Politicas Sociales y Pobreza en el Brasil en la Decada Perdida Desigualdades y Alternativas Ciudadanas

PEDRO ROBERTO JACOBI

Cadernos CEDEC nº 36 São Paulo, 1994

Resumen

Este artículo analiza la crisis y el impacto de la política social brasileña durante la última década. El análisis se centra en la expansión de la pobreza y en las alternativas originadas de la Sociedad Civil para la resolución de los serios problemas que afectan a gran parte de la población brasileña.

Introducción

El cuadro que se presenta en Brasil al analizar las políticas sociales frente al problema de la pobreza en la última década refleja una situación dramática marcada por su constante declinio .

El año de 1994 se inicia con la población pobre en una situación de mayor desprotección una vez que las políticas sociales destinadas a los sectores sociales más pobres han sido practicamente paralizadas o se diluyeron, como es el caso principalmente de los programas destinados a disminuir los impactos sociales de la crisis que ya perdura más de una década, sumando perversamente inflación y estagnación y que sólo en 1993 rompe con este círculo vicioso, con una retomada del crecimiento económico del orden de 4,9%.

Los datos sobre pobreza y desigualdad en el Brasil actual revelan un dramático cuadro. La proporción de brasileros viviendo en estado de pobreza representa aproximadamente 30% de su población.

En este contexto de crisis y acentuación de las desigualdades la Sociedad Civil presenta alternativas y se mobiliza en una escala nunca antes vista para enfrentar el problema del hambre y de la miseria consiguiendo mobilizar consciencias, provocar acciones solidarias y motivar la elaboración de propuestas alternativas.

Estas cuestiones emergentes presentan un Brasil que busca articulaciones complementares con el Estado y refuerza el papel de ciudadanía activa para generar alternativas al cada vez más visible apartheid social.

La indignación ética frente a la brutal negación de los derechos y su transformación en un acto político son una referencia fundamental desde el inicio de la década del 90.

I - El contexto socio - demográfico brasileño

La década del 80 marca um período caracterizado por una profundización del cuadro de pobreza en el Brasil, principalmente en lo que se refiere a la insuficiencia de los ingresos y su impacto en las condiciones de vida de una parte significativa de la población.

Inicialmente será detallado el comportamiento demográfico predominante en la década. Un primer aspecto a destacar es que ocurre 1) - un constante declinio en la tasa anual de crecimiento demográfico de 2,5% en la década precedente para 2,3% con una reducción de la fecundidad principalmente en los sectores sociales más pobres, 2) - una reducción del tamaño medio de la familia principalmente en las familias más carentes especialmente en áreas urbanas y 3) - una reducción en la tasa de urbanización. (1)

Este proceso de transición demográfica donde la reducción de la tasa de fecundidad que ocurre simultaneamente a una década marcada por la crisis y la inestabilidad provoca una situación que puede ser considerada un tanto paradojal. La disminuición de la presión demográfica atenuó una reducción de los indicadores sociales, lo que sería previsible en virtud del largo período recesivo y del declinio de la actividad económica.

El análisis de los indicadores sociales de la década exige un exámen de los factores socio-territoriales en cuanto determinantes de la situación de pobreza y exclusión. En este sentido los más afectados son los habitantes del Nordeste, Norte y Centro - Oeste del país, principalmente cuanto al nivel de apropiación de los servicios básicos.

Datos del fin de la década de 80 demuestran que a pesar del declinio e inoperancia de las políticas sociales hubo un

incremento de algunos indicadores que por tener un carácter social son de responsabilidad exclusiva o prioritaria como saneamiento básico, salud y educación. Ocurrió una reducción de la tasa de analfabetismo de la población mayor de quince años, aumentó la proporción de personas com más de cuatro años de estudio tanto en las zonas urbanas como en las rurales, disminuyó la tasa de mortalidad infantil, aumentó el número de domicilios con acceso a servicios de agua y desague, aumentando así la esperanza de vida (cuadros 1 y 2). Entretanto es importante destacar que no disminuyeron substancialmente ni las diferencias regionales ni las desigualdades entre el contexto urbano y rural. Los niveles más elevados de carencia están concentrados en las ciudades de menor tamaño y en las áreas rurales de las regiones menos desarrolladas. A título de información la participación de domicilios considerados inadecuados disminuyó de 10,9% para 7,5%, la participación de domicilios con alta densidad cayó de 16,3% para 11,8% y la proporción de individuos viviendo en domicilios con canalización interna de agua pasó de 58% para 71%. (2)

Debe ser enfatizado, entretanto, la importancia de las demandas populares organizadas dentro del contexto de fuerte mobilización política que caracteriza toda la década del 80, principalmente en las regiones metropolitanas y en ciudades del Sur y Sudeste del país. Los datos del Censo de 91 demuestran la permanencia de profundas desigualdades regionales, inclusive dentro de los sectores sociales de bajo nivel de ingresos y principalmente en el confronto urbano-rural.

II - Las Políticas Sociales en la década perdida

Desde los años 80 están ocurriendo profundos cambios en la sociedad brasilera. Los programas de estabilización generaron

(2) IPEA, 1991.

una década de recesión también denominada de década perdida con elevados costos sociales y potencializando un incremento del nivel de concentración de ingresos. La economía nacional creció apenas 17% entre 1980-1991, siendo que cada brasilero fue convirtiéndose, en promedio, 0,5% más pobre a cada año que pasaba.

La inestabilidad económica es la marca de la década, así como el aumento del dinamismo político, la consolidación de un proceso de democratización y la creciente expansión del nivel de mobilización y de organización de grupos de presión y demandas populares.

La década del 80 estigmatiza a una parte cada vez mayor de los pobres brasileros. Los efectos de la parálisis de la acción estatal y el impacto recesivo de los diferentes planos de estabilización tienen un impacto sobre las condiciones de vida principalmente de los sectores más desfavorecidos.

El crecimiento del empleo fue muy bajo, aproximadamente 1,3% al año y ésto genera un aumento considerable del contingente del mercado informal de trabajo sujeto a las oscilaciones de la economía. La pérdida del valor de los salarios aumenta el empobrecimiento y el nivel de exclusión social. El ingreso per capita disminuye 5,6% en comparación a 1980 y la pirámide de desigualdad se acentúa. Tomando como base el salario mínimo que actualmente gira en torno de 70 dólares se presenta el siguiente cuadro: 53% de los brasileros que trabajan reciben hasta dos salarios mínimos; 27% entre dos y veinte salarios mínimos, 3% más de 20 salarios mínimos, siendo que 20% no tienen ingreso declarado.

La mayor parte de la población es urbana, representando 75% y habitando en su mayoría en regiones metropolitanas profundamente afectadas por la degradación de la acción estatal en la resolución de los problemas cotidianos básicos - salud, habitación, saneamiento básico, educación, nutrición.

El aspecto contradictorio de la aceleración de la deterioración de las condiciones de vida ocurre

concomitantemente al inicio del proceso de democratización y de la promesa de reformas sociales. Ésto genera una situación paradojal de incompatibilidad entre democracia política y democracia social.

La crisis económica expone al déficit social y una creciente pérdida de centralidad de la política social que alcanza su culminación en los años Collor entre 90 y 92 con la radical y proposital desarticulación y paralización de los programas focalizados en los sectores más pobres de la población.

Posteriormente a la Constitución de 1988 cuya marca es la consagración de nuevos derechos sociales dentro de una concepción institucional - redistributiva a partir de la definición de algunos principios norteadores y de organización de las políticas sociales, representando algunos adelantos en el campo de la protección social, de la salud y de las obligaciones del Estado en el campo de la educación enfatizando la eliminación del analfabetismo y la universalización de la enseñanza básica, el reconocimiento de la participación de los trabajadores en los fondos sociales y en la gestión democrática del conjunto de las políticas sociales.

La Constitución de 1988 también introdujo una descentralización fiscal a través de una ampliación en los porcentajes de transferencia de recursos federales a los Estados y Municipios dentro de una concepción de descentralización de los servicios y acciones en las áreas de salud, bienestar social, educación básica y desarrollo urbano.

Entretanto la crisis económica, las vicisitudes del proceso político de transición - principalmente la difícil superación de la fragmentación institucional y la permanencia de los intereses privatistas y clientelísticos - y las transformaciones en el campo de las orientaciones político - ideológicas han impedido un efectivo programa de reformas, que permanecieron en el nivel de la retórica.

Poco se avanzó en la década cuanto a las cuestiones de financiamiento y gestión de las políticas sociales con excepción de algunas acciones tendientes a la descentralización y municipalización con resultados contradictorios. Además, la intensificación del ideario neoliberal con base en la concepción del "Estado Mínimo" representa una profundización de los problemas de escasez de recursos. Este cuadro se acentúa en el gobierno Collor que representó una reversión de las conquistas constitucionales introduciendo en la gestión de las políticas sociales los principios de focalización y selectividad, características básicas del neoliberalismo. El resultado es una caída vertiginosa de los gastos con educación básica y un aumento de los gastos con políticas orientadas por una concepción asistencialista. Ocurre un retorno del uso de la política social como moneda de canje, en el clientelismo político y regional - práctica que había sido eliminada con la introducción de mecanismos automáticos de transferencia de recursos para Estados y Municipios, habiendo obtenido un carácter universalizante -.

El gasto social disminuye de forma vertiginosa en el gobierno Collor, 30,7% en los gastos con salud, 49,3% en los de educación, 47,3% en los de alimentación y nutrición. Ocurre una verdadera operación de desmonte en el área social que se concretiza con la dilapidación de los servicios públicos principalmente en las áreas de salud y educación a través del control de las transferencias, reducción de los recursos y otras perversas formas de aumentar la desestructuración de parte significante de la máquina estatal y la deterioración de los servicios destinados a la población más carente.

Agrégrese a ésto un elevado dosaje de corrupción y fraudes que están siendo investigados después del "impeachment" de Collor en diciembre de 1992.

III - Combate al Hambre: El reto de la ciudadanía

Al inicio de 1993 Brasil fue nuevamente estremecido por los dramáticos datos acerca del problema del hambre. No se trata de un tema novedoso ya que había sido diagnosticado, analizado, cuantificado, denunciado y propuesto desde la década del 30 por el médico pernambucano Josué de Castro, autor de Geografía del Hambre, publicado en 1946 en la formulación de una política nacional de nutrición.

Los datos publicados por el Instituto de Investigación Aplicada del Ministerio de Planificación son indicativos del fracaso de las políticas sociales en Brasil. Se estima que 32 millones de individuos se enfrentan diariamente con el problema del hambre. Son nueve millones de familias cuyo ingreso mensual les garantiza en la mejor de las hipótesis apenas la compra de una canasta básica de alimentos capaz de satisfacer sus necesidades nutricionales. Mitad de los brasileros cuyo ingreso no les permite siquiera el acceso a una cantidad adecuada de alimentos se localiza en las ciudades, siendo que existe cerca de 7,2 millones de indigentes en el Nordeste del país. Otra parte significativa de miserables urbanos vive en las regiones metropolitanas, representando 4,5 millones de personas o aproximadamente 30% del total de indigentes que viven en las ciudades brasileñas (3). Existe un equilibrio cuanto al total de individuos indigentes entre las áreas urbana y rural, entretanto es el Nordeste donde se concentra el mayor número, tanto a nivel urbano cuanto rural.

La concentración de más de 10 millones de individuos indigentes en las áreas rurales dan una dimensión de la gravedad del problema representando 55% del total de personas y 63% del total de indigentes que viven en áreas rurales.

Outro dato que muestra la dramaticidad de la situación del Nordeste es que allí se localizan 75% de los niños desnutridos

menores de seis años, como resultado del fracaso de los programas de apoyo alimentar.

La gravedad del problema del hambre se acentúa en el Nordeste donde al crónico problema de la sequía se suman los efectos de la recesión económica, del desempleo y de la inflación.

El cuadro social nordestino es dramático: mientras el total de miserables representa 30% de la población urbana, apenas representan 10% en el Sudeste, donde se localizan las dos mayores metrópolis brasileñas, São Paulo y Rio de Janeiro que juntas abrigan 23 millones de individuos.

La desnutrición afecta a 22% de los niños nordestinos menores de cinco meses y cinco millones de niños menores de cinco años son desnutridos, lo que representa 31% del total de niños en esta edad.

El resultado de la grave crisis del área social provoca un agravamiento de la condición de pobreza y una deterioración constante en la distribución de ingresos. En cuanto los 10% más ricos acumulaban 45% del ingreso en 1981, en 1989 concentran 52%. Por otro lado, los 50% más pobres reducen su parte de 14,6% de 1981 para 11,2% en 1989. Así, mientras que en 1981 había 54,5 millones de individuos (24%) abajo de la línea de pobreza en 1989 este número alcanza 56,6 millones (39%).

Los más afectados por la pobreza son los jóvenes y adolescentes hasta 17 años, siendo que en 1989 50,5% de ellos eran miembros de familias con ingreso inferior a medio salario mínimo.

En Brasil 25% de la producción agrícola, representando 23,8 millones de toneladas, se pierde sea en silos, en el transporte o en el proceso de distribución. Según cálculos oficiales, Brasil que pasa hambre, se da el lujo de deperdiciar 5,4 mil millones de dólares, lo que corresponde a 1,3% del PIB y que representa cantidad suficiente para abastecer con una canasta

nutricionales, a los 9,2 millones de familias sin recursos en el país, durante dos años (4) .

Este desperdicio ocurre principalmente por causa de la impunidad de los propietarios de silos y la omisión del propio gobierno en el control de las irregularidades que existen en el proceso de intermediación.

Brasil produjo en los últimos siete años un promedio de 59 millones de toneladas de granos y la disponibilidad interna de estos productos y de los demás alimentos tradicionalmente consumidos en el país es superior a las necesidades de calorías y proteínas de una población equivalente a la brasilera.

El problema del hambre en Brasil no se explica por la falta de alimentos, se localiza fundamentalmente en el hiato entre el poder adquisitivo de una gran parte de la población y el costo de adquisición de una cantidad de alimentos compatible con las necesidades alimentares de una familia dee trabajadores.

"El mapa del hambre" como acabó siendo conocido un documento oficial divulgado al inicio de 1993 muestra que existe una fuerte correlación entre nivel de ingreso y problemas de carencia alimentar, niños que están fuera de la escuela y que ejercen algun tipo de actividad productiva y familias desorganizadas. Por otro lado, permite observar que el problema no reside en la disponibilidad global de alimentos, pero principalmente en el desencuentro geográfico entre la existencia de productos y la localización de las familias más necesitadas. Prácticamente 90% de la producción agrícola se localiza en el Sur, Sudeste y parte del Centro - Oeste mientras que aproximadamente 60% de los hambrientos viven en el Norte y Nordeste.

La ecuación que precisa ser encontrada, es la de ofrecer alimentos más baratos, lo que significa transformaciones importantes en las políticas agrícola, agraria y de

---

(4) IPEA, 1993.

abastecimiento, pero también y principalmente, significa mejorar la distribución de ingresos.

Las metas gubernamentales en 1990 eran de atender 13 millones de niños con menos de siete años y 3,3 millones de gestantes en los programas federales de alimentación; entretanto, los resultados no alcanzaron siquiera 30% en relación a los niños y apenas 15% en relación a las gestantes. Esta situación es más crítica en el Nordeste, donde a pesar de concentrarse un mayor número de niños desnutridos, la acción gubernamental alcanzó apenas 25% del total.

IV - La Sociedad Civil presenta sus alternativas

Frente al cuadro de empobrecimiento existente en la sociedad brasileña, donde el salario mínimo real declinó de 40% entre 1980 y 1989 y entre miserables y pobres se estima que actualmente aproximadamente 45% de la población convive con carencias alimentares, después de la campaña del "impeachment" liderada por el Movimiento por la Ética en la Política, éste propone el tema del hambre como cuestión central de la agenda política nacional.

Este Movimiento es compuesto por entidades de la Sociedad Civil y organizaciones no governamentales que tuvieron el papel decisivo de reforzar el papel de la ética y de la ciudadanía y de mobilizar a todos los sectores de la sociedad para enfrentar la corrupción del gobierno Collor.

A partir de la constatación de que 32 millones de individuos pasan hambre, el Movimiento con cerca de 900 entidades inicia La Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida, partiendo del principio que democracia y miseria son incompatibles. Simultaneamente es presentada al gobierno la propuesta de un programa de seguridad

alimentar elaborado por el Gobierno Paralelo del Partido de los Trabajadores - PT (una articulación supra partidaria formada en 1990 a partir de una propuesta del PT de fiscalizar las acciones governamentales y proponer políticas alternativas) como una contribución del partido para la reducción del problema del hambre y de la subnutrición. El objetivo era transformar el tema del hambre en una cuestión política, buscando una gran mobilización de la sociedad obligándola a entrar en el debate sobre un tema que coloca al desnudo las contradicciones y gritantes desigualdades existentes en Brasil.

Esta propuesta de la Sociedad Civil motivó al presidente Itamar Franco, que recién asumía la presidencia después del impeachment de Collor, a incorporar el combate al hambre como prioridad de gobierno y solicita a su Ministerio la elaboración de un Plan de Combate al Hambre y a la Miseria y se crea así el Consejo de Seguridad Alimentar, presidido por un obispo progresista, Don Mauro Morelli y compuesto por miembros del gobierno (8 Ministros) y representantes de la Sociedad Civil, como un instrumento de articulación de este conjunto. El objetivo es subsidiar y articular acciones de la sociedad y del gobierno. Este Consejo es el órgano central de esta estructura organizacional al cual le cabe trazar las directrices de combate al hambre, concebir las estrategias apropiadas para su ejecución y mobilizar los recursos necesarios. El Consejo tiene una estructura oficial para estimular la acción de los ministerios.

Para la acción del gobierno y para la acción de la ciudadanía se propone un programa de combate al hambre y a la desnutrición de niños menos de 5 años, un programa de distribución emergencial de alimentos en las regiones afectadas por la sequía, la propuesta de iniciativas que permitan asegurar y garantizar recursos presupuestarios para la implementación de programas prioritarios, como es el caso de la merienda escolar, base fundamental de sustentación alimentar para gran parte de los niños brasileños y programas de asentamiento rural para los sin tierra.

El Plan de Combate al Hambre incorpora tanto programas de gran escala e impacto como es el caso de la merienda escolar que favorece a 30 millones de niños, como de iniciativas específicas. Este proceso se estructura a partir de diversas acciones incluídas a través de: 1 - la política económica, 2 - las políticas de creación de fuentes de empleo, 3 - políticas agrícolas y agrárias y 4 - programas de alimentación.

Tres grandes principios son norteadores de este proceso articulado - la solidaridad, el trabajo conjunto y la descentralización - representando una ruptura con las dinámicas convencionales caracterizadas por acciones sectoriales restringidas a los ministerios sociales, fuertemente contaminados por prácticas clientelísticas y corruptas.

Por otro lado el aspecto efectivamente innovador es la dimensión de la Acción de la Ciudadanía que fue creada por el sociólogo Herbert de Souza para recaudar alimentos y concientizar la sociedad para el problema del hambre, estimulando el debate en torno de nuevas estrategias de desarrollo que se adecuen mejor a un país con millones de hambrientos, desempleados y sin tierra.

El impacto del programa fue inesperado. A fines de 1993 se estimaba en casi 3.500 el número de comités organizados por los más diversos sectores de la sociedad - barrios, emprresas, iglesias, escuelas, etc - para recaudar alimentos y crear las más diversas soluciones como parte de la construcción de una responsabilidad frente al problema del hambre.

La campaña contra el hambre se transforma en un hecho político que obtiene receptividad en los medios de comunicación y amplia su radio de accón, se expande dentro de la coyuntura y obtiene un expresivo nivel de adhesión de la población. El movimiento asume una visibilidad pública imprevista, en un contexto marcado por permanentes denuncias de corrupción en el Ejecutivo y el Legislativo, proponiendo un cambio de comportamiento de la sociedad e del govierno en relación al problema del hambre y de la miseria. Inicia un cuestionamiento

ético de toda la sociedad y politiza la discusión de soluciones. Trátase de la primera iniciativa en la historia del país donde sectores de la población se disponen a participar de una campaña cuyas propuestas rescatan la solidaridad como acto humano y político y no se proponen ser apenas acciones emergenciales.

El Movimiento tiene por objetivo dar continuidad al Movimiento por la Ética que causó tanta repercusión y mobilizó la indignación nacional contra la corrupción en el poder.

La multiplicación de los "comités de la ciudadanía" en innúmeras ciudades, dentro de una perspectiva de valorizar acciones descentralizadas a través de articulaciones locales en municipios congregando sus actores relevantes, sin experiencia de participación previa, dan una dimensión del potencial de la solidaridad e afirmación de los derechos de ciudadanía. Este es un hecho políticamente nuevo y abre un campo de posibilidades.

El Movimiento se insiere dentro de la ola moralizadora, que en América Latina también generó cambios en Venezuela, y en el rescate de la ética que se amplia en la sociedad. Los ejemplos son abundantes: la prisión de defraudadorres de la Previsión Social, investigación de policiales sospechosos de corrupción y vinculación con delincuentes y traficantes, el juicio de diputados que utilizan ilícitamente sus atribuciones de miembros de la Comissão de Presupuesto del Congreso Nacional.

La experiencia del Movimiento de la Ciudadanía coloca en escena los excluídos del sistema y una nueva concepción para las políticas sociales que emerge de una articulación entre Estado y Sociedad Civil.

Esta dimensión innovadora abre un amplio camino para cambios que cuestionan el "modus operandi" y afirman los derechos de ciudadanía en la base de mobilización de la sociedad. El reconocimiento de la exclusión refuerza la importancia de los verdaderos beneficiarios de las políticas sociales transformándolos en actores políticos y sujetos de derechos y no de favores.

Por otro lado, la defensa de priorizar el combate al ha+mbre representa un reciclaje de los parámetros que definen las acciones de gobierno. La noción de complementaridad es un eje central de esta propuesta y redefine por lo menos conceptualmente las prácticas inminentemente asistencialistas, proponiendo la construcción de nuevos espacios de la esfera pública. Además, coloca un fuerte cuestionamiento ético sobre los objetivos de la política económica y estimula un debate sobre articulación entre políticas básicas y políticas de apoyo y suplementación dentro de una concepción descentralizada de decisión y acción a partir de la creación de nuevas arenas institucionales.

El modelo de acción formulado dentro de esta experiencia es innovador y desafiador una vez que busca garantizar la participación de la Sociedad Civil, estimular el envolvimiento del gobierno y reformular la estructura administrativa de gestión y ejecución de políticas públicas.(5)

Por otro lado, abre un vasto camino de experimentación para la construcción de un Estado democrático a partir del reconocimiento de una esfera pública más amplia, lo que significa la posibilidad de un Estado menos sujeto a la depredación de los intereses privados y más representativo de los intereses más plurales de la sociedad. Se trata de una forma de interacción con los espacios institucionales del Estado que abre una opción política nueva de redefinición de los elementos político - jurídicos que constituyen la ciudadanía.

---

(5) A fome como fato político. IBASE, 1993, mimeo.

V - Niños y Adolescentes - la sociedad asume su parte

Uno de los problemas que generan mayor preocupación y perplejidad es el de los niños de la calle. Esta cuestión ha adquirido una dimensión de notoriedad muy estrechamente vinculada con actos de violencia contra niños y menores. El cuadro de exclusión afecta a los más desprotegidos como resultado del nivel de permisividad, banalización de la vida con la impunidad ante las leyes, omisión, descontrol e ineficiencia del Estado con un desvío completo de las funciones públicas de protección y garantía de los derechos de ciudadanía.

Las políticas gubernamentales son marcadas por un carácter autoritario y paternalista baseadas en la punición y en el control y que aliados a la ausencia de políticas sociales consistentes, profundiza el aislamiento y las carencias, marginalizando aún más los niños y adolescentes de los sectores populares que deambulan por las calles de las grandes ciudades.

El resultado de esta situación es un creciente proceso de criminalización de niños y jóvenes los cuales son objeto de discriminación y estigmatización a través de los medios de comunicación.

Durante los años 80 existe un reconocimiento por parte de sectores de la sociedad que la presencia masiva de "niños de la calle" no puede ser ignorada. El tema asume una gran visibilidad y las explicaciones para esta presencia se centralizan en la necesidad que los niños pobres tienen de aportar recursos para el presupuesto familiar. El tema de las estrategias de sobrevivencia en edad cada vez más precoz se asocia al proceso de empobrecimiento del país (6) .

La cuestión de la violencia contra los niños y menores asume actualmente una dimensión y un efecto desagregador que se

---

(6) UNICEF / FLACSO - O trabalho na Rua - Crianças e Adolescentes no Brasil urbano dos anos 80. Ed. Cortez, São Paulo, 1992.

refleja en sua carácter estigmatizante y segregador, asociando analfabetismo y desempleo. Los más afectados por el cuadro de desempleo son los niños y adolescentes de familias pobres con entrada precoz en el mercado de trabajo para complementar el presupuesto familiar. Esta situación provoca una desestructuración en su actividad escolar, evasión, atraso en su historia escolar, en virtud de las dificultades económicas y la necesidad de trabajar, generalmente en el mercado informal. Datos de investigaciones realizadas en ciudades brasileñas muestran que a pesar de la insignificancia de los ingresos de los "niños de la calle" se trata de un complemento importante para las familias, contribuyendo con más de 25% del ingreso total de las familias.

La violencia en el cotidiano de los "niños de la calle" ha alcanzado niveles dramáticos, siendo responsable por 51% de la mortalidad de niños y adolescentes entre 10 y 14 años y de 66% de jóvenes entre 15 y 17 años.

El homicidio es la causa externa más frecuente de las muertes violentas. La acción de movimientos populares y comunitarios que denuncian la violación de derechos y las arbitrariedades contra los derechos de niños y adolescentes desprotegidos y excluídos ha sido un instrumento fundamental para el cuestionamiento de la impunidad y de la violencia del Estado. El ejemplo más relevante es el "Movimiento Nacional de Niños y Niñas de la Calle" que se ha ramificado por todo el país y que muestra la capacidad de articulación y organización de estos grupos de defensa de los derechos de la ciudadanía.

Desde el inicio de la década del 80 surge un nuevo fenómeno social para garantizar la protección, promoción y defensa de los derechos de niños y adolescentes.

Este movimiento social ganó gran visibilidad y acumuló fuerza política y a través de una amplia articulación con diversos sectores de la sociedad garantizó la aprobación en la Constitución Federal de 1988 del nuevo derecho de niños y

adolescentes a través del Estatuto del Niño y del Adolescente regulamentado en 1990.

Las alteraciones resultantes de la nueva legislación abarcan tres aspectos fundamentales de la política social de atención a la infancia y a la adolescencia: la definición de derechos, la redefinición de los deberes del Estado y de la Sociedad Civil y la reorganización de las atribuciones y competencias del poder público federal, estadual (provincial) y municipal en virtud de la municipalización de la atención.

Este reordenamiento jurídico institucional posibilitó un vigoroso movimiento de participación de la sociedad civil en la democratización del Estado brasileño en todo aquéllo que se refiere a la política para la infancia y la adolescencia. Son los Consejos de Derechos, espacios públicos institucionales, paritarios en su composición, formados por representantes electos de la Sociedad Civil con poder deliberativo en la formulación de políticas y en el control de las acciones en todos los niveles. Su ejemplificación son los Consejos Tutelares, atribuídos a cada Municipio con el rol de garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños y adolescentes que están asegurados por el Estatuto del Niño y del Adolescente. A pesar del empeño de sectores vivos de la Sociedad Civil su implantación en los municipios ha sido lenta en virtud de las dificultades de articulación político - institucional.

Estos procesos participativos se transformaron en espacios autónomos fundamentales de la sociedad civil, como es el caso del Forum Permanente de Organizaciones no Gobernamentales de Defensa de los Derechos de los Niños y Adolescentes, en la denuncia de actos de barbarie y arbitrariedades contra los "niños de la calle".

Los Foros de Defensa de los Derechos de los Niños y Adolescentes son articulaciones de entidades y de movimientos en diversos niveles (nacional, estadual y municipal). Representan la verdadera base de sustentación de los representantes de la Sociedad Civil y se constituyen en

contextos permanentes, autónomos y con una vinculación orgánica con los representantes no gubernamentales en los Consejos de Derechos.

Son espacios de debate en la elaboración de propuestas de políticas, acciones y programas, instancias de articulación de presión política en las negociaciones con el Ejecutivo y el Legislativo.

En este sentido, hubo avances, principalmente las mobilizaciones de la sociedad, colocando el tema en el orden del dia de los brasileños y el desarrollo por las ONG's de un proceso de formación permanente de profesionales para el ejercicio de una compleja tarea de orientación dentro de moldes democráticos y participativos.

Este proceso estimula un compromiso cada vez mayor de las ONG's y una participación activa en los consejos paritarios, con poder deliberativo, que son institucionalizados para la formulación de políticas y en el control de las acciones gubernamentales. Esto refleja un avance en la redefinición de las relaciones entre Estado y Sociedad, entre lo público y lo privado abriendo espacios para la negociación y el enfrentamiento dentro de una perspectiva de co-gestión de la cosa pública.

Por otro lado, una cultura elitista, clientelista y las prácticas autoritarias de gestión son límites reales a la implantación de las directrices establecidas por el Estatuto, principalmente en los Estados y Municipios donde no existen movimientos sociales organizados. La falta de definición política y de capacidad técnica en la implantación y formulación de las políticas sociales ha dificultado frecuentemente la definición de las políticas y de las acciones de los consejos.

Conclusión

En la década de 80 el Estado y la Sociedad Civil modifican sus formas de acción. El fortalecimiento de las ONG's que tienen una capacidad más amplia de hacer llegar los beneficios a los beneficiados se tornan contrapartes legítimas de un proceso interactivo esencial para la democratización de la sociedad. Los ejemplos destacados, en virtud de su actualidad e impacto en el cotidiano brasileño - el hambre y la violencia contra menores - demuestran que la incapacidad de respuesta de las políticas sociales tradicionales representan un factor de desagregación y exclusión de parte significativa de la sociedad brasileña.

El carácter regresivo del gasto social y sus efectos negativos de eficacia y efectividad, la presencia de intereses particularistas y la falta de control público generaron un padrón de política social que aumenta la precariedad y la vulnerabilidad de los sectores más pobres de la población.

El creciente nivel de organización y responsabilidad de la Sociedad Civil tanto en la defensa de los derechos de los niños y adolescentes denunciando los crímenes y sus responsables, como en la afirmación de los derechos de ciudadanía frente al problema del hambre demuestran que a pesar de las enormes contradicciones y el aguzamiento de las desigualdades está en lenta marcha un lento proceso de transformación de la cultura socio - institucional en Brasil que prioriza y propone el respeto a las leyes y a los derechos humanos.

Cuadro 1. Indicadores Demograficos y Sociales - Brasil

	1980	1991
% Poblacion Urbana	67,5	75,5
% Poblacion Rural	32,4	29,5
Tasa Crescim Anual	2,48	1,89
Tasa Natalidad	33,0	27,0
% Poblacion joven (0-19 años)	50,2	44,5
Tasa escolaridad (5-17 años)	70,6	78,0
Tasa escolaridad (5-17 años) hasta 1/2 S M	62,7	70,9

Fuente Censo Demografico 1980,1991, IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica - Brasil

Cuadro 2. Indicadores de Condiciones de Vida

Brasil,
Grandes Regiones y Unidades de la Federación

	Brasil (1)	Region Norte (1)	Region Nordeste	Region Sudeste	Region Sul	Region Centro-Oeste
% de analfabetos de10 años e mas	17,8	11,3	35,8	10,2	10,4	15,6
% de crianças de 7 a 14 años que no frecuentam escuela	15,5	11,6	22,8	10,9	13,1	14,4
% de crianças de 10 a 14 anos que trabajan	16,9	10,7	21,8	12,2	20,5	17,8
% de residentes em domicílios sin desague adecuado	46,1	49,0	73,8	25,0	44,7	66,2
% de residentes em domicílios sin abastecimiento de de agua adecuado	27,9	31,9	58,0	11,4	16,4	30,1
% de trabajadores sin documento de trabajo	41,2	47,6	58,8	33,9	33,0	52,3
% de pessoas c/ ingreso mensual familiar per capita de hasta 1/2 salário mínimo	28,9	22,5	53,7	16,5	21,8	23,3

Fuente IBGE - Diretoria de Pesquisas Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1990 - Brasil
(1) Não inclui a população rural da Região Norte