



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

PROGRAMA DE DOCTORADO  
PASADO Y PRESENTE DE LOS DERECHOS HUMANOS

**DERECHOS HUMANOS DE LOS NIÑOS Y LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS EN BRASIL: DE FERNANDO HENRIQUE A LULA**  
(RESUMEN)

**Autora: Fabricia Maria Milanezi**  
**Directora: Profa. Dra. M.<sup>a</sup> Esther Martínez Quinteiro**  
**2015**

**ÍNDICE**

1.0 – INTRODUCCIÓN.....	3
1.1 - CONSIDERACIONES INICIALES .....	3
2.0 – MARCOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS.....	25
2.1 – OBJETO, OBJETIVOS Y HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN ...	25
2.1.1 - Objeto.....	25
2.1.2 - Objetivos .....	25
2.1.3 - Hipótesis .....	26
2.2 FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA .....	27
2.3 - ABORDAJE METODOLÓGICO .....	29
2.4- INVESTIGACIÓN BIBLIOGRÁFICA, DE CAMPO Y DOCUMENTAL	31
2.4.1 – Investigación Bibliográfica.....	31
2.4.2 – Investigación de Campo .....	33
2.4.3 – Investigación Documental .....	33
2.5 – Técnica para la Recogida de Datos .....	34
2.5.1 – Las Entrevistas.....	35
2.5.2 – Análisis Documental .....	39
2.5.3 – Indicadores Sociales .....	43
3.0 - CONCLUSIONES .....	46

## 1.0 - INTRODUCCIÓN

### 1.1 - Consideraciones Iniciales

Esta investigación tiene como objeto de estudio la realización de políticas públicas, más concretamente de políticas sociales, en las área de infancia y adolescencia. Para ello se llevó a cabo un análisis comparativo entre el último Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1999 A 2002) y el primer Mandato de Luis Inácio Lula da Silva (2003 a 2006) y el referente fue la *Doctrina de Protección Integral*<sup>1</sup>, que tiene al *Estatuto del Niño y del Adolescente - ECA*, Ley Federal 8.069<sup>2</sup>, como marco Legal propio para la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia en Brasil.

---

<sup>1</sup>El proceso de democratización, la influencia internacional en el área de los derechos humanos y la organización de movimientos sociales sucedidas en los años ochenta favorecieron e impulsaron la *Doctrina de Protección Integral*. Textos como la Constitución Federal de Brasil de 1988, la Convención Internacional por los Derechos de la Infancia de 1989 y el Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 inauguraron en Brasil la conocida como *Doctrina de Protección Integral*. El fin de la doctrina no era otro que intervenir en el ámbito de la infancia y la adolescencia de forma integral, sin fragmentación, buscando garantizar el cumplimiento de los Derechos Humanos en el campo de la Infancia y la Adolescencia. En relación con la *Doctrina de Protección Integral* contamos con las interesantes aproximaciones de los siguiente autores: VERONESE, Josiane Rose Petry. Temas de Direito da Criança e do Adolescente. São Paulo: Ltr, 1997; SEDA E. A Criança e o Direito Alterativo. Um relato sobre o Cumprimento da Doutrina da Proteção integral à Criança e ao Adolescente no Brasil. São Paulo: Edição Adês, 1995; MACHADO, Martha de Toledo. A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos. Barueri, SP: Manole, 2003; y, MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2007.

<sup>2</sup>“El *Estatuto del Niño y del Adolescente -ECA*, Ley 8069/90, del 13 de julio de 1990 es la ley específica en el área de la infancia y la adolescencia y regula la *Doctrina de Protección Integral* en Brasil. Además de la presentación que de la ley se hace en el *Estatuto da Criança e do Adolescente*, varios autores la han comentado de forma detallada”: LIBERATI. Wilson Donizeti. O Estatuto da Criança e do Adolescente: comentários. Brasília: IBPS, 1991; NOGUEIRA, Paulo Lúcio. Estatuto da criança e do adolescente comentado. 3 ed. São Paulo: Saraiva,1996; y, CURY, Munir (coord.). Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais. 6. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2003.

A este fin fueron analizados el proceso histórico de atención a la infancia y a la adolescencia en Brasil, los principales programas federales destinados a los niños y a los adolescentes, los gastos sociales federales, la constitución y las resoluciones del Consejo Nacional de los Derechos del Niño Y del Adolescente, las *Conferencias Nacionales de los Derechos de los Niños y del Adolescente* y los indicadores sociales.

La población de Brasil supera los 200 millones de habitantes. De ellos, 64 millones tienen menos de 18 años<sup>3</sup>. Todos esos millones de niños, niñas y adolescentes se reparten entre los 5.565 municipios del país con sus respectivas diferencias y peculiaridades (económicas, sociales, raciales, culturales, etc.)

Datos de las últimas décadas muestran la difícil realidad de los niños y adolescentes dentro de un país de dimensiones continentales y con variadas y complejas realidades.

La terrible negación de los derechos de la infancia y de la adolescencia tuvo por parte del Estado una respuesta significativa en los últimos años, si bien aún existen niños y jóvenes en situación de calle cuya dignidad es negada día tras día. Una hecho que viola tanto la legislación vigente en Brasil como la recogida por las convenciones internacionales de defensa de los derechos humanos.

Según Unicef, los derechos de más de un 23% de los niños y adolescentes en Brasil están siendo completamente negados. Son los niños de familias que viven con menos de una cuarta parte del salario

---

<sup>3</sup> IBGE – Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, Censo Demográfico, 2010.

mínimo<sup>4</sup>. Se estima que un 28'7 % de la población de Brasil, cerca de 54 millones de personas, viven en la pobreza (19 millones en situación de extrema pobreza), incluidos alrededor de 25 millones de niños y niñas. De ellos, más del 70% son afrodescendientes<sup>5</sup>, unos 19 millones.

Una informe presentado en la VI Conferencia Nacional de Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la década 2000 mostró que un 45% de los niños y adolescentes (hasta los 17 años) vive en situación de pobreza en cuanto solo tiene acceso a la mitad del salario mínimo. Al mismo tiempo, se mostró que el 71% de los niños y adolescentes indígenas vive en la pobreza así como el 58% de los que son negros, el 74% de los que viven en las zonas rurales y el 50,2 de los niños, niñas y adolescentes que tienen alguna discapacidad o limitación física o mental<sup>6</sup>.

Los datos estudiados apuntan también las diferencias existentes entre las regiones que componen Brasil. Así, en el Nordeste la población que vive en condiciones de pobreza es cinco veces mayor de la que vive en la región Sur y más del doble de la media nacional. Si se comparan las zonas rurales con las urbanas, la pobreza en el ámbito rural es tres veces

---

<sup>4</sup> ANCED – Asociación Nacional de los Centros de Defensa de la Infancia y la Adolescencia. Informe sobre la situación de los derechos de la infancia y la adolescencia en Brasil, Brasil, 2004.

<sup>5</sup> UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Actualización del análisis de la situación de los niños y adolescentes en Brasil, Brasilia, 2009.

<sup>6</sup> Los datos recogidos en el informe exponen la situación general de los niños y adolescentes atendiendo a los aspectos de la diversidad de género, raza-etnia, discapacidad y diferencias regionales. Fue presentado en la VI Conferencia Nacional de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, CONANDA. Conferencia Nacional de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia. Anales de la VI Conferencia Nacional de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Brasilia, 12-15 de diciembre de 2005. – Brasilia: CONANDA, 2005.

mayor de lo que es en las zonas urbanas<sup>7</sup>.

La reducción de la desnutrición<sup>8</sup> y de la mortalidad infantil<sup>9</sup> en los últimos años ha sido notable. Sin embargo aún persisten desigualdades regionales y raciales al respecto. Considerándose la desnutrición, en la región Norte el número de niños con desnutrición es cinco veces mayor que la media nacional<sup>10</sup>. Si se atiende a la tasa de mortalidad, esta es de un 20,3 por cada mil nacimientos entre los bebés blancos y de un 27,9 entre los negros. Los niños y niñas blancas tienen, por tanto, un 40% más de probabilidades de vivir transcurrido su primer año de vida que los niños y niñas afrodescendientes<sup>11</sup>.

En relación a la educación, aproximadamente uno de cada cuatro niños entre 4 y 6 años no acude a la escuela. Esta cifra se hace más dolorosa si cabe cuando se contempla la realidad propia de los niños pobres, ya que un 64% de ellos no llega a escolarizarse durante su primera infancia<sup>12</sup>. En su total, existe un millón de niños entre siete y catorce años que no va a la escuela y 1,9 millones de jóvenes

---

<sup>7</sup> IPEA – Instituto de Investigación Económica Aplicada. Objetivos de desarrollo del milenio: informe nacional de acompañamiento. Brasilia, 2010. Disponible en: [http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408\\_relatoriodm.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408_relatoriodm.pdf) visto en marzo de 2014.

<sup>8</sup> A pesar de la reducción de la desnutrición infantil en las últimas décadas la realidad no es la misma en todas las regiones. De este modo existen estados con una tasa de desnutrición del 17%, como es el caso del estado de Alagoas.

<sup>9</sup> La tasa de mortalidad infantil era de 48,36 fallecidos por cada mil nacimientos en 1990. De ahí descendió hasta los 29,7 en el año 2000 y, por último, hasta las 20,3 muertes. Sin embargo, estas tasas no reflejan las diferencias existentes entre las regiones, los géneros y las etnias y razas.

<sup>10</sup> IPEA – Op. cit.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Disponible en: <http://www.unicef.org/brazil/pt/activities.html>. Visto en marzo de 2014.

analfabetos<sup>13</sup>.

La tasa de abandono escolar es igualmente muy elevada entre los adolescentes brasileños. De cada 100 estudiantes que acceden a la enseñanza básica apenas 59 finalizan la 8ª serie y tan solo 40, la enseñanza media. Los motivos de abandono escolar son muchos, sobresaliendo la presencia de la violencia y de los embarazos no deseados durante la adolescencia. Las adolescentes representan una quinta parte de las madres gestantes<sup>14</sup>. El número de chicas entre 15 y 19 años embarazadas aumentó año tras año entre 1980 y 2004, incrementándose la cifra en un diez por ciento<sup>15</sup>.

En relación a la violencia psicológica y física, los datos trazan un escenario donde todos los días se producen multitud de casos de dicha violencia ejercida contra niños y adolescentes. Así, el Teléfono de Denuncia 100<sup>16</sup> atiende de media 129 llamadas diarias, registrando, entre otros, casos de violencia sexual y de negligencia. Es decir, cada hora se denuncian cinco situaciones de violencia o malos tratos físicos o psicológicos contra niños, niñas y adolescentes en el Teléfono de Denuncia. Según la Secretaria Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República - SEDH los datos se agravan si se tienen en

---

<sup>13</sup> UNICEF. Situación mundial de la Infancia – 2003. Brasilia (DF). Oficina de Representación de Unicef en Brasil, 2003.

<sup>14</sup> IBGE – Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Disponible en [http://www.risolidaria.org.br/util/view\\_noticia.jsp?txt\\_id=200605230003](http://www.risolidaria.org.br/util/view_noticia.jsp?txt_id=200605230003), visto marzo de 2014.

<sup>15</sup> Embarazos en adolescentes entre diez y catorce años y Vulnerabilidad Social, elaborado por ECCOS – Comunicación en Sexualidad. Disponible en [www.ecos.org.br](http://www.ecos.org.br), visto en marzo de 2014.

<sup>16</sup> Es preciso notar que esas cifras no alcanzan a mostrar toda la gravedad de la violencia contra la infancia y adolescencia ya que muchos de los actos de violencia sufridos nunca llegan a ser denunciados en el Teléfono 100.

cuenta los otros recursos de denuncia, alcanzándose el escalofriante dato de una nueva víctima de abuso sexual en Brasil cada ocho minutos. De entre las víctimas, el 80% son niñas cuya edad se sitúa entre los dos y los diez años<sup>17</sup>.

La existencia de niños y adolescentes forzados a trabajar es igualmente muy elevada en Brasil. De hecho, 3,5 millones de niños, niñas y adolescentes de entre cinco y diecisiete años están trabajando en Brasil en la actualidad<sup>18</sup>; 45.000 niños y adolescentes trabajan en vertederos en condiciones degradantes; 220.000 niñas de hasta catorce años trabajan como empleadas domésticas<sup>19</sup>. Es preciso recordar que, según el Informe Mundial sobre la violencia contra niños y niñas de 2011 del Fondo de las Naciones Unidas para la infancia, el trabajo infantil doméstico está catalogado como un trabajo de alto riesgo para las niñas<sup>20</sup>.

Los datos expuestos conforman el cruel panorama del que forman parte los niños y adolescentes y, además, hablan de los motivos que hacen que esta temática sea tan importante para esta investigadora.

El interés por esta temática es el resultado de mi propia trayectoria como trabajadora social, involucrada en los movimientos sociales desde

---

<sup>17</sup> AMANCIO, A. Violência Sexual contra Meninas: a face perversa das relações de gênero na Infância. Editado por el INESC – Instituto de Estudios Socioeconómicos. Disponible en <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2011/maio/violencia-sexual-contra-meninas-a-face-perversa-das-relacoes-de-genero-na-infancia>, visto en marzo de 2014.

<sup>18</sup> PNAD – Investigación Nacional de Muestras por Domicilio, 2012.

<sup>19</sup> UNICEF. Situación mundial de la infancia – 2003. Brasilia (DF): Oficina de Representación de UNICEF en Brasil; 2003.

<sup>20</sup> Disponible en: <http://www.onu.org.br/onu-mulheres-pede-fim-da-violencia-contra-as-meninas-trabalhadoras-domesticas/>, visto en marzo de 2014.



mi graduación y, posteriormente, en *Consejos de Derechos* así como en la coordinación del Foro de los *Derechos de los Niños y del Adolescente*. La vida profesional de esta investigadora ha estado vinculada a la investigación en el área de infancia y adolescencia, persiguiendo comprender las características del sistema de protección de los derechos humanos de los niños y adolescentes.

Durante esta trayectoria tuve la oportunidad de formar parte del equipo que puso en marcha el Centro de Investigación en el área de infancia y adolescencia de la *Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo*, en la carrera de *Servicio Social*. El Centro, conocido como *Tecnologia e Estudos da Infância e Adolescência -TEIA-*, promovió investigaciones, proyectos de iniciación científica y trabajos finales de curso, proyectos y actividades de extensión académica, así como la asesoría y consultoría a movimientos sociales, asambleas y consejos.

Aparte de la labor en el Centro de Investigación, fui consejera y asesora en foros de derechos de la infancia y la adolescencia, en consejos y en movimientos nacionales de derechos humanos. Cabe destacar también mi trabajo como docente durante diez años tanto en grados como en posgrados. Todo ello me llevó a abordar y tratar de comprender los siguientes retos: la investigación, la temática y los periodos de realización de las políticas públicas en el campo de la infancia y la adolescencia.

El estudio de la efectividad de las políticas públicas a partir del análisis de los principales programas, proyectos y de los documentos legales en el área de la infancia y la adolescencia es un camino aún poco explorado por la investigación propia del ámbito de la infancia y la adolescencia.

Este será el enfoque dado por nuestra investigación; de ahí, creemos, su originalidad. Al defender que la falta de efectividad de las políticas públicas es una violación de los derechos humanos se expone la concepción clave de este trabajo. El incumplimiento de los derechos humanos no se aborda en nuestro trabajo desde los indicadores que señalan las violaciones de los mismos derechos, sino desde el análisis del papel jugado por el Estado a la hora de acometer o no políticas públicas para la infancia y adolescencia.

A pesar de que es importante tener en cuenta que los índices de violencia contra los niños y adolescentes son determinantes importantes de la violación de los derechos humanos, la propuesta de esta investigación no busca acercarse a dichas violaciones desde sus formas más evidentes, protagonizadas por la violencia. En este trabajo se entiende que la falta de efectividad de las políticas sociales en el área de la infancia y la adolescencia es igualmente una forma de violencia, solo que más sutil, velada. Al tratarse de políticas públicas, la responsabilidad es del Estado ya que es quien implanta los proyectos gubernamentales a través de programas específicos. En el ámbito de la infancia y la adolescencia, la responsabilidad a la que aludimos se recogía ya en el artículo 227 de la Constitución Federal Brasileña de 1988<sup>21</sup>.

De este modo cuando el Estado deja de implementar las políticas sociales que deben hacer efectivos los derechos en el área de la infancia

---

<sup>21</sup> Es obligación de la familia, de la sociedad y del Estado asegurar al niño, al adolescente y al joven, con absoluta prioridad, el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, al ocio, a la formación, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad, y a la convivencia familiar y comunitaria, además de salvaguardarlos de cualquier negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad u opresión. BRASIL. Constitución (1988). Constitución de la República Federal de Brasil. Brasilia: Senado Federal, 1988, Art. 227º.

y la adolescencia se convierte en responsable por negligencia y por el incumplimiento de los derechos expresados en la *Doctrina de Protección Integral*.

Tratar de comprender la situación de la infancia y de la adolescencia, al igual que las políticas públicas brasileñas en general, requiere desvelar la realidad social de una forma detallada, descubriendo cómo esta se viene configurando históricamente. Se hace necesario investigar hasta qué punto las políticas sociales públicas materializadas en programas y proyectos sociales estatales atienden a los desafíos propios de la realidad social en el sentido de, principalmente, garantizar la ampliación de los derechos en el área de la infancia y la adolescencia.

Nuestro trabajo se centró en dicha temática y, con el objetivo de realizar un análisis más profundo, se limitó temporalmente a un periodo de tiempo reciente, en concreto al transcurrido entre 1999 y 2006. El estudio buscó trazar una comparativa entre el segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso y el primero de Luis Inácio Lula da Silva<sup>22</sup>

Varios fueron los motivos metodológicos que hicieron que el periodo de tiempo investigado se ajustara a los dos Gobiernos mencionados. En primer lugar, la importancia de priorizar el periodo posterior a la reglamentación realizada por la Doctrina Jurídica de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia.

Los principios proclamados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por los Pactos Internacionales de Derechos Huma-

---

<sup>22</sup>A lo largo de este trabajo nos referiremos a Fernando Henrique Cardoso como Fernando Henrique y a Luís Inácio Lula da Silva como Lula. En la bibliografía o en las citas de los actores sociales también podremos encontrar las iniciales FHC para referirse a Fernando Henrique Cardoso.

nos<sup>23</sup>, la Declaración Universal sobre los Derechos de la Infancia de 1959, la Convención Internacional sobre los Derechos de la Infancia de la ONU de 1959, la Constitución Federal de Brasil de 1988<sup>24</sup> y el Estatuto de la Infancia y la Adolescencia-ECA de 1990<sup>25</sup> son los pilares de la Doctrina de Protección Integral desarrollada en Brasil.

Toda la estructura legal se consolidó en Brasil en la década de 1980, siguiendo el propio proceso de redemocratización del país y los planteamientos realizados por la nueva Constitución brasileña.

La Doctrina de la Protección Integral tuvo su origen legal en Brasil a partir de la Constitución Federal de 1988, en concreto de su Artículo 227<sup>26</sup> que más tarde daría lugar a la elaboración de la Ley Federal, nº 8069/90, titulada Estatuto de la Infancia y la Adolescencia, ECA en sus siglas en portugués. Se trató de una ley específica de Protección Integral

---

<sup>23</sup> En concreto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (particularmente en sus artículos 23 y 24), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (particularmente en su artículo 10) y los estatutos e instrumentos relevantes de las agencias especializadas y de las organizaciones internacionales que se dedican a velar por los derechos de los niños y adolescentes.

<sup>24</sup> La Constitución Federal Brasileña de 1988 trató de completar la transición desde una democracia representativa a una democracia participativa. En relación a la infancia y la adolescencia tuvo un carácter innovador gracias al principio de protección integral. Los artículos relativos a los derechos del niño y el adolescente son el 5º, 6º, 7º, 24 - XV, 226, 204, 227 e 228.

<sup>25</sup> El Estatuto de la Infancia y la Adolescencia, Ley Federal 8069 de 13 de julio de 1990, incorpora de forma directa en el ordenamiento jurídico nacional la Doctrina de Protección Integral para la Infancia y la Adolescencia.

<sup>26</sup> Es obligación de la familia, de la sociedad y del Estado asegurar al niño, al adolescente y al joven, con absoluta prioridad, el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, al ocio, a la formación, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad, y a la convivencia familiar y comunitaria, además de salvaguardarlos de cualquier negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad u opresión. BRASIL. Constitución (1988). Constitución de la República Federal de Brasil. Brasilia: Senado Federal, 1988, Art. 227º.

de la Infancia y la Adolescencia en Brasil<sup>27</sup>.

Muchos fueron los factores que posibilitaron la creación de una Legislación específica, como es el ECA, en el área de la infancia y la adolescencia en Brasil. Destacan entre estos factores la apertura política propia del momento histórico, la reorganización de los movimientos sociales, la firma de Brasil, como Estado Miembro, de la Convención Internacional sobre los Derechos del niño, de 1989, así como las presiones ejercidas desde ámbitos internacionales<sup>28</sup> en pos de una atención especial a los niños y adolescentes, que universalizase su acceso a los derechos y servicios, eliminando cualquier tipo de ambigüedad o diferenciación existente hasta ese momento. Este conjunto de factores logró que en Brasil se pusieran en marcha políticas adaptadas a las necesidades y demandas vigentes, buscando atender no solo a los niños y adolescentes que estuvieran en *situación irregular*<sup>29</sup>, sino a todos en su totalidad, confeccionando y ejerciendo una *Protección Integral*.

El Estatuto define y expone a la sociedad brasileña la naturaleza

---

<sup>27</sup> BRASIL. Ley n. 8.069, de 13 de julio de 1990. Desarrolla el Estatuto de la Infancia y la Adolescencia y efectúa otras disposiciones. Brasília, DF: DOU, 1990. Art. 1º Esta Ley desarrolla la protección integral a la infancia y la adolescencia.

<sup>28</sup> Existía una pronunciada presión por parte de los organismos internacionales ante el exterminio de niños y a fin de visibilizar la necesidad e interés que el propio Brasil tenía de respetar las convenciones internacionales. Brasil, al reconocer la Convención en 1989, asumió el compromiso de distinguir a la infancia como un grupo de privilegio dentro del derecho, bien por la vulnerabilidad asociada a su edad, bien por la confirmación de la existencia de niños que vivían en situación de extrema pobreza y violencia. Con la Convención se hace explícito que todo niño tiene reconocidos sus derechos fundamentales a la vida, la libertad, la salud, la atención, la educación y la protección.

<sup>29</sup> Para Rizzini (1997), esta situación irregular se caracterizaba por unas condiciones de empobrecimiento, negligencia y abandono de las familias. Era deber del Estado, desde esa lógica, velar por el mantenimiento de la propiedad privada y del orden público, evitando que esos niños y adolescentes deambulasen por las calles, convirtiéndose en un peligro para la sociedad. RIZZINI, I. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Petrobrás-BR: Ministério da Cultura: USU Ed. Universitária: Amais: 1997.

legal del concepto de infancia y adolescencia<sup>30</sup> como sujetos en desarrollo<sup>31</sup>. Igualmente define al niño y al adolescente como sujetos de derechos, seres humanos en situación especial y de prioridad absoluta<sup>32</sup>. El ECA está reconocido por la Organización de las Naciones Unidas-ONU como una de las legislaciones más modernas y avanzadas en la protección de la infancia y la adolescencia.

De esta forma, la Doctrina de Protección Integral tiene como fundamento la atención a la totalidad de los niños y adolescentes<sup>33</sup>. La Política de Atención legalmente establecida por la Doctrina, manifestada a partir del Estatuto de la Infancia y la Adolescencia, abre un abanico de opiniones y discusiones alrededor de la efectivación de esas mismas Políticas Públicas destinadas al universo completo infanto-juvenil, justamente porque su objetivo es establecer la obligatoriedad de la atención universal, esto es, la atención sin excepción a todo niño y adolescente.

---

<sup>30</sup> BRASIL. Ley n. 8.069, de 13 de julio de 1990. Desarrolla el Estatuto de la Infancia y la Adolescencia y efectúa otras disposiciones. Brasília, DF: DOU, 1990. Art. 2º Se considera niño, a todos los efectos, a toda persona de hasta doce años de edad y adolescente a aquel entre doce y dieciocho años.

<sup>31</sup> BRASIL. Ley n. 8.069, de 13 de julio de 1990. Desarrolla el Estatuto de la Infancia y la Adolescencia y efectúa otras disposiciones. Brasília, DF: DOU, 1990. Art. 6º En la interpretación de esta Ley se tienen en cuenta el fin social que persigue, las exigencias del bien común, los derechos y deberes individuales y colectivos y la condición particular del niño y del adolescentes como personas en desarrollo.

<sup>32</sup> BRASIL. Ley n. 8.069, de 13 de julio de 1990. Desarrolla el Estatuto de la Infancia y la Adolescencia y efectúa otras disposiciones. Brasília, DF: DOU, 1990. Art. 4º Es el deber de la familia, de la comunidad, de la sociedad en su conjunto y de los poderes públicos asegurar, con absoluta prioridad, la efectivación de los derechos relativos a la vida, la salud, la alimentación, la educación, el deporte, el ocio, el desarrollo profesional, la cultura, la dignidad, el respeto, la libertad, la convivencia familiar y comunitaria.

<sup>33</sup> SEDA, E. *A Criança e o Direito Alterativo. Um relato sobre o Cumprimento da Doutrina da Proteção integral à Criança e ao Adolescente no Brasil.* São Paulo: Adês, 1995.

En este sentido se acordó en Brasil la necesidad de tener una política de atención destinada específicamente a la infancia y a la adolescencia, que universalizase su acceso a los derechos y servicios y que eliminase cualquier ambigüedad o diferenciación, posibilitando así la *Protección Integral* de todos los niños y adolescentes. El ECA, por tanto, es indudablemente el marco regulador de los derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia en Brasil.

Sin embargo, las relaciones sociales no se cambian a golpe de leyes, menos ante la lucha contra una realidad adversa como la que atañe a los niños y adolescentes. Son necesarias la voluntad política y la existencia de mecanismos de control y exigencia del cumplimiento de las Leyes. De este modo el análisis propuesto tiene como marco los Gobiernos posteriores al Estatuto de la Infancia y la Adolescencia, cuestionando hasta qué punto dichos Gobiernos están cumpliendo los mandatos del Estatuto.

Aunque la *Doctrina de Protección Integral* contaba ya con una fuerza significativa en torno al año 1985, la legislación internacional<sup>34</sup> y nacional<sup>35</sup> completaron de forma paulatina avances significativos y la apertura política de la pos-dictadura posibilitaba el debate, solo fue con la aprobación del *Estatuto del Niño y del Adolescente* cuando en Brasil se valoró la necesidad de una política de atención destinada específicamente a la infancia y a la adolescencia que universalizase el acceso a los servicios y derechos y eliminase cualquier fragmentación existente por

---

<sup>34</sup>Unos de los principales documentos internacionales provino de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas, y establecida como ley internacional. Al ser uno de los países firmantes, Brasil quedó vinculado a dicha ley y, en definitiva, a la protección de los derechos del niño.

<sup>35</sup>Nos referimos exactamente a los artículos 227 y 228 de la Constitución Federal de Brasil de 1988.

entonces, posibilitando la protección integral de todos y cada uno de los niños y adolescentes. La ECA, por tanto, es indudablemente el marco legal de los derechos de la infancia y de la adolescencia en Brasil de modo que nuestro análisis tomó como referencia los Gobiernos existentes después del *Estatuto del Niño y del Adolescente*, preguntándonos hasta qué punto estos Gobiernos estaban efectuando lo establecido en el Estatuto.

La segunda de las razones, también importante, fue estudiar las diferencias existente entre los dos Gobiernos analizados en relación a las políticas de protección de los derechos humanos del niño y del adolescente. El paso del segundo Gobierno de Fernando Henrique al primero de Lula dio lugar a un cambio de signo político, dejando de gobernar el centro derecha para hacerlo un partido de izquierda. No en vano, la elección de Lula fue apoyada por movimientos sociales contrarios al Gobierno de Fernando Henrique.

Fernando Henrique desarrolló su vida política en el mundo universitario y en las organizaciones ligadas a las élites pos-dictadura. Ya en la década de los setenta y con aspiraciones políticas, se vinculó al *Movimento Democrático Brasileiro-MDB*<sup>36</sup>, iniciando su participación en procesos electorales. Con el final del bipartidismo en los años ochenta, Fernando Henrique se afilió al *Partido do Movimento Democrático Brasileiro -PMDB*<sup>37</sup>, heredero del antiguo MDB. En 1983 logró un escaño de senador. A pesar de ser uno de sus líderes a nivel nacional, mantuvo

---

<sup>36</sup>El MDB era uno de los dos únicos partidos aceptados durante la dictadura.

<sup>37</sup>El *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) es el partido político con el mayor número de miembros. Fundado en 1980, su orientación es de centro. Fue el sucesor del *Movimento Democrático Brasileiro*, organización opositora al régimen militar de 1964.



un discurso crítico con su partido, hecho que le llevó a fundar en 1988 el *Partido da Social Democracia Brasileira* -PSDB<sup>38</sup>.

Fernando Henrique participó tanto de las luchas de los movimientos sociales (como el movimiento por las *direitas-ja*<sup>39</sup>) como de los planteamientos conservadores propios de la derecha política de Brasil (como en el caso de la transición pacífica del Gobierno Collor al Gobierno de Itamar Franco). Así acabó adquiriendo un papel destacado en la política nacional, en concreto en el *Ministerio de Relaciones Exteriores* y en el *Ministerio de Finanzas*, donde ejecutó el *Plano Real*<sup>40</sup>.

Lula desarrolló su trayectoria política en la organización de movimientos sindicales y sociales de lucha en favor de los derechos de los trabajadores, liderando huelgas históricas y convirtiéndose en el líder del movimiento sindical brasileño. En 1980 fue uno de los fundadores del

---

<sup>38</sup>El PSDB fue fundado el 25 de junio de 1988. Es el único partido que recoge el término socialdemocracia en su nombre. Representa una tercera vía, articulando una propuesta socialdemócrata de menor intervención estatal en la economía. Entre sus actuaciones como Gobierno se encuentran la privatización de las empresas estatales, el fortalecimiento de las agencias reguladoras, la reducción del gasto público, los intentos por flexibilizar las leyes económicas y laborales, la defensa del derecho a la propiedad intelectual y la implementación del programa Bolsa-Escola a nivel federal. **A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 17, Nº. 49, São Paulo, 2002.

<sup>39</sup>“En realidad, la campaña por las Diretas-Já fue el mayor movimiento cívico popular de la historia republicana de Brasil. La agitación de las calles dio lugar a una potente combinación entre la reivindicación democrática y las aspiraciones colectivas, originándose en 1984 la creación de la única campaña popular brasileña que, según Ronaldo Costa Couto, nació en el Parlamento. Campaña que fue ampliada por la acción de los partidos políticos y por los diferentes sectores y organizaciones de la sociedad civil. DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *Diretas-Já: vozes das cidades*”. In: FERREIRA, Jorge & REIS, Daniel Aarão (orgs.). **Revolução e Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p. 413. (Traducción propia)

<sup>40</sup>El *Plano Real* se inició en 1994 por parte del Gobierno de Itamar Franco a través del ministro de Fazenda, Fernando Henrique. Sus objetivos no eran otros que intentar estabilizar la moneda, asociada a una constante sobrevaluación, y la apertura económica. FILGUEIRAS, Luiz. **A história do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições**. São Paulo: Boitempo, 2003, 2a edição

*Partido dos Trabalhadores-PT*<sup>41</sup> y de la *Central Única dos Trabalhadores - CUT*<sup>42</sup>. Participó de la campaña de las *Diretas-já*. Su primera elección como diputado federal fue en 1986, logrando el mayor número de votos de la historia de Brasil hasta ese momento. Su ideario político se formó a partir de luchas históricas como la defensa de la reforma agraria, del sector público, de la nacionalización de las reservas minerales y de los bancos. Se presentó a las elecciones para presidente de la República en 1989, siendo derrotado por Fernando Collor de Melo.

En 1994, Fernando Henrique y Lula iniciaron su lucha por la presidencia de la República. La elección de Fernando Henrique como presidente significaba apostar por el Plano Real, que había generado la tan esperada estabilidad económica y política desde el inicio del proceso de redemocratización<sup>43</sup>. La elección de Lula conllevaba una propuesta de cambio respecto al Plano Real y al modelo económico que dicho plan representaba.

---

<sup>41</sup> *El Partido dos Trabalhadores (PT)* es un partido político brasileño, fundado en 1980. Se constituyó como uno de los mayores y más importantes movimientos de la izquierda en Latinoamérica. Con un elevado número de afiliados es uno de los principales partidos políticos de Brasil. Históricamente ha estado compuesto por sindicalistas, intelectuales de izquierda y católicos ligados a la Teología de la Liberación. En su fundación el *Partido dos Trabalhadores* tuvo una inclinación socialista.

<sup>42</sup> *La Central Unica dos Trabalhadores (CUT)* nace estrechamente vinculada al *Partido dos Trabalhadores*, si bien en su composición también estuvieron presentes otros partidos o miembros independientes. Para Cardoso se trató de una forma de sindicalismo *crítico tanto con el Gobierno como con el capital*. CARDOSO, Adalberto Moreira. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2003. p. 37.

<sup>43</sup> “La dictadura militar, en el poder entre 1964 y 1979, redujo la libertad de pensamiento, puso fin al bipartidismo y eliminó derechos políticos y civiles, entre otras imposiciones. La dictadura gobernó el país durante casi dos décadas. Frente a ella, el proceso de redemocratización implicó a la sociedad civil, a los movimientos sociales de lucha contra la dictadura y a favor de los derechos políticos como, por ejemplo, las elecciones libres y directas. Este proceso de redemocratización, finalmente, se inició en 1979 gracias a la legalización de diversos partidos políticos y su culminación se encuentra en la Constitución Federal de 1988”. REZENDE, Maria José de. *A Transição como forma de dominação política: O Brasil na era da abertura 1980 – 1984*. Londrina: EDUEL, 1996.

El reconocimiento del *Plano Real* por parte de la población favoreció la victoria de Fernando Henrique en las elecciones de 1995 así como su reelección, permaneciendo en el poder ocho años.

Sin embargo, el segundo mandato de Fernando Henrique adquirió unos rasgos diferentes a consecuencia de la nueva coyuntura económica internacional. La crisis internacional evidenció las debilidades de la economía nacional, en concreto los elevados tipos de cambio y el correspondiente aumento de la presión sobre la deuda pública. Aparte de esto, Fernando Henrique no fue capaz de reformar el modelo económico a fin de reducir la vulnerabilidad exterior y generar un mayor crecimiento. De este modo, su Gobierno llegó al final del mandato con un elevado grado de rechazo popular, facilitando la elección de Lula como presidente.

El triunfo de Lula en las elecciones del 2002 a la presidencia de la República se entendió como la victoria de la izquierda y de las fuerzas políticas lideradas por el *Partido dos Trabalhadores* -PT. Fue la culminación de los anhelos de cambio por parte de la sociedad brasileña, descontenta con el devenir del país y, particularmente, con las duras consecuencias sociales derivadas de los últimos años del proceso de redemocratización. No obstante, la victoria de Lula fue también posible gracias a los acuerdos alcanzados con sectores empresariales y conservadores, acontecimientos que marcaron su Gobierno.

Realizar la investigación de los dos Gobiernos citados era de suma importancia ya que esta acotación, además de temporal, delimitaba el cambio existente entre dos Gobiernos cuyos proyectos político-económicos eran diferentes, pudiendo analizar las continuidades o rupturas sucedidas y hasta qué punto las políticas de derechos humanos en el área de la infancia y la adolescencia eran políticas de Gobierno o políticas de Estado.

Atendiendo a las consideraciones realizadas hasta el momento en torno a los Gobiernos, a la importancia de estudiar la continuidad o ruptura en las políticas sociales del niño y el adolescente y teniendo en cuenta la importancia de situar este estudio en el periodo posterior a la aprobación del *Estatuto del Niño y del Adolescente*, se optó por delimitar el periodo de estudio a los años comprendidos entre 1999 y 2006. Periodo que abarcaba el segundo mandato de Fernando Henrique como presidente de la República y el primero de Lula.

A pesar de que los dos Gobiernos y sus aliados partían de propuestas históricamente diversas, y en algunos casos antagónicas, los estudios han demostrado que el contexto histórico-social de ambos Gobiernos fue muy similar, con condiciones semejantes en lo que se refería a las posibilidades de cumplimiento de las políticas destinadas a la infancia y a la adolescencia.

Por un lado, el *Estatuto del Niño y del Adolescente* dio inicio en 1990 a una reorganización, con reglas claras y precisas, de la protección de los derechos del niño y del adolescente. Por otro lado, con la consolidación del sistema político y económico, que reconfiguraba el papel del Estado otorgándole nuevos marcos de actuación, potenciados a partir de principios de los años noventa del siglo pasado, se evidenciaron limitaciones y desafíos a la hora de garantizar y efectuar los derechos del niño y del adolescente y, por consiguiente, se condicionaba el desarrollo de la *Doctrina de Protección Integral*.

Este contradictorio contexto, que envolvió a los dos Gobiernos, fue considerado fundamental en el análisis, y junto con la recogida de material empírico y su problematización, marcaron la tónica general de nuestra investigación de modo que fuera posible identificar y comprender la

efectuación de las políticas públicas en el área de la infancia y la adolescencia.

Los programas sociales y las iniciativas gubernamentales eran imprescindibles a la hora de comprender el grado de cumplimiento de las políticas públicas relativas a la infancia y a la adolescencia realizadas por esos mismos Gobiernos.

El análisis documental se detuvo también en el estudio de las resoluciones del *Consejo Nacional de los Derechos del Niño Y del Adolescente*, en el estudio de los datos sociales, en las entrevistas así como en otra serie de textos, identificados como relevantes a lo largo de nuestra investigación. Esta recogida de material se realizó a través del estudio de los documentos, el tratamiento de la bibliografía y la comprensión de los autores más destacados en el área de la infancia y la adolescencia.

Además, la investigación se sirvió de indicadores, datos sociales oficiales y de entrevistas. Los indicadores sociales posibilitaron una mayor representatividad de los datos recogidos ya que se trabajó a partir de indicadores nacionales.

En las entrevistas realizadas se utilizaron cuestionarios semiestructurados con el objetivo de realizar un análisis cualitativo más profundo de los datos proporcionados en su valoración de la realidad por los expertos, vinculados a asambleas y consejos nacionales en el ámbito de las políticas infanto-juveniles.

Estos instrumentos permitieron verificar la realización y efectividad de las políticas sociales públicas gracias al análisis de los principales programas y proyectos destinados a la infancia y a la adolescencia.

A la hora de intentar presentar nuestra investigación de la forma más clara posible se optó por dividir el trabajo en cuatro capítulos. El primero trazó un recorrido histórico sobre las figuras del niño y el adolescente en Brasil, así como un análisis del desarrollo institucional de la política nacional de protección y atención a la infancia y a la adolescencia. La bibliografía usada en la elaboración de este capítulo permitió exponer la historia de la infancia en Brasil y comprender cómo los límites existentes en la construcción de políticas de atención a la infancia y a la adolescencia están directamente vinculados a las políticas económicas y sociales adoptadas por los diferentes Gobiernos a lo largo de la historia.

A este fin se llevó a cabo una presentación histórica, delimitando los principales autores y las líneas teóricas fundamentales. Se buscaba comprender las políticas en el área de la infancia y la adolescencia. La actualización del proceso histórico que se realizó en el primer capítulo fue esencial para desvelar la configuración actual de las políticas sociales destinadas a los niños y a los adolescentes.

La implementación de la *Doctrina de Protección Integral del Niños Y del Adolescentes* en Brasil fue presentada en el segundo capítulo. El Brasil posterior a la Constitución Federal, y la década de los noventa en su conjunto, fueron abordados en este capítulo con la intención de exponer las características de los dos Gobiernos analizados en este trabajo. Por ello, se mostró la formación de los Gobiernos de Fernando Henrique y Lula, sus respectivos modelos económicos, políticos y sociales, interrogándonos sobre sus políticas de atención al niño y al adolescente. Esta construcción teórica pretendía comprender hasta qué punto el cumplimiento del *Sistema de los Derechos del Niño y del Adolescente* está en muchas ocasiones condicionado por el contexto económico, social

y político. En este sentido, las características históricas, sociales y económicas fueron consideradas como el factor predominante en la comprensión de la construcción de las políticas en el área de la infancia y la adolescencia.

En el tercer capítulo se expusieron los principales programas y proyectos desarrollados desde las políticas sociales en el ámbito del niño y del adolescente. Se tomaron como referencia, por tanto, los programas federales, los planes presupuestarios, el Gasto Social Federal y la legislación en el campo de la infancia y la adolescencia así como los datos presentes en la realidad de los niños y adolescentes. Así, se analizó el desarrollo de las políticas sociales en el área de la infancia y la adolescencia en Brasil a lo largo de un periodo de ocho años, abarcando el segundo Gobierno de Fernando Henrique y el primer Gobierno de Lula. Las áreas encargadas de desarrollar programas fueron: salud, servicios sociales, educación, justicia y trabajo. La selección de los programas federales se realizó a partir de su significado y amplitud en el campo de las políticas sociales. El objetivo de acompañar la implantación de estos programas no fue otro que entender los cambios, avances o retrocesos sucedidos en los distintos momentos de la historia política reciente de Brasil.

Las diversas composiciones del *Consejo Nacional de los Derechos del Niño Y del Adolescente*, las resoluciones tomadas y las *Conferencias Nacionales* realizadas entre 1999 y 2006 se abordaron en el capítulo cuarto de este trabajo. Las resoluciones mostraban el contenido de las deliberaciones y la toma de decisiones del *Consejo Nacional*. De esta forma, las modificaciones en la temática de las resoluciones señalaron los periodos de avance o de retroceso dentro del *Consejo* en relación a las políticas destinadas a la infancia y a la adolescencia. Un análisis detallado

de cada composición del *Consejo Nacional* y de los documentos producidos reveló qué tipo de planteamientos generaron las políticas nacionales de derechos del niño y el adolescente durante los Gobiernos estudiados.

Para concluir el capítulo cuarto se analizaron los documentos producidos en las *Conferencias Nacionales de los Derechos de los Niños y del Adolescente*. Las conferencias se realizaron cada dos años. Participaron en ellas consejeros gubernamentales, trabajadores no gubernamentales, consejeros tutelares, jueces, líderes sociales, profesionales implicados en la organización de la sociedad civil y de los órganos gubernamentales, profesores universitarios y adolescentes de todos los estados del país. La pluralidad de los participantes permitió evaluar la realización de políticas sociales destinadas a la infancia y a la adolescencia. La finalidad de las conferencias fue valorar las políticas sociales, los planes, programas y proyectos realizados durante los dos años anteriores y determinar las prioridades políticas para el siguiente periodo.

Por último, el trabajo finalizó con la presentación de las conclusiones. En ellas, sin ánimo ninguno de dar por cerrado el debate, se repasaron las cuestiones que emergieron durante el proceso de investigación y se señalaron otras que, debido a la propia amplitud del tema, no se abordaron con una mayor profundidad, pudiendo quedar, por tanto, como apuntes o señales para futuras investigaciones.



## **2.0 - MARCOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS**

A continuación procedemos a explicar el marco metodológico adoptado en este trabajo. En él se encuentran el objeto de estudio, los objetivos, la hipótesis, la fundamentación teórica y el abordaje metodológico, la investigación bibliográfica, el trabajo de campo y documental y las técnicas de análisis y recogida de datos.

### **2.1 - OBJETO, OBJETIVOS Y HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **2.1.1 - Objeto**

Este trabajo tiene como objeto de estudio la realización de políticas públicas en Brasil, más concretamente de políticas sociales en el campo de la infancia y la adolescencia, realizando para ello una comparativa entre el último Gobierno de Fernando Henrique y el primer mandato de Lula. La referencia es la *Doctrina de Protección Integral*, cuyo marco legal para la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia es el *Estatuto del Niño y del Adolescente -ECA*, Ley Federal 8.069.

#### **2.1.2 Objetivos**

##### **2.1.2.1 Objetivo General**

Analizar la realización de políticas públicas a partir del estudio de los principales programas y proyectos en el área de la infancia y la adolescencia, comparando el último Gobierno de Fernando Henrique con el primero de Lula.

### **2.1.2.2 Objetivos Específicos**

Identificar y analizar los principales programas y proyectos federales propios de las políticas sociales destinados a la infancia y a la adolescencia en los Gobiernos Fernando Henrique y Lula.

Analizar la percepción de los actores sociales, expertos en instituciones de ámbito nacional, respecto a los programas y proyectos federales en el área de la infancia desarrollados durante los Gobiernos de Fernando Henrique y Lula.

Analizar las resoluciones producidas por el *Consejo Nacional de los Derechos del Niño Y del Adolescente* entre 1999 y 2006.

Analizar los documentos y textos producidos por las *Conferencias Nacionales de los Derechos de los Niños y del Adolescente* realizadas entre 1999 y 2006.

### **2.1.3 Hipótesis**

Aunque se hayan realizado pocos cambios en el ámbito de la política económica en el paso del Gobierno de Fernando Henrique al primer Gobierno Lula, contrariando las expectativas de los sectores progresistas de la sociedad brasileña, en el ámbito de las políticas públicas sociales hubo progresos importantes que posibilitaron la ampliación de las dirigidas a la protección de los derechos del niño y del adolescente.

## 2.2- FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

En la elaboración de este trabajo se optó por el uso de métodos y referencias teóricas que posibilitaran la comprensión del objeto de estudio. Es preciso destacar que por nuestra parte existió una comprensión *a priori* sobre el significado de las políticas de atención a la infancia y a la adolescencia donde se entendía que su implementación e implantación se realiza a través de varios actores y de diferentes y contradictorios intereses, produciéndose tensiones y polémicas tanto en la formulación e implementación de las políticas sociales como en la comprensión del concepto de derechos humanos.

Se precisa aquí el marco de la investigación, los abordajes elegidos, persiguiendo identificar los instrumentos necesarios para la recogida de los datos y la forma de análisis utilizada, sirviéndonos de los principales autores en este área y en el uso de la metodología seleccionada.

La elaboración de este estudio se fue construyendo a través un completo análisis de los datos, otorgando relevancia a la coyuntura socioeconómica y política presente en el objeto y sujetos de la investigación. En este sentido, se intentó establecer una serie de conexiones entre los datos obtenidos y las referencias teóricas del estudio, posibilitando dar el énfasis justo a la complejidad del fenómeno estudiado gracias al acercamiento realizado a la realidad social.

Según Chizzotti (2006), con la investigación se busca descubrir qué es el mundo, cómo el hombre vive en ese mundo y cómo es el propio hombre. Es tarea del investigador, por tanto, observar y reflexionar sobre el objeto/problema a ser conocido y explicado y, así, *considerar e incluir* “las experiencias pasadas y presentes de los seres humanos en la resolución de esos mismos problemas, a fin de adquirir los instrumentos

más adecuados para su acción e intervención en el mundo, para construirlo de la forma más adecuada a su vida”<sup>44</sup>.

Partidarios de esta concepción son también Marconi y Lakatos (2003) cuando sostienen que “la investigación es un procedimiento formal, con métodos de pensamiento reflexivo, que requiere un tratamiento científico y que se constituye como el camino para conocer la realidad o para descubrir verdades parciales”<sup>45</sup>.

Para Demo (1990), la actitud de investigar es un acto que precisa del estudio ante lo ignorado, lo desconocido, lo que impone sus límites como fruto de la naturaleza y de la sociedad. De esta forma, “la investigación no es un acto aislado. Forma parte de un proceso de información como un instrumento esencial para la emancipación”<sup>46</sup>.

En el caso de Carmo-Neto (1996)<sup>47</sup>, la investigación se construye como un estudio sistemático dentro de marcos científicos limitados. En este sentido, esta investigación necesitó de una búsqueda bibliográfica que atravesó toda la elaboración del trabajo, buscando comprender y, desde ahí, explicar la realidad estudiada. Demo (1995)<sup>48</sup> apunta que la

---

<sup>44</sup>CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2006, p.11.

<sup>45</sup>MARCONI, M.A., LAKATOS, E.M.. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 115.

<sup>46</sup>DEMO, Pedro. **Pesquisa: princípio científico e educativo**. São Paulo: Cortez, 1990, p. 79.

<sup>47</sup>CARMO-NETO, Dionísio. **Metodologia Científica Para Iniciantes**. 3. ed., Salvador-BA: American Word University Press, 1996.

<sup>48</sup>DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.

investigación es una actividad científica que tiene como objetivo descubrir una determinada realidad social.

En definitiva, nuestras influencias bebieron de diversos autores, fundamentales para comprender las políticas sociales públicas mediante el acercamiento a los principales programas y proyectos en el área de la infancia y la adolescencia, trazando una comparación entre el último Gobierno Fernando Henrique y el primer Gobierno Lula, sus paradigmas y su legado histórico.

### 2.3- ABORDAJE METODOLÓGICO

*La metodología incluye las concepciones teóricas del abordaje, el conjunto de técnicas que posibilitan la aprehensión de la realidad y también el potencial creativo del investigador<sup>49</sup>.*

Para una mejor comprensión del objeto de estudio investigado, tratamos de integrar en este trabajo los abordajes cualitativos y el cuantitativos.

En relación a la investigación cualitativa, Marconi y Lakatos (2002) afirman que

*(...) ésta busca conocer las diversas situaciones y reacciones que ocurren en la vida social, política, económica y en los demás aspectos del comportamiento*

---

<sup>49</sup>MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 11a ed. São Paulo, HUCITEC, 2008. (Traducción propia)

*humano, tanto del individuo tomado de forma aislada como de grupos y comunidades*<sup>50</sup>.

Así, la elección de la investigación cualitativa fue fundamental a la hora de alcanzar los objetivos de este trabajo. Completar un marco del análisis tomando en consideración el objeto de estudio, los objetivos, los sujetos y el conjunto de la realidad social precisaba de una actuación investigadora que diese respuesta a cuestiones particulares<sup>51</sup>. Para Haguette (1987), los enfoques cualitativos enfatizan las especificidades de un fenómeno en los términos de sus orígenes y de su razón de ser<sup>52</sup>.

Minayo (1996), en otro de sus ensayos, afirma que el investigador social no debe reducir la vida cotidiana y la realidad social a simples datos estadísticos, si bien considera que el abordaje cuantitativo y sus formas de representación son necesarias de modo que la aproximación cualitativa y la cuantitativa se complementen<sup>53</sup>.

Apoyando esta forma de comprender la investigación, Demo (2001) sostiene que

*Todo fenómeno cualitativo está dotado por sí mismo y naturalmente de expresiones cuantitativas, y viceversa. Parto del punto de vista que entiende que entre la cantidad y la calidad no existe una división, pues son expresiones*

---

<sup>50</sup>MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa:** planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p.66.

<sup>51</sup>MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 13. ed Petrópolis: Vozes, 1999.

<sup>52</sup>HAGUETTE, M. F. Metodologias qualitativas na sociologia. Petrópolis: Vozes, 1987. p. 55.

<sup>53</sup>MINAYO, Ma. Cecília de Souza. **Pesquisa Social.** Petrópolis/RJ: Vozes, 1996.

*diferenciadas del mismo fenómeno. Los métodos cuantitativos y cualitativos deben ser tomados de forma complementaria como norma*<sup>54</sup>.

A través del diálogo entre los datos cualitativos y los cuantitativos fue posible deslindar el objeto de investigación y comprender de manera más profunda las mediaciones que se establecen entre los fenómenos que forman parte de esa realidad.

## **2.4 - INVESTIGACIÓN BIBLIOGRÁFICA, DE CAMPO Y DOCUMENTAL**

### ***2.4.1 Investigación Bibliográfica***

Definidos los abordajes, se inició la exploración bibliográfica. La búsqueda bibliográfica constituyó un proceso de reconstrucción y organización del propio objeto de la investigación.

Para Noronha y Ferreira (2000), la exploración bibliográfica *da lugar a*

estudios que analizan la producción bibliográfica en determinadas áreas temáticas y dentro de un periodo de tiempo determinado, proporcionando una visión o

---

<sup>54</sup> DEMO RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica**: guia para eficiência nos estudos. São Paulo: Atlas, 1980. O, Pedro. **Pesquisa e Informação qualitativa**. Campinas/SP: Papyrus, 2001. p.8 (Traducción propia)

información general sobre el estado de la cuestión de un tema específico, exponiendo las nuevas ideas, métodos y subtemas que hubieran recibido mayor o menor énfasis en la literatura seleccionada<sup>55</sup>.

De este modo se realizó un estudio sistematizado y un análisis sobre la estructura teórica, pudiendo ampliar nuestros conocimientos sobre el objeto investigado. Este proceso dio lugar a una aproximación más detallada a nuestra materia ya que se pudo establecer el marco teórico de referencia.

Para Gil (2008),

*la virtud principal de la exploración bibliográfica reside en el hecho de que permite que el investigador tenga a su disposición una variedad de fenómenos mucho más amplia de la que conseguiría a través de su investigación directa*<sup>56</sup>.

Una vez realizada la exploración bibliográfica, se utilizaron diversas técnicas relativas al abordaje cualitativo y cuantitativo a fin de una mejor comprensión del objeto estudiado.

---

<sup>55</sup> NORONHA, Daisy Pires; FERREIRA, Sueli Mara S. P. Revisões de literatura. En: AMPELLO, Bernadete Santos; CONDÓN, Beatriz Valadares; KREMER, Jeannette Marguerite (Orgs.) **Fontes de informação para pesquisadores e profissionais**. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 191.

<sup>56</sup> GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008, p. 50.



### **2.4.2 Investigación de Campo**

El trabajo de campo realizado se desarrolló a continuación de la investigación bibliográfica. Consistió en la búsqueda de aquellos actores sociales que de una forma efectiva contribuyeran a precisar y afinar nuestra mirada en torno al objeto de estudio.

Recogió la opinión de actores sociales, representando a las cinco regiones del país. Sus valoraciones posibilitaron una mejor comprensión de las materias investigadas. Sus opiniones ofrecieron señales y datos en la elaboración de la investigación.

### **2.4.3 Investigación Documental**

La investigación documental desarrollada se quiso apoyar en el mayor número de textos y documentos relacionados con nuestra temática. Se estructuró una lista de los documentos analíticos que fueron utilizados en cada etapa de la investigación.

Así, los documentos analizados fueron los siguientes: el Programa de Gobierno para la elección de Fernando Henrique; el Programa de Gobierno para la elección de Lula; las resoluciones del *Consejo Nacional de los Derechos del Niño Y del Adolescente* entre 1999 y 2006; las actas de las elecciones del *Consejo Nacional de los Derechos del Niño Y del Adolescente* desde 1999 a 2006; los textos base de las *Conferencias Nacionales de los Derechos de los Niños y del Adolescente* desde 1999 a 2006; y los anales de las *Conferencias Nacionales de los Derechos de los Niños y del Adolescente* desde 1999 a 2006.

Aparte de los documentos oficiales, se analizaron también los indicadores sociales proporcionados por los datos, gráficas, mapas y tablas estadísticas.

Los indicadores sociales usados fueron los propios del área de investigación y se encontraban en correspondencia con el contexto histórico-social investigado. Esto es, la aproximación se realizó a partir de indicadores sociales, económicos y geográficos que permitiesen verificar de qué forma las políticas sociales se estaban realizando y, en el caso de que no lo estuvieran, indicar las posibles violaciones.

## **2.5 Técnica para la Recogida de Datos**

La definición de los instrumentos a usar en la recogida de los datos fue fundamental y puede ser considerada tan importante como el propio resultado del estudio. La coherencia buscada en esta elección, partiendo de los objetivos del trabajo, permitió el proceso de investigación y posibilitó, una vez analizados los datos, profundizar en los conocimientos vinculados a nuestro objeto de estudio. Considerando esto, las técnicas usadas para la recogida de datos fueron las siguientes:

- Entrevistas semiestructuradas con actores sociales, responsables en la elaboración, fiscalización y deliberación de la política nacional de los derechos del niño y el adolescente en Brasil.
- Análisis de las propuestas del Gobierno Fernando Henrique.
- Análisis de las propuestas del Gobierno Lula.
- Análisis de las 26 resoluciones tomadas por el Consejo Nacional de los Derechos del Niño Y del Adolescente durante el Gobierno Fernando Henrique.

- Análisis de las 37 resoluciones tomadas por el Consejo Nacional de los Derechos del Niño Y del Adolescente durante el Gobierno Lula.
- Análisis de las 2 Conferencias Nacionales de los Derechos de los Niños y del Adolescente durante el Gobierno Fernando Henrique.
- Análisis de las 2 Conferencias Nacionales de los Derechos de los Niños y del Adolescente durante el Gobierno Lula.
- Análisis de las actas de elección del Consejo Nacional de los Derechos del Niño Y del Adolescente durante el Gobierno Fernando Henrique.
- Análisis de las actas de elección del Consejo Nacional de los Derechos del Niño Y del Adolescente durante el Gobierno Lula.
- Análisis de los indicadores sociales.

### **2.5.1 Las Entrevistas**

La entrevista, de hecho, fue una de las técnicas usadas en la investigación cualitativa. Son muchos los autores que se sirven de dicha herramienta o técnica de investigación (Ander-Egg, 1978<sup>57</sup> ; Kandel,

---

<sup>57</sup> ANDER-EGG, Ezequiel. **Introducción a las técnicas de investigación social para trabajadores sociales**. 5. ed. Buenos Aires: Humanistas, 1978.

1981<sup>58</sup> ; Triviños, 1987<sup>59</sup> , Manzini, 1990/1991<sup>60</sup>, Lüdke e André , 1986<sup>61</sup> , Richardson, 1999<sup>62</sup> , Ribeiro, 2008<sup>63</sup>).

La entrevista posibilita una suerte de integración entre el investigador, lo investigado y el fenómeno a ser conocido. Para Richardson (1999), el término se forma a partir de dos conceptos, entre y vista. Vista alude al acto de ver, a la preocupación por algo<sup>64</sup>. Es decir, el acto de entrevistar no es solo una recogida de información, es una técnica más compleja.

Según Ribeiro (2008), la entrevista es “la técnica más adecuada cuando el investigador busca obtener información sobre su objeto de

---

<sup>58</sup> KANDEL, Liliane. Reflexões sobre o uso da entrevista, especialmente a não-diretiva, e sobre as pesquisas de opinião. In: THIOLLENT, Michel J. M. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. 2. ed. São Paulo: Polis, 1981, p. 169-189. (Coleção Teoria e História, 6.)

<sup>59</sup> TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

<sup>60</sup> MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/271990/1991, p.149-158.

<sup>61</sup> LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

<sup>62</sup> RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

<sup>63</sup> RIBEIRO, Elisa Antônia. **A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa. Evidência: olhares e pesquisa em saberes educacionais**, Araxá/MG, n. 04, p.129-148, maio de 2008.

<sup>64</sup> RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

estudio (...), incorporando nuevas fuentes para la interpretación de los resultados por los propios entrevistadores”<sup>65</sup>.

A partir de la comprensión del valor de la herramienta de la entrevista se buscó su utilización como medio y fin de dar la palabra a los protagonistas sociales, responsables en la elaboración y deliberación de la política y fiscalización de las actuaciones efectuadas o a efectuar en el área de la infancia y la adolescencia en el ámbito nacional. A fin de que los protagonistas se expresaran de la forma más libre posible se optó por un formato de entrevista con un guión semiestructurado.

Para Triviños, la entrevista semiestructurada

*(...) parte de interrogantes básicos, fundamentos en las teorías y en las hipótesis relevantes para la investigación, ofreciendo una diversidad de cuestiones a partir de las respuestas de los entrevistados (informantes), esto es, en el momento en el que el informante, siguiendo de forma espontánea su línea de pensamiento, responde a los interrogantes planteados por el investigador, la respuesta dada puede generar una serie de nuevos interrogantes, pasando el informante en ese momento a participar en la elaboración del contenido cuestionado en la investigación*<sup>66</sup>.

Así, las entrevistas fueron usadas como técnica metodológica. La utilización de un guión de preguntas semiestructurado permitió que las respuestas no estuvieran direccionadas, siendo libres y abiertas. Es decir,

---

<sup>65</sup> RIBEIRO, Elisa Antônia. **A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa. Evidência: olhares e pesquisa em saberes educacionais**, Araxá/MG, n. 04, p.129-148, maio de 2008, p. 141. (Traducción propia)

<sup>66</sup> TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987, p. 146.(Traducción propia)

se pudo contar con la voz real de un importante grupo de sujetos sociales fundamentales para la construcción de un análisis cualitativo más profundo de los datos relativos a la comprensión de los actores sociales sobre la efectución de políticas públicas en el área de la infancia y la adolescencia.

Se procuró explorar la comprensión de la realidad en los sujetos que formaron parte de consejos y asambleas nacionales vinculados directamente a las políticas públicas en el área del niño y el adolescente.

El trabajo de campo presentó algunas dificultades. No en vano, los protagonistas a los que se dio voz residían y trabajaban en estados y regiones diferentes a la nuestra. La extensa geografía de Brasil solo permitió que la investigación se realizara en los momentos en los que el grupo se reunía.

Las entrevistas fueron realizadas en diversos estados del país y en fechas diferentes. Una parte de las mismas se completó durante la *VII Conferencia Nacional*, titulada *Concretizar Derechos Humanos de los niños y del Adolescente: Una Obligación*, celebrada en Brasilia, en la Región Centro-Oeste. El resto se llevó a cabo en el *Reunión del Foro Nacional de los Derechos del Niño Y del Adolescente*, celebrado en este caso en Belo Horizonte, en la Región Sudeste de Brasil. Las entrevistas se pudieron realizar en tales espacios gracias a que esta investigadora fue delegada en ambos eventos.

El registro de las entrevistas se realizó con una grabadora, pudiendo así recoger y anotar fielmente las respuestas, palabra por palabra. Para Gil (1999) “el único modo de reproducir con precisión las respuestas es registrándolas durante la entrevista mediante anotaciones o

mediante el uso de la grabadora"<sup>67</sup>. Para este autor, esta es la única forma de "evitar la pérdida de parte de la información y la distorsión producida por los elementos subjetivos que se proyectan en la reproducción de la entrevista"<sup>68</sup>.

A medida que se recogían las opiniones y valoraciones, estas iban siendo sistematizadas y organizadas, enfatizando el objeto de investigación y posibilitando que el análisis fuese cada vez más profundo y consistente. En este sentido, el uso de las entrevistas permitió identificar las diversas maneras de percibir y describir las experiencias vividas por los sujetos escuchados. De forma paralela a las entrevistas, dio comienzo la aproximación a los textos y documentos.

### **2.5.2 Análisis Documental**

El análisis documental es una técnica muy extendida en el abordaje cualitativo y en el cuantitativo. Se trabajó tanto con la cuantificación y descripción de los datos recogidos como con el significado y relevancia de la información extraída de las fuentes documentales.

*(...) el documento escrito constituye una fuente extremadamente valiosa para todo investigador en ciencias sociales. Es, evidentemente, insustituible en cualquier reconstrucción del pasado relativamente distante, pues no es extraño que represente la casi totalidad de los vestigios de la actividad humana en determinadas épocas. Aparte de*

---

<sup>67</sup> GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 120. (Traducción propia)

<sup>68</sup> GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 120. (Traducción propia)

---

*esto, frecuentemente, permanece como el único testimonio de actividades específicas de un pasado reciente*<sup>69</sup>.

A través del análisis documental fue posible identificar, en documentos primarios, datos que apoyaron los planteamientos y apreciaciones planteadas en nuestro objeto de investigación.

*Los documentos son fuentes de datos en bruto para el investigador y su análisis conlleva un conjunto de transformaciones, operaciones y verificaciones realizadas a partir de esos mismos documentos con la finalidad de atribuirles un significado relevante en relación con el problema investigado*<sup>70</sup>.

De este forma, la utilización de los documentos presentes en esta investigación dio lugar a comprender mejor la dimensión del tiempo en la comprensión de los hechos sociales. En el análisis de los documentos se pudieron observar grupos, conceptos, conocimientos, comportamientos o relaciones de poder, entre otras cosas<sup>71</sup>.

La búsqueda de cada uno de los documentos utilizados tuvo un grado de dificultad diferente. La ausencia de organización en muchos de los textos y documentos se hizo patente en los contactos con los órganos gubernamentales y con el *Consejo Nacional*. Esto dio lugar a que la investigación se realizara a partir de las cifras e informaciones oficiales tomadas de diferentes bases de organización de datos. Nótese aquí que

---

<sup>69</sup> CELLARD, A. A análise documental. En: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295 (Traducción propia).

<sup>70</sup> CALADO, Silvia dos Santos; FERREIRA, Silvia Cristina dos Reis. **Análise de documentos: método de recolha e análise de dados**. 2004/2005, p. 3. Disponible en: <<http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf>>. Acceso el 1 de junio de 2014. (Traducción propia).

<sup>71</sup> CELLARD, A. A análise documental. En: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.



varias de las actas de la elección del *Consejo* no se pudieron localizar en el propio *Consejo* a causa de los cambios de Gobierno sucedidos. Tales documentos se acabaron perdiendo o fueron depositados en archivos cuyo acceso no nos fue permitido. Se pudieron recuperar algunas actas en los archivos de las Organizaciones No Gubernamentales-ONGs que en aquel momento formaban parte del *Consejo*.

Varios documentos pudieron ser analizados gracias a que su publicación se realizó en páginas electrónicas del Gobierno, del *Consejo*, de las instituciones o movimientos sociales, siendo posible así el acceso a ellas. Otros documentos fueron publicados y editados, accediendo y contando con ellos directamente. El conjunto de los documentos utilizados en este estudio se presentó sistematizado y su citación remitió siempre a las fuentes.

Una vez completado el acceso a los documentos, se procedió a realizar una primera organización del material obtenido. Se constató que sería imprescindible estudiar el total de los documentos de una forma analítica, buscando de qué forma proceder para convertirlo en material de análisis, de acuerdo con el objeto de investigación.

Todos los documentos se organizaron en archivos. El criterio preciso para la organización fue establecido a partir de los objetivos específicos de la investigación.

Para organizar y comprender todos los documentos investigados se usó como proceso el análisis del contenido, siguiendo a Bardin (1995). El análisis de contenido posibilita la comprensión por medio de

*procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción de los mensajes, indicadores (cuantitativos o no), que permiten inferir conocimientos relativos a las condiciones*

*de producción/recepción (variables inferidas) de esos mensajes<sup>72</sup>.*

Para este mismo autor, son tres los pasos que conforman el análisis de contenido: el pre-análisis; la exploración del material; la inferencia y la comprensión.

En la fase de pre-análisis se realizó una lectura cronológica de los documentos, pudiendo llevar a cabo la ordenación del material. Siguiendo las reglas de la extracción de información junto a las normas de no exclusión de la referencias, de homogeneidad y de pertinencia se pudieron ajustar los documentos al objeto central de estudio.

La exploración de material fue realizada a través de áreas temáticas a fin de que fuese posible configurar y representar de manera sencilla los datos en bruto.

A partir de esta organización fue posible sintetizar los datos, siguiendo el recorrido histórico de los documentos y disponiéndolos por Gobiernos, temáticas y objetivos, y representándolos en tablas, gráficos, figuras y textos.

Diversos documentos no aceptaron la comparación ya que la elaboración de los mismos, o de los hechos que les precedieron, se sirvió de metodologías distintas, quedando comprometida la veracidad en el proceso de análisis. Destacan aquí, por ejemplo, los documentos de las *Conferencias*. Su análisis cuantitativo no fue posible, pues las metodologías utilizadas en la sistematización de las propuestas fueron diferentes.

---

<sup>72</sup> BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995, p. 42. (Traducción propia).

### 2.5.3 Indicadores Sociales

Se hizo uso de los indicadores sociales oficiales. A través de estos se pudo conocer de mejor forma la situación de la infancia y la adolescencia y se pudieron visibilizar factores que rodeaban a dicha población, como las diversas representaciones sociales, además de aproximarnos a las políticas públicas y a la legislación a ellos destinada. En este sentido, la búsqueda desde los indicadores sociales de los niños y adolescentes fue una herramienta fundamental en la construcción de este trabajo.

Las estadísticas sociales, económicas y demográficas son producidas, recopiladas y presentadas a lo largo de Brasil por una serie de organizaciones de ámbito federal o estatal. El órgano responsable en la coordinación del sistema de producción y presentación de las estadísticas públicas es el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* – IBGE<sup>73</sup>. Así pues, esta institución nos proporcionó datos primarios provenientes de los Ministerios, además del uso que se hizo de las estadísticas presentadas por el propio IBGE.

Del conjunto de herramientas que el IBGE proporciona, se utilizaron los datos del censo demográfico; el recuento de la población<sup>74</sup>;

---

<sup>73</sup> *El Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) es una institución de la administración pública federal, dependiente del Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, formado por cuatro directorias y dos órganos centrales. El IBGE identifica y analiza el territorio, realiza el censo de población, presenta la evolución de la economía desde el ámbito laboral y productivo de las personas, mostrando sus niveles de vida. Fontes sobre a infância: diagnóstico de fontes de informação sobre a criança e o adolescente.* 1. ed. São Paulo: FTD, 2012, p.79.

<sup>74</sup> *El censo demográfico tiene como objetivo principal contabilizar los habitantes del territorio nacional e identificar las características de la población, produciendo información significativa a la hora de elaborar y desarrollar las políticas públicas. Rede Marista de Solidariedade. Fontes sobre a infância: diagnóstico de fontes de informação sobre a criança e o adolescente.* 1. ed. São Paulo: FTD, 2012, p.80.

los indicadores de desarrollo sostenible<sup>75</sup>; la Encuesta de *Informações Básicas Municipais – Munic*<sup>76</sup>; la Encuesta *Mensal de Emprego*<sup>77</sup>; y la Encuesta *Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD*<sup>78</sup>.

Varios órganos e instituciones más fueron estudiados y sus datos básicos recogidos a fin de lograr que nuestra investigación fuera cumpliendo los objetivos propuestos. Entre estas instituciones destacan: el *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep*<sup>79</sup>; el *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea*<sup>80</sup>; y el *Mapa da Violência*<sup>81</sup>.

---

<sup>75</sup>El objetivo de los indicadores de desarrollo sostenible es acompañar el padrón de desarrollo del país. Rede Marista de Solidariedade. **Fontes sobre a infância: diagnóstico de fontes de informação sobre a criança e o adolescente.** 1. ed. São Paulo: FTD, 2012, p. 86.

<sup>76</sup> *La Encuesta de Informações Básicas Municipais (Munic) se realiza periódicamente mediante la recogida de información relativa a la estructura, la dinámica y el funcionamiento de las instituciones municipales, en especial de los ayuntamientos. Se dirige también a políticas y sectores implicados en el Gobierno municipal y el municipalismo.* Rede Marista de Solidariedade. **Fontes sobre a infância: diagnóstico de fontes de informação sobre a criança e o adolescente.** 1. ed. São Paulo: FTD, 2012, p.88.

<sup>77</sup> *La Encuesta Mensal de Emprego se realiza con el objetivo de verificar las tendencias del mercado de trabajo a corto y largo plazo. Así, busca descubrir indicadores relativos a las competencias laborales de las personas con diez o más años de edad -económicamente activas o no- en cada una de las regiones metropolitanas .* **Fontes sobre a infância: diagnóstico de fontes de informação sobre a criança e o adolescente.** 1. ed. São Paulo: FTD, 2012, p.92.

<sup>78</sup> *La Encuesta Nacional por Amostra de Domicílios PNAD se implantó en Brasil con la finalidad de convertirse en un sistema de investigación y comprender las razones y motivos vinculados a la demografía, la salud, el consumo de alimentos y la nutrición, las condiciones habitabilidad y equipamientos domésticos, la educación y la cultura, el trabajo y la capacidad económica del domicilio.* Rede Marista de Solidariedade. **Fontes sobre a infância: diagnóstico de fontes de informação sobre a criança e o adolescente.** 1. ed. São Paulo: FTD, 2012, p.96.

<sup>79</sup> *La Encuesta Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) es un estudio federal independiente vinculado al Ministério da Educação (MEC), cuyo objetivo es proporcionar indicadores que faciliten la clarificación, formulación e implementación políticas públicas en el ámbito educativo.* Rede Marista de Solidariedade.

Diversos Ministerios y Secretarías también sirvieron como fuentes de datos a este trabajo, una vez que en ellos se elaboran planes de trabajo, presupuestos y otros elementos de carácter administrativo a partir de los cuales se genera información valiosa para nuestros análisis.

Los indicadores sociales sirvieron de apoyo y contraste ante los debates que surgían a lo largo del trabajo, asimismo facilitaron el descubrimiento de nuevas fuentes y técnicas.

A través de las consideraciones expuestas, es posible afirmar que, para llevar a cabo una investigación, son necesarias una visión científica y la utilización de procedimientos metodológicos adecuados. Ahora bien, además de esto, se hacen imprescindibles sobre todo la curiosidad, la creatividad y, en especial, la pasión por la investigación en sí; pasión que en nuestro caso se incrementaba a medida que avanzábamos. Sin olvidar los límites de nuestro trabajo, consideramos que los hallazgos y reflexiones presentes aquí podrán servir como apoyo a futuros estudios.

---

**Fontes sobre a infância: diagnóstico de fontes de informação sobre a criança e o adolescente.** 1. ed. São Paulo: FTD, 2012, p.103.

<sup>80</sup> *El Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) es una fundación pública federal vinculada a la Secretaría de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, cuyas actividades dan apoyo a las acciones gubernamentales en su tarea de formulación y reformulación de las políticas públicas y los programas de desarrollo en Brasil.* Rede Marista de Solidariedade. **Fontes sobre a infância: diagnóstico de fontes de informação sobre a criança e o adolescente.** 1. ed. São Paulo: FTD, 2012, p.106.

<sup>81</sup> *El Mapa da Violência se considera una fuente oficial de información debido a su importancia y a la seriedad de sus investigaciones. Desde el 2010 sus datos y conclusiones son usadas en la elaboración de las políticas públicas de combate a la violencia por parte del Gobierno Federal.* Rede Marista de Solidariedade. **Fontes sobre a infância: diagnóstico de fontes de informação sobre a criança e o adolescente.** 1. ed. São Paulo: FTD, 2012, p.110.

### **3.0 - CONCLUSIONES**

Dar por terminado un trabajo es siempre una tarea difícil ya que demanda poner el punto final en algún momento, limitando y reduciendo el fenómeno estudiado. Entendiendo que la realidad es dinámica y compleja, y que solo se puede comprender encuadrada en los hechos e iluminada a través de la teoría, la propuesta aquí presentada no se quiso limitar a cerrar sin más el trabajo y sí quiso debatir sobre las cuestiones analizadas.

Este trabajo se concibió a partir de la idea de que la historia social de la infancia y la adolescencia en Brasil se construyó en paralelo y bajo el signo de la historia del Estado de Brasil. Siendo así, la exposición de la historia social de la infancia y la adolescencia sucedió a través de la recuperación de la constitución del Estado brasileño, responsable de las políticas públicas desarrolladas en el área del niño y el adolescente.

Así, el recorrido histórico de este estudio se detuvo en momentos históricos tan importantes como fueron el Estado ante la esclavitud; el Brasil colonial, el Brasil Imperial y el Brasil republicano; las Constituciones Brasileñas, y también la Era Vargas; la Dictadura Militar; la democratización; el abanico de reformas que el Estado emprendió a partir de 1990 y, finalmente, el proceso de cambios legislativos y constitucionales, con especial atención en el área de la infancia y la adolescencia.

Las políticas públicas en el campo de la infancia y la adolescencia se configuraron al ritmo de los cambios políticos, económicos y sociales. Tales cambios dieron lugar a momentos de progreso, con la implementación e implantación de leyes, instituciones, programas, proyectos y acciones en defensa de los derechos de los niños y

adolescentes, pero también a momentos de retroceso con actuaciones institucionales de violación de los derechos, abandono institucionalizado de la infancia, venta de niños esclavos, trabajo infantil y alto índice de mortandad infantil.

Tal y como se problematizó a lo largo de este trabajo, la esclavitud fue un factor determinante en la construcción del país y, consecuentemente, en la historia social de los niños y de los adolescentes. Desde el Brasil colonial, la infancia y la adolescencia fueron tratadas de forma violenta (subjctiva y objetivamente) como objetos de dominación y de obtención de lucro.

La atención destinada a los niños y adolescentes estuvo guiada por un carácter caritativo y asistencialista (realizado por la iglesia, por las oligarquías y por el Estado), localizado (se atendía a niños y niñas negras, hijas de esclavas, abandonadas, huérfanas, en situación ilegal), por intervenciones puntuales y por un ejercicio de control social de la pobreza en sí mismo e, incluso, represivo (recogimiento e institucionalización), por una finalidad higiénica (retirarlos de las vías públicas), o para una educación para el trabajo (creación de instituciones que formaban en el ámbito laboral), fragmentada (entre menores, niños y adolescentes) y con legislaciones e instituciones que comprometían los derechos humanos (Código de Menores, SAM y FEBEM, entre otras)

En esta realidad se alternaron periodos diferentes dentro del Estado, con posturas en ocasiones más democráticas y, en otras, más autoritarias; si bien, no sucedieron grandes rupturas. Solo después de la Constitución de 1988 aparecieron cambios significativos, señalando una nueva dirección en la concepción de la protección social, basada en la lógica de la universalización de los derechos y en la ruptura de la división existente entre niños y adolescentes pobres o ricos.

La Constitución de 1988, sin lugar a dudas, representó un avance claro dentro de la historia de una nación manchada con la sangre de indios, esclavos, migrantes y trabajadores.

La *Doctrina de Protección Integral* tuvo su inicio legal con la Constitución Federal de 1988. Según muchos autores, esta Constitución es la mejor de las promulgadas en Brasil en lo que a los derechos fundamentales se refiere. En términos jurídicos, desde su promulgación, los niños y adolescentes fueron concebidos como prioridades absolutas.

Estas conquistas se lograron gracias a las reivindicaciones de los grupos y movimientos sociales en defensa de los derechos humanos. El resultado fue la *Doctrina de Protección Integral* de los Niños y Adolescentes, alcanzada en un contexto de creciente democratización del Estado ante la crisis del Gobierno militar.

Mientras tanto, durante los primeros años de la década de los noventa, con la elección de Fernando Collor de Melo como Presidente de la República en 1989 y después con la de su sucesor, Itamar Franco, en 1992, se conformó un nuevo proceso político y económico, fundamentado en el modelo propio de la globalización, la mundialización y el neoliberalismo. Este proceso se intensificó durante las elecciones presidenciales de 1994, volviéndose hegemónico el modelo neoliberal con la elección de Fernando Henrique, quien favoreció una profundización de dicho modelo político a escala nacional.

En este ambiente de tensión entre la Política de Protección Integral, y sus correspondientes legislaciones, y otro basado en políticas neoliberales apuntadas desde Organismos Internacionales, se desarrolló la Política de Atención a la Infancia y a la Adolescencia desde 1990.



La Constitución Federal de Brasil (1988) y el Estatuto del Niño y del Adolescente (1990) significaron un avance legal significativo y, por tanto, favorecieron la construcción de un sistema de garantías de los derechos en el área de la infancia y la adolescencia con una gestión compartida y con la participación de la sociedad. Ahora bien, los modelos económicos y sociales adoptadas por los Gobiernos a partir de los años noventa dieron lugar a un importante retroceso en el ámbito de las políticas sociales en Brasil.

Es decir, la década de 1990 expresó de forma clara los cambios político-económicos que venían tomando fuerza desde los años ochenta. La implementación del ideario neoliberal, en esa misma década, marcada por una reducción de los recursos públicos destinados al área social, contrastó con el extenso aparato legislativo desarrollado por la Constitución de 1988, en la que se señaló la necesidad de efectuar políticas sociales de marcado carácter democrático y orientadas por los principios de universalidad, responsabilidad pública y gestión democrática.

La tensión entre los dos proyectos, diferenciados y antagónicos, en lo que se refiere a las políticas de atención del niño y del adolescente, se materializó de forma particular en los dos Gobiernos estudiados. Uno de ellos de signo neoliberal y otro de cuño más popular que, sin embargo, sufrió el impacto de esa misma política macroeconómica. Se observó que fueron dos maneras diversas de afrontar las problemáticas vinculadas a los niños y adolescentes, dándose puntos de continuidad y otros de ruptura entre ambos Gobiernos.

Algunos de los programas presentes en el proyecto de Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, *Avança Brasil*, recibieron la categoría de estratégicos. Los más importantes en el área de la infancia y la adolescencia fueron: *Toda Criança na Escola*; el Programa *Educação de*

*Jovens e Adultos*; el Programa *Escola de Qualidade para todos*; el Programa de *Erradicação do Trabalho Infantil*; el Programa *Saúde da Criança e Aleitamento Materno*; y el Programa de *Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei*.

Fueron desarrollados por los Ministerios de Educación, Servicios Sociales (Seguridad e Asistencia Social) y Justicia, existiendo también políticas sociales transversales a todos estos Ministerios.

De forma más detallada, los resultados obtenidos por los programas de educación destinados a atender a los niños y adolescentes fueron tales como el aumento de la tasa de escolarización de los niños y niñas entre 7 y 14 años; el aumento de la tasa de asistencia a las guarderías y a la educación pre-escolar; la disminución de los jóvenes que no estudiaban entre los 15 y los 17 años; la caída porcentual del analfabetismo; y la disminución de las diferencias de acceso a la educación entre las regiones más pobres y las más ricas del país.

Sin embargo, no se alcanzaron todos los objetivos previstos en los programas o, cuando lo hicieron, no se correspondían con las metas para los que fueron planteados, como se observa con el propio aumento de la tasa de escolarización de los niños y niñas de entre 7 y 14 años ya que el Programa preveía atender al total de los niños y adolescentes, hecho que no sucedió. En relación con el acceso a las guarderías y a la educación pre-escolar, aun habiendo aumentado el porcentaje, se identificaron restricciones en el paso a la educación formal. Una última cuestión fue la persistencia del analfabetismo en la franja de edad comprendida entre los 15 y los 17 años.

Centrándonos en la infancia y la adolescencia, desde el área de la Asistencia Social se desarrollaron los siguientes programas federales: el

Programa de *Erradicação do Trabalho Infantil*; el Programa *Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano*; y el Programa de *Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes*.

Los programas en el ámbito de la asistencia social destinados a los niños y a los adolescentes dieron lugar a diversas mejoras. El descenso del número de niños y adolescentes, entre los 5 y los 17 años, trabajando en labores agrícolas; el protagonismo logrado por los jóvenes gracias a programas específicos y a la consecución de becas vinculadas a su continuidad en la educación formal; los avances en el combate a la explotación sexual gracias a la creación de programas específicos, inexistentes hasta entonces.

Por otro lado, en relación al trabajo infantil, hubo un aumento en la tasa de niños y adolescentes, entre los 5 y los 17 años, trabajando en actividades no agrícolas; el éxito de los programas que perseguían la continuidad de los adolescentes en el sistema educativo fue escaso, según los datos del IBGE, donde se reveló todo lo contrario ya que aumentó el número de adolescentes que abandonó la enseñanza formal; respecto a la lucha contra la explotación sexual en la infancia y la adolescencia, las mejoras alcanzadas por los respectivos programas fueron limitadas a causa de la propia complejidad de la violencia sexual, sus causas y consecuencias.

Otros programas federales desarrollados fueron los siguientes: el Programa *Saúde da Criança e Aleitamento Materno* y el Programa *Saúde do Jovem*. Tales Programas favorecieron la reducción de la mortalidad infantil y la creación de centros específicos de atención a la salud de los adolescentes.

En el área de justicia, se desarrollaron también varios programas federales: el Programa de *Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei* y el Programa de *Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente*. En el caso de estos programas y de sus acciones concretas, su organización se encuadró dentro de la lógica de apoyo y complementación y no mediante el desarrollo de acciones concretas por parte del Estado.

Los Programas se desarrollaron al mismo tiempo que el modelo neoliberal adquiriría un papel hegemónico en Brasil. Las expresiones más claras de dicha hegemonía fueron la dicotomización de la relación derechos sociales - políticas sociales; la disminución del gasto social; la focalización de las intervenciones sociales en los colectivos más pobres; la reducción del liderazgo en las acciones sociales por parte del Estado, delegando en el ámbito privado tal responsabilidad; el establecimiento de criterios selectivos y específicos, opuestos a los criterios más integradores; y, por último, el aumento de la inversión en programas compensatorios de transmisión de renta.

Aparte de la función del Estado, se introdujeron elementos dentro de la estructura de los Programas, observados a lo largo de esta investigación, que impidieron en múltiples ocasiones que la Política de Atención a la Infancia y la Adolescencia se desarrollase de acuerdo con los principios marcados por la ECA. Los criterios de incorporación se ceñían a usuarios en condiciones de extrema pobreza o en riesgo social, víctimas de violencia, con necesidades especiales, con desnutrición o explotados por el trabajo infantil. Es decir, continuaban reproduciendo la lógica de la Doctrina de la Situación Irregular, además de apoyarse en supuestos neoliberales.

De este modo no se universalizó el acceso a los derechos sociales, distanciándose las políticas públicas efectuadas de la Doctrina de Protección Integral. Atender a las víctimas de las más diversas formas de violencia es vital, ahora bien, una gran parte de la población, que vive justo en el umbral de dichas formas de violencia, queda al margen de la atención por parte de esas políticas. Esto es, la atención en este caso olvida la prevención, la universalidad y tampoco se organiza de forma adecuada ni se reconoce como un derecho social.

Respecto al Gobierno Lula, como ya se ha señalado, este se inició en un contexto de crisis económica que dio lugar a una evolución económica negativa. Ello limitó la implementación de programas sociales. La estrategia del Gobierno pasó por invertir de forma masiva en programas de transferencia de renta, principalmente en el Programa Bolsa Familia.

Los principales programas acometidos en el campo de las Políticas Sociales destinadas a los niños y a los adolescentes por parte del Gobierno Lula se agruparon en cinco grandes áreas: educación; asistencia social; trabajo, justicia y salud.

Los programas en el área de educación contribuyeron a la reducción del analfabetismo, en especial en la Región Nordeste, donde la caída porcentual fue mayor que a nivel nacional. Quedaba patente así la prioridad del Gobierno Lula en la atención a los municipios con las tasas de analfabetismo más elevadas. Se avanzó también en el campo de la enseñanza superior y técnica. Destacó finalmente el desarrollo de un plan de educación en derechos humanos para todos los niveles de la educación formal.

A pesar de la creación de estos programas, inexistentes anteriormente y, por ello, rupturistas con el pasado, la política educacional no dio lugar en su concepción de los derechos a grandes avances en comparación con el Gobierno Fernando Henrique. Los datos muestran que no se llevó a cabo una universalización de las políticas públicas mediante proyectos destinados a usuarios concretos. Un ejemplo de ello es el analfabetismo. Se trató de una de las problemáticas que más ocupó al Gobierno de Lula, pero, después de todo, más de un 10 por ciento de las personas mayores de 15 años todavía era analfabeta.

Un ámbito destacable dentro de la atención al niño y al adolescente por parte del Gobierno Lula fue la asistencia social.

Varios de los programas, si bien no estuvieron específicamente diseñados para el área de la infancia y la adolescencia, atendieron a dicho público alcanzando unos logros no vistos hasta el momento. Ejemplo de ello fueron los Programas *Fome Zero* y *Bolsa Familia*.

El Programa *Fome Zero* acometió una serie de acciones que iban más allá de la entrega de alimentos. Sus preocupaciones tuvieron por finalidad asegurar el derecho a la alimentación, la generación de trabajo y renta, mejoras en la escolarización, en las condiciones de salud, en el acceso al agua potable y en la red de saneamiento público. Se constataron, según las propias conclusiones alcanzada en este trabajo, avances en el sistema de abastecimiento de agua y en la red de saneamiento, en especial en las zonas rurales.

Es sabido que la mayor inversión en el área rural fue realizada como respuesta al compromiso asumido por el Gobierno Lula durante su campaña electoral con los movimientos sociales del medio rural. La histórica relación del PT con esos movimientos, muy especialmente con el

*Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST*, les impuso la necesidad de ampliar la inversión destinada a este sector de la población.

El Bolsa Familia surgió de la unión de varios de los programas creados durante el Gobierno Fernando Henrique (*Bolsa Escola, Auxílio Gas, Bolsa Alimentação y Cartao Alimentação*). Su objetivo principal era atender a las familias en situación de extrema pobreza en todo el país.

La Bolsa Familia se convirtió en un Programa Paraguas ya que aglutinó otros Programas, proyectos y servicios como el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil que a partir de 2005 se incluyó en el Bolsa Familia. Si bien, al igual que otros Programas, el Bolsa Familia no es organizó de forma adecuada ni se estableció como un derecho social.

El Gobierno Lula implantó este programa en la mayoría de los municipios, dando lugar a mejoras en las condiciones de vida de millones de brasileños. Los datos demuestran que la renta familiar aumentó durante los años comprendidos entre 2003 y 2006. De hecho, en el año 2003 los ingresos del 32,1% de las familias se situaban por debajo de la mitad de un salario mínimo, mientras que en el 2006 esa cifra descendía hasta un 25,7%, lo que significaba que un 7% de las familias vieron mejorar su renta.

Estas mejoras tuvieron un impacto directo en el área de la infancia y la adolescencia. A su vez, las condiciones impuestas por el Programa Bolsa Familia acercaron a las familias a los servicios de salud y educación, aumentando el índice de vacunación, las consultas pre-natales y disminuyendo la desnutrición infantil.

Otros programas en el ámbito de la asistencia social creados específicamente para atender a los niños y adolescentes obtuvieron

mejoras en relación a la lucha contra la violencia sexual, con la creación de un servicio de denuncia telefónica que posibilitó un mejor abordaje de esta problemática; fue otra mejora dentro del Plan de *Enfrentamento ao Abuso à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes* y el Programa de *Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro – PAIR*, que se convirtió en un programa federal en el 2006. Estas iniciativas demostraron el compromiso del Gobierno en el combate de dicha problemática.

Todavía con la atención en el área de la asistencia social, se produjeron avances en relación con la disminución de los niños y adolescentes, entre los 5 y los 17 años, trabajando en actividades agrícolas.

Por otro lado, respecto al trabajo infantil, aumentó el número de niños y adolescentes de 5 a 17 años que trabajaban en actividades no agrícolas; aumentó la mortalidad de jóvenes y adolescentes, con edades comprendidas entre los 15 y los 19 años, implicados en homicidios; el programa se mostró frágil a la hora de integrar a los adolescentes en la enseñanza formal.

Se concluyó a partir de los datos presentados a lo largo de este trabajo que en los años correspondientes al Gobierno Lula se extendió la red de atención social en comparación con el Gobierno Fernando Henrique. Por otro lado, la política de asistencia social del Gobierno Lula continuó priorizando la transferencia de renta, característica del Gobierno Fernando Henrique, produciéndose una continuidad entre ambos Gobiernos y reproduciéndose un sistema de reducción y restricción de las políticas.



En el ámbito de la salud, en el Gobierno Lula, se desarrolló el Programa de Salud Buco-Dental. A pesar de tratarse de un único programa, es importante destacar el valor de estas acciones dentro de un área muy precaria y por la implementación de una atención sistemática. Los objetivos y metas alcanzados por este programa hicieron de él una auténtica política de intervención en el área de la salud dental en Brasil.

En el ámbito de la justicia, en el Gobierno Lula, se desarrollaron programas de *Reinserção Social do adolescente em conflito com a Lei* y de *Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Entre sus logros destacaron la creación de nuevas plazas en las instituciones responsables en la ejecución de medidas socioeducativas y en la atención a los adolescentes en el cumplimiento de las medidas socioeducativas en medio abierto; la construcción de un *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei – Sinase*; la elaboración del Proyecto de Ley de la aplicación de medidas socioeducativas; la creación de nuevas plazas en las unidades de internamiento; la reordenación de las unidades de internamiento; el apoyo a los proyectos de prácticas novedosas, como la justicia restaurativa; el desarrollo de estudios e investigaciones; el apoyo a la implementación del *Sistema de Informações para a Infância e a Adolescência – SIPIA*; el apoyo a los proyectos de atención a los niños y adolescentes bajo medidas de protección; el apoyo a los proyectos orientados a la atención jurídico-social de los niños y adolescentes amenazados de muerte; el apoyo a las Unidades de Defensa de los Derechos del Niño Y del Adolescente; la constitución de un equipo gestor específico para la protección de los menores amenazados de muerte; la aprobación del *Plan Nacional para la Promoción, Protección y Defensa de los Derechos de los Niños y del Adolescentes*; el establecimiento de los criterios para la formación continua de los trabajadores del sistema de garantías de los

derechos del niño y del adolescente y para la institucionalización y consolidación del Sistema de Garantías de los Derechos Humanos en el Área de la Infancia y la Adolescencia.

Sin embargo, existieron algunos obstáculos. Entre ellos destacaron la distribución de los recursos, el atraso en la liberación de los recursos, las limitaciones en el alcance de las metas y en el cronograma de ejecución, las dificultades en la celebración de convenios por el incumplimiento de los entes, la falta de materiales, de equipamientos y, principalmente, de recursos humanos, la aprobación tardía de los presupuestos a causa de las restricciones ligadas al establecimiento de convenios durante el periodo electoral, la falta de espacio físico adecuado para el equipo de trabajo del programa, en especial para el equipo de protección de los amenazados de muerte.

Estas cuestiones mostraron los límites existentes. No obstante, merece la pena destacar como avance significativo la inclusión de los programas del área de justicia en una secretaria especial de derechos humanos con rango ministerial en el Gobierno Lula. Este cambio, fundamentado en la concepción del derecho, rompió con la tradición histórica de represión al adolescente infractor o en conflicto con la ley.

Es preciso señalar también la constitución del *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei - Sinase* y del *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. A través de ambos programas se implementó la transversalidad en la atención al niño y al adolescente, siguiendo la lógica propia de un sistema de derechos.

Como se puede observar, los programas destinados a la infancia y a la adolescencia durante el Gobierno Lula partieron de cambios importantes, si bien diversas restricciones limitaron una ruptura mayor con su antecesor. Las diferencias que merecieron ser señaladas, aparte de las mencionadas hasta el momento, fueron el Programa de Salud Bucodental, el Programa *Bolsa Familia* y el Programa *Fome Zero*.

Un factor determinante a la hora de valorar las continuidades o rupturas entre los Gobiernos estudiados y que expresa la dirección de las políticas sociales es el Gasto Social Federal-GSF.

Entre 1999 y 2002, el Gobierno Fernando Henrique incrementó el gasto social en 53,1 billones de reales. Mientras, el Gobierno Lula durante el periodo comprendido entre 2003 y 2006 aumentó el Gasto Social Federal en 104.4 billones de reales.

Si estos datos fueron importantes para el análisis realizado en esta investigación y señalan las continuidades y rupturas producidas en las políticas sociales adoptadas por los dos Gobiernos en relación a la infancia y a la adolescencia, enriquecerlos con las opiniones cualificadas de los actores sociales implicados en las instituciones nacionales en el área del niño y el adolescente era fundamental para profundizar en la comprensión de nuestro objeto de estudio.

Estas opiniones favorecieron la ampliación del proceso de conocimiento, permitiendo que el resultado de este trabajo trascendiese los datos y los conocimientos científicos acumulados, favoreciendo una mejor exploración y aprehensión de la realidad.

En el examen de las valoraciones dadas por los actores sociales se observó que estas remitían a temas apuntados en este trabajo y, aunque

de formas diferentes, se confirmaban las consideraciones alcanzadas y, a su vez, aparecían nuevos elementos que facilitaban una comprensión más profunda del objetivo investigado.

Para los entrevistados, existía una fragmentación en los programas. Algunas de las valoraciones fueron más directas al señalar que los programas destinados a los niños y adolescentes durante el Gobierno Fernando Henrique se caracterizaron por estar muy segmentados en relación a su población diana, ser selectivos, discontinuos y estar centralizados bajo planteamientos a nivel nacional. Al igual que en el propio Gobierno Lula que, aun partiendo de unas promesas claras de cambio, no realizó variaciones sustanciales en los programas propuestos, manteniendo una línea similar a la de su predecesor.

Un punto clave en este trabajo, y que contribuyó significativamente a la comprensión correcta del objeto de estudio, fue el análisis de las resoluciones tomadas por el Consejo Nacional de los derechos de los niños y adolescentes - *Conanda* entre 1999 y 2006. Asimismo se identificó la importancia de dicho órgano dentro del sistema de garantías de los derechos humanos del niño y del adolescente junto con su composición.

En la evaluación realizada se comprobó que durante el segundo mandato de Fernando Henrique, entre 1999 y 2002, el *Consejo Nacional de los Derechos de los Niños y Adolescentes – Conanda* tuvo dos composiciones diferentes: una en los años 1999 y 2000 y otra en los dos años restantes, 2001 y 2002.

Durante ese periodo, la parte correspondiente a la representación de la sociedad civil en el *Conanda* provenía en su gran mayoría de instituciones sociales vinculadas a entidades religiosas, seguidas por instituciones no religiosas cuya labor se dedicaba al público infantil y

juvenil. Además se encontraban las organizaciones vinculadas a una defensa general de los derechos humanos. Por último, tuvieron representación los colegios profesionales, las instituciones sociales del ámbito sanitario, facultades, asociaciones del área del derecho y la justicia, centros de estudio e investigación social e instituciones de la educación formal.

De este modo, aunque la representación de las instituciones originales no se modificó dentro del *Consejo Nacional*, sí se observó que la representatividad fue más equilibrada, posibilitando la existencia de un debate más democrático y plural en su seno.

Respecto a las instituciones gubernamentales que compusieron el *Conanda* durante los dos bienios (1999/2000 y 2001/2002), estas fueron las mismas, diez Ministerios del Estado, siendo imposible entonces hacer comparación alguna.

Durante el primer mandato de Lula, entre el 2003 y el 2006, también fueron dos las configuraciones del *Consejo Nacional de los Derechos de los Niños y Adolescentes*: de 2003 a 2004 y de 2005 a 2006.

La composición se vio alterada por un cambio estructural. La representación de diez ministerios existente hasta el año 2002 pasó a ser en el bienio 2003/2004 de inicialmente diez ministerios para alcanzar, finalmente, el número de catorce.

La participación de un mayor número de ministerios posibilitó, bajo la premisa de la paridad, la entrada de más organizaciones de la sociedad civil, las cuales durante años habían esperado su plaza en el *Conanda*.

Ahora bien, la participación de nuevas organizaciones e instituciones no alteró necesariamente la representatividad. No en vano, siguieron siendo las instituciones religiosas las que poseían un mayor número de representantes dentro del *Consejo Nacional de los Derechos de los Niños y Adolescentes*.

Sin embargo, existieron otros factores que pueden ser señalados en este análisis respecto al elevado número de instituciones religiosas, entre los cuales destacan: los cambios en el papel del Estado; el regreso de la filantropía en sustitución de la labor estatal; los incentivos por parte del Estado para que las entidades religiosas asumieran la ejecución de las políticas sociales; el interés de las instituciones religiosas por formar parte del Consejo y tener mayor acceso a los recursos públicos y privados.

Durante el bienio 2003/2004, el *Conanda* estuvo compuesto en un 25% por organizaciones de la sociedad civil ligadas a entidades religiosas; en un 15% por centros de estudio e investigación; y en un 15% por colegios profesionales. Las organizaciones de atención específica a niños y adolescentes no vinculadas a entidades religiosas, junto con las organizaciones sociales del ámbito sanitario y los sindicatos y organizaciones de trabajadores sumaron igualmente un 30% de la representación.

En el *Consejo* del bienio 2005/2006 las organizaciones sociales ligadas a entidades religiosas tuvieron un 35% de representación. Las organizaciones de atención específica a niños y adolescentes no ligadas a entidades religiosas sumaban el 20%. La proporción obtenida por los consejos profesionales fue del 15%, al igual que el de las organizaciones del área sanitaria. Los centros de estudio e investigación, las instituciones de defensa de los derechos sociales y los sindicatos y las organizaciones de trabajadores representaron de forma separada un 10% del total. Las

instituciones en el campo de la educación formal y las asociaciones jurídicas tuvieron cada una un 5% en la composición del *Consejo Nacional*.

Se observó así que la representatividad de las organizaciones sociales ligadas a entidades religiosas fue de un 25% durante el primer bienio, aumentando hasta un 35% en el segundo periodo.

Se hizo patente también el aumento alcanzando por las organizaciones de atención específica a niños y adolescentes no vinculadas a entidad religiosa alguna, pasando de un 10% en el primer bienio (2003/2004) a un 20% en el bienio siguiente.

Se redujeron los integrantes provenientes de los colegios profesionales y de los centros de estudio e investigación en el área de la infancia y la adolescencia.

Respecto a las instituciones gubernamentales que formaron parte del *Conanda* en los dos bienios, destacar que fueron las mismas, catorce ministerios. Ello impidió cualquier comparación sobre su presencia proporcional.

Las organizaciones ligadas a instituciones religiosas continuaron teniendo la representación mayoritaria de la sociedad civil en el *Conanda*. En el lado opuesto, las facultades dejaron de participar en los procesos deliberativos del *Consejo*.

En relación a la configuración de la sociedad civil representada en el *Consejo Nacional de los Derechos de los Niños y Adolescentes* en los ocho años estudiados por nuestro trabajo, entre 1999 y 2006, se comprobó como en todo momento la representación de las

organizaciones ligadas a entidades religiosas fue superior a la de las demás organizaciones e instituciones. Las organizaciones sin vínculo religioso, destinadas a atender de forma específica a niños y adolescentes, aumentaron su representatividad. Las organizaciones de defensa de los derechos humanos perdieron parte de su espacio en el *Conanda* en el transcurso de los años. En los últimos cuatro años analizados, a su vez, las instituciones de enseñanza superior dejaron de tener delegados en el *Consejo*.

Otros elementos significativos, estudiados en relación al *Conanda*, fueron las resoluciones alcanzadas y, con ello, el posicionamiento de este órgano ante las demandas en el área de la infancia y la adolescencia. El análisis efectuado del núcleo central de las deliberaciones permitió comprobar hasta qué punto los debates abordaron aspectos relativos a los derechos y a sus políticas o si, por el contrario, solo trataron aspectos superficiales o periféricos.

A lo largo de sus 20 años de funcionamiento y existencia el *Conanda* ha aprobado 170 resoluciones. En esta investigación se analizaron 63 de ellas, las debatidas por el Conselho Nacional durante el último mandato del Presidente de la República Fernando Henrique y el primer Gobierno del Presidente de la República Lula.

De forma más exacta, durante los años del Gobierno Fernando Henrique se aprobaron por parte del *Conanda* 26 resoluciones, mientras que fueron 37 las aprobadas en el periodo de Gobierno de Lula aquí estudiado. El número de resoluciones tomadas fue en aumento durante los dos Gobiernos.

En el bienio 1999/2000 se publicaron ocho resoluciones. Los temas de las resoluciones fueron los siguientes: las convocatorias de



conferencias; la moción de reconocimiento; la aprobación del reglamento interno; los convenios con el *Ministerio de Deporte y Turismo*; la aprobación o modificación del *Plan de Implementación del Foro Nacional*; comisión electoral; y los convenios con el *Ministerio de Justicia Secretaría Especial de Derechos Humanos*.

Las resoluciones relativas a la convocatoria de Conferencias destacaron respecto a las demás. Los únicos temas tratados, aparte del propio proceso administrativo del *Conanda*, fueron los convenios y colaboraciones establecidas con el *Ministerio de Justicia* y con el *Ministerio de Deporte*. Esto lleva a concluir que durante este periodo de tiempo las deliberaciones del *Conanda* se limitaron más a su organización estructural que a las políticas de atención a la infancia y a la adolescencia.

En el bienio 2001/2002 se publicaron dieciocho resoluciones. Entre los temas tratados se encontraron: las convocatorias de la Conferencia Nacional; el registro y fiscalización de las entidades de los Consejos Municipales; la creación de grupos para la verificación de las situaciones de tráfico, secuestro y desaparición de niños y adolescentes; la edad mínima laboral de los adolescentes; el *Plan de Implementación para el Foro Nacional para los Niños y el Adolescente – FNCA*; las condiciones para la creación y funcionamiento de los *Consejos Tutelares*; la aprobación del reglamento interno; los convenios y colaboraciones con el *Ministerio de Deporte y Turismo*; la creación de la comisión electoral; la suspensión de resoluciones anteriores; el acompañamiento y elaboración del informe para la ONU; y la creación del Comité.

Aun siendo conscientes de que varias pudieron ser las razones que motivaron tales cambios, se valora que se produjo principalmente una consolidación de la estructura del *Consejo* con el paso de los años. A esto se añade el propio proceso democrático ya que las instituciones

democráticas acumularon en esos años diversos aprendizajes con sus correspondientes avances y retrocesos. Se hace necesaria una reflexión en torno al hecho de que a mayor pluralidad en la representatividad del *Conanda*, mayores momentos de tensión en su desarrollo.

Durante el primer mandato de Lula dos fueron las composiciones diferentes del *Conanda*. En el bienio 2003/2004 se publicaron 15 resoluciones. Los temas abordados fueron: el *Plan de Implementación para el Foro Nacional para los Niños y el Adolescente*; la comisión electoral; las modificaciones en las resoluciones anteriores; la aprobación o modificación del reglamento interno; la creación de la comisión; el apoyo a la campaña de desarme; y el estudio del *Estatuto Del Niño Y Del Adolescente indígena*.

En el bienio 2005/2006 se publicaron 22 resoluciones. Los temas tratados fueron: la convocatoria de la conferencia; el *Plan de Implementación para el Foro Nacional para los Niños y el Adolescente*; las modificaciones en resoluciones anteriores; la rectificación de los estatutos; la creación de grupos de trabajo; las condiciones para la creación del *Consejo de Derechos*; las modificaciones del reglamento interno; la comisión electoral; y las condiciones para la creación y el funcionamiento del sistema de garantías y proyectos deportivos.

Cabe destacar que las deliberaciones realizadas durante el Gobierno Lula incorporaron nuevas cuestiones. Las resoluciones se orientaron más a las Políticas de Atención al Niño y al Adolescente que a cuestiones superficiales o periféricas a dichas políticas. Se comprende que se produjo un cambio entre las resoluciones de ambos Gobiernos. Ello se puede explicar en tanto en cuanto muchos de los consejeros gubernamentales de Lula habían militado en organizaciones y

movimientos sociales y, gracias a sus nuevas competencias en los aparatos ministeriales, pudieron ampliar los contenidos de los debates.

Esta investigación se detuvo también en la creación de los *Consejos Municipales de los Derechos del Niño Y del Adolescente* y de los *Consejos Tutelares*. En el periodo de tiempo estudiado, entre 1999 y 2006, los datos muestran que, si consideramos el segundo Gobierno de Fernando Henrique, fue en el 2001 cuando se constituyeron un mayor número de consejos municipales de los derechos del niño y el adolescente. En el primer Gobierno Lula fue en 2005 cuando se volvió a producir un crecimiento notable en la creación de dicho consejos.

Según el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE*, en su estudio *Informações Básicas Municipais - MUNIC*, entre 1999 y 2002, durante el segundo Gobierno de Fernando Henrique, los *Consejos Municipales de los Derechos del Niño Y del Adolescente* aumentaron en un 10%. Si se realiza una comparativa entre el último año de Fernando Henrique en el Gobierno, 2002, y el último del primer mandato de Lula, 2006, se observa que los *Consejos Municipales de los Derechos del Niño Y del Adolescente* aumentaron en un 0,4%<sup>82</sup>.

Es importante notar que este último dato no tiene porque expresar necesariamente una falta de interés en la promoción de los *Consejos* por parte del Gobierno Lula. La diferencia en el número de nuevos *Consejos* entre ambos Gobiernos refleja la cantidad de municipios que hasta entonces no se habían dotado de tal instrumento.

---

<sup>82</sup> En relación a los *Consejos Municipales* existentes durante el primer Gobierno de Lula, no se pudo realizar una comparación entre el inicio de su primer mandato, en el año 2003, y su conclusión, en el 2006. El IBGE no llevó a cabo ninguna investigación o encuesta en el año 2003. De este modo, la comparación se realizó entre el último año de Fernando Henrique en el poder, 2002, y el último año de Lula, 2006.

Respecto a los *Consejos Tutelas*, el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*- IBGE, en su estudio *Informações Básicas Municipais* – MUNIC, señaló que en el año 1999, primero del segundo mandato de Fernando Henrique, el 55% de los municipios de Brasil se había dotado de un *Consejo Tutelar*. En 2002, punto y final del mandato de Fernando Henrique, el IBGE llevó a cabo una investigación donde se reveló que la cifra de municipios con CT llegó hasta el 73%. Así pues, durante el Gobierno de Fernando Henrique, el aumento de los *Consejos Tutelares* fue de un 18%. A su vez, en el último año del primer Gobierno de Lula, nuevamente una investigación del IBGE mostró que el 93% de los municipios de Brasil contaba con un *Consejo Tutelar*<sup>83</sup>. Por tanto, una vez realizada la comparativa entre los años 2002 y 2006 se concluye que a lo largo de los cuatro primeros años de Gobierno Lula el número de *Consejos Tutelares* creció en un 20%.

En definitiva, en el 2006, año final de esta investigación, Brasil tenía 5167 *Consejos Tutelares* para un total de 5564 municipios. Esto es, el 93% del territorio contaba con un *Consejo Tutelar*. Dato este de suma importancia para el *Sistema de Garantía de los Derechos del Niño y del Adolescente* ya que era el *Consejo Tutelar* quien debía velar por el cumplimiento de los derechos de los niños y adolescentes de cada municipio.

A fin de dar respuesta al objetivo específico de analizar los documentos elaborados en las *Conferencias Nacionales de los Derechos del Niño y del Adolescente* realizadas entre 1999 y 2006, se completó la sistematización de las *Conferencias Nacionales de los Derechos del Niño y del Adolescente* celebradas durante el Gobierno Fernando Henrique,

---

<sup>83</sup> *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC*. Brasília: IBGE/DPE/COPIS - Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2006.

una en el año 1999 y otra en el 2001, y de las dos celebradas durante el primer mandato Lula, la primera de ellas en el año 2003 y la última en el 2005.

A la hora de completar un análisis profundo era fundamental realizar una comparación entre las *Conferencias Nacionales*. Ahora bien, en cuanto las metodologías usadas en las conferencias fueron diversas, se hizo imposible realizar una comparación fiable de las características cuantitativas entre las propuestas que se generaron.

Por otro lado, fue posible señalar algunos elementos importantes mediante un análisis cualitativo. La *III Conferencia Nacional*, de 1999, se centró en la evaluación de los diez años de combate por la garantía de los derechos del niño y el adolescente, es decir, por la implementación del *Estatuto de los Niños y Adolescentes*. La *III Conferencia* aprobó muchas propuestas, aunque no indicó ninguna estrategia concreta de acción ni mecanismos de exigibilidad, dificultando ello su correcta ejecución.

La *IV Conferencia Nacional de los Derechos de los Niños y Adolescentes* abordó la temática de la violencia y la reducción de la mayoría de edad penal. La dinámica utilizada por la esta conferencia se reveló de gran utilidad a la hora de proponer y elaborar un *Pacto pela Paz*, presentando ejes temáticos y propuestas de intervención. Tanto la *III* como la *IV Conferencia* se celebraron durante el segundo mandato de Fernando Henrique.

La *V Confêrencia Nacional* llevó a cabo una evaluación del *Pacto pela Paz*. Así, la metodología adoptada por el *Conanda* en la celebración de esta conferencia se volvió más exigente en su evaluación de la anterior conferencia y, por consiguiente, del anterior Gobierno al mismo tiempo que dio lugar a un ensalzamiento de las acciones del nuevo Gobierno.

Este posicionamiento del *Conanda* pudo ser debido a una particularidad que marcó al Gobierno Lula (señalado ya en diversas ocasiones en nuestro análisis): la participación de los líderes de los movimientos sociales en los espacios institucionales. Así, muchos actores sociales, históricamente críticos con Fernando Henrique, pasaron a formar parte del Gobierno Lula, limitándose el debate y la crítica.

La *V Conferencia Nacional de los Derechos de los Niños y del Adolescente* contó por vez primera con la presencia del Presidente de la República, Lula en este caso. El Presidente aprovechó la conferencia para presentar su política de actuación en materia infanto-juvenil a través del *Plano Presidente Amigo da Criança*, exponiendo las metas y acciones del Gobierno de Brasil. Además del Presidente, participaron en la conferencia once ministros, asumiendo como propios y juntamente con la sociedad los compromisos que se iban acordando. De esta forma, el Gobierno Federal se comprometió públicamente, favoreciendo un clima político propicio a la implantación e implementación de una política integrada en la atención de los derechos del niño y del adolescente.

En 2005 se celebró la *VI Conferencia Nacional*, última del primer mandato de Lula. El hecho diferencial en esta ocasión fue la innovación en los contenidos temáticos. Innovación que fue posible gracias a que varios de los debates ya se habían dado dentro del *Consejo* y en las conferencias anteriores.

Recoger el papel de la sociedad civil y del Estado en la formulación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional modificó la lógica de los contenidos y devolvió a su lugar la importancia de la sociedad civil organizada en el control social del Estado.

Todas las conferencias abordaron temas, objetivos y propuestas relativas a las políticas de atención a la infancia y a la adolescencia. Algunas de ellas, no obstante, se limitaron a temas más concretos. En relación a las propuestas aprobadas, todas respondieron a los objetivos generales de cada conferencia.

Se puede constatar que las conferencias mejoraron en su metodología, logrando acordar, aparte de las propuestas, compromisos, mecanismos de evaluación y estrategias de mejora. Los avances en los procedimientos metodológicos pudieron ser debidos también a la propia madurez del *Consejo* y a la mayor presencia de consejeros, factores ya estudiados en este trabajo.

Un análisis final lleva a concluir que la política social propuesta por el Gobierno Fernando Henrique en el área de la infancia y la adolescencia limitó la Doctrina de Protección Integral ya que no favoreció el acceso a los derechos de la forma propuesta por la ley y sus actuaciones carecieron de una estructura clara, fueron puntuales, fragmentadas y duplicadas. A este hecho se sumó que el *Conanda* no se constituyó, en esos años, en un auténtico foco de elaboración de políticas sociales en el área de la infancia y la adolescencia, reduciéndose a alcanzar resoluciones en torno a temas periféricos. Las conferencias se mostraron entonces como un instrumento frágil a la hora de abordar las complejidades propias de las políticas sociales en el área de la infancia y la adolescencia.

El Gobierno Lula mantuvo en su primer mandato muchos de los programas de su predecesor así como su política económica. En el periodo analizado no se produjeron grandes avances en la propuesta de elaboración del *Estatuto de los Niños y Adolescentes*, observándose limitaciones en la ejecución de un sistema de garantías de los derechos

humanos del niño y del adolescente al carecer, entre otras cosas, de un funcionamiento en red y articulado. Es importante notar que al final del primer mandato del Gobierno Lula se comenzó a estructurar la política social en el área de la infancia y la adolescencia mediante intervenciones más amplias, articuladas y sistémicas, implicando diversos ámbitos, ministerios y políticas. Como resultado de ello, por ejemplo, tuvo lugar la creación del *Plano de Convivência Familiar e Comunitária* y del *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei – Sinase*.

No es nuestra intención dar por cerrado aquí el análisis de los Gobiernos estudiados, aunque la finalidad de esta investigación, realizada con detenimiento y tenacidad, haya asumido como responsabilidad la presentación del marco de las políticas sociales en el área de la infancia y la adolescencia en los años comprendidos entre 1999 y 2006, visibilizando aspectos básicos de la historia de Brasil y ampliando el debate sobre la construcción de una política específica de derechos humanos en el área de la infancia y la adolescencia ante los determinantes sociales, legales, económicos y culturales.

Después de analizar la efectivación de las políticas públicas mediante el análisis de los principales Programas y proyectos en el área de infancia y adolescencia, trazando una comparativa entre el último gobierno Fernando Henrique y el primer gobierno Lula, se pudo constatar que, a pesar de que los cambios en el ámbito de la política económica entre uno y otro gobierno no fueron significativos, frustrando las expectativas de los sectores progresistas de la sociedad brasileña, si se produjeron avances importantes en el ámbito de las políticas públicas que posibilitaron la ampliación de las intervenciones en el área de infancia y adolescencia.



Se comprende que las investigaciones futuras podrán delimitar de mejor forma los cambios reales producidos durante el segundo mandato de Lula, apuntadas ya en nuestro trabajo, pero en las que no se profundizó al desbordar el periodo de tiempo que este trabajo priorizó.