

EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO CONTEXTO BRASILEIRO

EDUCACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROTECCIÓN DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE EN EL CONTEXTO BRASILEÑO

EDUCATION AND PUBLIC POLICIES FOR THE PROTECTION OF CHILDREN AND ADOLESCENTS IN THE BRAZILIAN CONTEX

Tânia Mara MINETTO¹
Cênio Back WEYH²

RESUMO: O artigo emerge de dissertação desenvolvida no Programa de pós-graduação em Educação da URI – Campus de Frederico Westphalen, tendo como pano de fundo a constituição das políticas públicas e os direitos da criança e do adolescente no Brasil. As discussões são resultado de investigação empírica e teórica, tendo por área de abrangência a violência na escola e o papel da rede de proteção social no acesso aos direitos da criança e do adolescente. Buscou-se percorrer os marcos históricos, legais e conceituais que nortearam os debates da trajetória histórica das políticas públicas, investigações acerca da violência na escola e a constituição dos direitos da criança e do adolescente. O recorte histórico situa-se na década de 1980, quando as pesquisas sobre violência e escola emergem com consistência. Quanto aos aspectos legais buscou-se elucidar as primeiras legislações da proteção da infância e juventude, e a jornada até o Estatuto da Criança e do Adolescente. O enfoque da violação dos direitos da criança e do adolescente abrange família e sociedade, e a forma de organização das políticas públicas no contexto contemporâneo. Constatou-se que ainda vivemos o dilema da dicotomia teoria e prática, no campo da inefetividade, quando se trata de ação dos preceitos legais, o que fundamentalmente torna-se um problema político e não legal. Portanto, é na política municipal de proteção aos direitos da criança e do adolescente com base no tripé plano, fundo e conselho que serão projetadas ações com base operacional para a garantia dos direitos humanos da criança e do adolescente.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Rede de proteção social. Criança e adolescente. Violência escolar.

RESUMEM: *El artículo emerge de disertación desarrollada en el Posgrado en Educación de la URI - Frederico Westphalen, teniendo como pantalla de fondo la constitución de las políticas públicas y los derechos del niño y del adolescente en Brasil. Las discusiones resultan de investigación empírica y teórica sobre la violencia en la escuela y el papel de la*

¹ Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), Erechim – RS – Brasil. Máster en Educación .PPG en Educación. Accesora de empresas. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5836-1584>. Correo: minetto.taniamara@gmail.com

² Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), Erechim – RS – Brasil. Doctor en Educación; docente de la carrera de Pedagogía y del PPG Maestría Profesional en Enseñanza Científica y Tecnológico. Líder del Grupo de Investigación: “Estudios Pedagógicos y Formación Docente”. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9333-4170>. Correo: ceniow@santoangelo.uri.br

red de protección social en los derechos del niño y del adolescente. Se buscó recurrir marcos históricos, legales y conceptuales que orientan debates sobre la trayectoria de las políticas públicas, investigaciones sobre violencia escolar y la constitución de los derechos del niño y del adolescente. El recorte histórico está en la década de 1980, cuando emergen consistentemente investigaciones sobre violencia y escuela. Sobre los aspectos legales, se buscó elucidar las primeras legislaciones de protección de la infancia y juventud, y la jornada hasta el Estatuto del Niño y del Adolescente. El enfoque para la violación de los derechos del niño y del adolescente abarca familia, sociedad, y las políticas públicas contemporáneas. Se ha constatado que todavía vivimos el dilema de la dicotomía entre teoría y práctica, en el campo da inefectividad cuando se trata de acción de los preceptos legales, lo que resulta un problema político y no legal. Por tanto, es en la política municipal de protección a los derechos del niño y del adolescente con base en la trípode plan, fondo y consejo que se proyectarán acciones con base operacional para la garantía de los derechos humanos del niño y del adolescente.

PALABRAS-CLAVE: *Políticas públicas. Red de protección social. Niño y adolescente. Violencia escolar.*

ABSTRACT: *The article emerges from a dissertation developed in the Post-Graduation Program in Education of the URI-Campus of Frederico Westphalen, having as background the constitution of public policies and the rights of children and adolescents in Brazil. The discussions are the result of empirical and theoretical research, covering violence in school and the role of the social protection network in accessing the rights of children and adolescents. It was sought to go through the historical, legal and conceptual frameworks that guided the debates of the historical trajectory of public policies, investigations about violence in the school and the constitution of the rights of the child and the adolescent. The historical cut is in the 1980s, when polls on violence and school emerge with consistency. As for the legal aspects, it was sought to elucidate the first laws of the protection of children and youth, and the journey to the Statute of the Child and Adolescent. The focus of the violation of the rights of children and adolescents encompasses family and society, and the organization of public policies in the contemporary context. It was found that we still live the dilemma of the dichotomy theory and practice, in the field of ineffectiveness when it comes to action of legal precepts, which fundamentally becomes a political problem and not legal. Therefore, it is in the municipal policy for the protection of the rights of children and adolescents based on the tripod plan, fund and council that will be projected actions with operational base to guarantee the human rights of the child and the adolescent.*

KEYWORDS: *Public policies. Social protection network. Child and teenager. School violence.*

Introducción

Los Derechos del Niño y del Adolescente han movilizado la sociedad civil, movimientos sociales, profesionales, niños y adolescentes y organizaciones gubernamentales a luchas por una legislación que garantice, como mínimo, los derechos humanos básicos. La historia denota que los derechos fueron constituidos teniendo por referencia las luchas contra

la violencia vivida por niños y adolescentes que estaban desprotegidos, ya sea por la legislación, como por las políticas públicas que en la época eran inexistentes.

Reflexionar sobre los derechos del niño y del adolescente, la violencia en la escuela y el papel de la red de protección social para el acceso a estos derechos, nos llevó a dar enfoque para la violación de los derechos del niño y del adolescente que no se sitúan en un campo específico, pero abarcan desde la familia y la sociedad, así como la forma de organización de las políticas públicas en el contexto contemporáneo.

Teniendo en cuenta estos aspectos, la violencia toma formas y expresiones acorde con la evolución de la sociedad: si en un momento histórico estaban desprotegidas por la ley y por las políticas públicas, hoy constatamos desprotección por la inoperancia de estos supuestos legales. Las transformaciones rápidas e intensas cambian el diseño del ser humano de relacionarse y de interactuar con la sociedad. De este modo, la percepción fragmentada del mundo y de su alrededor, la fragilidad de las relaciones familiares, sociales y comunitarias, abren espacio y dan visibilidad a la violencia.

La vulnerabilidad de los derechos humanos se está presentando como objeto de investigación y de reflexiones de las más diversas áreas del conocimiento. Siendo un fenómeno complejo, multicausal y de difícil definición, el tema violencia ha sido estudiado por profesionales como asistentes sociales, educadores, sociólogos, antropólogos, psicólogos entre otros.

En lo que respecta al área de la educación escolar, la violencia ha asumido expresiones cada vez más profundas e importantes. Considerando que este es el segundo espacio de socialización, seguido de la institución familia, y que es atravesado de diferencias sociales, culturales, económicas y de contextos familiares, se entiende que es un espacio privilegiado de investigación.

El cambio paradigmático que el ECA ha provocado llevó muchos profesionales, ONGS, judicial, Ministerio Público, Policía Civil, Militar, Federal y de Tráfico, Escuelas, entre otros, a buscar nuevos conocimientos y conceptos para intervenir junto al niño y al adolescente. Esta inmersión lleva a una actuación en la base operacional de la política del niño y del adolescente, con la implantación de programas y proyectos que ofrecen cobertura a la protección y prevención al niño y al adolescente en nivel municipal. De esta forma, el sueño de construir una política municipal y articulada para la protección a los derechos del niño y del adolescente en las tres esferas del gobierno, y con la red de servicios en pleno funcionamiento, empieza a hacerse realidad. Además de eso, las articulaciones entre sociedad

civil y gobierno se profundizan en búsqueda de la construcción de una política de protección a los niños y adolescentes de Brasil de cualquier acción nociva a su pleno desarrollo.

Sin embargo, uno de los mayores entabes para que estos cambios ocurran y para que haya de hecho un cambio paradigmático con relación a la política de protección al niño y al adolescente, con todos los cambios jurídico-conceptuales, es la cuestión cultural, aun el mayor desafío por enfrentar.

Las directrices de la Política Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente prevén la construcción de un conjunto articulado de acciones en las áreas de la salud, educación, asistencia social, trabajo, habitación, entre otros. Hubo avances incluso en las discusiones para implantación e implementación de la red de protección en nivel de prevención. Como ejemplo de eso, es posible citar el SUS y la Asistencia Social, con acciones efectivas y centradas en la protección y prevención a la violencia infanto-juvenil.

En la revisión de la literatura se buscó traer las reflexiones sobre los derechos fundamentales, evolución y composición para la protección del niño y del adolescente, así como su relación con el contexto escolar. Esta parte del artículo se buscará por caracterizar la historicidad y el significado de los derechos fundamentales, los derechos humanos, la familia, la violencia doméstica desde la perspectiva de los derechos humanos y la educación. La sostenibilidad teórico-conceptual se encuentra en autores como: Arendt (1978; 1994), Benevides (2000), Bobbio (2000; 2004), Freire (1997), Kant (2004), entre otros que discuten los derechos humanos, especialmente los relacionados con la protección de niños, niñas y adolescentes.

Las reflexiones sobre la institución de las políticas públicas y su transversalidad con temas similares se centraron en la violencia desde la perspectiva de los derechos humanos, las políticas públicas para prevenir la violencia y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Las discusiones señalan el papel de la escuela en la protección y prevención de la violencia y la garantía de los derechos fundamentales. Las principales bibliografías están basadas en Bourdieu (1982), Deslandes (1994), Faleiros (2006), Saviani (2003), Sêda (2002), Haddad (2003), Minayo (1993, 2001), Waiselfisz (1998, 2008). La discusión es fructífera y oportuna, ya que el tema de la violencia en el entorno familiar y sus repercusiones en el entorno escolar puede contribuir y motivar a la comunidad escolar a proporcionar alternativas para garantizar los derechos de los niños y adolescentes, independientemente de espacio donde ocurrió la violencia.

Políticas públicas para la protección del niño y del adolescente en Brasil: aspectos históricos

Los registros de políticas públicas de protección a la niñez y adolescencia que ha desarrollado el Estado brasileño tienen su fecha en el inicio del siglo XX. Las instituciones de caridad, como las Santas Casas, coordinadas por la Iglesia Católica, se responsabilizaban por atender enfermos y huérfanos de familias económicamente destituidas de bienes. Se ha importado de Europa en el siglo XVIII un sistema de recogida de donativos y de acogida de niños abandonados, nombrado Rueda de los Expuestos. La Rueda se constituía de un cilindro vacío de madera que giraba alrededor del propio eje con la apertura en uno de los lados, insertada en una apertura semejante a una ventana para que se pusieran los niños, así como los donativos. Este modelo privilegiaba el anonimato, especialmente de las madres, que no disponían de recursos para cuidar de sus hijos, así como de las madres solteras que, para los patrones de la época no podrían asumir, públicamente, la maternidad. Sin embargo, ya en esta época las madres estaban obligadas a registrar sus hijos (MARCÍLIO, 2001).

La reglamentación de la obligatoriedad de la enseñanza solo ocurrió en 1854, sin embargo no ha sido universalizada, puesto que los hijos de esclavos, los que padecían de molestias contagiosas y aquellos que no habían sido vacunados no podrían acceder al sistema de enseñanza. La atención a la salud no priorizaba todas las clases sociales, los niños advenidos de familias pobres no tenían acceso a las vacunas y, consecuentemente no se les era permitido frecuentar la escuela. Se constata aquí una doble exclusión a los derechos sociales, el no acceso a la atención a la salud generando restricción a la educación.

Otra preocupación constante se relacionaba al decreto n.º. 1.313, de 1891, el cual determinaba la edad mínima de 12 años para el trabajo. Sin embargo, hay registros históricos que, en la práctica, la ley no tenía efectividad: en un momento de expansión de las industrias y de la agricultura la mano obrera infantil era necesaria y utilizada sin precedentes. Sin embargo, la politización del proletariado no tardó en ocurrir, las luchas sociales en el siglo XX fueron un marco para que los trabajadores pudieran discutir y tener derechos sociales y laborales. Durante el paro general en 1917, liderado por trabajadores urbanos, se creó el Comité de defensa del proletariado. De sus reivindicaciones consta la prohibición del trabajo a menores de 14 años de edad y la abolición del trabajo nocturno de mujeres y de menores de 18 años. Más que una reivindicación, denota la denuncia de violación de los derechos

humanos con relación al niño y al adolescente, así como a la mujer, que padecían de jornadas laborales de hasta 14 horas diarias.

Posterior a este movimiento, en 1923, se instituyó el Tribunal de Menores, y el juez Mello Mattos fue el primer juez de menores de edad en América Latina. En 1927, el Código para Menores, también conocido popularmente como el Código Mello Mattos, es el primer documento legal para la población menor de 18 años. La base de acción de la referida ley se centró en aquellos niños, admitidos en una situación irregular, que ya define en su Artículo 1º, a quienes se aplica la ley: “El menor, de cualquier sexo, abandonado o delincuente, que tenga menos de 18 años de edad, serán sometidos por la autoridad competente a las medidas de asistencia y protección contenidas en este Código” (p. 22).

Las pautas son claras en cuanto a que la ley prevé exclusivamente el tratamiento de la niñez y juventud, regulando temas como el trabajo infantil, la tutela y el poder, la delincuencia y la libertad condicional. El juez tenía el poder del destino para muchos niños y adolescentes, que no fueron escuchados, pero que juzgaron sus causas de acuerdo con los principios del juez.

El período conocido como Estado Novo, que estuvo en vigor entre 1937 y 1945, en el ámbito social, estuvo marcado por la institución de un aparato de ejecución de políticas sociales en el país. Podemos destacar la legislación laboral, la educación obligatoria y la cobertura de la seguridad social, asociadas a la inserción profesional. La principal crítica se centró en su carácter no universal, restringido a los trabajadores que tenían un contrato formal; en el campo conceptual, Santos (1994) lo llamó ciudadanía regulada. La protección universal se reconoció en este momento como un derecho político de las personas excluidas hasta entonces, como las mujeres.

En 1942, un período considerado autoritario por el Estado Novo, se creó el Servicio de Atención Infantil – SAM (*Serviço de Assistência ao Menor – SAM*). Era un órgano del Ministerio de Justicia, que funcionaba como un equivalente del sistema Penitenciario para la población menor de edad. Su orientación era correccional-represiva. El sistema proporcionó atención diferenciada para el adolescente que cometiera una infracción y para el niño necesitado y abandonado. Aunque se consideró que ambos se encontraban en una situación irregular, el primero fue para derivar a internados, también conocidos como reformatorios y correccionales; se enviaba el menor necesitado y abandonado a empleadores y escuelas para aprender trabajos urbanos.

Otras pocas entidades federales de atención al niño y al adolescente se han creado, sin embargo, eran relacionadas a la figura de la Primera Dama del gobierno federal. Los

programas desarrollados tenían el campo laboral por su objetivo, teniendo como práctica la asistencia vigente en la época, como la LBA – Legión Brasileña de Asistencia – agencia nacional de asistencia social, que la creó Doña Darcy Vargas. Titulada originalmente de Legião de Caridade Darcy Vargas, la institución se dedicó principalmente al cuidado de niños huérfanos por la guerra, expandiendo su atención posteriormente; Casa do Pequeno Jornaleiro: programa de apoyo a jóvenes de bajos ingresos, basado en el trabajo informal y en el apoyo asistencial y socioeducativo; Casa do Pequeno Lavrador: programa de asistencia y aprendizaje rural para niños y adolescente hijos de campesinos; Casa do Pequeno Trabalhador: Programa de capacitación y encaminamiento al trabajo de niños y adolescentes urbanos de bajas entradas y Casa de las Niñas: programa de apoyo asistencial y socioeducativo a adolescentes del sexo femenino con problemas de conducta (IAMAMOTO, 1983).

Con la deposición del gobierno de Vargas en 1945, se promulgó la cuarta Constitución en 1946. Liberalmente, esta constitución simbolizaba el regreso de las instituciones democráticas. Se restableció la independencia entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Poder Judicial, el pluripartidismo, la elección directa para presidente (con un mandato de cinco años), la libertad sindical y el derecho a la huelga. Esta constitución pone fin a la censura y la pena de muerte en Brasil (IAMAMOTO, 1983).

En 1950, se instaló la primera oficina de UNICEF en Brasil, en João Pessoa, Paraíba. El primer proyecto llevado a cabo en Brasil tuvo como objetivo iniciativas para proteger la salud de los niños y las mujeres embarazadas en algunos estados del noreste del país.

El período de 1945 a 1964 estuvo marcado por la coexistencia de la profundización de los logros sociales en relación con la población de bajos ingresos y el control de la movilización y la organización, que aparece poco a poco en las comunidades. La opinión pública está comenzando a ver a SAM como represivo e inhumano, conocido como la “universidad del crimen”. La década de 1960 estuvo marcada por la organización de la sociedad civil y un escenario internacional polarizado por la guerra fría, lo que denota la necesidad de adoptar una posición.

En 1964, el Golpe Militar posiciona Brasil en el panorama internacional, alineándolo con los países capitalistas. Con la institución de la dictadura militar, se interrumpió la democracia en el país durante más de dos décadas. La nueva Constitución, elaborada en 1967, estableció diferentes directrices para la vida civil y el autoritarismo del Estado se volvió una realidad. Con restricciones a la libertad de opinión y expresión, retirada en el campo de los derechos sociales e instituciones de los Actos Institucionales, que permitían puniciones,

exclusiones y marginalizaciones políticas fueron algunas de las medidas que esta nueva orden planteaba en Brasil.

La visión de los gobiernos militares también incidió sobre el área de la niñez, instituyendo la Ley n. 4.513, de 1º de diciembre de 1964, que creó la Fundación Nacional del Bienestar del Menor (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor). Su principal objetivo se centraba en formular e implantar la Política Nacional del Bienestar del Menor, heredando del SAM a estructura física y los recursos humanos y, también, toda su cultura organizacional. Nombrada como FUNABEM, se proponía ser la gran institución de asistencia a la niñez, teniendo la internación como línea de acción, tanto de los abandonados y necesitados, como de los infractores, su principal objeto (IAMAMOTO, 1983).

La Ley 6.697, de 10 de octubre de 1979, se constituye en una revisión del Código de Mores, de 1927. Sin embargo, no rompe con su línea de arbitrariedad, asistencialismo y represión con la población infanto-juvenil. En este momento histórico se tiene la introducción del concepto de “menor en situación irregular”, refiriéndose a niños y niñas que estaban dentro de lo que algunos autores nombran niñez en “peligro” y “niñez peligrosa”, considerada objeto principal de la administración de la Justicia de Menores. Se confiere la a autoridad judicial, en esta legislación, poderes ilimitados para el trato y el destino de la población infanto-juvenil. (VOGEL, 2009).

El reconocimiento por la Declaración sobre los Derechos del Niño (1959), del niño y del adolescente como sujeto de derechos garantizados a toda persona humana, y demás derechos esenciales conferidos en resultado de la temprana edad y de su situación peculiar de desarrollo (MELO, 2010), se presenta en este período como una ganancia inestimable en lo que respecta a las conquistas del derecho del niño y del adolescente. Según Bobbio (1992, p. 35): “La Declaración de los Derechos del Niño presenta el problema de los derechos del niño como una especificación de la solución dada al problema de los derechos del hombre”.

Sin embargo, las repercusiones de la Declaración de los Derechos del Niño, en el ordenamiento jurídico brasileño, ocurrieron de forma incipiente y tímida, hecho que se puede relacionar a la estructura que el gobierno militar había implantado al final de la década de 1960 y en la década de 1970. En los primeros movimientos para el restablecimiento de la democracia en Brasil, se constataron indicios de movimiento social por los derechos del niño y juventud en Brasil. Naves (2004) señala que en este período se tiene una gran ampliación de todas las formas de represión social en Brasil, y ante a la situación dramática vivida por la niñez brasileña, el movimiento de lucha por los derechos de la niñez y juventud pronto empezó a ser expresivo.

La Academia, a través de sus investigadores, también asume su papel en este contexto, y desde mediados de la década de 1970 en adelante, estaban interesados en estudiar a la población en riesgo, especialmente la situación de los niños de la calle y el llamado delincuente juvenil. En particular, las discusiones sobre problemas relacionados con la infancia y la adolescencia, dentro de las universidades, se presentaron como una forma de apalancar las discusiones sobre políticas públicas y derechos humanos.

Las investigaciones que se destacaron tuvieron como tema la inquietante situación de calle y la delincuencia juvenil en Brasil. Entre las investigaciones de mayor destaque se cita: “A criança, o adolescente, a cidade”³: la investigación realizada por CEBRAP – São Paulo, en 1947; “Menino de rua: expectativas e valores de menores marginalizados, em São Paulo”⁴: investigación realizada por Rosa Maria Fischer, em 1979; “Condições de reintegração psicossocial do delinquente juvenil; estudo de caso na Grande São Paulo”⁵: tesis de maestría de Virginia P. Hollaender por la PUC/SP, em 1979; “O Dilema do Decente Malandro”⁶, tesis de maestría, defendida por Maria Lucia Violante, em 1981, publicada por la Editora Cortez posteriormente.

Las discusiones con respecto a los derechos humanos a nivel mundial, conforme Bobbio (1992), repercutieron en la legislación brasileña en lo que respecta a la niñez y a la juventud. Aún la movilización internacional para el desarrollo de los derechos del hombre tuvo influencia directa en los preceptos institucionales con respecto a los derechos ganados en la constitución de 1988.

Para los derechos del niño y del adolescente, la década de 1980 ha sido considerada un marco histórico. El movimiento por los derechos del niño y juventud en esta década provocó debates en el medio académico, en organizaciones de clase y en el medio empresarial, resultando en una amplia gama de derechos y garantías a los menores de 18 años de edad (NAVES, 2004).

Junto con las investigaciones, los movimientos sociales y la movilización nacional e internacional de órganos con interés en la defensa de los derechos humanos, especialmente a los de la niñez y adolescencia, para el Estatuto del Niño y del Adolescente, fueron importantes en la década de 1980, con la apertura democrática en Brasil, la cual se materializó por la promulgación de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, llamada

³ El niño, el adolescente, la ciudad.

⁴ Niño de calle: expectativas y valores de niños marginalizados, em São Paulo

⁵ Condiciones para la reintegración psicossocial de delincuentes juveniles; estudio de caso en el Gran São Paulo

⁶ El Dilema del Decente Malandro

Constitución Ciudadana (*Constituição Cidadã*). El proceso de redemocratización del país representó para la niñez y juventud importantes y decisivas conquistas.

Sin embargo, tenemos un duelo acerca del tema niñez y adolescencia: los menoristas que defendían la manutención del Código de Menores y los *estatuistas* que defendían un gran cambio en el Código de Menores, instituyendo nuevos y amplios derechos a los niños y a los adolescentes, que pasarían a ser sujetos de derechos y a contar con una Política de Protección Integral. Con relación a este último grupo había una eximia articulación, con representación y capacidad de actuación en la esfera nacional.

De las estrategias utilizadas para la incorporación de una nueva visión sobre la niñez y la juventud en la nueva carta constitucional, se hizo necesario movilizar antes de las elecciones parlamentares constituyentes, y asumir compromisos públicos con la causa de los derechos de la niñez y de la adolescencia.

La Asamblea Nacional Constituyente (1987) era compuesta por 559 congresistas y duró 18 meses. En cinco de octubre de 1988, fue, entonces, promulgada la Constitución Brasileña, que, marcada por avances en el área social, introdujo un nuevo modelo de gestión de las políticas sociales, que cuenta con la participación activa de las comunidades a través de los consejos deliberativos y consultivos.

En la Asamblea Constituyente se organizó un grupo de trabajo comprometido con el tema del niño y del adolescente, cuyo resultado se concretizó en el artículo 227, que introdujo contenido y enfoque propios de la Doctrina de Protección Integral de la Organización de las Naciones Unidas, trayendo avances de la normativa internacional para la población infanto-juvenil brasileña. Este artículo garantiza a los niños y a los adolescentes los derechos fundamentales de sobrevivencia, desarrollo personal, social, integridad física, psicológica y moral, además de protegerlos de forma especial, o sea, a través de dispositivos legales diferenciados, contra negligencia, malos tratos, violencia, exploración, crueldad y opresión.

Además del artículo 227 de la CF 1988 haber sido base para la construcción del Estatuto del Niño y del Adolescente, la Comisión de Redacción tuvo representación de tres grupos, siendo estos dos movimientos de la sociedad civil, y de los juristas, especialmente aquellos relacionados al Ministerio Público, y los representantes de técnicos de órganos gubernamentales, funcionarios de la FUNABEM.

Se puede afirmar que la década de 1980 fue, en nivel mundial, extremadamente proficua en términos de defensa de los derechos del niño y el adolescente. Entidades y movimientos sociales surgieron y fueron fundamentales para la construcción de la legislación vigente, en el caso de Brasil, el ECA. En el inicio de este período, no al azar, pero por las

concretas denuncias de niños y adolescentes victimizados por la tortura, abandono, malos tratos, o sea, abandonados a la propia suerte y sin cobertura de políticas públicas que las protegiesen, el clamor por protección no podría más quedar sin respuesta.

En términos nacionales merecen destaque el Movimiento Nacional de los Niños y Niñas de Calle (MNMMR), que surgió en 1985 en São Bernardo do Campo, un importante centro sindical del país, y la Pastoral del Niño, creada en 1983, en nombre de la CNBB – Conferencia Nacional de los Bispos de Brasil, con fuerte militancia en defensa de los derechos del niño y del adolescente, proveniente de los movimientos sociales de la iglesia católica. Con el advenimiento del ECA (Ley 8.069/90), en 13 de Julio de 1990, se consolidaron los deseos de la sociedad brasileña con la producción de documento de derechos humanos que contemplaría lo que hay de más avanzado en la normativa internacional con respecto a los derechos de la población infanto-juvenil, en contrapartida con la intervención arbitraria del Estado en la vida de niños y adolescentes. A partir de este momento, la lucha se centra por la efectucción del ECA y en el cambio de la cultura del adulto en miniatura para niño y adolescente, de sin derechos para sujeto de derechos.

El artículo 227 de la Constitución Federal de 1988, así como el ECA, introdujeron un nuevo concepto, dotándose de orientaciones científicas sobre del desarrollo biopsicosocial del ser humano, considerando niño aquél sujeto de cero hasta doce años y el adolescente de 12 años hasta los dieciocho años, excepcionalmente a los 21 años. Las luchas en favor de los derechos del niño y del adolescente asumen un nuevo horizonte, lo de buscar su implementación y avanzar en la construcción de una política pública efectiva que garantice su interlocución entre los diversos actores, principalmente los que están en la base de operación de estas políticas en los ámbitos gubernamentales y no gubernamentales.

Es indiscutible también el desarrollo y organización de la sociedad civil y su participación en la arena político nacional e internacional, generando el crecimiento del tercer sector, así como su participación en la operacionalización y fiscalización junto a las políticas sociales, especialmente en el área de la niñez y juventud. La constitución de la base Consejo de Derechos, Fundo y Plan en las tres esferas del gobierno, una de las directrices de la política de atención pregonada en la ley, tiene como protagonistas de la formulación de políticas para la niñez y juventud un grupo formado, paritariamente, por miembros representantes de la sociedad civil y de instituciones gubernamentales.

El ECA también representa un gran reto para los brasileños militantes y comprometidos con la garantización y defensa de los derechos del niño y del adolescente.

Aún hay mucho que avanzar hacia la implantación e implementación de los dispositivos legales de esta legislación.

Aunque los avances con relación a las políticas públicas hayan sido significativos, considerando la historia brasileña, visiblemente marcada más por el autoritarismo que por el fortalecimiento de instituciones democráticas, la lucha por los derechos humanos en Brasil permanece por la persistencia de ciudadanos que creen y luchan por un mundo justo e igualitario. Lamentablemente no se puede decir lo mismo con relación a la actuación del parlamento brasileño, especialmente en el momento actual, en que hay una tendencia virulenta de desmonte de derechos sociales, capitaneada por un equipo de gobierno de tendencia liberal conservadora.

Los derechos y la composición para los derechos esenciales a la persona humana: aspectos teóricos

La cuestión de la justicia y la igualdad nos remite a los derechos humanos esenciales que surgen en el desarrollo de la civilización, cuando la humanidad ha experimentado una diversidad de períodos con sus especificidades. Del mismo modo, la ciencia, la tecnología, las políticas, la economía, los derechos y las relaciones sociales han evolucionado. Es en este contexto que los derechos inherentes a la persona humana se construyeron, lenta y gradualmente, a partir de la experiencia de la vida en sociedad.

La génesis de estos derechos se encuentra en la Edad Antigua, pasando por la Edad Media y la Moderna, de la cual se encuentran elementos fundadores para la construcción de los derechos humanos. También se subraya la influencia de las revoluciones, como la inglesa, la francesa y la estadounidense, en el reconocimiento y la positivización de los derechos esenciales de la persona humana, en la búsqueda de un mundo más justo e igualitario. Sin embargo, en este artículo no pretendemos rescatar estas construcciones históricas y teóricas. Los derechos humanos son el resultado de investigaciones académicas y bases teóricas, pero principalmente, de luchas contra el poder. Bobbio (1992, p. 05) afirma que “los derechos humanos son derechos históricamente contruidos a partir de luchas y confrontaciones con los viejos poderes, que surgen gradualmente”.

Canotilho (2004, p. 9) refrenda las discusiones de Bobbio al destacar que los derechos humanos se sitúan en la histórica política, atrayendo, de forma global, “las ideas, el imaginario, la ideología dominante, la consciencia colectiva, el orden simbólico y la cultura política”.

El surgimiento de los derechos esenciales a la persona humana emerge de luchas contra la opresión, al desmando y al poder dominante, a partir de condiciones propicias y reconocimiento de la necesidad que garantiza a los individuos y a la sociedad una existencia digna.

Al nombrar derechos humanos esenciales a la persona humana, nos referimos a derechos naturales, públicos subjetivos, libertades públicas, derechos morales, derechos de las personas, derechos humanos y derechos fundamentales. En este trabajo, se beneficiará de las dos últimas expresiones, con derechos humanos que denotan derechos antes de ser positivados por las constituciones, y derechos fundamentales para identificar su reconocimiento dentro de un sistema legal específico. No se trata de reduccionismo legal, sino de buscar la forma más amplia posible sin dañar el reconocimiento de los derechos humanos. Por lo tanto, se busca analizar el significado conceptual y la relación entre los derechos humanos y los derechos fundamentales. El término “derechos humanos” es amplio y las doctrinas sobre los derechos humanos y fundamentales se tratarán aquí como sinónimos.

El concepto de derechos humanos implica reconocer su dimensión histórica, su proceso de construcción a lo largo de la historia de la evolución de la humanidad, así como las transformaciones de la vida política, industrial y económica, es decir, en el ámbito de la actividad humana.

Benevides (2009) destaca que los derechos humanos son aquellos derechos comunes a todos los seres humanos, independientemente de su raza, sexo, clase social, religión, etnia, ciudadanía política o juicio moral. Estos derechos se derivan del reconocimiento de la dignidad inherente de cada ser humano. Son independientes del reconocimiento formal de los poderes públicos, es por eso que se consideran naturales o superiores y ante la ley, pero necesitan la garantía de estos poderes.

En esta misma línea de pensamiento, Trindade (1992) afirma que los derechos humanos operan, específicamente, en la defensa intransigente de los más débiles o más vulnerables en relación con la protección. También se inspira en los preceptos del *ordre public*, salvaguardando los intereses superiores de promover la justicia. La evolución histórica y los avances en derechos humanos se deben a la confrontación de todo tipo de dominación, opresión y exclusión, especialmente por parte de la sociedad civil. Como ejemplo, parece que las normas legales no interpretadas y aplicadas siempre tienen como objetivo la protección de las presuntas víctimas.

Por lo tanto, la neutralidad de los derechos humanos no existe, siempre se aseguran de proteger, promover y garantizar la dignidad del ser humano. La falta de respeto por la persona

humana significa no respetar a la humanidad en su totalidad. También debe recordarse que los derechos humanos son inherentes a la condición humana en sí misma, y su reconocimiento es el resultado de un proceso histórico de luchas contra el poder, con el fin de proporcionar una mejor dirección para la humanidad.

De este modo es que la germinación de los derechos fundamentales ocurre por el proceso de positivación de los derechos humanos, que adviene del reconocimiento y de las legislaciones positivas de derechos considerados inherentes a la persona humana.

Los términos derechos humanos y derechos fundamentales se usan como sinónimos frecuentemente. Según su origen y significado, podríamos distinguirlos de la siguiente manera: los derechos humanos son derechos válidos para todos los pueblos y en todos los tiempos; los derechos fundamentales son los derechos del hombre, legal e institucionalmente garantizados y limitados en el espacio-tiempo. Los derechos humanos tomarían de la propia naturaleza humana y, por lo tanto, de su carácter inviolable, intratemporal y universal; los derechos fundamentales serían los derechos objetivamente vigentes en un orden jurídico concreto (CANOTILHO, 1998, p. 259).⁷

La doctrina legal ha utilizado la expresión de los derechos humanos para identificar los derechos inherentes a la persona humana en el orden internacional, para sistemas legales específicos. Se utiliza el término derechos fundamentales, que están relacionados con el reconocimiento de derechos ante un poder político, y debidamente reconocidos por las normas constitucionales de un Estado.

[...] el término derechos fundamentales se aplica a aquellos derechos del ser humano reconocidos y positivizados en la esfera del derecho constitucional positivo de determinado Estado, mientras que el término derechos humanos estaría relacionado con los documentos del derecho internacional, ya que se refiere a aquellas posiciones legales que reconocen al ser humano como tal, independientemente de su vinculación con un cierto orden constitucional, y que, por lo tanto, aspiran a la validez universal, para todos los pueblos y tiempos, de tal manera que revelen un carácter supranacional inequívoco (SARLET, 2005, p. 35-36).⁸

⁷ As expressões direitos do homem e direitos fundamentais são frequentemente utilizadas como sinônimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos; direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intertemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta (CANOTILHO, 1998, p. 259).

⁸ [...] o termo direitos fundamentais se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão direitos humanos guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoca caráter supranacional (SARLET, 2005, p. 35-36).

Al considerar estos aspectos, se puede concluir que la expresión derechos humanos se utiliza para designar el momento histórico en que estos surgieron o fueron reconocidos por la humanidad, y la expresión derechos fundamentales denota la positivación de estos derechos. La internacionalización de los derechos humanos y fundamentales ocurrió el 10 de diciembre de 1948, tras su aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París.

La relevancia que tienen los derechos fundamentales en la esfera internacional y en el orden legal de cada Estado está en la perspectiva de la necesidad: la equidad tiene una presencia concreta en la franquicia de los derechos fundamentales, objetivando a la prevalencia de la libertad individual.

Sin embargo, es necesario recordar con historia el origen de esta importante ganancia legal institucional. La Declaración de Derechos Humanos se presentó el 26 de agosto de 1789 en Francia. Este documento tiene una relación íntima con la revolución francesa. El tema de los *derechos* tenía una valoración inestimable para los revolucionarios, así como la urgencia de revelar la declaración, con el objetivo de legitimar al gobierno que había asumido el poder después de la destitución del rey Luis XVI. El ejercicio del poder debería basarse en principios que justifiquen y dirijan a legisladores y funcionarios gubernamentales.

La Declaración de 1789, tomada como fuente de inspiración, fue precursora en la defensa de los derechos humanos. En su primer artículo, la Declaración de Derechos Humanos y Ciudadanos de 1789, dice: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales solo pueden basarse en la utilidad común”. Aquí podemos ver inspiración en el lema de la República Francesa: libertad, igualdad y fraternidad.

En el mismo artículo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, hay una expansión en relación con los derechos. “Todos los hombres nacen primero libres e iguales en dignidad y derechos. Están dotados de razón y conciencia y deben actuar unos con otros en un espíritu de fraternidad”. Es posible percibir aquí la centralidad en los derechos civiles para la garantía de la libertad individual y en los derechos políticos, con respecto a la igualdad de la participación política.

No obstante, todavía hay una lucha incesante para disfrutar de esta lista de derechos, ya sean nacionales o internacionales, incluso si están explícitos en los documentos legales. Deben superarse las barreras culturales y político-económicas. Sin embargo, los aspectos de la cultura de un pueblo se transforman con pequeñas acciones en su vida diaria: es en esta vida cotidiana que estamos poniendo en práctica los preceptos jurídicos legales y garantizando sus derechos a la población excluida.

Conclusiones

En este trabajo se destacó que hubo, a lo largo de la historia, una construcción consistente de legislación y de políticas públicas para la protección de la niñez y adolescencia. Sin embargo, niños y adolescentes todavía están a cargo de la violencia, que ha adquirido nuevas e intensas formas, como *bullying*, tráfico de seres humanos, el tema de las drogas, trabajo infanto-juvenil, prostitución, además de otras violaciones. Por lo tanto, aun buscamos formas de protección integral al niño y al adolescente, mejorando las políticas públicas a través de la red de protección, teniendo por referencia la legislación, que se ha perfeccionado.

Subrayamos que el ejercicio de la ciudadanía por niños y adolescentes también es una promesa que está lejos de llevarse a cabo. La Constitución de 1988, así como el Estatuto del Niño y del Adolescente, en su compromiso con crear una política que de hecho y de derecho proteja este segmento, aún viven la promesa de una bella legislación, y de un futuro promisor de proteger niños y adolescentes que viven en situación de desprotección. De este modo, su futuro puede estar comprometido de hecho por la ausencia de políticas públicas efectivas en lo que respecta a los derechos humanos de niños y adolescentes.

Vivimos todavía el dilema de la dicotomía teoría y práctica que está en el campo de la ineffectividad cuando se trata de acción del hecho de los preceptos legales, lo que fundamentalmente se vuelve un problema práctico y no legal. Asimismo, hay la necesidad de viabilizar formas para buscar la concreción de este derecho, que pasa por el rol de las políticas públicas. Es en la política municipal de protección a los derechos del niño y del adolescente, con base en el Plan, Fundo y Consejo, que se proyectarán acciones con base operacional para garantizar los derechos humanos del niño y del adolescente.

Uno de los objetivos para este trabajo era provocar una reflexión crítica sobre la evolución de la legislación y de las políticas de protección al niño y al adolescente, y explicitar el mucho que todavía somos incapaces de operacionalizarlas. En general, cabe destacar que nuestras críticas concentran menos sobre aspectos de la legislación y políticas públicas, para enfocar la mirada más crítica para la base operacional, su consistencia en términos de organización, material humano, en la transversalidad de las políticas, y en el diálogo entre los diversos actores de la política del niño y del adolescente y de las demás políticas públicas.

REFERENCIAS

ARENDDT, H. **Entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Perspectiva. 1978.

ARENDDT, H. **Da Violência**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

BENEVIDES, M. V. de M. (org.). **Direitos humanos, democracia e república**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 9. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, N. **Thomas Hobbes**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BOBBIO, N.; COUTINHO, C. N. (Trad.). **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. **A reprodução**: Elementos para uma teoria do sistema de ensino. Trad. de Reynaldo Bairão. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

BRASIL. **Código de menores**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal n. 8069 de 13 de julho de 1990.

CANÇADO TRINDADE, A. A. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Volume II. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1999.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CANOTILHO, J. J. G. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1789. Disponível em:
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gbARPWjs1tUJ:pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos>.

DESLANDES, S. F. **Prevenir a violência** – um desafio para profissionais de saúde. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/ENSP/CLAVES, 1994.

FALEIROS, V. de P. **Formação de educadores (as)**: subsídios para atuar no enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes. Brasília: MEC/SECAD. Florianópolis: UFSC/SEaD, 2006.

FREIRE, P. **Política e educação**. São Paulo: Cortez, 1997.

HADDAD, S. **Educação de Jovens e Adultos, a promoção da cidadania ativa e o desenvolvimento de uma consciência e uma cultura de paz e direitos humanos**. Mimeo. 2003.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 1983.

KANT, I. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2004.

MELO, M. A. B. de. **Direito das Coisas**. 3. Edição. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2009.

MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R. Violência para todos. **Cadernos de Saúde Pública** – 9, Rio de Janeiro, 1993.

MINAYO, M. C. S. Violência contra crianças e adolescentes: Questão social, questão de saúde. **Revista Brasileira de Saúde Materno infantil**, n. 1(2), p. 91-102. 2001.

NAVES, R. Justiça para crianças e jovens. *In: Práticas de Cidadania*. Organização: Jaime Pinsky. São Paulo: Contexto, 2004.

SANTOS, W. G. dos. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 8. ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2003. (Col. Educação contemporânea).

TRINDADE, A. L.; SANTOS, R. **Multiculturalismo: mil e uma faces da escola**. Rio de Janeiro: DP&A. 1999.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em Educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. **Panorama mundial do direito**. O Correio da Unesco. 2000.

VOGEL, A. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. *In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2009.

WASELFISZ, J. **Juventude, Violência e Cidadania: os Jovens de Brasília**. Brasília: Unesco e Cortez, 1998.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros**. Ideal gráfica e Editora. 1. ed., 2008.

Cómo referenciar este artículo

WEYH, Cênio Back; MINETTO, Tânia Mara. Educação e políticas públicas para a proteção da criança e do adolescente no contexto brasileiro **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. 4, p. 2123-2140, out./dez., 2019. E-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v14i4.9920>

Fecha de Remisión: 27/05/2019

Revisiones requeridas: 20/07/2019

Aprobado el: 27/07/2019

Publicado el: 02/09/2019