

AVANCES Y LIMITES DE LA LEGISLACION EN VIGOR PARA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN BRASIL

Estela Scheinvar¹

I Pobreza y negación histórica al derecho a la juventud

La historia de la política social en Brasil es una historia de exclusión. Su trayectoria se da en el contexto del proceso de consolidación de la sociedad capitalista y de la afirmación del Estado Nación. En este marco se inscribe la política para la infancia y la adolescencia. Ambos sectores (los niños y los jóvenes) emergen como problemática social o sea, se hacen presentes en la estructura política, a través de dispositivos legales del ámbito penal decretados a finales del siglo XIX e inicio del XX. Esto no ocurre solo en Brasil, sino de manera general en el mundo occidental, frente a las problemáticas urbanas abordadas bajo una perspectiva higienista². La consolidación de la sociedad disciplinaria - como la llama Foucault - se da en el contexto de la contundente reorganización social, para la que la intervención en la población infantil y juvenil pasa a ser uno de los ejes privilegiados.

En Brasil, en 1927 surge la primera legislación para este sector de la población: el Código de Menores. Será este Código el que structure la relación con la infancia y la adolescencia a lo largo del siglo XX, siendo que en 1979, cuando sus postulados ya eran muy cuestionados, vuelve a ser revisado para permanecer en vigor con algunas alteraciones - más de procedimiento que de concepción - hasta 1990. Según esta legislación, “menor” no es cualquier persona que no haya cumplido 18 años, sino una parcela del sector infanto-juvenil. Tampoco puede decirse que toda la población pobre constituye su objeto, pues una lectura más detenida de los términos inscritos

¹ Socióloga, doctora en Educación. Investigadora del Serviço de Psicologia Aplicada de la Universidad Federal Fluminense y profesora de la Facultad de Formación de Profesores de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: estela@uerj.br

² El higienismo es un pensamiento hegemónico en los siglos XIX y XX, fundamentado en el poder médico que, en el contexto del proceso de urbanización, ofrece bases “científicas” necesarias para el establecimiento del nuevo orden social, interviniendo en toda la organización social, sea en el ámbito arquitectónico, biológico, afectivo, etc. La higienización instrumenta la relación entre la familia moderna y los aparatos del Estado, penetrando en los hogares produciendo subjetividades individualizantes y, en ese sentido, potencializando la familia nuclear burguesa. Esto ha redundado en la culpabilización como forma de transferirle a la familia la responsabilidad por los problemas sociales.

en ella y sobretodo de las prácticas cotidianas que ella propicia, permite percibir que el Código de Menores no fue aplicado a cualquier pobre de 0 a 17 años, sino a aquellos que, además de pobres, no tenían recursos para resolver de forma individualizada sus problemáticas y transgredían las normas disciplinarias.

En su historia, el Código de Menores se aboca, de hecho, a los sectores sociales pobres, cuyas familias no producen en sus hijos los efectos disciplinarios que garanticen el orden instituido, al no encuadrarlos en modelos de socialización reconocidos como “positivos”. A estos grupos el Estado solamente les reserva su intervención a través de una “institución de secuestro”³ poderosa y totalitaria, que ejecuta los lineamientos del Código: el Juzgado de Menores. Es, por lo tanto, el sector que se torna blanco de la acción del Juzgado de Menores, el que se encaja en la definición de “menor”.

Menor es el niño/adolescente que, por las condiciones sociales en las que vive, no se encuadra en el modelo disciplinario definido como “normal” o “positivo”. Aunque los discursos académicos y políticos reconozcan de manera general el contexto político y social como determinantes de las condiciones de vida, el abordaje individualizado de las problemáticas sociales convierte a tales condiciones en el argumento necesario para que la ley, desde 1927 hasta 1990, declare a ciertos sectores como personas “en riesgo” o en “situación irregular”.

Abstrayéndose del contexto social, la aplicación de la ley acaba declarando a las familias completamente responsables por el orden o el bienestar de sus dependientes, sin que se haga la menor mención a los recursos necesarios para que ellas asuman tal función. Son ellas y sus hijos los declarados como irregulares y no sus condiciones de vida. Lo que queda explícito es el poder del Estado de declarar la incompetencia de los padres y transferir sus atribuciones y poderes, judicialmente, a las entidades de asistencia.

Ser un “menor”, legalmente (según el Código de Menores) era estar en situación irregular. Sin embargo, frente a la falta de condiciones sociales era determinado por la ley no el ofrecimiento de éstas, sino el confinamiento para proteger a los segmentos disciplinarizados del

³ Michel Foucault define a la institución de secuestro como aquella que: “se encarga, de cierta forma, de toda la dimensión temporal de la vida de los individuos...”, al mismo tiempo que controla sus cuerpos pues, a pesar de que cada institución sea especializada – hospital, escuela, fábrica, etc. – “...su funcionamiento supone una disciplina general de la existencia que supera ampliamente las finalidades para las que fueron creadas”. A través de estas funciones es operada una tercera, que es la del poder político. De acuerdo con este autor, “las personas que dirigen estas instituciones se sienten en el derecho de dar órdenes, establecer reglamentos... El micropoder que funciona en el interior de estas instituciones es al mismo tiempo un poder judicial (Foucault, M. La Verdad y las Formas Jurídicas. México, Gedisa, 1984).

riesgo que significa convivir con los “menores”. La política social, con el discurso de la protección, ofrece a los menores el confinamiento: la exclusión explícita no solo de la condición de ciudadanía, sino también de la posibilidad de transitar en los espacios más allá del internado.

Lo que define la posibilidad de permanecer en la familia es la condición disciplinaria. El servicio público para niños y adolescentes en Brasil, desde su constitución, es para los pobres, los indisciplinados pobres, los “irregulares” materialmente; para los “menores” que representan un riesgo para los niños y los jóvenes. Ser joven, por lo tanto, era una condición privilegiada en todos los sentidos. Desde el hecho de tener que trabajar y asumir responsabilidades adultas muy temprano, hasta el impedimento de la condición de niño, de adolescente y de joven, que siempre estuvo reservada a los hijos de la élite. Antes de ser un adultos los pobres, legalmente, eran menores; jamás niños, jamás adolescentes y, mucho menos, parte de una etapa históricamente restringida a pocos, como es la juventud.

Este pensamiento es el que nordea el modelo de gestión política característico de la historia de la asistencia a la infancia y a la adolescencia en Brasil. Sin embargo, las contradicciones producidas por este proceso gestan un importante movimiento, en el marco de la lucha por las garantías democráticas, derivada de la oposición al arbitrio instalado en el país durante el período dictatorial de 1964 a 1982. Como reflejo de un reordenamiento político, en 1988 se aprueba una nueva Constitución Federal, que restablece la democracia y, con ella, la política de “protección a la infancia y a la juventud”, reconociendo a los que todavía no tienen 18 años como “personas en condiciones peculiares de desarrollo”. Para reglamentar este principio se promulga, en 1990, bajo una fuerte lucha de posiciones, una nueva ley que sustituye el Código de Menores, dislocando las bases políticas y sociales sobre las que éste se asentaba, caracterizada por producir la división, o más bien oposición, entre niños, adolescentes y menores. Puede decirse que es la apertura a una nueva Era en la política social y en la política para la infancia y la adolescencia. Era que registrada a partir de la promulgación del Estatuto del Niño y del Adolescente – Ley 8.069 de 1990.

II La Intervención en el Area de la Infancia y de la Adolescencia: la política de derechos

La aprobación del Estatuto del Niño y del Adolescente significa una transformación histórica en la concepción jurídica que prevaleció en toda la historia de la Colonia y de la

República con relación a estos sectores. Es el primer instrumento legal que, al mismo tiempo que reconoce al individuo de hasta 17 años como sujeto de tutela, le confiere derechos. En vez de condenar a los que no tienen condiciones de vivir bajo los modelos hegemónicos, considerándolos “irregulares” conforme lo hacía el antiguo Código de Menores, esta nueva ley los declara “sujetos de derechos”. O sea, el abordaje se transforma, pues de culpables, de “irregulares”, los que no cuentan con las condiciones esenciales para la supervivencia pasan a ser ciudadanos, a los que hay que resarcirles sus derechos.

El Estatuto representa el más importante instrumento para que efectivamente se luche por la realización de los derechos, ya que su contenido innovador produce una ruptura con los enfoques y las prácticas del pasado impulsando cambios, pues al reconocer la condición estructural de pobreza del país, también reconoce la incapacidad del Estado brasileño de proveer condiciones de trabajo y de ciudadanía para toda la población. De esa manera, se hace patente que es el Estado el mayor responsable por la garantía de los derechos, premisa asumida cuando la ley establece que él, junto con la sociedad civil y los padres o responsables son los agentes que tendrán que garantizar sus condiciones esenciales de vida. El Estatuto define cuales son los derechos esenciales: 1) a la vida y a la salud; 2) a la libertad, al respeto y a la dignidad; 3) a la convivencia familiar y comunitaria; 4) a la educación, a la cultura, al deporte y a la recreación y, 5) a la profesionalización y a la protección en el trabajo.

A través de la definición legal de los derechos del niño y del adolescente la garantía de las condiciones de ciudadanía para la población brasileña es retirada del límite privado y pasa a ubicarse en el ámbito público. De esta forma, el inicio de los años de juventud están enmarcados en un contexto de lucha por los derechos.

Pero para que el discurso de los derechos se lleve a la práctica, la definición de los mecanismos de gestión política es un factor fundamental, pues “la invasión de los mecanismos del poder en todos los poros de la vida cotidiana, articulados por el poder central del Estado, repone, en la vida diaria, los problemas estratégicos. La lista inagotable de reivindicaciones sociales y de los derechos de la ciudadanía, si no quieren mantenerse apenas como repositorio inocuo de las verdades irrealizables, tiene que enfrentarse con la cuestión del poder político, bastión último de la dominación y de la explotación” (Sader, 1997, pág.69). Consciente del contexto político en el que se ha desarrollado la política social en Brasil, la nueva ley define nuevos mecanismos de gestión política, en el sentido de intervenir en el abordaje tanto de la

concepción sobre lo que se considera una problemática social⁴, como de los procedimientos a través de los cuales esta es abordada.

De esta forma, si se considera que la responsabilidad sobre las llamadas problemáticas sociales ya no recae apenas sobre aquellos que conviven con sus consecuencias - según la ley - las formas de abordarlas también no tenderán a recaer en una figura individualizada, que tradicionalmente ha sido la del Juez o particularizada en los *lobbies* políticos. No solo se trata de la multiplicidad de voces, sino sobretodo, de la intención de que todas las áreas responsables por las situaciones de violación de derechos (incluyendo de la sociedad civil, cuya participación política siempre ha sido determinante) trabajen para que cada caso se convierta en un indicador político.

En ese sentido, de forma inmediata es afectado el poder plenipotenciario de los jueces de menores, el cual sufre una intervención directa. El Estatuto propone formas de gestión a través de las cuales la política hacia la infancia y la juventud sea formulada y ejecutada bajo principios democráticos, al incluir en los mecanismos de gestión política a la sociedad civil organizada. Se trata de la propuesta de creación de consejos de los derechos de la infancia y de la adolescencia, que cuentan con la representación paritaria de entidades gubernamentales y no-gubernamentales y operan en los tres ámbitos administrativos formulando políticas; por eso se les llaman consejo municipal, consejo estatal y consejo nacional de los derechos de la infancia y de la adolescencia. Como dice Telles, “ construidos en la intersección entre Estado y sociedad esas arenas públicas permiten que se vuelva permeable a las aspiraciones y demandas emergentes de la sociedad civil la gestión pública, retirando del Estado el monopolio exclusivo de la definición de una agenda de prioridades y problemas pertinentes a la vida en sociedad. Eso significa otro modo de construir una noción de interés público...” (Teles, s/f, pág. 110).

Por otro lado, esta ley establece la creación el consejo tutelar, que es un órgano ejecutivo municipal, cuyos consejeros son elegidos por la población del municipio para que reciban las quejas sobre las violaciones de derechos, derivando cada caso a las instancias pertinentes para que éstos sean debidamente resarcidos.

⁴ Si se reconoce que lo social es una construcción histórica, también se puede decir que lo que se llama problemática se define en función de determinado contexto político. Los juicios morales, sociales, políticos, así como lo que se considera una problemática social, no son naturales y, en esa medida, deben ser analizados a partir de las relaciones de poder a través de las cuales son producidos y se manifiestan.

Esta es una propuesta de descentralización y de articulación de los distintos niveles administrativos, a partir de una concepción democrática, sostenida en la autonomía e independencia de los consejos de derechos. Los consejos municipales, a partir de la radiografía presentada por el consejo tutelar y por todas las instituciones que reciben casos de violación de derechos, formula la política en su ámbito y subsidia el consejo estatal que, a su vez, orienta la acción del consejo nacional. Son entidades de formulación política y, en este sentido, en algunos casos tienen autonomía con relación al Juzgado de la Infancia y de la Juventud. En otros, absorben algunas de sus atribuciones. Sin embargo, inclusive las atribuciones que el actual Juzgado de la Infancia y de la Juventud preserva se dan a partir de nuevas concepciones. En esa medida, la enorme y profunda polémica que el Estatuto levanta no solo proviene de la propia co-responsabilización social y política de los derechos violados (en vez de reincidir en la culpabilización de los pobres) sino también de la intervención que sufren los feudos políticos tradicionales que se estructuraron en torno de los antiguos Juzgados de Menores, hoy Juzgados de la Infancia y de la Juventud.

Este Estatuto convoca a la organización política gubernamental a actuar junto a las diversas fuerzas militantes en el área de la infancia y de la adolescencia. Eso significa hacer un llamamiento a las entidades representativas de la sociedad civil organizada para que intervengan en la gestión pública. Invierte el Estatuto en la democratización, estimulando a la propia comunidad a elegir - a través de sus espacios orgánicos - a sus representantes, para que actúen en la esfera de la definición de las políticas. La nueva política para la infancia y la juventud establece la descentralización y la consecuente articulación entre las entidades gubernamentales y no-gubernamentales, así como entre los tres niveles administrativos del país.

El Estatuto legisla tanto sobre los servicios generados por las políticas públicas, como por los ofrecidos por entidades particulares. Cabe a los consejos luchar por la correspondencia entre las necesidades que tienen que ser atendidas y las definiciones políticas. Se trata de una propuesta para racionalizar los espacios políticos, que tradicionalmente se caracterizan por prácticas fisiológicas. En este sentido, hay que detenerse en las directrices de la descentralización político-administrativa y de la participación de la sociedad civil organizada, en cuanto fundamentos de una propuesta de transformación social.

a) La descentralización político-administrativa

La decadencia de un modelo federal-centralizador característico de los tiempos dictatoriales, como forma de desarrollo de la política social, orientó la discusión de la descentralización en todas las áreas de la llamada - en la Constitución Federal de 1988 - “Orden Social”. La descentralización, en lo que respecta al área de la infancia y de la adolescencia, no se refiere solamente a la transferencia del poder público del ámbito federal para el estatal y municipal. Es más que éso. La nueva organización que la Constitución Federal y el Estatuto del Niño y del Adolescente proponen incluye, como elemento estructural, a la sociedad civil.

Es, por lo tanto, en el municipio, en donde las demandas populares emergen y en donde se organiza la sociedad civil para discutir sus conflictos, sus necesidades y las propuestas adecuadas para superarlos. La discusión entre el poder público municipal y la sociedad civil pasa a ser la base para la defensa de los derechos de cada ciudadano. Partiendo esta comprensión, el principio Federal de la descentralización es adoptado por el Estatuto al definir las formas de organización a través de las cuales se debe luchar por los derechos: “municipalización de los servicios de atención y creación de consejos municipales, estatales y nacional de los derechos del niño y del adolescente” (artículo 88) –que también son directrices de la política de asistencia social.

Como forma de instrumentar la acción local de los consejos de los derechos, se crea el consejo tutelar. De esta forma, el consejo de los derechos del niño y del adolescente a escala municipal, así como el consejo tutelar, son las dos instancias que operan directamente en el municipio y que serán accionadas por la población, en la búsqueda de respuestas frente a las violaciones de los derechos cometidas en las localidades. El consejo tutelar es un organismo permanente y autónomo (cuyos miembros son elegidos por la comunidad, como ya se dijo anteriormente) encargado de velar por el cumplimiento de los derechos de los niños y de los adolescentes en cada localidad.

A pesar del Estatuto proponer un consejo nacional, un consejo en cada estado, uno en cada municipio y consejos tutelares que reciban las demandas concretas de violación de los derechos en las localidades es, sin duda, el nivel municipal el fundamento de esta concepción. La captación de las necesidades, las formas adecuadas de conducir las relaciones, los recursos sociales disponibles y los rasgos culturales, son elementos fundamentales para el éxito de una propuesta, que la propia comunidad debe evaluar, cuando se formulan las alternativas frente a la ausencia de los derechos definidos en la ley.

Esta nueva concepción es un gran reto. Por un lado, las instituciones gubernamentales desconocen prácticas participativas, abiertas a la comunidad desde su formulación. El hábito es el de definir lo que debe hacerse y, “en el mejor de los casos”, incluir a la población durante la ejecución. Tradicionalmente, inclusive, esto tiende a ocurrir cuando no se dispone de los recursos necesarios para la implantación de propuestas dignas y adecuadas. Pero por otro lado, también es verdad que la sociedad civil, cuando no tiene tradición de organización y de participación, hacerlo le parece cosa de “especialistas” y cuando la tiene, esta tiende a no ser valorizada por ambos sectores. Además, debido a la tradición política autoritaria del país, en muchas ocasiones la comunidad deja la responsabilidad en manos del gobierno y espera que este presente respuestas mágicas, perfectas y adecuadas para sus problemas. Puede decirse que “la memoria que privilegia las acciones provenientes desde Arriba y minimiza las prácticas de contestación y de resistencia social y popular es, ella propia, una memoria autoritaria” (Chauí, 1993, pág.51). O sea, incluir a la sociedad civil en las formas de gestión política es un recurso democrático, pero por sí solo no garantiza los cambios. Pensarlo de forma mecánica implica en caer en un “abordaje antagónico {que} contiene cierto maniqueísmo que confiere a la noción de Estado una connotación peyorativa al mismo tiempo que idealiza a la sociedad en cuanto conjunto bueno, vivo y cálido...” (Foucault, s/f, pág.228). Por lo tanto, abrir espacios orgánicos en los que se discuta la implementación de acciones concretas y, en esa medida, la estructura política abocada a niños y jóvenes, es invertir en una construcción democrática, pero que debe ser analizada cuidadosamente para que problemáticas por demás complejas no sean abordadas de forma simplista.

El consejo tutelar detiene el poder necesario para buscar opciones locales a partir de las concepciones y de los recursos propios. Así, puede encaminar casos a los organismos públicos, a las entidades de asistencia, al Juzgado de la Infancia y de la Juventud, al Ministerio Público o a cualquier entidad que preste servicios a la comunidad. Puede decirse que tiene, en ese sentido, dos grandes atribuciones: buscar los medios para resarcir los derechos violados y contribuir con las entidades municipales para que planeen sus acciones, movilizen a sus bases y, en esa medida, potencializen la organización del movimiento social. Cada caso que atiende el consejo tutelar es una forma de ofrecer alternativas a los conflictos que se presentan, pero bajo una concepción fundada en el derecho ciudadano - según establece la propia ley - en vez de reincidir en el clásico asistencialismo.

El papel del consejero tutelar es fundamental, pues es el que ejecuta los planteamientos del Estatuto del Niño y del Adolescente. Romper con el “paradigma correctivo” que siempre caracterizó la acción hacia los segmentos de bajos recursos materiales es el gran reto, que trasciende los lineamientos jurídicos. Es una audacia proponer una perspectiva que rompa con los paradigmas de la criminalización y de la desintegración familiar que hace tantas décadas sostienen la práctica institucional pública y privada hacia los pobres y que hace que las personas entren a la edad joven sin verle la cara a la juventud. Detonar tales transformaciones, inclusive, implica entender la práctica del consejo tutelar más allá de la atención inmediata a cada caso que toca a su puerta, convirtiendo, a cada uno, en un indicador político. O sea, cabe al consejo tutelar no solo encaminar los casos, sino sobretodo, denunciar junto a los consejos de los derechos y a los organismos públicos, las necesidades políticas locales para que los derechos establecidos en la ley sean cumplidos. Y para que esto ocurra, la puerta más cercana que éste tiene es el consejo municipal de los derechos del niño y del adolescente.

El consejo municipal congrega tanto los organismos gubernamentales como a las entidades que representan la participación organizada de la población. Es en él en donde opera la articulación del poder público con el poder privado. Las atribuciones políticas del consejo municipal estriban en: formular la política municipal para la niñez y la adolescencia, participar de las decisiones políticas, administrativas y financieras relativas a este sector de la población - que suceden tanto en el ámbito legislativo como del ejecutivo local, así como en las entidades prestadoras de servicios -, administrar el fondo municipal de los derechos del niño y del adolescente⁵, proponer estudios que subsidien la política local y discutir la práctica y la organización del consejo tutelar.

A la sociedad civil organizada, que constituye los consejos al lado de los representantes del gobierno cabe participar de la definición de esta política, de su ejecución y de la fiscalización de los intereses populares. Es en el municipio en donde el nuevo orden legal brasileño deposita la responsabilidad de revertir la tradición de gestiones políticas autoritarias, frente a las cuales solo se encontraban espacios de indignación callados o aislados. Hoy el municipio, en sus espacios gubernamentales y en sus espacios civiles, cuenta con caminos para el diálogo legalmente

⁵ El Fondo de la Infancia y de la Adolescencia es una instancia de gestión financiera definida por el Estatuto del Niño y del Adolescente. Según éste, el presupuesto para el área de asistencia de este sector debe ser administrada en nivel municipal, por lo que dicho fondo queda bajo la responsabilidad del consejo municipal.

definidos hacia una articulación, confiando en que éstos, en cuando espacios democráticos, conduzcan a una gestión pública pautada en la defensa de los derechos. Esta propuesta induce a la producción de procesos de singularización, los cuales se presentan como respuestas “que señalan como ha sido posible forjar otras percepciones, otras formas de relacionarse, otros modos de vida y de existencia en el plano micropolítico” (Coimbra, 1998, pág.60).

La descentralización político-administrativa definida en la Constitución Federal de 1988 impone a los municipios y a los estados, atribuciones que implican nuevas formas de organización política, social y financiera. Conforme establece, la política social se estructura a partir de una concepción de descentralización y de integración de fuerzas gubernamentales con la sociedad civil. Cabe, por lo tanto, a los diferentes niveles del poder público, así como a la organización popular, la responsabilidad por la defensa de los derechos conquistados y establecidos en la ley.

La política social pasa a tener, a partir de 1990, una perspectiva de acción local. La participación popular tiene como atribución presionar para que sean prioritarias las demandas concretas. Con la concepción de los consejos el municipio pasa a contar con canales a través de los cuales la política social, así como las políticas sectoriales, correspondan a las demandas de la población. La nueva legislación brasileña rompe con una tradición autoritaria y paternalista que se distancia de los anhelos populares y aísla a los ciudadanos de la lucha por sus derechos. Se abren, legalmente, canales democráticos que se fundamentan en la capacidad de organización de la comunidad, como medio para hacer de la gestión pública una gestión que atienda a las expectativas de la población, sin perder de vista la dimensión política federativa.

b) La participación de la sociedad civil por la garantía de los Derechos

El hecho de que el Estado sea el responsable mayor por los derechos sociales significa que cabe a él garantizar los recursos para el resarcimiento de los derechos violados. Pero no quiere decir, sin embargo, que apenas a él le quepa señalar cuales son los problemas y las formas para enfrentarlos. Con las nuevas conquistas, la sociedad civil incorpora nuevas responsabilidades que, aún para el poder público, significan nuevos retos. El primero de ellos es el de abrir espacios participativos, en el sentido de que las nuevas prácticas reviertan la tradición de sumisión a los poderes hegemónicos. Interesante la propuesta y fundamental para construir una cultura reivindicativa, crítica y más propositiva. Si por un lado tenemos en realidad poca

participación, por el otro, por ejemplo, en las escuelas los jóvenes cada vez más exigen respeto y espacios en nombre de los derechos conquistados a través del Estatuto del Niño y del Adolescente -lo que ha causado enorme tensión y revuelta por parte de los profesionales de la educación.

Los canales para el diálogo son la base para la discusión y para la construcción de alianzas, reconociendo, cada una de las partes, sus atribuciones. Los derechos sociales son de la responsabilidad del poder público y no se puede transferir esta responsabilidad. Se puede, sin duda, discutir la mejor forma de enfrentar las situaciones de conflicto y ejecutar las propuestas conjuntamente. Nunca de manera aislada, donde las instituciones gubernamentales desarrollen sus acciones de forma independiente y las entidades particulares también trabajen de forma aislada y soberana, cada una de las partes reconociéndose como fiel heredera de la estructura privada de la organización social. Una alianza implica intercambios y co-responsabilidad; implica pensar la mejor forma posible de aplicar los recursos, manteniendo la prestación de cuentas como un principio inviolable; implica discusiones, cambios, supervisiones, críticas, reprobaciones...

Tradicionalmente se entiende por trabajo comunitario el que se hace en última instancia, cuando no se cuenta con recursos adecuados y se acepta “cualquier” cosa. La propuesta de los consejos está lejos de esta visión. Puede afirmarse que se sostiene en un trinomio: “representación, libertad y participación: reivindicaciones democráticas que ampliaron la cuestión de la ciudadanía, haciéndola pasar del plano político institucional al de la sociedad como un todo o sea, implica que la sociedad civil ha de luchar para conquistar el propio derecho a la ciudadanía y para constituirse como un sujeto social” (Chauí, 1993, pág.62). La comunidad no puede conformarse con poco, con lo mediocre, con lo que sobre de los sectores privilegiados. Los derechos sociales son de la responsabilidad del Estado - es cierto - pero la lucha por garantizarlos constituye una plataforma política amplia y colectiva.

La defensa de un proyecto político colectivo implica en que las entidades que componen el consejo de los derechos tengan la responsabilidad de centrar su práctica en las propuestas dirigidas a los niños y a los adolescentes de su ámbito administrativo (municipal, estatal o federal) favoreciendo la política social y no las problemáticas y los intereses de cada entidad. La presencia de la población en la gestión de la política pública deja de ser un elemento pasivo, en la medida en que pasa a ser parte esencial de la estructuración política tanto en el nivel

municipal, como en el nivel estatal y federal. Como dice Boaventura de Sousa Santos, “la naturalización del Estado es la pasividad política del ciudadano y la naturalización de los individuos es el fundamento de la igualdad formal de los ciudadanos” (Santos, 1997, pág.240).

Una de las expresiones de la pasividad en el área social es el hecho de que se acepten soluciones impuestas desde afuera por “técnicos y especialistas” distantes de las comunidades o por almas caritativas que dictan “lo posible” y “lo correcto” para las comunidades. Esto, en términos de la formulación legal, de las concepciones presentes en el Estatuto, es una cuestión superada. Sin embargo, cabe recordar a Foucault cuando advierte que “en si mismas, las reglas son vacías, violentas, no finalizadas; ellas son hechas para servir a esto o a aquello: ellas pueden ser burladas al sabor de la voluntad de unos o de otros. El gran juego de la historia – nos recordará este pensador – será de quien se apodere de las reglas...” (Foucault, 1982, pág.25). Desde una perspectiva democrática, las propuestas planteadas de manera autoritaria, desconsiderando las condiciones y las expectativas de la comunidad, históricamente están destinadas al fracaso y, en esta medida, contribuyen para que los conflictos se profundicen y se perpetúen. La sociedad cuenta con nuevos sujetos de derecho, nuevos derechos y con nuevas responsabilidades, que tiene que enfrentar cotidianamente de forma integrada al lado del poder público.

La participación no es una tradición en la sociedad brasileña. Dentro de las instituciones gubernamentales o no, en las comunidades, en las familias, la relación vertical prevalece y desconoce otras prácticas más abiertas. Los límites para que se construyan mecanismos democráticos no advienen apenas de las entidades gubernamentales. El Estatuto es un reto, pues las entidades representativas de la comunidad también están ante un nuevo ejercicio histórico.

Saber que no se es *dueño* del poder, sino *representante*, portavoz, es una nueva concepción que solo será consolidada con los avances de prácticas que vienen siendo construidas históricamente. La participación del colectivo, la representación en el sentido de conducir los puntos de vista de la comunidad organizada, es la base para que ésta participe, de hecho, de cada decisión que la cúpula gestione. Esta es una conquista que la propia sociedad brasileña ha de consolidar. No es una casualidad que formas democráticas estén contenidas en el término de la ley. Esta es la expresión, eso si, de demandas del propio movimiento social, de entidades de la sociedad civil y de los equipos de instituciones públicas que formulan, coordinan y ejecutan la política destinada a estos sectores.

La necesidad de la participación comunitaria es, de manera general, consensual entre las personas que trabajan en el área de los derechos de los niños y de los adolescentes. Este es un punto en el que todos están de acuerdo, pero que debe plantearse como un punto de partida. Al mismo tiempo que se sugiere la movilización y la participación de la población para la solución del problema, es reconocida la necesidad de impedir que sea apenas una retórica en cuanto una participación comunitaria impotente. Es necesario buscar efectivamente soluciones que puedan asegurar a los sujetos en cuestión el acceso a los derechos garantizados en la Ley. No basta proponer o iniciar un proceso de participación. Es necesario descubrir formas en que esta participación exista en una escala semejante a la del problema enfrentado. Paralelamente debe garantizarse la efectiva participación de la sociedad civil, que además de la función ya descrita en el marco legal, debe ser informada de las atribuciones de los diversos sectores públicos, participantes en la conducción de la política de derechos de la infancia y de la adolescencia: el Juzgado de la Infancia y de la Juventud, el Ministerio Público, el Poder Ejecutivo local, las Secretarías estatales, los órganos de seguridad, los consejos de salud y de asistencia social, etc. La estructura política brasileña es desconocida por su propia población y éste es un límite para la efectiva intervención.

Existen problemas que pueden ser enfrentados únicamente por el poder público, a través de sus instituciones oficiales. Otras iniciativas pueden ser enteramente desarrolladas por la comunidad, desde que cuenten con el apoyo técnico y económico del gobierno. Finalmente, otra gama de actuaciones puede ser resultado de estímulos a la participación autónoma, independiente y voluntaria de la sociedad. Todos estos niveles de actuación pueden ser llevados a cabo desde que exista decisión política, estímulos a la participación colectiva y una coordinación del proceso desencadenado por los consejos municipales de los derechos, conforme previsto en el Estatuto.

No cabe la menor duda de que, promover la organización social es un avance, aún cuando aparentemente pueda revelarse como un movimiento contradictorio, frente a la tendencia desmoralizadora del Estado neoliberal. El elemento material básico del Estado neoliberal es la privatización. Por lo tanto, es paradójico que un movimiento de incorporación de la sociedad civil en instancias de definición política junto al Estado, un movimiento que reconoce al Estado como el responsable mayor, invierta, al mismo tiempo, en su extinción. En ese sentido, cabe a la sociedad civil organizada apostar en el ejercicio democrático, que apenas se cumple con la participación de ambos segmentos. Transferir el compromiso y omitirse es dar continuidad a la

desmovilización e invertir en acciones que tornen inviable la transformación de la política social. En ese sentido, tan importante cuanto conocer la ley es discutir las trabas y los retos que esta plantea, para que cada día sean construidas nuevas perspectivas.

III Algunos retos de un nuevo tiempo

La condición de vida de niños y jóvenes, sin duda, se deriva de una relación amplia y compleja. En ella, hay que considerar la fuerza histórica del proceso de discriminación a los “menores”. Sin embargo, hay que enfatizar el hecho que la imagen “menor”, el contenido “menor”, sea un producto histórico de prácticas concretas en un contexto de una sociedad esclavista y monárquica, como fue Brasil hasta fines del siglo XIX. Re-ecuacionar la relación con niños y jóvenes solo es posible replanteando drásticamente las formas de gestión política relativas a este sector en particular y al sector social de manera general, sobretodo en lo que se refiere a los pobres. Su transcendencia extrapola los límites de los 18 años. La política para niños y jóvenes no es más que una de las facetas de la política social del país. Pensar sobre otras bases la estructura política, sin duda, también impone un nuevo parámetro en la concepción de las relaciones económicas y de la reproducción de la riqueza. Pero es a partir de debates en los que se tenga la osadía de pensar prácticas diferentes, que se construirán nuevas dimensiones que penetren en viejas tradiciones.

La experiencia muestra que la población es bastante escéptica en relación a las instituciones que trabajan hoy en día en el área social, frente a la gravedad de los problemas cotidianos generados por la indiferencia, por la omisión y por la falta de seriedad en las iniciativas adoptadas para los sectores pauperizados. Sin embargo, en casos de emergencia, se sigue recurriendo a las estructuras existentes, aún quando desacreditadas, por ser el único recurso. Es patente la urgencia de intervenir a partir de propuestas orgánicas, que ultrapasen los límites de las acciones puntuales. El trabajo que se tiene por delante de movilización de la población, es árduo. Para instrumentalizar este proceso, son fundamentales medidas concretas, tanto por parte de la sociedad civil organizada, cuanto del poder público.

La despolitización del área social se produce através de las “buenas intenciones” –siempre improvisadas, en un sentido filantrópico, el cual busca “garantizar el desarrollo de prácticas de conservación y de formación de la población disociándola de cualquier atribución directamente política, a fin de rastrearlas, no obstante, con una misión de dominación, de pacificación y de

integración social” (Donzelot, 1980, pág.55). Contra el inmediatismo es de la mayor urgencia juntar esfuerzos en el sentido de invertir en una intervención orgánica, donde alternativas concretas, objetivas, produzcan efectos que se expresen en indicadores de justicia social. Es fundamental establecer prioridades y ejecutarlas con material humano de calidad y con remuneración adecuada, de manera que los profesionales puedan tener dedicación exclusiva y trabajen con una noción de “eficiencia” distante de las reglas de mercado, las cuales imponen la política de resultados financieros como prioridad. Esto obliga a huir de la noción corporativa de “especialismos” que ha distanciado las diferentes áreas de intervención en vez de producir un trabajo transdisciplinario, abriendo espacios para realizar proyectos de corto plazo que subsidien la construcción de políticas, toda vez que la clientela se constituye de niños, jóvenes y familias de escasos recursos, lo que exige capacidad de decisión y de acción rápidas en función de la gravedad de los problemas que se presentan.

Al igual que los aspectos citados, tantos otros podrían ser enlistados, al pensar las bases para la articulación de poderes que, una vez reunidos, tienen dificultades para formular, reivindicar e implementar una política local concreta.

La formulación de políticas, la creación de equipos sociales específicos para enfrentar problemáticas concretas, la articulación de fuerzas locales y su interrelación con los niveles administrativos de mayor alcance, la articulación de las diferentes entidades/instituciones responsables oficialmente por la garantía de los derechos del niño y del adolescente, la articulación de entidades/movimientos de la sociedad civil que inciden en esta lucha... estas y tantas otras formulaciones concurren al abordar un tema por demás polémico. Pero, más allá de las polémicas, está instalada la urgencia por combatir una política social desmoralizadora, sumisa, excluyente, que viene limitando las prácticas de los espacios democráticos. El Estatuto es un compromiso con la democracia. Las dificultades e impedimentos para que sus directrices sean puestas en práctica están directamente vinculadas a una tradición política autoritaria y fisiológica. Implementar el Estatuto del Niño y del Adolescente es crear nuevos espacios a partir de nuevas voces, que intervengan en los viejos vicios, subsidiando la lucha por generaciones alegres y participantes en Brasil.

Referencias Bibliográficas

BRASIL. Constituição Federal. Brasília, 1989

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julio de 1990. Brasília, 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente

CHAUÍ, Marilena. Cultura e Democracia. São Paulo, Ed. Moderna, 1993

COIMBRA, Cecília Maria BOUÇAS. Discursos sobre Segurança Pública e Produção de Subjetividades: a violência urbana e alguns de seus efeitos. São Paulo, Núcleo de Estudos sobre a Violência, USP, 1998

DONZELOT, Jacques. A Polícia das Famílias. Rio de Janeiro, Graal Ed., 1980.

FOUCAULT, Michel. Saber y Verdad. Madrid, La Piqueta, s/f

----- Microfísica do Poder. Rio de Janeiro, Graal Ed., 1982

SADER, Emir. O Poder, cadê o poder? São Paulo, Bom Tempo, 1997

SANTOS, Boaventura DE SOUSA, Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo, Cortez, 1997

TELLES, Vera, “La Sociedad Civil y los caminos (inciertos) de la ciudadanía”, en: América Latina, Hoy, s/f, No. 14