

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES POLITIC PARTICIPATION OF CHILDREN AND ADOLESCENTS

**Sheila Monteiro Uchôa^{*1}
Ana Maria D'Ávila Lopes^{*2}**

RESUMO

O artigo versa sobre as possibilidades sócio-jurídicas da participação política de crianças e adolescentes, a partir da análise da democracia brasileira. A análise conta com o respaldo do estudo sobre a titularidade e as formas de exercício do poder no Estado Democrático de Direito, à luz dos conceitos de povo e de cidadania. A experiência da Rede Orçamento de Participação Ativa – Rede OPA, formada por crianças e adolescentes de diversos bairros do Município de Fortaleza com o intuito de realizar o controle social do orçamento municipal, é apontada como exemplo da viabilidade prática para a participação política do segmento infanto-juvenil.

PALAVRAS CHAVES:

DEMOCRACIA; PARTICIPAÇÃO POLÍTICA; CRIANÇA E ADOLESCENTE.

ABSTRACT

The article is about the social and legal possibilities of the politic participation of children and adolescents, from the analysis of the Brazilian democracy. The analysis is supported by the study about the title and the forms of power management in the Democratic State of Right, clarified by citizenship and people concepts. The experience of the Rede Orçamento de Participação Ativa - Rede OPA, formed by children and adolescents from different quarters of Fortaleza city with intention to carry through the social control of the municipal budget, is pointed as example of the practical viability with respect to the politic participation of the infancy and youth segment.

^{*1} Estudante de Direito da Universidade Federal do Ceará, bolsista de iniciação científica do CNPq – Brasil.

^{*2} Doutora em Direito Constitucional pela UFMG. Professora do Mestrado em Direito da UFC.

KEYWORDS

DEMOCRACY; POLITIC PARTICIPATION; CHILDREN AND ADOLESCENTS.

1. INTRODUÇÃO

A evolução da democracia ampliou significativamente o leque de sujeitos considerados aptos ao exercício da cidadania. Grupos, tradicionalmente excluídos dos processos de participação política, como mulheres, estrangeiros, pobres, analfabetos, crianças e adolescentes, têm hoje normativamente garantido o exercício da sua cidadania. No entanto, para parte destes grupos, ainda é um desafio efetivar tal direito no plano material.

Apesar de todos os membros da sociedade terem direito à participação política, a forma como esta se dá é diferenciada de acordo com as particularidades dos sujeitos envolvidos, o que não representa uma contradição: reconhecer a igualdade da cidadania não implica a negação das diferenças entre os cidadãos. Ao contrário, para que o exercício da cidadania seja universalizado, é necessário que exista uma pluralidade de meios de participação, de forma que sejam respeitadas as peculiaridades de cada segmento social. Este respeito, no entanto, não está presente na forma como a sociedade e o Estado vem lidando com crianças e adolescentes em relação à política.

Ainda predomina, no seio social, o pensamento de que no período da infância e da adolescência o ser humano não possui vontade própria nem senso crítico, devendo permanecer sob a tutela dos adultos até atingir um certo grau de maturidade, quando poderá, enfim, emancipar-se. É devido a esta visão que soa inócua, para muitos, a possibilidade da participação de crianças e adolescentes nos processos decisórios. Já existem, no entanto, setores que reconhecem a importância desta discussão e sua viabilidade prática. Prova disso é a adoção, pelo ordenamento jurídico brasileiro, da Doutrina da Proteção Integral, que promove a mudança de condição das crianças e adolescentes de meros objetos para sujeitos de direitos, dotados de capacidade para expressar sua vontade e exigí-la através da participação em diversos espaços, inclusive no âmbito político.

O objetivo do presente artigo é apresentar, a partir da análise da democracia brasileira, as possibilidades sócio-jurídicas da participação política dos sujeitos que

compõem o segmento infanto-juvenil. A análise terá, ainda, o respaldo do estudo sobre a titularidade e as formas de exercício do poder no Estado Democrático de Direito, e da experiência da Rede Orçamento de Participação Ativa – Rede OPA, formada por crianças e adolescentes de diversos bairros do Município de Fortaleza com o intuito de realizar o controle social do orçamento municipal. Verificar-se-á, por fim, se as conclusões obtidas a partir do estudo teórico sobre democracia e cidadania apresentam indícios de viabilidade prática.

2. DESENVOLVIMENTO

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, caput, preceitua que “[a] República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito”, e, no parágrafo único, afirma que “[t]odo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Neste dispositivo, observam-se alguns elementos da democracia brasileira, quais sejam: a) o titular do poder, que é o povo; b) a forma de exercitá-lo, que pode ser de forma direta ou mediadamente, através da escolha de representantes.

Para compreender como se dá o fenômeno do exercício do poder pelo povo no Brasil, faz-se necessário levantar três questionamentos: o que é democracia, o que é povo e o que é cidadania.

2.1 Democracia

O estudo da democracia está relacionado ao estudo do poder político e do seu exercício, sendo este termo comumente utilizado para designar um regime de governo.

Bobbio¹ estabelece três condições para que um regime seja considerado democrático. A primeira diz respeito ao número de pessoas dotadas da capacidade decisória. Afirma este autor que “um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder a um número muito elevado de pessoas”². A segunda condição diz respeito à modalidade da decisão, que, segundo o autor, tem como regra fundamental a da maioria, ou seja, as decisões tomadas pela maioria daqueles incumbidos de tomar as decisões, vinculando, portanto, toda a coletividade, inclusive os que discordam do que for

¹ BOBBIO, 2000.

² BOBBIO, op. cit., p. 31.

decidido. Por fim, assinala que “é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger aqueles que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma alternativa e outra”³.

Campilongo⁴ frisa que, embora a regra da maioria seja apontada pela doutrina como necessária para a democracia, não é indicada para todas as situações. O autor traz diversos questionamentos sobre este assunto: “[q]ual o ‘povo’ legitimado para tomar parte no processo decisório? O grupo local, regional, nacional ou mundial? Que questões podem ser decididas pelo ‘povo’? Quais os limites da decisão? Como captar precisamente a manifestação coletiva de um ‘povo’ numeroso?”⁵. A partir destes questionamentos, aponta alguns desafios e limitações à regra a maioria.

O primeiro desafio diz respeito à definição de quem deverá ser convocado para deliberar sobre determinados assuntos. Como definir critérios para apontar qual a maioria legitimada para a tomada de certas decisões, numa sociedade em que cada vez mais se constata o impacto universal causado por ações locais? Esse será um permanente desafio para a democracia.

A segunda provocação diz respeito ao seguinte questionamento: o que decidir? O povo como um todo está preparado para opinar sobre qualquer matéria? Platão traz uma solução, assim resumida por Campilongo: “questões técnicas devem ser decididas por especialistas, questões políticas pelos cidadãos”⁶. No entanto, numa época em que a tecnologia toma conta de todos os espaços, deve-se atentar para não permitir a formação de uma tecnocracia, em que somente os detentores de saberes técnicos poderão opinar sobre os rumos da sociedade. É necessário, ainda, levar em consideração que essa solução não será facilmente aplicada na realidade social, dotada de grande complexidade. Experiências atuais, como a da elaboração de Planos Diretores Participativos⁷, demonstram, por fim, o equívoco de se pensar que o povo em geral não está preparado para opinar sobre assuntos que envolvem uma gama de saberes técnicos.

³ BOBBIO, op. cit., p. 32.

⁴ CAMPILONGO, 2000.

⁵ CAMPILONGO, op. cit., p. 45.

⁶ PLATÃO, 1965 apud CAMPILONGO, op. cit., p. 47.

⁷ O Plano Diretor é uma Lei de iniciativa do Poder Executivo, aprovada pela Câmara Municipal, que serve como instrumento norteador da política de desenvolvimento urbano municipal. Em Fortaleza, no ano de 2006, iniciou-se um processo participativo de revisão desta lei, envolvendo representantes de todos os segmentos sociais e dos diversos territórios da cidade. Informações disponíveis em: <http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br/planodiretor/index.php?option=com_frontpage&Itemid=9>.

O que se pode questionar, a partir de tais experiências, é o preparo da Administração Pública no que diz respeito à elaboração de metodologias que possibilitem a ampla participação popular, e não a capacidade dos cidadãos de decidir.

O terceiro desafio é uma fusão dos anteriormente estudados. Em determinadas situações, um grupo legítimo para decidir sobre determinado assunto pode, pela regra da maioria, tomar decisões antidemocráticas. Para o autor:

[torna-se] [d]ifícil justificar, racionalmente, que 51% de eleitores apáticos ou insensíveis a determinadas demandas bloqueiem a vontade minoritária de 49% do colégio eleitoral. [...] O maior número pode decidir pela supressão dos direitos da minoria? Maiorias circunstanciais, mesmo quando expressivas, têm legitimidade para deliberar sobre matérias impossíveis de serem revistas no futuro? [...] A noção de igualdade inerente ao princípio majoritário é realista? Os direitos humanos são passíveis de apreciação plebiscitária?⁸

O autor responde “não” a todos os questionamentos acima expostos, definindo-os como limitações à regra da maioria.

Por fim, Campilongo afirma que “a regra [da maioria] e seus limites são necessários e indispensáveis à democracia. Porém, incontáveis situações contemporâneas apontam para outras formas, mais legítimas e eficazes, de agregação de interesses”⁹. Esta regra aplica-se, basicamente, aos procedimentos que envolvem votação. No entanto, as decisões políticas muitas vezes não estão limitadas a opções rígidas, e, como vimos, tais decisões devem respeitar os direitos das minorias. Portanto, devem ser criados processos de participação política que permitam a conciliação de interesses. Quando estes forem realmente conflitantes, nem sempre a regra da maioria tornará a decisão mais justa. Nesse sentido, declara Benevides:

Minha definição de democracia enfatiza a soberania popular, mas com clara definição de seus limites. Caso contrário, poderia ocorrer o que os liberais clássicos sempre temeram, a tirania da maioria. Porém, ao juntar as duas coisas, exijo soberania popular (e tenho, portanto, que levar em conta a lei da maioria), mas exijo também o reconhecimento e a garantia dos direitos humanos, o que me leva a defender também o direito das minorias. A lei da maioria não pode sufocar os direitos humanos. Não podemos aceitar que a maioria sempre tem razão. A maioria não tem razão, por exemplo, quando defende tortura e pena de morte, quando defende o linchamento, quando quer expulsar os nordestinos de São Paulo, todos casos de nítida violação de direitos humanos.¹⁰

Em suma, para a autora “democracia é o regime da soberania popular com o respeito integral aos direitos humanos”¹¹. Para que tal respeito ocorra, é necessário o

⁸ CAMPILONGO, op. cit., p. 48.

⁹ CAMPILONGO, op. cit., p. 54.

¹⁰ BENEVIDES, 1998.

¹¹ Idem, 1998.

diálogo constante entre os indivíduos, de forma que a vontade da maioria não oprima as minorias. Deve-se mediar as vontades, conciliando-as ao máximo. Desta forma, não será admitida a supressão dos direitos de uns, a ponto de ferir-lhes a dignidade, para a satisfação da vontade de outros. A participação política realizada com processos de deliberação coletiva desperta a solidariedade, atributo essencial para a democracia.

Segundo Oliveira:

[o]s sujeitos sociais coletivos potencializam a participação, conferindo-lhe um caráter político transformador. Assim, a atuação nos conselhos setoriais de políticas públicas, nas conferências das cidades, no orçamento participativo, nos processos de eleição de prioridades para o município e demandas da comunidade são exemplos de participação política transformadora da cultura política tradicional, do poder público centralizado, onde o indivíduo não passa da condição de cliente da política. Essas práticas de participação fortalecem os valores de solidariedade, de ação coletiva, de participação política, de prática cidadã cotidiana. Essa noção de cultura política deve ser considerada não como uma variável independente, mas um fator impulsionador da participação política e da construção da democracia em suas diversas dimensões.¹²

2.2 Povo

A partir da discussão acima travada, verifica-se que, frequentemente, ao se discutir democracia, vem à tona o questionamento *quem integra o povo?* São os nacionais, os estrangeiros, os homens, as mulheres, as crianças, os adolescentes, os presidiários, os analfabetos¹³?

Müller¹⁴ ao buscar respostas para a questão em debate, por ele considerada como questão fundamental da democracia, apresenta diversas concepções de povo. A primeira refere-se ao povo ativo, ou seja, aos eleitores, aqueles que, segundo os critérios elencados pela Constituição estão habilitados para o voto.

A segunda concepção apresentada pelo autor alemão é a de “povo como instância global de atribuição de legitimidade”, que corresponde àqueles que tornam válidas e legítimas todas as ações do Estado. Engloba não apenas o povo ativo, mas também os meramente destinatários das prestações Estatais. Esta é uma visão que explica a afirmação de que juízes e funcionários da administração agem em nome do povo, apesar de não terem por ele sido eleitos. Presume-se que suas ações são legítimas,

¹² OLIVEIRA, 2003, p. 72.

¹³ CAMPILONGO, op. cit.

¹⁴ MÜLLER, 2003.

bastando, para tanto, que eles sejam legalmente constituídos, executem suas atividades de acordo com a lei e contra eles ou suas ações o povo não se revolte.

O povo como “ícone” é a terceira compreensão apresentada por Müller, e representa o povo conclamado por Estados autoritários, ou por representantes autoritários num Estado democrático, quando dizem agir “em nome do povo” para legitimar ações violentas sem amparo na lei nem na vontade popular. “O povo icônico corresponde a ninguém no âmbito do discurso de legitimação”¹⁵.

Por fim, o professor Müller apresenta a visão de “povo como destinatário de prestações civilizatórias”, que corresponde a todas as pessoas que se encontram num determinado território, contemplando inclusive os estrangeiros que estão de passagem naquele espaço. A sua totalidade corresponde à população do território.

Pouca referência se faz a crianças e adolescentes ao se discutir a titularidade do exercício do poder no Estado democrático, e, quando há, é, em regra, para excluí-los dos processos de participação. Segundo Bobbio, “os discursos políticos inscrevem-se no universo do ‘aproximadamente’ e do ‘na maior parte das vezes’ e, além disso, é impossível dizer ‘todos’ porque mesmo no mais perfeito regime democrático não votam os indivíduos que não atingiram uma certa idade”¹⁶. Esta conclusão é fruto da supervalorização da democracia representativa e da regra da maioria: quem não vota, não exerce o poder do povo soberano.

Não é porque crianças e adolescentes até os dezesseis anos não podem votar, e, portanto, não elegem seus representantes no Estado, que não possam participar das decisões políticas. Outras possibilidades de participação política, além do voto, devem ser promovidas e valorizadas, seja por iniciativa do Estado, através da formulação de políticas públicas com a participação do povo como um todo, seja através de movimentos da sociedade civil organizada, a fim de realizar o controle social do Estado, seja em instâncias de menor porte, tais como associações de bairro, grêmios e conselhos escolares, espaços nos quais debates políticos são travados, trazendo impactos para a sociedade.

2.3 Cidadania

¹⁵ MÜLLER, op. cit. , p. 79.

¹⁶ BOBBIO, op. cit., p. 31.

No modelo liberal de democracia, o simples fato dos menores de dezesseis anos não poderem votar faz com que prevaleça o sentimento de que os mesmos não são detentores de direitos políticos. Isso é fruto da concepção de democracia como método para a tomada de decisões políticas, através apenas de representantes eleitos. De acordo com esta visão, o papel do cidadão se resume a votar nos seus representantes. Segundo Schumpeter:

A democracia é um método, ou seja, um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas –, e portanto não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas¹⁷.

Entendendo democracia desta forma, cidadãos são aqueles que votam, cabendo a eles tomar o máximo de cautela para eleger representantes habilitados a tomar as melhores decisões. Caso estes, no exercício do poder, não satisfaçam às aspirações populares, resta ao povo aguardar as novas eleições para decidir melhor. A democracia, concebida dessa forma, não dá abertura ao controle social do Estado.

Em determinadas situações, e segundo determinados critérios, o cidadão sofre limitações ao exercício da cidadania. No Brasil, por exemplo, menores de dezesseis anos e estrangeiros não votam; no entanto, os mesmos são destinatários de prestações estatais vindas daqueles eleitos representantes do povo. Só tem sentido afirmar que eles têm direito a estas prestações se, de alguma forma, puderem reivindicá-las. Entendendo-se que direitos políticos se resumem a votar e ser votado, e não havendo outras possibilidades de intervenção nas decisões do Estado, de que forma as pessoas excluídas do conceito de cidadãos poderiam pressionar os representantes do povo para que estes cumpram seus deveres? E os não-cidadãos, na concepção de democracia de Schumpeter, poderiam ser considerados parte do povo? Neste caso, só o povo ativo teria o direito de reivindicar seus direitos?

Marshall¹⁸ compreende cidadania como relação entre sociedade e Estado, com base em três pilares: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Concebe, ainda, a cidadania como *status* concedido aos cidadãos. Foi esta a visão que predominou no Brasil até os anos 1980, momento histórico em que os movimentos sociais provocaram uma transformação no papel do povo frente ao Estado. Segundo Oliveira:

[...] a cidadania no Brasil era realmente uma concessão do Estado. Era o Estado que concedia o “título” de cidadão, pois, durante um longo período, os direitos civis, políticos e sociais dos indivíduos foram marcadamente

¹⁷ SCHUMPETER, 1943 apud OLIVEIRA, 2003, p.89.

¹⁸ MARSHALL, 1976 apud OLIVEIRA, 2003.

influenciados por clientelismo político. Para exemplificar essa afirmativa, basta lembrar que até 1889 as eleições no Brasil eram censitárias, isto é, reservadas aos que dispunham de condições financeiras para comprar seu *status* de cidadãos. E, mesmo depois da primeira Constituição republicana, os brasileiros menores de 21 anos, analfabeto (maioria da população), e as mulheres foram excluídas da única forma de exercer a cidadania, que era o voto para a escolha dos representantes¹⁹.

A redemocratização do Brasil (anos 70 e 80) foi marcada pela mobilização popular, do que resultou o forte caráter social da Constituição de 1988. Novos elementos foram inseridos na democracia brasileira, como a possibilidade institucionalizada dos cidadãos de participarem diretamente das decisões políticas através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de leis. As portas para a participação popular foram abertas, e seguiu-se, a partir de então, a criação de diversos outros mecanismos de descentralização do poder. Superou-se, no plano normativo, a visão de cidadania como concessão do Estado.

Após a Constituição Federal de 1988, foram criadas diversas leis federais com novas possibilidades de participação popular nas áreas da saúde (Lei nº 8.142/90 – Lei do SUS), do Direito da Criança e do Adolescente (Lei 8.112/90 - ECA), de assistência social (Lei nº 8.742/93 - LOAS), de educação (Lei 9.394/96 – LDB) e, mais recentemente, de gestão das cidades (Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade)²⁰. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000), ao tratar da “transparência da gestão fiscal”, também traz instrumentos para a participação popular, a saber:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Uma nova concepção de cidadania passa a fazer o contraponto com a visão liberal hegemônica: no lugar do cidadão passivo, mero destinatário das prestações estatais, surge o cidadão ativo, atuante no controle social do Estado. Nesse ínterim, afirma Teixeira:

controle social não é simples operação técnica de apurar irregularidades ou mesmo indícios de fraudes do poder público. Ele se relaciona com o

¹⁹ OLIVEIRA, op. cit., 86.

²⁰ OLIVEIRA, op. cit.

planejamento da cidade, que deve conter indicadores e metas bem estabelecidas para mensurar o que foi planejado. Neste sentido, para desenvolver um processo de controle social da gestão pública, através da ação da sociedade civil, é fundamental que os sujeitos sociais coletivos tomem parte no processo de planejamento da cidade e que este oriente as ações do governo no dia-a-dia. Controle social significa, pois, ação que tem por finalidade fiscalizar, monitorar e acompanhar a prática do poder público, através de mecanismos legais e informais com a participação de sujeitos sociais.²¹

Dissociando a condição de cidadão da condição de eleitor, ou seja, partindo do pressuposto de que o exercício da cidadania vai muito além do voto, abrem-se caminhos para a participação política dos não-eleitores e, portanto, para o reconhecimento da sua cidadania.

3 FUNDAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Uma característica observada no movimento que milita pelos direitos da criança e do adolescente é que os sujeitos que atuam nesta frente são, em sua esmagadora maioria, adultos. É diferente do que acontece em outros movimentos sociais e populares, nos quais os próprios grupos socialmente excluídos vão às ruas lutar por seus direitos, e os que não fazem parte desses grupos são exceções dentro do movimento, importantes para fortalecê-lo, porém coadjuvantes.

No caso da infância e da juventude, as crianças e os adolescentes são exceções dentro do movimento. Acontece algo semelhante na luta antimanicomial, e o principal motivo deste fenômeno, em ambos os casos, é o fato de não se acreditar que os sujeitos destinatários dos direitos almejados por estes movimentos são dotados de capacidade para lutar por eles mesmos.

A descrença no potencial das crianças e dos adolescentes de conquistarem e exercerem seus direitos de forma autônoma é fruto da visão deste segmento como composto por objetos de proteção social, que se dá através de práticas assistencialistas e da caridade pública ou privada, ou objetos da tutela, do controle ou da repressão do Estado²².

Estas representações sociais já deveriam ter sido superadas, tendo em vista que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, e da Lei Federal nº 8.069/1990, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, o ordenamento

²¹ TEIXEIRA, 1976 apud OLIVEIRA, 2003, p. 72.

²² Neste sentido, PINHEIRO, 2006 e SARAIVA, 2003.

jurídico brasileiro, após intensa mobilização da sociedade, consagrou a Doutrina da Proteção Integral, que promove as crianças e adolescentes à condição de sujeitos de direitos. Para compreender este fenômeno, é essencial compreender que a visão da infância é construída sócio-culturalmente, variando de acordo com o momento histórico. O próximo tópico apresentará um breve resgate sobre a evolução destas concepções no Brasil e seu reflexo no ordenamento jurídico.

3.1 Evolução da concepção de infância no Brasil: da indiferença à proteção integral

O estudo da legislação brasileira em relação ao tratamento do Estado em relação às crianças e adolescentes demonstra que o pensamento frente a este segmento variou da indiferença à proteção integral²³.

Em um primeiro momento, não havia qualquer diferenciação entre crianças e adultos nas políticas públicas e nos textos legais. As instituições de caridade, principalmente vinculadas à Igreja Católica, foram as primeiras a assumir o papel de protetoras das crianças e adolescentes em situação de abandono. Foi nesse período, correspondente ao fim do império até a promulgação do Código de Melo Matos (Decreto N 17.943/1927), que foram criadas as rodas dos expostos²⁴, símbolo da época em que crianças e adolescentes eram vistos como problemas sociais, objetos da caridade cristã.

Com o Código de Melo Matos, pela primeira vez o Estado assume a responsabilidade em relação ao “menor”, sendo este considerado todo aquele “abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade” (Decreto N. 17943/1927, art. 1º). Como se vê, o Código era voltado para um segmento específico, que contemplava, principalmente, pessoas da periferia, apresentando um caráter tutelar, à medida que tratava tais indivíduos como objetos do cuidado do Estado, que agia como “um grande pai”, em nome dos interesses da criança e do adolescente.

A próxima lei a tratar da questão da infância foi o Código de Menores de 1979, uma lei voltada para os “menores em situação irregular”, termo utilizado para

²³ SARAIVA, 2003.

²⁴ A roda dos expostos é um dispositivo com origem medieval e italiana, que era localizado na porta de Igrejas e outros templos religiosos. Nela depositava-se qualquer objeto, a fim de passá-lo para a parte de dentro do templo sem entrar em contato com os monges reclusos. Posteriormente, passou a ser adotada para preservar o anonimato daqueles que depositavam nela bebês enjeitados. Disponível em: <http://www.uff.br/creche/docs/concepcao_abandono_01.doc>

categorizar crianças e adolescentes que estavam sofrendo algum tipo de violação de direitos ou que praticaram atos infracionais. Assim dispunha o Código:

Art 1º Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores:

I - até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular;

II - entre dezoito e vinte e um anos, nos casos expressos em lei (...).

Art 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente (...);

II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III - em perigo moral (...);

IV - privado de representação ou assistência legal (...);

V - com desvio de conduta (...);

VI - autor de infração penal.

O Código de 1979 e sua doutrina da situação irregular deram início a um período de repressão, disfarçada por um discurso protetor, em que as crianças e os adolescentes pobres eram vistos como problemas que deviam ser escondidos nas instituições. Foi, então, criada a Fundação do Bem-Estar do Menor - FUNABEM, órgão federal encarregado da centralização da chamada Política do Bem-Estar do Menor. Tal Política consistia, basicamente, em internar os “menores em situação irregular” nos centros especializados, onde eles deveriam ter acesso aos direitos básicos. Como era considerada uma política assistencial, e não repressiva, não eram assegurados às crianças e adolescentes o direito ao devido processo legal antes da internação.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei 8.069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Brasil reconheceu as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos, destinatários da proteção integral, o que se dará através da atuação conjunta da família, do Estado e da sociedade como um todo (arts. 3º e 4º, ECA).

A doutrina da proteção integral, que rege a nova legislação sobre os Direitos da Infância e da Juventude, consiste, em síntese, na comunhão de princípios e normas destinadas a regulamentar a forma como o Estado e a sociedade como um todo deverão promover, com absoluta prioridade, a dignidade desses seres em peculiar condição de desenvolvimento. É fruto de longo debate nacional e internacional, estando consagrada na Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959; na Convenção os Direitos da Criança – CDC (ONU, 1989); na Constituição Brasileira de 1988 e na Lei Nº. 8.069/90, (ECA).

A CDC é o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Foi ratificado por 192 países. Somente os Estados Unidos e a Somália - que sinalizaram sua intenção de ratificar a Convenção ao assinar formalmente o documento – não a subscreveram. A Convenção traz o reconhecimento das crianças e adolescentes como sujeitos de direito, apresentando quatro princípios fundamentais, quais sejam: (i) princípio da não-discriminação (art. 2º); (ii) princípio da primazia dos interesses das crianças (art. 3º); (iii) direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento (art. 6º); e (iv) direito a ter seu ponto de vista levado em consideração (art.12)²⁵.

Cada um desses princípios representa grande conquista social, e todos são observados pela legislação brasileira. O princípio da não-discriminação, ou da universalidade, contrapõe-se à prática anterior de tratar, na lei, apenas de determinado segmento das crianças e adolescentes, massificados na figura do “menor”.

O princípio da primazia dos interesses da criança está contemplado na legislação brasileira, com uma nova e melhor nomenclatura, o princípio da prioridade absoluta, que compreende a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; a precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (art. 4º, parágrafo único, ECA). O rol não é taxativo, servindo como base para interpretação extensiva. A expressão “primazia dos interesses da criança” é criticada por ser vaga, dando abertura a arbitrariedades “em nome do interesse da criança”.

O direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento também estão positivados no ECA. A criança e o adolescente são seres humanos completos, e, por isso, devem gozar de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana (art. 3º, ECA/90). Contudo, devido à sua condição especial de desenvolvimento²⁶, que lhes confere uma maior fragilidade e vulnerabilidade social, outros direitos específicos são assegurados.

²⁵ UNICEF, 2003.

²⁶A idéia de que a criança e o adolescente são seres humanos completos não entra em contradição com o reconhecimento da sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. Todo ser humano é completo, e todo ser humano está em desenvolvimento. O que se destaca é a condição especial na época da infância, em que são necessários cuidados maiores para que a pessoa humana possa se desenvolver. Tais cuidados vão desde questões nutricionais, passando pelo tempo de descanso, atividades físicas, acompanhamento pedagógico diferenciado, até a necessidade de celeridade no processo de apuração de ato infracional – para evitar que a medida sócio-educativa não surta os efeitos pedagógicos esperados – dentre outras.

Por fim, o direito a ter seu ponto de vista levado em consideração, aspecto de singular importância para o presente estudo, também está positivado na legislação brasileira. Dentre os direitos fundamentais protegidos pelo Estatuto, está o direito à liberdade de opinião e expressão (art. 16, II) e de participar da vida política, na forma da lei (art. 16, VI). Ainda versando sobre os direitos fundamentais deste segmento, o art. 53 do ECA dispõe que “[a] criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao (...) preparo para o exercício da cidadania (...), assegurando-se-lhes: (...) III – direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; IV – direito de organização e participação em entidades estudantis”. Como se vê, o direito à participação de crianças e adolescentes está amparado pela lei, em suas diversas facetas.

Apesar do art. 16, VI do Estatuto ainda não estar regulamentado, o direito à participação política já é reivindicado por crianças e adolescentes e começa a se tornar realidade. É o caso da Rede Orçamento e Participação Ativa – Rede OPA, que será relatado a seguir.

Como vimos acima, o artigo 53, *caput*, afirma que crianças e adolescentes devem ter acesso à educação visando ao preparo para o exercício da cidadania. Não se deve interpretar, no entanto, que tal exercício se dará apenas no futuro. A melhor forma de se aprender a participar da política é participando. “O processo de aprendizagem política desencadeado pela própria experiência de participação aumenta o senso de 'eficácia subjetiva' ou 'eficácia política' dos cidadãos, isto é, a percepção relativa à própria capacidade de atuar politicamente”²⁷.

A mera positivação da Doutrina da Proteção Integral não teve como efeito – e nenhuma lei teria essa capacidade – de, por si só, tornar crianças e adolescentes sujeitos de direitos. É através da participação que o indivíduo se faz sujeito.

A participação política, além de romper com a cultura política tradicional, também estimula o indivíduo a comprometer-se com o processo de conquista da sua condição de sujeito, cidadão ativo, pois o indivíduo, ao nascer, não é sujeito. Ele se faz sujeito à medida que constrói as relações políticas e sociais na sociedade, o que equivale a dizer que ele decide sobre a sua condição de ser sujeito a partir do exercício efetivo da cidadania²⁸.

Pinheiro²⁹ observa o tratamento dispensado pela sociedade brasileira em relação à infância segundo o que ela denomina de representações sociais.

²⁷ Orçamento criança e orçamento participativo – a experiência brasileira. Brasília: UNICEF, 2003. Disponível em: <http://www.orcamentocrianca.org.br/docs/orcamento_crianca-orcamento_participativo.pdf>, p. 7.

²⁸ OLIVEIRA, 2003.

²⁹ PINHEIRO, 2004.

Percorrendo a nossa história social, identifiquei quatro representações sociais mais recorrentes sobre a criança e o adolescente: objeto de proteção social; objeto de controle e de disciplinamento; objeto de repressão social; e sujeitos de direitos. Cada uma delas emerge em cenário sócio-histórico específico, respectivamente: Brasil-Colônia; início do Brasil-República; meados do século XX; e décadas de 70 e 80 do mesmo século. À medida que vão emergindo e se consolidando, verifica-se a coexistência de duas ou mais delas, marcada pelo embate simbólico³⁰.

Observando o tratamento dispensado, na prática, ao segmento infanto-juvenil, constatamos a afirmação da ilustre professora cearense, segundo a qual as representações sociais da infância podem conviver. Ainda hoje se observa, apesar do advento da Doutrina da Proteção Integral, práticas assistencialistas de instituições privadas de caridade e do próprio Estado; prática tutelar deste último, exemplo encontrado nas decisões arbitrárias de juízes que condenam adolescentes sem assegurar a ampla defesa, e na prioridade dada, pelos órgãos de assistência, ao abrigo, em detrimento da convivência familiar e comunitária; e visões repressivas, propagadas e praticadas pela mídia, pela polícia e pela própria comunidade, defendendo a redução da maioria penal e o recrudescimento das medidas sócio-educativas.

A concepção de crianças e adolescentes como objetos de tutela e repressão social ainda exerce grande influência na forma da sociedade encarar este segmento, o que dificulta o reconhecimento de que os mesmos são capazes de participar ativamente da política. No entanto, experiências como a da Rede OPA demonstra que, de forma organizada, é possível reverter este quadro.

3.2 Crianças e adolescentes em movimento: a experiência da Rede OPA

A Rede Orçamento e Participação Ativa é formada por crianças, adolescentes e jovens adultos de diversos bairros de Fortaleza. Esse movimento surgiu a partir do projeto desenvolvido nos anos de 2002 a 2004, pelo Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA – CE), intitulado “Adolescentes em Ação, Orçamento com Participação”³¹.

O projeto teve como objetivo capacitar adolescentes de bairros da periferia de Fortaleza, para conhecerem e intervirem nas questões relacionadas ao orçamento público municipal. Os adolescentes foram escolhidos em função do seu engajamento em

³⁰ PINHEIRO, op.cit., p. 345.

³¹ Informações disponíveis em: <<http://www.cedecaceara.org.br/adolescenteemacao.htm>>.

atividades desenvolvidas pelas ONGs Diaconia e Sociedade Redenção nos bairros Pirambu, Granja Portugal e Planalto Pici.

Para trabalhar com este público, a equipe do CEDECA passou por um período de capacitação, tendo em vista que seus membros não possuíam experiência em trabalho direto com adolescentes e, portanto, não conheciam a metodologia apropriada para este fim. A formação se deu através de oficinas e visitas a projetos que trabalhavam com orçamento público ou protagonismo juvenil, tais como “Prefeito Criança” (Camaragibe), “Centro Cultural Luiz Freire” (Olinda), “Municípios Escolares” (Lima-Peru) e a coordenação do “Orçamento Participativo” (Porto Alegre-RS)³².

Finda a capacitação, a equipe passou para a próxima etapa, que foi mapear os grupos de adolescentes da cidade, buscar ONGs parceiras e apresentar o projeto aos cinquenta adolescentes que participariam do projeto. Foi, então, iniciada a formação destes últimos na temática do orçamento público, o que serviu de base para que os adolescentes, em novembro de 2003, realizassem suas propostas de emendas ao orçamento³³.

Na época, não era permitida a participação direta dos cidadãos na elaboração do orçamento público em Fortaleza. Por isso, o primeiro passo a ser dado pelo grupo de adolescentes, após a capacitação, foi buscar mecanismos para que pudessem propor as suas próprias emendas. Ricardo Souza³⁴, membro da Rede OPA, ao ser questionado sobre os resultados do projeto, afirma que:

Em 2003, apresentamos 33 propostas, e três foram aprovadas. Em 2004, apresentamos pouco mais de 20, e nove foram aprovadas. Isso é um avanço. Mas temos que levar em conta que, em 2003, não havia ainda o orçamento participativo na cidade. Nossas propostas eram apresentadas por intermédio de um vereador, que levava para o conjunto de vereadores, e estes decidiam quais propostas entrariam em votação. Em 2004, nossa vitória foi maior ainda porque as nove propostas foram aprovadas, os vereadores entraram em um consenso e não precisaram de votação.

Em 2005, a nova gestão da Prefeitura de Fortaleza implementou o Orçamento Participativo (OP), processo de elaboração do orçamento público com a participação direta da sociedade, o que significou um grande avanço nas possibilidades para a participação popular na gestão do Município.

³² BEZERRA et. al., 2004.

³³ BEZERRA, op. cit.

³⁴ Ricardo Souza tem 18 anos, na época em que concedeu a entrevista, estava com dezoito anos, mas participa de movimentos sociais desde os doze. Integra, em âmbito internacional, a Rede Latino-americana de Meninos e Meninas, da qual a Rede OPA faz parte. Entrevista concedida para o Jornal da Cidadania nº 133 – março/ abril de 2005. Disponível em: <<http://www.ibase.org.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1128>>.

Os membros do projeto entenderam que, com a criação do OP, a busca de mecanismos para a participação direta na elaboração do orçamento estava superada. Decidiram, a partir de então, organizar-se para intervir com qualidade no espaço que foi criado. Foi quando se formou a Rede OPA, um grupo voltado para a participação na elaboração do orçamento público. Sua relação com o CEDECA transformou-se em parceria, passando a rede a ser dirigida pelos adolescentes e pelas crianças que a compõem.

Reconhecendo a necessidade de uma constante capacitação, o grupo definiu como metas a participação em diversos seminários, fóruns, conferências e a realização de intercâmbios com outras experiências de mobilização de crianças e adolescentes, a fim de obter um conhecimento amplo da realidade social, o que se refletiria na qualidade da intervenção política.

Em sua primeira versão, o OP não previa a participação de crianças e adolescentes, o que significava uma nova negação da cidadania deste segmento. Mas, após intensa mobilização da Rede, foi criado o OP Criança e Adolescente, com atividades exclusivas para este segmento.

O OP Criança e Adolescente acontece através de assembleias territoriais e escolares. O segmento apresenta propostas sobre serviços e obras para a cidade, de caráter geral, e não apenas vinculadas às demandas da juventude.

Os objetivos das assembleias do OPCA são os mesmos do OP nos bairros. As crianças e os adolescentes apresentam e escolhem os serviços e as obras que eles consideram mais importantes para a cidade e elegem os seus representantes. As propostas do OPCA não representam demandas apenas para esse segmento, também podem ser idéias para a cidade. As votações de demandas e de delegados/as acontecem da mesma forma, obedecem aos mesmos critérios. Os delegados/as eleitos participam do Fórum Municipal do OP Criança e Adolescente e elegem conselheiros/as para o Conselho do Orçamento Participativo. Desta forma, apesar de ter assembleias próprias, é importante destacar que o OPCA é um processo totalmente integrado ao OP, participando do mesmo conselho e deliberando o mesmo conjunto de obras e serviços para a cidade³⁵.

Os adolescentes apontaram problemas relacionados à metodologia e à postura dos facilitadores, o que gerou um desestímulo em relação à participação no controle do orçamento. Segundo relatos dos adolescentes, na experiência de 2005 as assembleias eram realizadas da mesma forma que a dos adultos, com explanações sobre orçamento e sobre a metodologia da deliberação, em linguagem inadequada para o

³⁵ Site do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Disponível em: <<http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br/op/index.php>>. Acesso em: 26/09/2007.

público a que se dirigiam, o que gerava dispersão das crianças e adolescentes, e, conseqüentemente, impaciência nos facilitadores. Outro problema foi a manipulação sofrida por alguns participantes, que levavam propostas prontas por educadores de projetos sociais dos quais faziam parte e de associações comunitárias dos seus bairros.

No entanto, as deficiências em relação à metodologia, bem como a questão da manipulação, não são exclusividades dos processos de participação de crianças e adolescentes; constituem, sim, um grande desafio para a democracia participativa como um todo. Diversos movimentos que participaram do OP questionaram a metodologia empregada.

Apesar do desestímulo gerado pelos problemas apontados, a Rede OPA continua a sua militância e hoje debate pautas da política local, nacional e global, realizando e participando de diversas atividades em todo o Brasil, bem como em outros países da América Latina.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A possibilidade da participação política de crianças e adolescentes no Brasil, mesmo daqueles que ainda não atingiram a faixa etária de dezesseis anos e que, portanto, não possuem título de eleitor, decorre do modelo de democracia adotado pela sociedade, encontrando amparo teórico e legal. Apesar de não possuir capacidade para votar, este segmento está contemplado pela noção de povo, tanto como instância de atribuição de legitimidade como enquanto destinatário das prestações do Estado. É composto por sujeitos de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e outros específicos, sendo detentores, inclusive, do direito à participação política.

A participação dos cidadãos nas decisões e o controle social sobre as prestações estatais são eficazes mecanismos para assegurar a legitimidade da atuação do Estado, sendo legítima e necessária a participação de crianças e adolescentes neste processo. Quanto mais plurais forem os grupos engajados nos movimentos que contribuem com a elaboração de políticas públicas e pressionam os governantes para que estas sejam executadas de forma adequada, maior a qualidade do debate de seus membros, e melhores os frutos da pressão exercida sobre o Estado.

Neste contexto, a participação de crianças e adolescentes, assim como de todos os demais segmentos da sociedade, é essencial, à medida que contribui com a

qualidade e a com a legitimidade das decisões tomadas. Além disso, tais espaços de participação política possuem um caráter pedagógico. A democracia se constrói através da participação nos processos democráticos, e melhor será a formação do cidadão quanto mais cedo se iniciar o exercício da cidadania.

A atuação da Rede OPA iniciou um despertar no Município de Fortaleza em relação à possibilidade da participação política de crianças e adolescentes. Um dos frutos da pressão provocada por este movimento foi a sua participação no Orçamento Participativo na qualidade de segmento social específico. O fato das crianças e dos adolescentes elegerem representantes próprios, com direito a voz e voto na instância de deliberação deste processo de elaboração e controle do Orçamento Público, representa um grande avanço para a democracia.

Ainda existem muitos desafios a serem superados para a ampliação da democracia, em que especial no que diz respeito aos aspectos metodológicos para a inclusão de crianças e adolescentes nos processos decisórios, e à credibilidade em relação à capacidade destes de exercerem a cidadania. No entanto, as conquistas do percurso devem servir de estímulo para superação destes desafios, alimentando a eterna busca pela radicalização da democracia.

REFERÊNCIAS

- BENEVIDES, Maria Vitória. [Entrevista publicada em 3 de setembro de 1999, na Internet]. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2304>>. Acesso em: 26/09/2007.
- BEZERRA, Neira de Moraes e outros. **Criança e adolescente em ação, orçamento com participação**. Fortaleza: CEDECA-Ceará, 2004. Disponível em: <www.idasa.org.za/gbOutputFiles.asp?WriteContent=Y&RID=1576>.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. 11. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- _____. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 31/08/2007.

_____. Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 23/09/2007.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8069.htm>>. Acesso em: 31/08/2007.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e democracia**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PLATÃO. **O Protágoras**. São Paulo: Logos, 1965.

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. A criança e o adolescente, representações sociais e processo constituinte. **Psicologia em estudo**, Maringá, v. 9, n. 3, p. 343 a 355, set./dez. 2004. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/pe/v9n3/v9n3a02.pdf>. Acesso em: 21/09/2007.

_____. **Criança e Adolescente no Brasil: Porque o Abismo entre a Lei e a Realidade**. Fortaleza: Editora UFC, 2006.

SARAIVA, João Batista da Costa. **Adolescente em Conflito com a Lei: da indiferença à proteção integral**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

SOUZA, Ricardo de. [Entrevista publicada em 3 de setembro de 1999, na Internet]. Disponível em: <<http://www.ibase.org.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1128>>. Acesso em: 26/09/2007.