Por lo tanto, no es un decreto de ciudadanía que establece las bases para la consolidación del Estado burgués, sino la consolidación del espacio público que produce la relación ciudadana. El autor es claro cuando reconoce el Estado en cuanto soporte político necesario al buen desempeño de la esfera pública y no como la esfera constituyente de ésta. En ese sentido, para Marshall, la ciudadanía no es un producto del Estado de bienestar, al contrario, la relación ciudadana, una relación burguesa sostenida en el marco jurídico fundamental a las formas de explotación capitalista, es una condición para la estructuración del Estado de bienestar social. En esa medida, la protección se da por medio del concepto de ciudadanía.

La relación sujeto-ciudadano remonta a la condición de “inclusión”, precisamente porque ésta no es natural, sino un proceso histórico de encuadramiento al orden instituido, que supone cierta base material y de organización social del sistema que define al ciudadano. No obstante, las prácticas de protección parten de la premisa jurídica según la cual “todos son iguales frente a la ley”, lo que significa que, en vez de abordar las tensiones que definen la condición de ciudadanía (y sin la cual no existen “derechos universales” garantizados) son abordadas como casos puntuales, limitando cualquier perspectiva más allá de las condiciones de las que se parte. Por ello, cuando las políticas se autodenominan de “reintegración social”, parten del supuesto de que en algún momento todos tienen condiciones iguales para participar de la estructura económica que regula la seguridad social y que han de retornar a integrarla. El uso de categorías universales naturaliza las relaciones sociales sin considerar las condiciones históricas de su emergencia. Entre tanto, tal premisa es nítidamente falsa, a juzgar por las experiencias de los equipamientos sociales que prestan servicios de protección al niño y al adolescente en Brasil –y en América Latina de manera general. En la medida en que objetivamente las condiciones materiales no se transforman, las políticas de protección propuestas por los gobiernos brasileños, incapacitadas de integrar a los jóvenes o a sus familias a un mercado de trabajo excluyente, cuando operan, lo hacen

con prácticas de control disciplinario y no responden a las promesas de transformación de las condiciones de vida.

Para ser “protegido” o “integrado” la noción de integración antecede a la condición de necesidad. La “protección” apenas opera institucionalmente tanto en los sectores productivos, como en los establecimientos de protección. Es una condición estar integrado para que el sistema opere y dé asistencia, pero la integración no garantiza transformación, antes, opera por medio de la contención, para que la estructura política y económica sea menos perjudicada. La protección sirve para garantizar condiciones de ciudadanía, entendida ésta de forma consumista, adhiriendo a un mercado capitalista. Con esta lógica la niñez es un sujeto de protección, en la medida en que requiere de soportes para tener la condición ciudadana que Brasil le confiere con la ley federal –Estatuto del Niño y del Adolescente. De ahí que el discurso de la “reintegración social” siempre está asociado con equipamientos sociales que, inviables para dar condiciones de independencia, son producidos para controlar a los llamados excluidos, desordenados, perezosos, convirtiéndolos en dependientes de una estructura de coerción y contención.

La protección, en el caso de los adultos, está localizada en las políticas de seguridad social. En el caso de los niños y adolescentes funciona con base en el concepto de tutela. Ambas (la seguridad social y la tutela) son definidas en la ley, cuyo nivel de abstracción se distancia de la concreción de las prácticas cotidianas. En Brasil, la distancia entre la formulación política y la realidad es abismal. La administración de la política de protección social acompaña la forma autoritaria de los gobiernos y, lejos de aproximarse a los sectores que la demandan, hacen uso político de su realización.

Así, independientemente de los principios legales específicos, la protección social fue derivada hacia sectores económicos y políticos rentables, de tal forma que los sectores emergentes tienen más accesos a los espacios, dejando a los sectores más pauperizados cada vez más excluidos de los mismos.

Werneck Vianna señala que, en la medida en que el mercado se encarga de la oferta de la protección, el único recurso para reivindicar un servicio es el negociar acuerdos junto con las élites; una forma política corporativa, que cada vez más inviabiliza la penetración colectiva, comunitaria, en los espacios de protección social. En vez de discutir esta área democráticamente, se buscan alianzas y acuerdos con intereses privados que garanticen individualmente el acceso a los equipamientos sociales. La política de protección social ha sido una de las formas de fragmentar el debate. Crea sistemas localizados en función de alianzas puntuales, tornando los servicios poco eficientes, desinteresados en los usuarios, además de extremadamente onerosos. En palabras de la autora, se puede decir que “el *lobby* como forma de hacer política impide la ampliación de la protección social, en la medida en que cohibe coligaciones amplias y duraderas” (1995:6). Así, La protección institucionalizada es un proceso de producción y preservación de la pobreza.

## LA PRODUCCIÓN DEL SUJETO DE LA PROTECCIÓN

Un concepto que está en el debate sobre protección es el de exclusión. Robert Castel advierte respecto de su uso indiscriminado, atribuyéndole tantas relaciones de forma mecánica, que éstas acaban siendo naturalizadas, pensadas como si tuviesen una lógica única e inevitable. De ese modo, cuando el término se usa en el sentido de una ausencia, dice Castel, “se oculta la necesidad de analizar positivamente en qué consiste la ausencia: los rasgos constitutivos esenciales de las situaciones de ‘exclusión’ no se encuentran en las situaciones en sí mismas” (1977:15). Su análisis nos convoca a desnaturalizar la condición de excluido, circunscribiéndola a una proceso de producción tanto del llamado excluido, cuanto de las prácticas que le dan soporte como las de protección.

Exclusión no es apenas la incapacidad de acceso a cierta posición, indica también la no pertenencia a ciertos modelos hegemónicos. Tanto la condición de consumidor como estar fuera de ciertos parámetros morales llevan a definir una condición de exclusión. Como bastamente presentan los discursos del área social, hay una centralidad en la condición de exclusión, tornando ésta una cuestión social de relevo. No obstante, por no ser una condición natural, sino fruto de un proceso histórico y, por lo tanto, una relación concreta, es importante problematizar las relaciones que la construyen como objeto de estudio y de intervención cotidiana. Un objeto que no sólo afirma una condición, sino que produce un difuso límite que se presenta como un temerario abismo entre el incluido y el excluido. De hecho, en una perspectiva histórica se puede decir que, siendo una sociedad sostenida en la explotación, la sociedad burguesa brasileña incluye, virtualmente, a todos los ciudadanos. Todos, definidos jurídicamente, están contenidos en el cerco del Estado y son su blanco –así como de sus reglamentaciones– estén en donde estén.

Paradójicamente, aun cuando el Estado regule el acceso a los modelos de inclusión, al dar protección lo hace planteando a la situación de exclusión como excepcional, irregular e individual, como si no fuera una condición construida por un orden político cohesionado. No es cuestionada, tampoco, la producción de demanda por protección: ¿quién es el sujeto de la protección?, ¿cuál es la forma de ejercerla?, ¿en qué momento y bajo qué condiciones iniciarla y en cuáles abandonarla? Antes de pensar en su rigor técnico, el sentido de la práctica de proteger está puesto en cuestión. Como dicen Nascimento y Dávila: “[...] entender hoy lo que es estar o no protegido, cuestión social, implica entender los hechos históricos de la construcción social” (2000:252).

En la medida en que es atribuida a la “protección” la “misión” de atender a los excluidos, su objeto trasciende a los sentenciados como tales, para preocuparse también o a veces hasta más incisivamente, con los virtualmente excluidos, convirtiendo a

todos en posibles sujetos de protección. La acción de la protección, sin embargo, no se caracteriza por el análisis y abordaje de procesos que generan la realidad. La estructura política brasileña se plantea de forma fragmentada en relación con el área social, pues su interés mayor se centra en los intereses del capital, entrando en escena cuando ofrece algún tipo de soporte para su lógica bárbara. De esta forma, la práctica de protección social adopta la individualización y la culpabilización como instrumentos, lo que explica el maltrato característico en los servicios para los pobres cooptados por las redes de atención.

Considerar a la exclusión como una ruptura, como una irregularidad en la estructura social, implicaría la concepción de un sistema sin desigualdades, sin explotación, incoherente con la estructura política de Brasil. Las prácticas de protección no se ubican en momentos de desequilibrio. Son relaciones cohesionadas, históricas, constituyentes de proyectos concretos. Castel destaca el sentido reparador de la acción social, ejercida por medio de una intervención especializada para “mejorar” o “cuidar” alguna incapacidad personal-familiar. Como propone el autor, el análisis de las intervenciones en nombre de la protección construye una base para entender los procesos de producción del sujeto de la protección, desplazándose de las historias particulares hacia una historia que produce un sujeto necesitado de control. Tal análisis, sin duda, implica circunscribir a la intervención a las condiciones sociales en que suceden y no a las personas en cuestión.

En una perspectiva miope, la lucha contra la exclusión es planteada como centro de las políticas sociales, reduciendo la cuestión social a una mirada sobre los definidos como necesitados de protección. Los efectos de las prácticas son abordados técnicamente, despreciando los procesos productores de relaciones de desigualdad, que exigen una mirada política institucional. Una ruptura es propuesta con los movimientos sociales contra la dictadura civil militar de 1964-1985, propuesta centrada en la participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas, interviniendo en la construcción de la llamada Constitución Federal Ciudadana, aprobada en 1988, con la apertura democrática que instala el periodo de la “Nueva República” en Brasil.

#### **HORIZONTES DEMOCRÁTICOS PARA LA PROTECCIÓN A LA NIÑEZ EN BRASIL**

En el contexto de la construcción de la Constitución Federal Brasileña de 1988, en 1986 se instala una Comisión de Apoyo a la Reestructuración de la Asistencia Social que define los siguientes como principales problemas del área social: clientelismo, asistencialismo, insuficiencia de recursos, fragmentación institucional, superposición

de acciones, centralización financiera y político-administrativa, y baja calidad de la atención. Frente a tal diagnóstico, las sugerencias del equipo fueron: abandono del clientelismo; sustitución del asistencialismo por la asistencia social, basada en la garantía de condiciones mínimas para el ejercicio pleno de la ciudadanía; prioridad de atención a los grupos socialmente más frágiles (niños, personas de “más edad” y minusválidos); descentralización político-administrativa por medio de la municipalización de los servicios; participación de la sociedad en la definición y gestión de las políticas y reestructuración del financiamiento y, por último, creación de un fondo permanente (MPAS, 1986). Todos estos elementos fueron entendidos como condiciones para la inserción de los que tradicionalmente estaban fuera de las políticas de protección social, aproximándolos a la noción de “mínimos sociales”, invirtiendo en el modelo institucional-redistributivo de base universalista y en la participación de la población en la organización de las políticas.

Se diseña una reformulación del Estado de bienestar social, a partir de nuevas bases en el campo de las políticas sociales. Las nuevas referencias reconocen en la concepción de tutela que prevalece en la historia de la asistencia social en Brasil, el asistencialismo, la manipulación, el clientelismo. A diferencia de esa perspectiva tradicional, los movimientos sociales reivindicativos presentan concepciones de derecho social, a partir de la discusión de ciudadanía, sin, problematizar el propio concepto de ciudadanía, que tiene su referencia en la lógica jurídico burguesa. Son concepciones basadas en principios tales como la descentralización, con la vertiente de la municipalización; la integración de los servicios frente a una clientela definida; la participación popular en los procesos de decisión; la puesta en marcha y el control de los programas sociales y una concepción alternativa para producir, organizar y distribuir bienes y servicios sociales (Draibe, 1989:28). Principios que conciben una capacidad constante de movilización popular que no sólo no se verifica después de la promulgación de la Constitución, sino que se ve confrontada con el orden neoliberal que se establece mundialmente en un proceso de privatización generalizado, acaparando los servicios para pobres (el ejemplo mayor son las prisiones), y todos los espacios tradicionalmente vistos como de bajo o ningún rédito.

La prestación de servicios que componen la política de protección es percibida como fuente no sólo de control de la población, sino directamente de las ganancias, consolidando un mercado asistencialista al que las políticas públicas se entregan. Con este modelo de gestión de la política pública, la noción de inclusión redundará más en los límites del control social que en un espíritu igualitario o, siquiera, de compensación. El concepto de protección permanece circunscrito a una relación de incapacidad, de dependencia, de sumisión. Apenas los incapaces por proveer su “ciudadanía”

son considerados clientes de las redes del servicio público. Los niños son abordados juzgando a sus familias de incapaces, por no proveer los recursos necesarios frente a las demandas morales y mercadológicas, justificando un fuerte incentivo nacional e internacional a la adopción. Brasil, en la década de 1990 e inicio del siglo XXI, exportaba niños como política de combate a la pobreza.

La política neoliberal de erradicación de los espacios públicos elimina a la mayoría de los proyectos tradicionales de protección, sin proponer nuevos, permaneciendo apenas algunos urgentes, que actúan a partir de ciertas situaciones de pobreza. Persiste, por lo tanto, en las prácticas públicas, una concepción de ciudadanía establecida por el consumo, por oposición a lo que se propone en la Constitución Federal de 1988 y a lo que Reis llama de ciudadanía real. Según este autor:

[...] ciudadanía real es, en principio, aquella condición en que los miembros de la colectividad se afirman por sí mismos –pero la necesidad de lidiar con el caso de los que no pueden afirmarse por sí mismos lleva a que la noción sea reformulada para incluir, con disgusto, un inevitable ingrediente paternalista, que sería inherente a la propia idea de “protección social” y a la dimensión social, como tal, de la ciudadanía (1989:184).

Tal es el caso de la justicia de la infancia y de la juventud, en la que prevalece de forma ejemplar el autoritarismo, inviabilizando, incluso, la participación democrática tanto de los equipos de profesionales como de los usuarios. El autoritarismo que en el área social tiene su rasgo más sobresaliente en el paternalismo y en la criminalización de los que son llamados a usar los servicios de la protección institucionalizada.

En el área de la niñez y de la adolescencia las líneas nacionales para la asistencia y la garantía de derechos se concretaron en la Ley 8069/1990, el Estatuto del Niño y del Adolescente, en el que prevalecen los principios de descentralización, participación y garantía de derechos. Sin embargo, estos principios sólo prevalecerán, más allá del discurso formal, en la medida en que el gobierno tenga la preocupación política y los recursos para producir acciones concretas o que el movimiento social se apropie de los espacios con prácticas democráticas y transformadoras. Pero como acertadamente dice Almeida en relación con las propuestas de transformación del área social:

[...] la fragilidad de las tendencias reformadoras redujo el alcance y el impacto del impulso racionalizador y modernizador. Faltó en este caso una élite profesional capaz de nuclear y dar rumbo a una coalición mecanicista y que aliase concepción clara del nuevo modelo asistencial con experiencia de gestión pública y fuerte penetración en los centros de decisión de la política asistencial en el [Poder] Ejecutivo (1995:90).

Análisis que presenta grandes retos. Lejos de menospreciar a la potencialidad de una ley, obliga a entenderla como una construcción política que requiere acciones dirigidas a hacerla salir del papel. En el presente caso, sólo un movimiento reivindicativo, distante de las tradiciones caritativas y filantrópicas podría traer nuevos aires.

Empero, nuevos discursos con viejas prácticas es lo que se presenció en el Brasil de la década de 1990. Las propuestas formuladas a partir de la Constitución Federal de 1988 para el área social son la expresión de un debate centrado, entre otros, en la relación de protección social. No se trata de concepciones homogéneas ni consensuales. Las concepciones son varias, divergentes y la ejecución de las propuestas implica pensar tanto las prácticas cotidianas, como la producción de otras perspectivas que levanten nuevas dudas. Intervenir en viejas formas implica producir rupturas a partir de las discontinuidades que emergen en el hacer diario de la asistencia y de la lucha por derechos. Observar las prácticas históricas y a partir de éstas construir nuevos espacios es un desafío que el Estatuto del Niño y del Adolescente plantea aún hoy, frente a la relación de protección a la niñez pautada en la tutela.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almeida, Maria Hermínia Tavares de (1995). "Federalismo e políticas sociais", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, año 10, núm. 28, junio, São Paulo, pp. 88-108.
- Ariès, Philippe (1981). *História social da criança e da família*. Río de Janeiro: Zahar Editores.
- Castel, Robert (1977). "As transformações da questão social", en Belfiore-Wanderley, Mariangela *et al.* (org.), *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC.
- Donzelot, Jacques (1980). *A polícia das famílias*. Río de Janeiro: Edições Graal.
- Draibe, Sônia Maria (1989). "As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas", en *IPEA, para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, vol. 4.
- Foucault, Michel (1982). "A governamentalidade", en ((Microfísica do Poder)). Río de Janeiro: Graal.
- (s/f). *Saber y verdad*. Madrid: La Piqueta.
- MPAS (1986). *Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social* (portaria No. 3.764/86).
- Nascimento, Maria Lívia e Dávila, Jorge (2000). "Proteção à Infância: por uma pesquisa histórica", *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, año 5, núms. 9 y 10, pp. 249-259.
- Reis, Fábio Wanderley (1989). "Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil", en *IPEA, para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, vol. 4.

- Santos, Wanderley Guilherme dos (1988). “Gênese e apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional Latino-Americana”, *Novos Estudos*, núm. 20. São Paulo: Cebrap.
- Marshall, Thomas Humphrey (1967). *Cidadania, Classe Social e “Status”*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Werneck Vianna, Maria Lúcia (1995). *Articulação de interesses, estratégias de bem-estar e políticas públicas: a americanização [perversa] da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ.





