Globethics Repository



La Politización del Hambre [The Politicization of Hunger]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Jacobi,Pedro
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-09 00:46:08
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/220192

Nueva Sociedad Nro.131 Mayo-Junio 199 4 , pp. 106-117

La Politización del Hambre. Brasil tras la década perdida

Jacobi, Pedro

Pedro Jacobi: Sociólogo y economista brasileño. Profesor de la Universidad de Sao Paulo; investigador del Centro de Estudios de Cultura Contemporánea-CEDEC, San Pablo. Autor del libro Movimentos Sociais e Políticas Públicas, 1989 y 1993; coautor con Amelia Cohn de Saúde como Direito e como Serviço, 1991. Autor de diversos trabajos sobre descentralización, gobiernos locales y participación; medio ambiente y problemas urbanos; políticas públicas de educación y salud y participación popular.

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 en la sociedad civil para la resolución de los serios problemas que afectan a gran parte de la población brasileña.

Al analizar las políticas sociales frente a la pobreza en la última década en Brasil se presenta una situación dramática, caracterizada por su declinación constante. 1994 se ha iniciado con la población pobre en un estado de mayor desprotección, toda vez que las políticas sociales destinadas a estos sectores han sido prácticamente paralizadas o se diluyeron, como los programas dirigidos a reducir los impactos de la crisis que ya perdura más de una década, sumando perversamente inflación y estancamiento y que sólo en 1993 rompe con este círculo vicioso, con un crecimiento económico del orden de 4,9%. Los datos sobre pobreza y desigualdad en el Brasil actual revelan un dramático cuadro. La proporción de brasileños 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 moviliza con una intensidad nunca antes vista para enfrentar el problema del hambre y de la miseria, logrando una gran receptividad, generando acciones solidarias y motivando la elaboración de propuestas alternativas.

Estas cuestiones emergentes presentan un Brasil que busca articulaciones complementarias con el Estado y refuerza el papel activo de su ciudadanía 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 iniciativas políticas son una referencia fundamental desde el inicio de la década del 90.

El contexto socio-demográfico brasileño

La década del 80 marca un 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. Detallaré el comportamiento demográfico predominante en la década. En primer lugar son destacables tres fenómenos relacionados: a) un a constante declinación en la tasa anual de crecimiento demográfico, de 2,5% en la década precedente a 2,3%, con una reducción de la fecundidad principalmente en los sectores más pobres; b) una reducción del tamaño medio de la familia, principalmente las más carenciadas en áreas urbanas; y c) una reducción en la tasa de urbanización[1].

Este proceso de transición demográfica, donde la reducción de la tasa de fecundidad es simultánea a un período marcado por la crisis e inestabilidad, provoca una situación un tanto paradojal. La menor presión demográfica atenuó el descenso de los indicadores sociales, previsible en virtud de la extensa recesión y declinación de la actividad económica. El análisis de los indicadores sociales de la década exige un examen 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 respecto al nivel de acceso a los servicios básicos.

Datos de finales de los 80 demuestran que pese a la declinación e inoperancia de las iniciativas sociales, se produjo un aumento de algunos indicadores que por tener un carácter social son de responsabilidad exclusiva o prioritaria como saneamiento básico, salud y educación. Se redujo la tasa de analfabetismo de la población mayor de quince años, aumentó la proporción de personas con 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 desagüe, aumentando así la esperanza de vida (v. cuadros 1 y 2). Entretanto es importante destacar que no disminuyeron sustancialmente 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 el número de viviendas consideradas inadecuadas disminuyó de 10,9% a 7,5%, las con-

[1]PEA: O *que mostram os indicadores sobre pobreza na década perdida,* Projeto Agenda. Brasilia, 1991.

sideradas con alta densidad cayó de 16,3% a 11,8% y la proporción de habitantes viviendo en casas con instalación de agua pasó de 58% a 71%[2] .

Debe enfatizarse, entretanto, la importancia de las demandas populares dentro del contexto de fuerte movilización 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 1991 demuestran la permanencia de profundas desigualdades regionales, inclusive dentro de los sectores sociales de bajo nivel de ingresos y principalmente en la comparación urbano-rural.

Las políticas sociales en la década perdida

Durante los 80 se producen cambios profundos en la sociedad brasileña. Los programas de estabilización derivaron en elevados costos sociales y en un aumento de la concentración de ingresos. La economía nacional creció apenas 17% entre 1980-l991, cada brasileño fue siendo, en promedio, 0,5% más pobre año tras año. 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 movilización y de organización de grupos de presión y demandas populares. Los 80 estigmatizan una parte cada vez mayor de los pobres brasileños. Los efectos de la parálisis de la acción estatal y el impacto recesivo de los diferentes planes de estabilización tienen un impacto sobre las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos.

El crecimiento del empleo fue muy bajo, aproximadamente 1,3% al año, lo cual genera un aumento considerable del mercado informal de trabajo sujeto a las oscilaciones de la economía. La pérdida de los salarios aumenta el empobrecimiento y la exclusión social. El ingreso per cápita 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 a los 70 dólares se presenta el siguiente cuadro: un 53% de los brasileños con trabajo recibe hasta dos salarios mínimos; el 27% entre dos y veinte salarios mínimos; y un 3% más de 20 salarios mínimos. Un 20% no tiene ingreso declarado.

La mayor parte de la población es urbana, representando el 75% y viviendo 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 -. La aceleración del deterioro de

[2] IPEA. 1991.

las condiciones de vida es simultánea con el inicio del proceso de democratización y con las promesas de reformas sociales. Esto genera una situación de incompatibilidad entre democracia política y democracia social. La crisis económica aumenta el déficit social y deriva en 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 deliberada desarticulación y paralización de los programas focalizados en los sectores más pobres, con posterioridad 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 orientadores y organizativos de las políticas sociales, representando algunos adelantos en el campo de la protección social, la salud y 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 un aumento de los recursos federales a transferir 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 excediera el nivel retórico. Poco se avanzó en la década en cuanto al financiamiento y gestión de las políticas sociales, con excepción de algunas acciones orientadas a la descentralización y municipalización, pero con resultados contradictorios. Además, la intensificación del ideario neoliberal basado en la concepción del «Estado mínimo» representa una profundización de los problemas de escasez. Este cuadro se acentúa en el gobierno Collor que representó una reversión de los logros constitucionales, introduciendo en la gestión principios de focalización y selectividad, modelos básicos del neoliberalismo. El resultado es una caída vertiginosa de los gastos en educación básica y un aumento de los gastos en políticas orientadas a un rol asistencialista. Se produce un retorno al uso de la política social como moneda de canje, al 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 salud, 49,3% en educación, 47,3% en alimentación y nutrición. Se despliega una verdadera operación de desmonte del área social, que se concreta 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 el deterioro de los servicios destinados a la población más carenciada. Agréguese a esto una elevada dosis de corrupción y fraudes que están siendo investigados después del impeachment de Collor en diciembre de 1992.

Cuadro 1

Indicadores demográficos y sociales - Brasil

	1980	1991
Población Urbana	67,5	75,5
Población Rural	32,4	29,5
Tasa Crescim. Anual	2,48	1,89
Tasa Natalidad	33,0	27,0
Población 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 Demográfico 1980,1991, IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Brasil

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 había sido diagnosticado, analizado, cuantificado y denunciado desde la década del 30 por el médico pernambucano Josué de Castro, autor en 1946 de Geografía del hambre, con 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 hambre. Son nueve millones de familias cuyo ingreso mensual les garantiza en la mejor de las hipótesis la compra de apenas una canasta básica de alimentos capaz de satisfacer sus necesidades nutricionales. Cerca de 7,2 millones de indigentes hay en el Nordeste. Otra parte significativa de miserables vive en las regiones metropolitanas, representando 4,5 millones de perso-

nas, aproximadamente 30% del total de indigentes[3]. Existe un equilibrio en cuanto al total de individuos indigentes entre las áreas urbana y rural, entretanto es en 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 da una dimensión de la gravedad del problema, representando el 55% del total de personas que viven en áreas rurales. Otro dato que muestra la dramaticidad de la situación del Nordeste es que allí se localiza el 75% de los niños desnutridos menores de seis años, como resultado del fracaso de los programas alimentarios. 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 es dramático: mientras el total de miserables representa 30% de la población urbana, apenas representa 10% en el Sudeste, donde se localizan las dos mayores metrópolis brasileñas, San Pablo y Río de Janeiro que juntas albergan 23 millones de habitantes. La desnutrición afecta al 22 % de los niños nordestinos menores de cinco meses y a cinco millones de niños menores de cinco anos, lo que representa el 31% del total de niños en esta edad. La grave crisis del área social provoca un agravamiento de las condiciones de pobreza y un deterioro constante en la distribución de los ingresos. Mientras el 10% más rico recibe un 45% del ingreso en 1981, en 1989 concentra el 52%. Por otro lado, el 50% más pobre reduce su participación del 14,6% de 1981 a 11,2% en 1989. Así, mientras que en 1981 había 54,5 millones de personas (24%) bajo la línea de pobreza, en 1989 este número alcanza 56,6 millones (39%).

Los más afectados por la pobreza son los jóvenes y adolescentes de hasta 17 años: en 1989 un 50,5% de ellos era miembro de familias con ingreso inferior a medio salario mínimo.

En Brasil un 25% de la producción agrícola, 23,8 millones de toneladas, se pierde en silos, en el transporte o en el proceso de distribución. Según cálculos oficiales se desperdician 5,4 mil millones de dólares, correspondientes al 1,3% del PIB y que representan una cantidad suficiente para abastecer con una canasta básica mensual de 36 kg., que corresponde a las necesidades nutricionales, a los 9,2 millones de familias sin recursos en el país, durante dos años[4] . Este desperdicio se produce principalmente merced a la impunidad de los propietarios de los silos y la omisión del propio gobierno para controlar las irregularidades que existen en el proceso de intermediación.

[3]Mapa da fome, Brasilia , IPEA,1993
[4] IPEA 1993

Brasil produjo en los últimos 7 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 brasileña. El problema del hambre no se explica por la falta de alimentos, fundamentalmente se localiza en el hiato entre el poder adquisitivo de gran parte de la población y el costo de una cantidad de alimentos compatible con las necesidades alimentarias de una familia de 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 alimentaria, niños que están fuera de la escuela y que ejercen algún tipo de actividad productiva y familias desorganizadas. Por otro lado, permite observar que el problema no reside en la disponibilidad global de alimentos, sino principalmente en el desencuentro geográfico entre la existencia de productos y la localización de las familias más necesitadas. Prácticamente el 90% de la producción agrícola se localiza en el Sur, Sudeste y parte del Centro-oeste mientras que aproximadamente el 60% de los hambrientos vive en el Norte y Nordeste.

Precisa ser encontrada la forma de ofrecer alimentos más baratos, lo que implica transformaciones importantes en las políticas agrícola, agraria y de abastecimiento, pero también y principalmente, significa mejorar la distribución de ingresos. Las metas gubernamentales en 1990 eran la asistencia a 13 millones de niños menores de siete años y 3,3 millones de embarazadas en los programas federales de alimentación; pero los resultados no alcanzaron siquiera un 30% en relación a unos y a apenas un 15% en relación a las otras. Esta situación es más crítica en el Nordeste, donde a pesar de concentrarse un mayor número de niños desnutridos, la acción gubernamental alcanzó apenas al 25% del total.

La sociedad civil presenta sus alternativas

Frente al cuadro de empobrecimiento existente en la sociedad brasileña, donde el salario mínimo real se redujo en un 40% entre 1980 y 1989, y en la que se estima que hoy aproximadamente el 45% de la población, entre miserables y pobres, tiene carencias alimentarias, el Movimiento por la Etica en la Política, después de liderar exitosamente la campaña a favor del impeachment, propone el tema del hambre como cuestión central de la agenda política nacional. Este movimiento está compuesto por entidades de la sociedad civil y ONGs que tuvieron una actuación decisiva en el reforzamiento de la ética ciudadana y la movilización de todos los sectores de la sociedad para enfrentar la corrupción del gobierno de Collor. A partir de

la constatación de que 32 millones de personas 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. Simultáneamente es presentada al gobierno la propuesta de un programa de seguridad alimentaria elaborado por el Gobierno Paralelo del Partido de los Trabajadores (PT) - una articulación suprapartidaria formada en 1990 a partir de una propuesta del PT de fiscalizar las acciones gubernamentales y proponer políticas alternativas - como una contribución de este 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 movilización de la sociedad, obligándola a entrar en el debate sobre un tema que coloca al desnudo las contradicciones y crudas desigualdades existentes en Brasil.

Esta propuesta de la sociedad civil motivó al presidente Itamar Franco, recién asumido después del impeachment, a incorporar el combate al hambre como prioridad de gobierno y solicitar a su gabinete la elaboración de un Plan de Combate contra el Hambre y la Miseria. Se crea así el Consejo de Seguridad Alimentaria, presidido por un obispo progresista, Mauro Morelli, y compuesto por miembros del gobierno (ocho ministros) y representantes de la sociedad civil, como un instrumento de articulación de este conjunto. El objetivo es estimular y articular acciones de la sociedad y del gobierno. Este consejo debe trazar las directrices de combate al hambre, concebir las estrategias apropiadas para su ejecución y movilizar los recursos necesarios; tiene una estructura oficial para estimular la acción de los ministerios.

Para la acción del gobierno y de la ciudadanía se propone un programa de combate al hambre y a la desnutrición de niños menores de 5 años, un programa de emergencia de distribución 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 alimentaria para gran parte de los niños, y programas de asentamiento rural para los sin tierra. El Plan de Combate contra el 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 iniciativas específicas. Este proceso se organiza a partir de diversas acciones específicas en los campos de la política económica; las políticas de creación de fuentes de trabajo; políticas agrícolas y agrarias; y programas de alimentación. Tres grandes principios orientan este proceso: la solidaridad, el trabajo conjunto y la descentralización, representando una ruptura con las formas convencionales, caracterizadas por acciones secto-

riales restringidas a los ministerios sociales, fuertemente contaminados por prácticas clientelísticas y corruptas. Por otro lado, el aspecto efectivamente innovador ha sido la repercusión de la Acción de la Ciudadanía, creada por el sociólogo Herbert de Souza para recaudar alimentos y concientizar la sociedad sobre 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, empresas, 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 amplía su radio de acción, 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 y del gobierno en relación al problema del hambre y de la miseria. Inicia un cuestionamiento ético de toda la sociedad y politiza la discusión de alternativas y soluciones. Se trata de la primera iniciativa en la historia del país que sectores de la población se disponen a participar de una campaña cuyas propuestas rescatan la solidaridad como acto a la vez humano y político, y no se proponen sólo como acciones de emergencia. El movimiento tiene por objetivo dar continuidad a la movilización en favor de la ética que causó tanta repercusión y movilizó la indignación nacional contra la corrupción del poder político.

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

El movimiento se inserta dentro de la ola moralizadora, que en América Latina también generó cambios en Venezuela, y en el rescate de la ética que se amplía en la sociedad. Los ejemplos son abundantes: la prisión de defraudadores a la Previsión Social, investigación de policías sospechosos de corrupción y vinculación con delincuentes y traficantes, el juicio a diputados que utilizan ilícitamente sus atribuciones como miembros de la Comisión de Presupuesto.

Cuadro 2

Indicadores de condiciones de vida

	Brasil (1)	Norte (1)	Nordeste	Sudeste	Sur	Centro-Oeste
Analfabetos mayores de 10 años	17,8	11,3	35,8	10,2	10,4	15,6
Niños de 7 a 14 años sin asistir a la escuela	15,5	11,6	22,8	10,9	13,1	14,4
Niños trabajadores de 10 a 14 años	16,9	10,7	21,8	12,2	20,5	17,8
Población sin servicio de desagüe	46,1	49,0	73,8	25,0	44,7	66,2
Población sin servicio de agua	27,9	31,9	58,0	11,4	16,4	30,1
Trabajadores sin documento de trabajo	41,2	47,6	58,8	33,9	33,0	52,3
Ingreso mensual per capitade hasta 1/2 salario mínimo	28,9	22,5	53,7	16,5	21,8	23,3

Fuente: IBGE - Directorio de Pesquisas. Pesquisa Nacional por Muestra de domicilios 1990. Brasil
(1) No incluye la población rural de la Región Norte

La experiencia del Movimiento de la Ciudadanía coloca a los excluidos del sistema en la escena y es indicio de una nueva concepción emergente para las políticas sociales, producto de la articulación entre Estado y sociedad civil. Esta dimensión innovadora abre un amplio camino para cambios que cuestionan el «modus operandi» y afirman los derechos ciudadanos sobre la base de movilización 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, priorizar el combate al hambre representa una revisión de los parámetros que definen las acciones de gobierno. La noción de complementariedad constituye un eje central de esta propuesta y redefine,por lo menos conceptualmente, las prácticas eminentemente 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 políti-

cas de apoyo y complementación dentro de una concepción descentralizada de las decisiones y del accionar a partir de la creación de nuevas áreas institucionales.

El modelo de acción de esta experiencia es innovador y representa un desafío, toda vez que busca garantizar la participación de la sociedad civil, estimular el compromiso 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 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.

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 notoriedad estrechamente vinculada a actos de violencia de los que son víctimas niños y menores. El cuadro general de exclusión afecta a los más desprotegidos como resultado de la permisividad e impunidad ante las leyes, y la omisión, descontrol e ineficiencia del Estado en un desvío completo de las funciones públicas de protección y garantía de los derechos de la ciudadanía. Las políticas gubernamentales están marcadas porun sesgo autoritario y paternalista basadas en la punición y control, que aliados a la ausencia de políticas sociales consistentes, profundizan el aislamiento y las carencias, marginando aún más a 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 menores, los cuales son objeto de discriminación y estigmatización a través de los medios de comunicación. Durante los años 80 sectores de la sociedad reconocen que la presencia masiva de «niños de la calle» no puede ser ignorada. El tema asume una gran visibilidad y las explicaciones se concentran en la necesidad de los niños pobres de aportar recursos al 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 desagregadar que se refleja en su carácter estigmatizante y se-

[5]A fome como fato poHtico», IBASE, 1993, mimeo.
[6]UNICEFIFLACSO: *O traballho na Rua • Crianfas e Adolescentes no Brasil urbano dos anos 80,* ed. Cortez, San Pablo, 1992.

gregacionista, asociando analfabetismo y desempleo. Los más afectados por el cuadro de desempleo son los niños y adolescentes de familias pobres, con ingreso precoz al mercado de trabajo con el fin de complementar el presupuesto familiar. Esta situación provoca una desestructuración de la actividad escolar, deserción y atraso debido a 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 del grupo. La violencia cotidiana de los niños de la calle ha alcanzado niveles dramáticos, siendo responsable del 51% de la mortalidad de menores entre 10 y 14 años y del 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 excluidos 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 a través de una amplia articulación con diversos sectores de la sociedad, lo cual 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 reglamentado en 1990. Los cambios derivados de la nueva legislación abarcan tres aspectos fundamentales de la política social de atención a la infancia y adolescencia: la definición de derechos, la redefinición de deberes del Estado y de la sociedad civil y la reorganización de las atribuciones y competencias del poder público federal, estadual y municipal en virtud de la descentralización de la atención.

Este reordenamiento jurídico e institucional posibilitó un vigoroso movimiento de participación pública en la democratización del Estado brasileño en todo aquello referido a la política para la infancia y la adolescencia. Son los Consejos de Derechos, espacios públicos institucionales, de composición paritaria, formados por representantes electos de la sociedad civil con poder deliberativo en la formulación de políticas y en el control de las acciones a todos los niveles. Su ejemplificación

son los Consejos Tutelares, atribuidos a cada municipio con el rol de garantizar el cumplimiento de los derechos de los menores asegurados en el Estatuto del Niño y del Adolescente. A pesar del empeño de los sectores públicos activos, 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 Foro Permanente de Organizaciones no Gubernamentales 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 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 a partir de la movilización social, colocando el tema en el orden del día de los brasileños, y el desarrollo por parte de las ONGs 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 ONGs 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 cogestión de la cosa pública. Por otro lado una cultura elitista, c1-ientelista 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. Se destaca el fortalecimiento de las ONGs, que con una mayor capacidad de hacer llegar los beneficios a los necesitados se convierten en contrapartes legítimas de un proceso interactivo esencial para la democratización de la sociedad. Los fenómenos señalados, en virtud de su actualidad e impacto en el cotidiano brasileño -el hambre y la violencia contra menores-demuestran que la incapacidad de las políticas sociales tradicionales para responder a estos problemas representa un factor de desagregación y exclusión de parte significativa de la sociedad brasileña. El carácter regresivo del gasto social y sus efectos negativos en cuanto a eficacia y eficiencia, la presencia de intereses particularistas y la falta de control público generaron un patrón 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 marcha un lento proceso de transformación de la cultura socio-institucional en Brasil que prioriza y propone el respeto a las leyes y los derechos humanos.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 131, Mayo-Junio de 1994, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**