

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
CURSO DE DIREITO

CARLOS ROBERTO CALS DE MELO NETO

**DA DEMOCRACIA ADULTOCÊNTRICA À RADICALIZAÇÃO
DA DEMOCRACIA: UM QUESTIONAMENTO SOBRE A
CIDADANIA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL**

**FORTALEZA
2007**

CARLOS ROBERTO CALS DE MELO NETO

**DA DEMOCRACIA ADULTOCÊNTRICA À RADICALIZAÇÃO DA
DEMOCRACIA: UM QUESTIONAMENTO SOBRE A CIDADANIA DA
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL**

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Henrique Botelho Frota

FORTALEZA
2007

À minha afilhada, Ana Flávia, e sua irmã, Marina,
inspirações primeiras deste trabalho e do desejo de
construir um mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Hudson e Zeza, meus primeiros professores, por me ensinarem a ser o ser humano que sou.

Às minhas irmãs Cacá, com quem dividi angústias e sonhos, medos e esperanças; e Dinha, que me ensina todos os dias o quanto o ser humano é belo e surpreendente.

À minha avó Zeneida, pelas inabaláveis confiança, fé e força, e por me ensinar que nunca é tarde para evoluir.

Aos meus avós Carlos Roberto e Conceição Weyne, meus tios Cristiana e Aydes, e minhas primas Nathália e Manuela, por sermos a família anormal mais estruturada que conheço.

Aos amigos e amigas do Centro de Assessoria Jurídica Universitária, com quem aprendi a verdadeira beleza do Direito; e do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente, com quem aprendi a ser duro sem jamais perder a ternura.

Ao Henrique, pela sua paciência e segurança e, acima de tudo, por seu exemplo.

À Patrícia Oliveira Gomes (POG), em especial, por acreditar em mim até quando eu duvidava.

A todos os adolescentes e as adolescentes da Rede Orçamento e Participação Ativa, por verdadeiramente terem escrito esta monografia. Meu trabalho foi apenas colocá-la no papel.

“Quem, melhor que os oprimidos, se encontrará preparado para entender o significado terrível de uma sociedade opressora? Quem sentirá, melhor que eles, os efeitos da opressão? Quem, mais que eles, para ir compreendendo a necessidade de libertação? Libertação a que não chegarão por acaso, mas pela práxis de sua busca; pelo conhecimento e reconhecimento da necessidade de lutar por ela.”

Paulo Freire

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 REPRESENTAÇÕES SÓCIAIS SOBRE INFÂNCIA E MARCOS LEGAIS SOBRE SEUS DIREITOS, NO BRASIL.....	10
3 DEMOCRACIA, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL.....	27
4 PERCEPÇÃO LEGAL DA CIDADANIA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL – LIMITES E POSSIBILIDADES.....	40
5 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM FORTALEZA – CONSTRUÍDO UMA NOVA REALIDADE	49
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
7 BIBLIOGRAFIA.....	66

RESUMO

Analisa a admissibilidade da cidadania da infância e adolescência no Brasil, através da investigação da construção dos conceitos “criança” e “adolescente” e do desenvolvimento histórico da Democracia enquanto sistema de governo. Explora os limites e possibilidades teóricas, legais e práticas da participação política de crianças e adolescentes a partir das experiências de utilização de instrumentos de Democracia Participativa na cidade de Fortaleza e da atuação de um grupo organizado de adolescentes.

Palavras-chave: Criança e Adolescente. Democracia. Cidadania e Participação Política.

ABSTRACT

Analyses the allowance of the childhood and adolescence citizenship in Brazil, through the investigation of the concepts building - child and adolescent - and the Democracy historical development while government system. Explores the theoretical, legal and practical boundaries of children and adolescents political participation by the use of Participative Democracy instruments in Fortaleza city and the performance of an organized adolescents group.

Key-words: Child and Adolescent. Democracy. Citizenship and Political Participation.

1 INTRODUÇÃO

Passados quase vinte anos da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Constituição Federal atualmente em vigor no Brasil, a sociedade brasileira ainda encontra dificuldades em efetivar os direitos da criança e do adolescente no país. No entanto, um direito em especial encontra dificuldades até mesmo em ser reconhecido – o direito à cidadania plena da criança e do adolescente.

Para maioria das pessoas, falar em cidadania, para a criança e o adolescente, é falar no futuro, na perspectiva de ser cidadão, e não no exercício efetivo deste direito, através da participação política em processos decisórios do Estado. Este trabalho tem por escopo descortinar as raízes desta percepção, bem como de explorar a possibilidade ou não de se admitir plenamente a cidadania da criança e do adolescente, nos níveis teórico, legal e prático.

Para tanto, no primeiro capítulo, far-se-á uma breve descrição da construção histórica dos conceitos de criança e adolescente, em especial, no Brasil, e o reflexo deste processo, tanto do ponto de vista das políticas públicas adotadas no país para a infância quanto dos marcos legais acerca dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. Por meio de uma análise sucinta, buscar-se-á definir a forma como a sociedade brasileira percebe a infância através do tempo, através da teoria das Representações Sociais, com o intuito de localizar as raízes do senso comum que admite apenas a potencialidade da cidadania para a criança e do adolescente.

No segundo capítulo, serão abordados os conceitos de democracia e cidadania, com o intuito de identificar seus elementos fundamentais, bem como de desmistificar a idéia de que o Brasil vive uma democracia plena, entendida como um sistema de governo onde todos são cidadãos. De posse destes elementos fundamentais, e em cotejo com as definições teóricas de criança e adolescente exploradas no capítulo anterior, far-se-á uma primeira análise, doutrinária, da admissibilidade da cidadania da criança e do adolescente no país.

No terceiro capítulo, por meio da análise exemplificativa de alguns dispositivos legais – a saber, a Constituição Federal de 1988, a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança de 1989, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei da Ação Popular e o lei municipal nº 9204, de 19 de abril de 2007, de Fortaleza – far-se-á uma breve análise da percepção que a legislação brasileira tem da criança e do adolescente, e de que maneiras sua cidadania plena é ou não admitida.

O quarto e último capítulo cuidará da análise da participação política de crianças e adolescentes na realidade, através do estudo de algumas experiências ocorridas na cidade de Fortaleza – o Orçamento Participativo Criança, o Plano Diretor Participativo e o Plano Municipal de Educação – e, sobretudo, da experiência da Rede Orçamento e Participação Ativa, a Rede OPA, um grupo de adolescentes que luta pela garantia dos direitos da infância por meio do acompanhamento das políticas públicas de Fortaleza.

De posse destas três análises – teórica, legal e prática – será possível elaborar uma posição acerca da cidadania da criança e do adolescente no Brasil, identificando, no processo, os limites para seu exercício e as possibilidades para a sua implantação.

Para a elaboração deste trabalho, além de terem sido utilizadas fontes bibliográficas e de ter sido feita uma pesquisa legislativa, também foi aproveitada a experiência prática como estagiário de direito do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará – CEDECA-Ceará , no acompanhamento da Rede OPA, além de duas visitas às plenárias do Orçamento Participativo Criança realizadas em Fortaleza, neste ano de 2007.

2 REPRESENTAÇÕES SÓCIAIS SOBRE INFÂNCIA E MARCOS LEGAIS SOBRE SEUS DIREITOS, NO BRASIL

A idéia de criança e adolescente não é estática, sequer é inata na história da humanidade. “Criança”, como categoria socialmente reconhecida e diferente de “adulto”, é conceito relativamente recente, pelo menos no que diz respeito à perspectiva ocidental e européia da história. O conceito surge à época da Revolução Industrial, a partir das reivindicações dos movimentos operários, que lutavam pelo reconhecimento das diferenças entre adultos e crianças, salientando-se a fragilidade dessas últimas no tocante à carga horária e demais condições do trabalho exercido.

Até então, vigorava a visão medieval de infância, que tinha nas crianças uma espécie de miniatura de adultos e, portanto, capazes de exercer as mesmas atividades exercidas por estes, sem contudo contarem com as mesmas faculdades. Tal percepção do que era ser criança parte de uma noção de falta, de incompletude. Deste ponto de vista, criança é um adulto ao qual faltam certos atributos que lhe confeririam capacidade de desempenhar todos os papéis que a sociedade estabelecia como sendo papéis de adulto.

É importante frisar que a adolescência, enquanto fase da vida diferente da infância e da vida adulta, só começa a ser identificada e, portanto, tratada de forma diferente, em meados do século XX. Até então, toda referência que se fizer à criança compreenderá também o que hoje se entende por adolescente.

Ao romper com esta visão que tomava a criança como um “mini-adulto”, o movimento operário inglês deu um importante passo no processo de construção do conceito de infância. Pela primeira vez, desde a Idade Média, a humanidade ocidental-européia percebia na criança um ente diferente não por sua incapacidade, mas por sua necessidade de proteção. Os olhos com os quais se vislumbravam as crianças mudam seu foco dos direitos que as crianças não podiam exercer, para os cuidados que precisavam receber, dando início a um processo de reconhecimento do que é ser criança, que dura até os dias de hoje.

A professora Ângela Pinheiro (2005) identifica, como reflexo dessa evolução na conceituação da categoria “criança” no contexto histórico brasileiro, quatro representações sociais distintas.

Representação social, para a Psicologia Social¹, e em especial, para sua vertente latino-americana, é uma idéia construída socialmente a partir das diferentes percepções que se tem de um determinado objeto, em um determinado tempo, que se expressam no trato cotidiano. A importância de se identificar tais representações sociais reside no fato de que, uma vez que elas se fazem e se atualizam nos processos cotidianos da sociedade, tanto refletem o pensamento dominante e as práticas relativas a um determinado objeto de estudo – a infância e a adolescência, por exemplo – quanto as reproduzem, na medida em que cristalizam uma determinada visão desse objeto que orientará as práticas futuras pensadas para ele, incluindo aí possíveis políticas públicas.

Este processo de interpretação e construção da realidade é o que determina a atualização das representações sociais. Ao ser gerada a partir do contexto social, a representação social é, inicialmente, a interpretação da realidade que a gerou. No entanto, a partir desta interpretação, a própria realidade passa a ser compreendida, e portanto, moldada conforme os ditames da representação social. A idéia central desta representação continua existindo através das práticas que ela origina. Desta forma, a representação social perpetua-se no tempo ainda que as práticas e valores que a geraram deixem de existir.

As representações sociais, por fim, não são necessariamente excludentes, o que significa que o advento de uma não substitui aquela que a precedeu, coexistindo ambas no mesmo intervalo temporal e revelando-se com maior ou menor força em espaços, ou mesmo momentos, distintos.

No que concerne à criança no Brasil, a primeira representação social identificada pela professora Ângela Pinheiro (2005) é a que toma a criança como **objeto de proteção social**. Sua construção se dá ainda no tempo do Brasil-colônia, em um contexto em que o maior problema que se enfrentava em relação à criança era o abandono material e a morte prematura. A preservação da vida da criança é a idéia nuclear desta representação, que faz referência, principalmente, aos seus primeiros anos de vida.

A criança é aqui percebida, portanto, a partir de uma extrema fragilidade que inspira valores como o amor ao próximo, a compaixão e a caridade. Não por acaso, é o pensamento

¹ Psicologia Social é uma corrente da Psicologia que intenta se aproximar da Sociologia, e que objetiva estudar os indivíduos quando estes interagem entre si. A interação social, a interdependência entre os indivíduos e o encontro social são os objetos investigados por essa área da psicologia, cujas raízes remontam, segundo Strey (1998) ao trabalho *Psicologia das Multidões*, de Gustave Le Bon, de 1895.

cristão o maior foco gerador desta representação, e a Igreja a principal responsável por suas práticas, que se expressam, na maioria das vezes, como ações nas áreas de saúde, alimentação e abrigo.

Um dos exemplos mais fortes desta representação social durante o período colonial brasileiro é a Roda dos Expostos. Também conhecida como Sociedade da Roda, esta instituição, ligada à Igreja Católica, tinha por prática acolher crianças abandonadas de uma maneira peculiar: as crianças eram depositadas em um recipiente cilíndrico (daí vem o nome “Roda”) localizado na parede da sede da instituição, que ligava seu exterior ao seu interior. Ao girar, o recipiente levava a criança para dentro da sede, sem, contudo, revelar a identidade da pessoa que estava depositando a criança. Estas passariam aos cuidados da Sociedade da Roda, que os educaria e alimentaria até a idade adulta.

Note-se, contudo, que tal instituição terminava por servir mais aos interesses dos adultos do que aos das próprias crianças. Por meio dela, as famílias se desobrigavam da responsabilidade de criar e educar seus filhos, quer por não terem condições financeiras para tanto, quer por que tais filhos seriam mal vistos aos olhos da sociedade – quase sempre filhos bastardos de moças ricas, ou filhos mestiços do Senhor de Engenho com suas escravas. A Sociedade da Roda, portanto, nada mais era do que a institucionalização e organização do abandono.

A representação da criança como objeto de proteção social encontra suas atualizações, nos dias de hoje, personificadas nos bebês deixados incognitadamente para adoção, tanto nas creches quanto nas portas das casas; nos próprios serviços de adoção e nos abrigos para crianças moradoras de rua.

A segunda representação social identificada pela Profa. Ângela Pinheiro(2005) no Brasil é a que trata as crianças como **objeto de controle e disciplinamento social**. A construção desta representação se dá no início da República, quando a abolição do regime escravista ainda era recente e a ação dos médicos higienistas encontra seu ápice. O problema então não era tão só a mortalidade das crianças nos primeiros anos de vida, mas também o contingente crescente de crianças na rua, em especial, filhas e filhos de ex-escravos.

A soma desses fatores – crianças e adolescentes das classes pobres ociosos, consolidação de um novo Estado brasileiro e ideologia higienista – são essenciais na construção desta nova representação social. Na visão higienista, o Estado seria o “pai do povo”, o

responsável por todo o bem estar da população. Com base nesta perspectiva, o Estado passa a ver, então, nas crianças e adolescentes – em especial aquelas das classes subalternas, tidas como vadias e potenciais desordeiras – um instrumento de poder para seu fortalecimento, para ser usado mesmo contra as famílias das quais as crianças eram oriundas.

Para alcançar este duplo objetivo – educar as crianças e adolescentes para servirem ao Estado e prevenir que estas crianças viessem a perturbar a ordem estabelecida – era necessário que o Estado tomasse para si o papel de disciplinar as crianças e adolescentes, bem como de controlá-las, o que fez, basicamente, através de ações de educação e profissionalização. A idéia nuclear desta representação, portanto, é a preparação das crianças e adolescentes como servidores do Estado, a conseqüente submissão ao Estado e o fortalecimento da pátria.

Os pequenos gazeteiros – crianças e adolescentes que vendem jornais nas ruas – são um forte exemplo desta maneira de se conceber e tratar a infância e a adolescência. Esta forma de trabalho infantil, que hoje começa a ser tido como exploração (e portanto abusiva) era plenamente aceita pela sociedade, tanto que, em 1938, é fundada a Casa do Pequeno Jornaleiro, no Rio de Janeiro, então capital do Brasil.

Modernamente, podemos identificar a atualização desta representação social nas inúmeras práticas que visam a instruir o adolescente pobre para o desempenho de uma atividade para a qual se exige pouca qualificação, no mais das vezes alienada, e com poucas possibilidades de ascensão social. Maior exemplo disto, talvez, sejam os cursos profissionalizantes “oferecidos” hoje aos jovens de baixa renda. Tais cursos, a pretexto de oferecerem uma oportunidade ao jovem de se inserir no mercado de trabalho, educam os adolescentes na prática de funções subalternas, que não só o impedem de perturbar a ordem social vigente, como os mantém à disposição das necessidades das elites econômicas.

Esta representação social, destarte as críticas que a ela podem ser feitas, opera uma importante mudança no que diz respeito aos direitos da criança e do adolescente. A partir dela, a criança e o adolescente deixam de ser responsabilidade apenas da família para serem inseridas também na esfera da responsabilidade estatal. Apesar disso, não se pode esquecer que a preocupação principal das práticas que dela se originam não é o bem estar das crianças e dos adolescentes em si, mas a prevenção dos possíveis danos que eles poderiam causar ao Estado e às elites econômicas por ele garantidas. Tais intenções quase sempre são encobertas pelo discurso capitalista segundo o qual o trabalho enobrece, quaisquer que sejam sua natureza e condições em

que é implementado. Potencialmente perigoso, este discurso ignora que o trabalho, embora seja constituinte indispensável da dignidade humana, também ele próprio precisa ser exercido com dignidade, de forma que tal ideologia facilmente pode ser utilizada para legitimar a exploração do trabalho infantil, e não é incomum ouvirmos de pessoas públicas discursos que reciclam esta idéia.

A terceira representação social identificada no Brasil é a que trata as crianças como **objeto de repressão social**, cujas raízes encontram-se no rápido e desordenado processo de urbanização que o Brasil viveu a partir da década de 1930. Com o advento da industrialização, a ocupação territorial brasileira modifica-se drasticamente em um curto período de tempo. O êxodo rural – fruto da conjunção dos fatores concentração de terras agrárias nas mãos dos latifundiários e necessidade de mão de obra industrial – faz com que o país, que até então era predominantemente rural, passe a ser predominantemente urbano.

Este processo desordenado de ocupação das cidades provoca o inchaço dos centros urbanos e a conseqüente sobrecarga de sua capacidade de atender às necessidades de seus habitantes. Este processo, associado à histórica concentração de renda (e de poder) existente no Brasil, termina gerando um quadro de exclusão comum a quase todas as médias e grandes cidades brasileiras, ou seja, a coexistência de duas realidades diferentes: uma abastecida de infraestrutura e equipamentos sociais capazes de garantir a dignidade de uma elite social minoritária, e outra nas quais o Estado é ausente no tocante a garantia de direitos, só se fazendo sentir através de sua força coercitiva.

Dentre os inúmeros reflexos que esta situação de exclusão gera, um em especial interessa ao presente estudo: a questão do adolescente em conflito com a lei. Orientadas pelos velhos paradigmas da caridade e do controle, as políticas públicas para a criança e o adolescente desenvolvidas até então demonstram-se insuficientes sequer para cumprir com os objetivos excludentes aos quais se destinavam, quais sejam, de ocupar os jovens das classes subalternas com tarefas que perpetuassem sua situação, mantendo-os longe das ruas e, portanto, longe da possibilidade de perturbar a ordem estabelecida.

A fragilidade desta forma de pensamento, que, por não transformar a realidade de exclusão também não atacou as raízes do problema que visava extinguir, terminou por transparecer na incapacidade do Estado de abrigar e doutrinar a demanda cada vez maior de crianças e adolescentes excluídos dos sistemas de saúde e de ensino. Longe do controle estatal e

vitimizados por uma realidade que os oprime e desumaniza, estas crianças e adolescentes passam a adotar comportamentos que, para o Estado, são considerados ofensivos à ordem social. Uma nova estratégia estatal, portanto, faz-se necessária para combater tais práticas. Para o Estado, a repressão parece ser a melhor saída para este problema.

Dois marcos institucionais são importantes para demarcar o surgimento da política repressiva contra a criança e o adolescente no Brasil: o Código de Menores de 1927, lei que determinava as medidas e penas cabíveis ao adolescente que cometesse ato infracional, a primeira com este formato na América Latina; e o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), órgão criado em 1940 com a função de “atender” os adolescentes delinquentes e as crianças abandonadas.

É neste cenário que se forja a idéia de criança e adolescente como objetos de repressão social, cujas idéias centrais são a violência e a ameaça à sociedade. Até meados da década de 1980, as políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro com base nesta percepção de infância e adolescência norteavam-se pelos mesmos princípios que, na Idade Média, definiam o tratamento dado aos leprosos e aos doentes mentais – isolamento e esquecimento.

A lógica é cruel: o adolescente marginalizado nada mais é que o subproduto de um sistema social que se considera perfeito porque, além de garantir os direitos fundamentais para uma pequena parcela da população, garante também privilégios. É a sociedade, portanto, que deixa estas crianças e adolescentes à margem, na medida em que lhes nega os mesmos serviços e bens que garante às classes dominantes, transformando-os em uma “imperfeição” do sistema. Historicamente, contudo, esta imperfeição só se torna um problema visível na medida em que passa a incomodar o sistema estabelecido, ou seja, quando os adolescentes marginalizados passam a praticar atos considerados nocivos pela sociedade, gerando efeitos sobre os membros das classes dominantes. Novamente, o núcleo da preocupação não é o bem-estar do adolescente, mas o bem-estar da ordem social.

Para solucionar esta imperfeição sistêmica, a solução adotada pela sociedade é remover o adolescente marginalizado do seu convívio, isolando-o em local apropriado (apropriado para a sociedade, não para o adolescente), e ali o esquecendo.

Mas esquecer que um problema existe não é resolvê-lo, e rapidamente, as distorções deste tipo de política repressiva começaram a aparecer. O SAM tinha por escopo maior isolar do convívio social os adolescentes a quem se atribuía prática de ato infracional, não se preocupando

com sua reintegração à sociedade. Suas práticas, fundadas na internação e na punição como forma de correção, eram muito similares ao do atual sistema carcerário brasileiro, possuindo, inclusive, os mesmos vícios que hoje identificamos neste sistema, com o agravante de que os adolescentes internados possuíam menos condição – física, inclusive – de se proteger dos abusos a que eram submetidos nos centros de internação, da violência física e moral à violência sexual.

A falta de programas pedagógicos adequados, as próprias condições degradantes das instituições de internamento, e os abusos e maus tratos cometidos contra os adolescentes que ali eram internados, no lugar de lhes oferecerem uma alternativa à prática costumeira de atos infracionais, estimulavam tal comportamento.

O raciocínio é simples: o adolescente marginalizado – que já não tinha seus direitos humanos fundamentais (à saúde, educação, lazer, etc.) respeitados em liberdade – quando internado nas instituições governamentais, era submetido a situação ainda mais degradante de sua dignidade humana. Se considerarmos – como a Constituição Federal de 1988 considera – que a dignidade da pessoa humana é o mais fundamental dos valores, elemento constitutivo da própria condição de ser humano, ficará fácil perceber que os adolescentes internados nas instituições do SAM não tinham motivo algum para sentirem-se humanos. Sendo a percepção do “eu” a base para percepção do “outro”, a consequência lógica de não sentir-se humano é não perceber o outro como ser humano, e logo, valores que, a princípio, pareceriam muito importantes, como a vida, a integridade moral, física e sexual, e a própria humanidade ficam esvaziados de significado. Violar tais valores passa a não parecer mais algo reprovável.

As críticas feitas por setores da sociedade e do próprio governo ao SAM, à época em que este foi criado, também eram muito similares as que hoje são feitas aos presídios brasileiros. O SAM era chamado, inclusive pela imprensa, de “fábrica de marginais” e “universidade do crime”, e dizia-se que quem nele entrava dali saía pior. As críticas avolumaram-se a ponto de, em 1964, o governo militar extingui-lo, substituindo-o por um novo órgão oficial responsável por tratar da chamada “questão do menor”, a Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (FUNABEM), que apesar de fundar-se nos mesmos paradigmas do SAM, tinha por escopo corrigir suas distorções.

Das três representações sociais tratadas até agora, a de criança e adolescente enquanto objeto de repressão social talvez seja a que com mais frequência e força se atualiza, pelo menos no que diz respeito ao ponto de vista da grande mídia. No fim da década de 1990, começo da

década de 2000, um dos grandes problemas da realidade brasileira era o do aumento dos índices de violência, muitas vezes maximizado pela imprensa sensacionalista e potencializado pelo medo da população abastada das grandes cidades do país. Amedrontada, a sociedade brasileira pede soluções rápidas, que o Estado, dada a complexidade do problema, obviamente não pode dar. Em uma tentativa de apresentar a solução mágica exigida pela sociedade, certos setores do governo, por preconceito ou oportunismo, apressam-se em encontrar um bode expiatório para a crise de segurança pública que o país enfrenta, localizando no adolescente em conflito com a lei e na legislação que o protege, o grande culpado. Sendo assim, invariavelmente, sempre que um crime bárbaro envolvendo adolescente ocorre, é logo desproporcionalmente alardeado pela mídia apelativa de nosso país, levantando o arcaico debate da redução da maioridade penal. Somente este tema já é bastante amplo para merecer um inteiro estudo à parte, mas diga-se, em defesa da não-redução da maioridade penal, que é descabido dizer que é dos adolescentes a culpa da violência no Brasil. Tome-se como o exemplo as estatísticas levantadas pela ONG SOS Criança, em São Paulo, e disponibilizados na página eletrônica (<http://www.ilanud.org.br/>) do Instituto Latino-americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (ILANUD: em 1996, na cidade de São Paulo, de 5.000 homicídios cometidos, apenas 5,5% tiveram a autoria de adolescentes. Do total de delitos cometidos por adolescentes, cerca de 74% tem repercussão apenas patrimonial, sendo a metade disso formada apenas por furtos.

Estas três representações sociais iniciais – criança enquanto **objeto** de proteção, **objeto** de disciplinamento e controle, e **objeto** de repressão – apesar de também disputarem espaço, entre si, no ideário da sociedade brasileira, possuem semelhanças que tornam o diálogo entre elas menos conflituoso, a começar pelo fato de que todas elas partem de uma visão que toma crianças e adolescentes por objetos, ou seja, não têm voz nem vez, nem querer nem porquê.

Além disso, estas representações são também restritivas. De diferentes maneiras, cada uma das representações sociais das quais se tratou até agora enfoca a criança e o adolescente a partir de uma específica problemática de violação, de situações distintas de falta – de moradia, de família, de direitos. Não se prestam, portanto, a identificar toda e qualquer criança, mas somente aquelas que, especificamente, já se encontram com direitos violados, o que, em geral, refere-se às crianças e adolescentes das classes subalternas.

Ainda conforme a Prof. Ângela Pinheiro(2005), por muito tempo, estas três representações sociais coexistiram sem choque ou contradição, forjando, em seus processos de

atualização, a categoria “menor”. Este conceito, que inicialmente surge de um preceito legal – o da maioria civil, política e penal – termina por criar, no imaginário coletivo da sociedade, uma figura mítica que sintetiza as três representações sociais apresentadas, exprimindo ora uma com mais força, ora as outras.

São muitas as personificações do “menor” na sociedade brasileira: o menor pedinte, dependente da caridade alheia (objeto de proteção social); o menor aprendiz, instruído em uma função subalterna para assim inserir-se na ordem vigente e não afetá-la (objeto de disciplinamento e controle social); e o menor infrator, ameaça constante da propriedade e da paz social, bode expiatório freqüente da ineficiência da segurança pública brasileira, e símbolo de nossa própria insuficiência enquanto sociedade (objeto de repressão social).

Em qualquer das três personificações, o menor é sempre um fator externo, um desvio que não diz respeito ao mundo do “homem médio”, e que nele só entra para desestabilizá-lo. O menor não tem querer nem sentir, é um problema a ser resolvido, não uma pessoa a ser escutada. Não à toa, as três representações que forjam esta categoria compreendem a criança e o adolescente como objetos, sendo essa a idéia nuclear das políticas públicas implementadas no Brasil até a década de 1980.

Reflexo direto desta maneira de compreender a criança e o adolescente são as duas legislações específicas para a criança e o adolescente que vigoraram no Brasil anteriormente – o Código de Menores de 1927 e o Código de Menores de 1979. Ambos tinham por fundamento a chamada **Doutrina da Situação Irregular**, segundo a qual o Estado deveria agir, no que diz respeito à criança e ao adolescente, somente nos casos de desvio, ou seja, em que a criança e o adolescente já tiveram seus direitos violados ou em que elas próprias violaram o direito de outrem.

Tanto o código de 1927 quanto o de 1979 tinham abrangência restrita, destinando-se às chamadas crianças carentes, vadias ou infratoras, ou seja, as que se encaixavam em uma das três representações sociais sintetizadas pela categoria “menor”. Nenhuma das citadas leis afirmavam direitos, tendo caráter predominantemente interventivo e repressivo, no qual o Estado assumia papel central como regente do destino das crianças e adolescentes.

As representações sociais que tratam crianças e adolescentes como objeto começaram a ser contestadas a partir de uma provocação externa ao contexto brasileiro, mais precisamente nos debates internacionais realizados pela Organização das Nações Unidas (ONU). Desde o fim

da Primeira Guerra Mundial que a discussão em torno dos Direitos Humanos ocupa, com especial destaque, a agenda internacional, ganhando mais força quando, no fim da Segunda Grande Guerra, o mundo descobre os horrores perpetrados pelo regime nazista contra os judeus, em nome de uma suposta supremacia étnica.

Pode-se afirmar que já a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, reconhece direitos específicos para a criança e o adolescente² para além dos direitos que estes compartilham com os adultos, quando, por exemplo, a carta das Nações Unidas define a igualdade entre os filhos tidos dentro e fora do casamento.

Textos mais específicos surgem no desenrolar dos debates sobre Direitos Humanos: a Declaração Universal dos Direitos da Criança, documento iniciado ainda na Liga das Nações, em 1924, e publicado em 1959; e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 1989. A diferença entre as duas é que, enquanto a declaração é principiológica, funcionando apenas como recomendação para os países membros, a Convenção é vinculante para os países signatários, que se comprometem a instituir internamente o que está disposto em seu conteúdo. Cumpre destacar que a Convenção de 1989 foi aprovada por unanimidade na plenária geral da ONU, e que até 2004, 179 países eram signatários deste tratado.

A quarta e última representação social da criança e do adolescente identificada pela Profa. Ângela Pinheiro no Brasil (2005), surge nesse contexto histórico de luta por afirmação de direitos da criança no plano internacional. O Brasil vivia, ao tempo em que os debates acerca do assunto se desenvolviam nas Nações Unidas, a fase de transição entre a Ditadura Militar (instituída em 1964) e a Redemocratização de 1987. Este período foi, no plano interno brasileiro, um dos mais férteis no tocante ao reconhecimento e afirmação de direitos, feito mediante o debate democrático e plural entre os diversos atores que construía o novo modelo de Democracia para o país. Recém saída de um regime totalitário e temerosa de ter seus direitos novamente cerceados, em geral, a sociedade brasileira encontrava-se aberta a garantir o máximo de direitos possíveis, o que terminou por se efetivar na promulgação da Constituição Federal de 1988, que entraria para a história como “Constituição Cidadã”.

² Cumpre esclarecer que na redação adotada pela ONU em seus documentos oficiais a expressão “criança” se refere a todo ser humano menor de 18 anos, abrangendo assim as faixas etárias que a lei brasileira entende como sendo criança e adolescente.

Os debates sobre os direitos da criança promovidos pela ONU terminaram por influenciar as discussões da Assembléia Nacional Constituinte brasileira de 1987-88, em grande parte por pressão dos **movimentos sociais** que lutavam pelos direitos da infância no Brasil. Nesse processo, a Profa. Ângela Pinheiro (2005) destaca o “I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua”, promovido pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR)³, evento ocorrido no ano de 1986 em Brasília, que reuniu meninos e meninas de rua de todo o Brasil, com o intuito de debater a suas condições de vida, seus direitos e, a partir daí, formular propostas a serem encaminhadas para a Assembléia Nacional Constituinte.

Por força dessas pressões, altera-se o paradigma definidor de políticas públicas e das próprias leis acerca dos direitos da criança e do adolescente, com a construção de toda uma nova normatização tanto do ponto de vista constitucional quanto do infra-constitucional. Destaque-se aqui a celeridade do processo: o próprio texto do que mais tarde seria o Estatuto da Criança e do Adolescente foi construído em paralelo à Constituição Federal de 1988 e à Convenção das Nações Unidas de 1989; sendo promulgado sob a Lei 8.069 de 1990, somente dois anos após a promulgação da Constituição e um após a da Convenção.

É neste contexto que se dá a construção da quarta representação social da criança e do adolescente no Brasil, que os toma não como objetos, mas como **sujeitos de direitos**. O reconhecimento da criança enquanto ser humano diferente do adulto é a idéia nuclear desta representação, que se desdobra nos conceitos de reconhecimento de igualdades e diferenças.

O reconhecimento da igualdade, dentro do campo desta representação social, diz respeito à igualdade de direitos entre todas as crianças e adolescentes, independente de sua etnia e da classe social a que pertençam. Já aqui é fácil perceber de que forma a representação em questão rompe com aquelas que a precederam: ao contrário das representações sociais que tomam a criança como objeto (de proteção, disciplinamento e controle, ou de repressão), que eram restritivas, referindo-se só a uma determinada parcela de crianças e adolescentes; a idéia de criança e adolescente enquanto sujeito de direitos é universalizante, considerando a infância não a

³ O MNMMR é um movimento social, fundado oficialmente em 1985, a partir do partir das experiências do Projeto Alternativo de Atendimento aos Meninos e Meninas de Rua, que pregava o trabalho de promoção de direitos com meninos e meninas de rua no espaço que lhes era familiar, ou seja, a rua. Hoje organizada sob a forma de entidade da Sociedade Civil sem fins lucrativos, o MNMMR é composto educadores e colaboradores voluntários, num total de mais de 800 pessoas, e atua na defesa e promoção dos direitos das crianças e adolescentes das camadas populares do Brasil, nos diversos níveis do sistema de garantias do país, assegurando a aplicação das políticas públicas e fiscalizando os gastos públicos e a sua gestão.

partir de uma perspectiva de falta, mas de uma perspectiva de afirmação de direitos. Percebe-se, portanto, um caráter muito maior de inclusão. Além disso, o reconhecimento da igualdade se manifesta também na medida em que se percebe a criança e o adolescente enquanto ser humano, tal qual o adulto, e portanto, merecedor dos mesmos direitos humanos fundamentais garantidos para todos os seres humanos – a vida, a liberdade, a sexualidade, o trabalho, a educação, o lazer, entre outros.

No entanto, a forma pela qual crianças e adolescentes gozam destes direitos não se expressa da mesma forma pela qual gozam os adultos, pois crianças e adultos são distintos, na medida em que os primeiros encontram-se em **peculiar condição de desenvolvimento**. Nesse aspecto, reside o plano do reconhecimento das diferenças. Em desenvolvimento, todo ser humano está, desde o dia em que nasce até a hora em que morre. No entanto, o tipo de desenvolvimento experimentado por crianças e adolescentes é peculiar, tanto do ponto de vista físico quanto do psicológico.

No mais das vezes, o ser humano adulto já atingiu maturidade física e psíquica, no sentido em que seu corpo já atingiu uma certa estabilidade em seu desenvolvimento natural, bem como sua personalidade já está bem definida, ou seja, a partir daí as mudanças físicas e psicológicas são muito mais sutis e, via de regra, se dão de forma mais lenta. Essa estabilidade, de certa forma, dá ao adulto mais segurança nas suas relações com o mundo e com os outros seres humanos.

O ser humano criança e o ser humano adolescente, por sua vez, estão em uma fase da vida em que, naturalmente, as mudanças se dão de forma muito mais rápida e radical do que na fase adulta, tanto do ponto de vista do desenvolvimento físico – quando seu corpo está longe de alcançar o ápice de seu desenvolvimento – quanto do desenvolvimento psicológico – que diz respeito à formação de seus valores, seu caráter e sua personalidade. Por conta disso, crianças e adolescentes encontram-se em posição de fragilidade ante o mundo, o que as deixa mais vulneráveis para que terceiros violem seus direitos.

Em vista desta condição peculiar de desenvolvimento em que se encontram, além dos direitos inerentes a qualquer ser humano, crianças e adolescentes precisam ter também garantidos direitos outros, de caráter complementar, que permitam o pleno respeito à sua dignidade. Tais direitos, em geral, possuem um caráter impositivo dirigido à sociedade, ao Estado e às famílias,

ou seja, por meio deles, exige-se desses sujeitos uma série de ações (ou omissões) que garantam a inviolabilidade dos demais direitos. O maior exemplo destes direitos talvez seja o que se consubstancia no **Princípio da Prioridade Absoluta**, garantido no Art.4º da Lei 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 4 º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Nesse sentido, portanto, a prioridade absoluta é medida protetiva dos demais direitos da criança e do adolescente. Ao receber tratamento prioritário, quer seja no atendimento médico ou na construção de políticas para garantia de seus direitos, a criança e o adolescente não estão garantindo, efetivamente, o direito à saúde ou conquistando políticas públicas que as atendam, e sim recebendo um instrumento para alcançar estes fins.

Dada a já citada fragilidade em que se encontram crianças e adolescentes em decorrência de sua peculiar condição de desenvolvimento, o Princípio da Prioridade Absoluta adquire papel importantíssimo na luta pela garantia dos direitos da infância. Em qualquer relação que envolva crianças e adolescentes, quer no espaço familiar, quer no espaço comunitário-social, quer no âmbito estatal, a Prioridade Absoluta deve ser observada, funcionando como elemento norteador tanto das políticas públicas quanto das práticas cotidianas. Apenas desta maneira, estar-se-á oferecendo efetivas condições para que crianças e adolescentes possam gozar dos seus direitos com plenitude.

Sob o novo paradigma desta forma diferente de conceber a criança e o adolescente, torna-se completamente inadequada a antiga doutrina da Situação Irregular. Para substituí-la, com base no conceito de criança enquanto sujeito de direitos, adota-se, no país, a **Doutrina da Proteção Integral**, sistematizada pela primeira vez na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 1989.

Fica evidente, desde já, a diferença fundamental entre nova e velha doutrinas, expressa logo a nível de nomenclatura. Enquanto a Doutrina da Situação Irregular manifestadamente referia-se apenas àquela parcela da população infanto-adolescente em situação de violação de direitos, a Doutrina da Proteção Integral abarca, integralmente, todas as crianças e adolescentes, em qualquer situação, na mesma perspectiva de afirmação de direitos embutida na concepção de criança sujeito de direitos. Doutrina e representação social, inclusive, possuem ligação umbilical, chegando a se confundirem em alguns momentos. Não são a mesma coisa, contudo, tendo a doutrina papel complementar de garantir a efetividade da condição de sujeito de direitos das crianças e adolescentes. Citando a Profa. Ângela Pinheiro:

Entende-se por proteção integral um conjunto de cuidados voltados para a proteção e a assistência à criança, de forma que ela possa assumir plenamente suas responsabilidades na comunidade. (Pinheiro, 2005)

Em outras palavras, proteger integralmente a criança e o adolescente não significa escolher o que é melhor para ela – pensamento comum em nossa sociedade – anulando assim a sua autonomia e sua condição protagonista de sujeito, mas oferecer condições para que ela própria, criança, possa exercer seus direitos. O papel dos adultos, enquanto Estado, sociedade e família, seria, portanto, muito mais de orientação e educação do que de efetiva tomada de decisões, garantindo assim o protagonismo da criança e do adolescente, e portanto, sua condição de sujeito.

Considerar crianças e adolescentes como sujeitos, não como objetos, tomando-os a partir de uma perspectiva universalizante de afirmação de direitos, representa uma grande reviravolta na forma como a qual a sociedade, e em especial, o Estado percebem a infância e a adolescência. Porém, devemos lembrar que uma das características das representações sociais é a sua capacidade de se atualizar, permanecendo viva através do tempo, e portanto, continuando a exercer sua influência na sociedade. Em outras palavras, o advento da representação social que toma a criança como sujeito de direitos, no Brasil, não implicou, necessariamente, na extinção das demais formas de se perceber a infância e a adolescência no país. Contrárias e contraditórias, a todo momento, e nos mais diferenciados espaços, é possível identificar a disputa entre a concepção criança-sujeito e as concepções criança-objeto/menor.

O exemplo mais recente, talvez, seja o debate em torno da redução da maioria penal e do aumento do tempo de internação dos adolescentes em conflito com a lei, ressuscitado no Brasil após o bárbaro assassinato de uma criança durante o roubo de um carro na cidade de São Paulo, no qual, dos cinco acusados, apenas um possuía menos de 18 anos de idade. Entre os defensores do endurecimento das medidas contra os adolescentes em conflito com a lei, encontramos facilmente resquícios arcaicos dos pensamentos orientados pelas três representações sociais que tomam a criança como objeto, sem mencionar uma ou outra fala preconceituosa, reveladora da tensão de classe que se encontra nas entrelinhas do debate⁴.

Existe ainda um agravante nesta disputa por espaço nas mentes e corações das pessoas, no que se refere à concepção do que é ser criança: ao contrário das demais representações, que surgiram das vivências e práticas cotidianas de determinados momentos históricos dentro da própria sociedade brasileira, a representação social que toma crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direito possui caráter alienígena, surgindo no Brasil em virtude dos debates internacionais acerca dos direitos da infância, ainda que este processo tenha sido intermediado pelos movimentos sociais locais.

A soma desses fatores faz com que, ainda hoje, quase 20 anos depois de promulgados o ECA e a Constituição Federal de 1988, a percepção de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos continue sendo apropriada quase que exclusivamente pelos mesmos movimentos sociais que introduziram o conceito no Brasil. Em decorrência disso, o tratamento despendido à infância e à adolescência pela nossa sociedade, tanto no ambiente familiar quanto no comunitário, ainda se encontra à sombra do “Menor”, sendo marcado pela violência moral e física, pela opressão adultocêntrica⁵ e pela supressão da autonomia e do protagonismo infanto-adolescente. A redução da criança e do adolescente à condição de objeto só chama atenção da sociedade quando se expressa em sua forma mais cruel: o abuso/exploração sexual, em que a

⁴ Em recente programa de debates, veiculado na televisão cearense pela TV Diário, que contou com a presença do Deputado Estadual Ferreira Aragão e com a Coordenadora do CEDECA-Ceará Margarida Marques, um dos participantes, jurista, utilizou o seguinte argumento para justificar a redução da maioria penal: “crianças são os nossos filhos”(SIC). Esta visão excludente e sectária claramente encontra identificação na Doutrina da Situação Irregular, além de esvaziar, indiretamente, a humanidade das crianças e adolescentes que **não** são filhos das classes abastadas, negando-lhes, portanto, a condição de sujeito de direitos.

⁵ “Adultocentrismo” é termo cunhado pelos estudiosos e militantes dos direitos da infância para designar toda forma de discriminação contra criança e adolescente que se funde no fator idade, e caracteriza uma realidade social onde tudo é pensado do ponto de vista dos adultos e para atender aos interesses dos adultos.

criança não é mais que objeto para satisfação dos prazeres sexuais do adulto; e a exploração do trabalho infantil, em que a criança é quase uma ferramenta de trabalho.

No plano estatal, esta disputa também produz efeitos nefastos. No Poder Judiciário, magistrados não sensibilizados para a questão da infância proferem, cotidianamente, decisões que ignoram a prioridade absoluta, a condição peculiar de desenvolvimento, o protagonismo da criança, dentro e fora das varas especializadas. No Poder Executivo, gestores públicos elaboram peças orçamentárias e desenvolvem políticas públicas que não levam em consideração as necessidades especiais da criança e do adolescente, em flagrante desrespeito ao art.4º do Estatuto da Criança e do Adolescente. No Plano Legislativo, parlamentares criam e modificam leis dissonantes da Doutrina da Proteção Integral, transformando o Estatuto da Criança e do Adolescente em uma ilha de sanidade dentro do ordenamento jurídico pátrio.

Os próprios representantes do Poder Público encarregados de protegerem os direitos da criança e do adolescente parecem não ter absorvido ainda os ditames do Estatuto da Criança e do Adolescente, transformando a lei em letra morta sem capacidade de exercer o papel preconizado por seus criadores 17 anos atrás. Cite-se como exemplo a disparidade entre as medidas de privação de liberdade (que, segundo o ECA, deveriam ter caráter excepcional) e as de semiliberdade aplicadas aos adolescentes em conflito com a lei: segundo o jornal “O POVO” de 05 de julho de 2007, existem 190 unidades de internação no Brasil e 76 centros de semiliberdade.

Resultado direto da não implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente da maneira correta são as críticas feitas à lei, de que se diz ser moderna demais para o país, utópica, sem condições de ser implementada. É importante que se perceba que positivizar direitos em lei é apenas pequena fração de toda uma equação para garantir esses direitos e alterar a realidade, da qual também fazem parte profissionais preparados, vontade política e, principalmente, uma “nova” compreensão do que é ser criança no Brasil, que há quase vinte anos, vem tentando se firmar em nosso país.

Uma das conseqüências da disputa entre as concepções criança-objeto e criança-sujeito de direitos é de fundamental importância para este trabalho: aquela que se dá acerca da cidadania da criança e do adolescente no Brasil, ou melhor dizendo, à negação desta cidadania. Seguindo o raciocínio aqui apresentado, o direito de participação política encontra-se no rol de direitos titularizados por todos os seres humanos, e portanto, pertence tanto a adultos quanto a crianças e adolescentes. No entanto, o ordenamento jurídico brasileiro ainda confunde maioria

civil com maioria política, negando à criança e ao adolescente as condições necessárias para que estes possam exercer sua cidadania, e, em muitos casos, negando-lhes a própria condição de cidadão – tanto o é que, tradicional e legalmente, é o título de eleitor (que só pode ser tirado no caso da adolescência) e não a Registro Geral o documento que comprova a cidadania do indivíduo.

Antes de entrarmos no tema com mais afinco, no entanto, convém analisar com maior cuidado os conceitos basilares de democracia e cidadania, o que será feito no capítulo que se segue.

3 DEMOCRACIA, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

No mundo ocidental do século XXI, existe um certo fetichismo no tocante à democracia, no sentido de tomá-la como sistema perfeito, garantidor do direito de todos e no qual todos podem participar da vida política da nação. Esta visão fantasiosa e irreal do que é democracia, costumeiramente, é utilizada para ludibriar as populações do mundo, dando-lhes ilusão de poder, quando, na verdade, sua capacidade de intervir nos rumos da nação se limita à escolha daqueles que realmente tomarão tais decisões, através das eleições para presidente, governador, deputados, etc.

O primeiro passo para a implantação de uma democracia realmente plena, em que todos tenham, de fato, poder de participar politicamente das decisões que afetam o país, é reconhecer os limites dos atuais regimes democráticos do mundo, e, a partir daí, construir alternativas de ampliação da democracia.

Por “**democracia**” compreende-se o regime de governo que se contrapõe aos modelos autoritários e autocráticos, e segundo qual o poder decisório é exercido igualmente por todos os cidadãos. “**Cidadão**”, portanto, é o sujeito a quem se atribui “**cidadania**”, entendida aqui como a capacidade de **participação política** nos rumos do Estado.

Tradicionalmente, os estudiosos localizam as raízes mais remotas da democracia na organização das antigas cidade-estado gregas, em especial, na cidade de Atenas, sendo o nome democracia, inclusive, derivado dos radicais gregos *demos* (povo) e *cracia* (poder) . Ali, na clássica Atenas, reunidos na *ágora* (praça pública), os cidadãos tinham chance de exercer o direito de voz, construindo coletivamente os rumos que a cidade deveria tomar, o que, modernamente tomaríamos por decidir que políticas públicas seriam desenvolvidas pelo Estado. Segundo o modelo ateniense, cidadão era todo homem adulto, livre, nascido em Atenas, filho de pais atenienses.

Fica claro, portanto, que mesmo em suas raízes, os conceitos de “cidadão” e “cidadania” eram bastante restritivos, e de forma nenhuma “todos os cidadãos” fazia referência a “todos da população”, compreendendo população aí como a totalidade dos habitantes de uma localidade, submetidos ao poder de um mesmo Estado.

O modelo de Democracia ateniense serviu de inspiração para o estabelecimento dos novos regimes democráticos, séculos depois, após um longo período da história ocidental em que os Estados, via de regra, adotavam regimes monárquicos e aristocráticos.

Saliente-se, desde já, que no pensamento democrático moderno, a idéia de participação direta dos cidadãos foi descartada, frente ao argumento de que um modelo de democracia assim estabelecido estava inviabilizado em face do grande aumento populacional das sociedades modernas. Uma vez que cada cidadão não podia mais exercer o poder diretamente, a escolha de representantes do povo far-se-ia necessária para garantir o funcionamento democrático do Estado. A antiga **Democracia Direta** ateniense convertia-se assim em uma **Democracia Representativa**. Neste modelo, o espaço de participação política oferecida para a maioria dos cidadãos é muito estreito, resumindo-se à escolha, por meio do sufrágio, daqueles que, efetivamente, exercerão o poder diretamente, poder este delegado pelo **povo**.

Para os novos regimes democráticos nascidos nos Estados Unidos e na França do Século XVIII, portanto, o povo funcionava como fundamento legitimador do exercício do poder por parte de uma pequena parcela da sociedade. Esta escolha se impunha como necessária para os revolucionários franceses e americanos, uma vez que o Poder estatal não mais podia se legitimar através do direito natural do Príncipe de governar; tanto que suas cartas constitucionais buscaram refúgio no poder popular para legitimar a ação do Estado. A partir de então, e por muito tempo, o voto, que originalmente é apenas um instrumento para a implementação da democracia, passou a ser a única expressão da vontade do cidadão, de forma que a cidadania passou a restringir-se, na prática, à capacidade de votar e de ser votado.

Tanto a construção do modelo democrático americano – fruto da Revolução Americana que declarou os Estados Unidos da América nação independente (1776) de sua antiga metrópole, a Inglaterra –, quanto a do modelo democrático francês – resultado da Revolução Francesa (1789) na qual o Terceiro Estamento derrubou e desconstituiu o Primeiro e o Segundo Estamento – enfrentaram com cautela a questão de a quem se atribuiria capacidade de participação política no Estado. A dificuldade estava, portanto, em definir quem pertencia a este grupo chamado “povo” dotado de poder soberano, ou seja, quem são os cidadãos de um Estado Democrático. Não é à toa, portanto, que a maioria das Constituições democráticas modernas citam com frequência o “povo”, incluindo aí a Constituição Federal Brasileira de 1988.

A França pós-revolucionária, ao enfrentar este problema, deparou-se logo com a ambigüidade do termo povo – antes da Revolução, “povo” era o verbete utilizado para definir o 3º Estado, ou seja, aqueles que não eram nobres nem faziam parte do alto clero da Igreja Católica. Por esta definição, portanto, povo seria sinônimo de “plebe”, e utilizá-lo como fundamento da nascente democracia retiraria dos nobres e clérigos o poder de participação política. A alternativa seria utilizar povo como sinônimo de “população”, o que alargaria sobremaneira sua abrangência, passando a incluir os três estamentos do Estado Moderno francês.

A maioria dos revolucionários franceses reconheceu que utilizar povo enquanto “plebe” anularia o caráter representativo da nova democracia, e para fugir da ambigüidade, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, votada em 26 de agosto de 1789, definia, em seu art.3º, que o princípio de toda soberania reside na Nação, definição que seria substituída pelos Jacobinos, que declararam a soberania como sendo una, indivisível e emanada do povo, no art.25 da nova Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, votada posteriormente, no mesmo ano, em 02 de outubro.

Nos Estados Unidos, mesmo antes da declaração da independência, já se reconhecia o povo como o protagonista do novo Estado em construção. Foram os norte-americanos, aliás, que primeiro utilizaram intencionalmente o conceito de povo como titular da soberania democrática. Thomas Jefferson, por exemplo, ao redigir a proposta da Constituição do Estado da Virgínia, em 1776, sugeriu que a lei suprema fosse promulgada pela autoridade do povo. Fábio Konder Comparato, prefaciando o livro *“Quem é o Povo? – a questão fundamental da Democracia”*, de Muller(2003), considera que, para os norte-americanos, recorrer ao povo como titular da soberania de um Estado Federal e não-unitário foi inevitável, uma vez que se percebeu nos Estados Unidos da América, então nascente, que o modelo confederativo não se sustentaria, dada a autonomia que as antigas colônias inglesas tinham umas das outras.

Para os revolucionários americanos, deliberar o conteúdo real do termo “povo” se mostrou tarefa menos penosa do que o fora para os franceses. Ao contrário da França pré-revolucionária, os Estados Unidos da América, mesmo enquanto um pontilhado de colônias sob o domínio inglês, careciam de uma sociedade tradicionalmente dividida em estamentos bem definidos, e sobretudo, de uma aristocracia tradicional local, de forma que aceitar o povo como titular da soberania não suscitou as mesmas dúvidas que foram geradas entre os idealistas franceses.

Quando da discussão acerca da criação do Senado americano, em 25 de junho de 1787, o representante da Carolina do Sul, Charles Pinckney, observou que, entre o povo norte-americano, havia poucas diferenças, sendo poucos os homens ricos, segundo os padrões de riqueza europeus. Para Pinckney, o povo americano dividia-se em três grupos: os profissionais liberais, os comerciantes e os proprietários rurais. Até então, quando se falava em povo norte-americano, a existência de elevado número de escravos nos Estados Unidos era ignorada. Apenas em 11 de julho do mesmo ano, a questão da cidadania dos escravos veio à tona, de forma muito pouco democrática: a discussão, então, se dava acerca do número de representantes de cada estado na Câmara Federal, e os estados do sul pretendiam que os escravos fossem contados como parte do povo representado.

Apesar de, à luz das doutrinas atuais, a existência de um regime ao mesmo tempo democrático e escravocrata parecer contraditória, para os revolucionários americanos não havia nenhum obstáculo moral ou teórico para tal, uma vez que a própria Democracia ateniense, em que se espelhavam, também possuía escravos, e não só estes não eram considerados cidadãos, como também aos estrangeiros, mulheres e jovens era negada a cidadania.

O Brasil, ao seu tempo, também enfrentou o desafio de definir quem formaria o seu povo, ou seja, quem seriam os detentores do direito de participar politicamente das decisões do Estado. No caso brasileiro, no entanto, este processo se deu tardiamente. Nosso país só veio conhecer o regime republicano democrático em 1889, sendo o último país do continente americano a adotar este sistema.

O processo de substituição da monarquia imperial brasileira pela República Velha, como outros processos ditos revolucionários em nosso país, atendia aos interesses específicos de certos setores da aristocracia local, em especial, dos latifundiários rurais produtores de café. Diferente daquilo que ocorreu nas Revoluções Francesa e Americana, a transição do regime monárquico para o republicano, no Brasil, pouco contou com a participação popular, que nem como massa de manobra foi utilizada – a República brasileira nasceu de um golpe de Estado liderado pelos militares, com o apoio dos produtores de café.

Em vista disso, a Constituição de 1891, a primeira carta constitucional republicana no Brasil, não só deixava de garantir uma série de direitos sociais e políticos comuns a maioria das constituições republicanas da época – inclusive retirando do Estado brasileiro a obrigação de alfabetizar a população – como também limitava, sobremaneira, os atores políticos capazes de

intervir nos rumos da Nação. Segundo o texto constitucional de 1891, eram impedidos de votar os analfabetos, as mulheres, aqueles que não atingiram a maioridade civil, os membros das ordens religiosas e os “praças de pré”, como se referia a Constituição aos soldados rasos de então.

Tendo em vista que o voto era, nesse tempo, o único canal oficial de participação política da população, e uma vez que somente as mulheres e os analfabetos constituíam três quartos da população brasileira, o resultado é que, durante toda a República Velha brasileira, apenas 3% da população do país era considerado cidadão.

Alguns desses setores excluídos da esfera da cidadania pela Constituição de 1891 só vieram a se organizar e a reivindicar seu direito à participação política em movimentos esparsos organizados a partir de 1910, no que foram duramente reprimidos. Apenas com o advento da “Revolução de 1930”, que derrubou um longo período de hegemonia dos políticos de São Paulo e Minas Gerais na presidência do país, é que se abriu possibilidade para mudar esta situação, possibilidade esta só concretizada em 1934. Somente neste ano, Getúlio Vargas, que chegara ao poder em 1930, promulgou a prometida nova Constituição do país, governando “provisoriamente” o Brasil por quatro anos.

A Constituição de 1934 surge, no Brasil, em um período em que as massas populares já participavam da cena política nacional: o movimento sindical já se organizara e o jovem oficialado do exército, que organizara o *movimento tenentista*, eram exemplos fortes de organização popular, à época. Cabia ao constituinte de 1933-34, reconhecer esta participação ou continuar com a política tradicional, excludente da população. Apesar de a opção tomada privilegiar o poder das oligarquias que moveram a Revolução de 1930, a Constituição de 1934 instituiu algumas concessões à participação popular, tais como o voto secreto e o voto feminino. Retiraram-se as barreiras às ordens religiosas, mas os analfabetos, contudo, continuaram impedidos de votar.

A Constituição de 1934 teve vida curta. Em 1937, Getúlio Vargas deu início à fase mais ditatorial de seu governo, o Estado Novo, notadamente alinhado às idéias fascistas em vigor na Europa. A Constituição de 1937 extinguiu o Parlamento, as assembleias estaduais e as câmaras municipais; fortalecia um Estado centralizado na figura do Presidente da República, que passava a governar via decreto-lei. O espaço de participação do povo, que já era reduzido à simples escolha de seus representantes, ficou ainda menor: ser cidadão, então, limitava-se à escolha dos cargos do executivo, que ainda assim, eram passíveis de aprovação por parte do presidente da

República, o qual podia substituí-los se conveniente fosse. Os movimentos populares – notadamente, a Aliança Nacional Libertadora, criada em 1935 com um programa democrático, nacionalista e reformista – foram duramente reprimidos e desorganizados, sendo incapazes de exercer pressão sobre o governo.

Em 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial, a queda dos regimes nazi-facistas na Europa enfraqueceram ideologicamente o Estado Novo e fortaleceram as forças que se opunham a ele, de forma que se tornou insustentável a manutenção daquele modelo. Falava-se, então, no Brasil, de redemocratização, mas nas eleições para presidente e para a nova Assembléia Constituinte, analfabetos, cabos e soldados continuaram sem poder votar. Quase a metade da população em idade de votar estava excluída do processo democrático brasileiro, posição esta que foi, logicamente, ratificada pela Constituição de 1946.

O maior golpe à participação política da população brasileira, no entanto, veio em 1964, com a implantação da Ditadura Militar no Brasil, que derrubou o governo do presidente João Goulart em um período no qual se prometiam reformas de base no país. Sob a justificativa de deter a ameaça comunista, que estava fora e dentro do Brasil, os militares lideraram o governo mais autoritário e anti-popular de nossa história, onde a força das Constituições era constantemente tolhida pelos famigerados Atos Institucionais.

Em 1967, o governo militar promulgou sua própria Constituição, a qual fortalecia o Poder Executivo central e reduzia a autonomia dos estados. O espaço de exercício da cidadania ficara ainda mais restrito: os governadores passaram a ser eleitos de forma indireta e muitos municípios passaram a ser considerados áreas de segurança, sendo seus prefeitos nomeados pelo Planalto. Os dois partidos criados a partir do AI-2, MDB e Arena, de forma nenhuma representavam todos os interesses populares, e os canais para expressão política e ideológica estavam abertos só para certas tendências da sociedade brasileira. Sobretudo os Direitos à Informação à Comunicação, peças basilares para uma democracia forte e para o exercício de um cidadania consciente, foram significativamente afetados pela censura oficial.

As décadas de 1970 e 1980, contudo, viram a sociedade brasileira se organizar de várias maneiras para resistir ao cerceamento de seus direitos – as associações de bairros, reivindicando direito à infra-estrutura básica (água, luz, etc) ou realizando por si mesmas, em mutirões, o que lhe era negado pelo o Estado; o movimento estudantil encabeçado pela União Nacional dos Estudantes; setores da Igreja Católica, sobretudo, as Comunidades Eclesiais de

Base, que não dissociavam a doutrina cristã da realidade política brasileira; os movimentos de artistas contrários à ditadura, tais como a Tropicália; o movimento sindical operário e os movimentos dos trabalhadores rurais; enfim, uma miríade de organizações populares que contestavam o regime militar e a falta de democracia no país.

Em 25 de janeiro de 1984, na Praça da Sé, em São Paulo, algumas dessas organizações lançam o movimento “Diretas – já”, com um reivindicação elementar, e que por isso mesmo afetava as fundações anti-democráticas do Regime Militar: eleições diretas para Presidente da República, o que exigia, entre outras coisas, a modificação da Constituição autoritária então vigente no Brasil. Em 10 de abril de 1984, o movimento “Diretas – já” reúne cerca de 500 mil pessoas em torno da Igreja da Candelária, no Rio de Janeiro. Seis dias depois, um número ainda maior de pessoas se reúne no Vale do Anhangabaú, no centro de São Paulo, com a mesma reivindicação. A força desse movimento é muito expressiva no que se refere à construção da democracia, pois em verdade, significou a exigência da população em ser reconhecida no seu papel de povo. O regime militar encontrara, então, seu ocaso pelas mãos do povo.

O fim da Ditadura Militar trouxe um período de intensa discussão política no país, marcada pelo trauma do autoritarismo e pelo desejo de se construir uma nova democracia. Grupos políticos de direita e esquerda ainda tinham muito viva a memória do passado ditatorial recente, no qual foram excluídos do poder, de forma que ambos estavam desejosos por estabelecer o maior número de garantias legais possíveis para a proteção de direitos, em especial, dos direitos políticos. A esses fatores, somava-se o amadurecimento dos movimentos populares no Brasil, principalmente os movimentos dos trabalhadores rurais e dos grupos de defesa dos Direitos Humanos, forjados no calor da luta contra o regime militar.

Este contexto pós-ditadura militar abriu espaço, no Brasil, para um debate rico e plural, do qual se originou a Constituição Federal de 1988, reconhecidamente, a constituição mais democrática já promulgada no país, tanto pelo seu conteúdo quanto por seu processo de elaboração.

Do ponto de vista da cidadania, pelo menos daquele que se tinha então, a Constituição de 88 também foi a mais ousada: além de estabelecer o voto secreto e universal para todos aqueles com mais de 18 anos, incluindo os analfabetos, e garantindo, inclusive, uma faculdade para adolescentes maiores de 16 anos votarem; a Constituição de 88 declara ainda, logo

em seu art.1º, que “todo o poder emana do povo, que o exerce através de seus representantes, ou **diretamente, na forma da lei**” (grifo nosso), sendo este um dos Princípios Fundamentais do Estado brasileiro. Abria-se então, no Brasil, precedente para o exercício da Democracia Participativa, na qual o povo não mais se limita a eleger representantes para exercer o poder. Sendo assim, a Constituição de 1988 não só reconheceu outros sujeitos como cidadãos, como também ampliou, sobremaneira, o espaço para o exercício da cidadania.

Vê-se, assim, que a história da Democracia brasileira, a exemplo do que ocorre com outros processos no mundo, não é linear e progressiva, experimentando avanços e retrocessos ao longo do tempo. Claro está, portanto, que Democracia não é um conceito pronto e acabado, mas um sistema político em construção, que ao longo do tempo, foi reconhecendo o direito de outros sujeitos à exercer a cidadania além daqueles a quem, inicialmente, se considerava cidadãos. O próprio processo de aperfeiçoamento da Democracia passa pela ampliação da cidadania, tanto em relação aos espaços em que o cidadão pode exercer seu poder de decisão política diretamente – no caso dos instrumentos de Democracia Participativa, por exemplo – como no que diz respeito ao número de pessoas a quem se atribui esse poder. Esta é, também, a opinião de Norberto Bobbio (2000), ao afirmar que a democracia pode ser entendida “como o conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. O mestre italiano prossegue sua lição lembrando que um regime será tanto mais democrático quanto maior for o número de indivíduos do grupo a participar da tomada de decisões que vinculam todo o coletivo. Afirma também que é essencial, para que este processo seja efetivamente democrático que todos os membros a quem se atribui a prerrogativa de decidir por toda a população (e a todos os cidadãos responsáveis por escolher estes indivíduos) sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condições de escolher entre uma e outra. Para Bobbio, tais condições são, basicamente, os direitos de liberdade (de opinião, expressão escolha, etc), ao que acrescentaríamos o direito à informação.

Sendo assim, não seria absurdo, em tempos modernos, admitir-se o alargamento da Democracia, através da inclusão de novos sujeitos no processo democrático, atribuindo-lhes legitimidade para participar das decisões políticas do Estado. Mesmo Bobbio(2000), contudo, considera a **Democracia plena** – aqui entendida como um regime de governo onde todas as pessoas realmente participem da tomada de decisões coletiva – como um regime impossível, um ideal utópico que funcionaria como parâmetro para a maior democratização possível dos

governos. Segundo ele, “é impossível dizer “todos” porque mesmo no **mais perfeito** regime democrático **não votam** os indivíduos **que ainda não atingiram uma certa idade.**” (grifo nosso). (Bobbio, 2000)

O fato do eminente jurista italiano ter escolhido o fator idade para ilustrar a impossibilidade de se ter uma democracia plena é sintomático. Em todo o mundo, não há um só regime democrático que garanta plena e efetivamente a cidadania da criança e do adolescente. Isso se dá até mesmo em Estados que, penalmente, tratam crianças como adultos, considerando-as “não cidadãos”, “cidadãos incompletos” ou “cidadãos em potencial”. De qualquer forma, a perspectiva de cidadania da criança e do adolescente só se concretiza, nas democracias modernas, quando de sua entrada na vida adulta, sendo negado a elas o direito de participação política até então.

A justificativa para a não concretização da cidadania da criança e do adolescente, em geral, sustenta-se na idéia da **menoridade**. Na esfera da participação política, como em quase todas as outras esferas da vida social moderna, a criança e o adolescente são tidos como inferiores em relação aos adultos. O próprio conceito de menor só existe em relação a um maior, e crianças e adolescentes assim, seriam menos capazes que os adultos para exercer os mesmos direitos. A raiz desta cidadania negada, portanto, funda-se também nas representações sociais que tomam a criança e o adolescente como objetos – de proteção, controle e disciplinamento, ou repressão - retratadas no capítulo anterior, além de encontrar fundamentos nas próprias representações sociais que construímos acerca da Democracia, da Cidadania, de nossa própria vida em sociedade.

Conforme o exposto no primeiro capítulo, a percepção excludente da criança como menor, e portanto, inferior ao adulto, é arcaica e segregacionista, e sobretudo, ofende à própria humanidade das crianças e dos adolescentes. Crianças e adolescentes são diferentes, mas não inferiores aos adultos, e como tal, no lugar de serem simplesmente ignoradas merecem ser tratadas de forma diferente, na medida de suas diferenças, que se exprime na sua característica de serem seres humanos em peculiar condição de desenvolvimento.

Esta é a idéia que fundamenta a percepção de criança e adolescente como sujeitos de direitos. Segundo esta percepção, crianças e adolescentes possuem todos os direitos atribuídos a todo e qualquer ser humano, mais aqueles direitos especiais e complementares, adequados à sua fase de vida. O direito à cidadania é um direito de todo ser humano, e a criança e o adolescente

deveriam, portanto, ser reconhecidos como seus titulares também. Neste sentido, a única interpretação para a cidadania da criança e do adolescente que se adequaria à percepção deles enquanto sujeitos de direitos é aquela que leva em consideração sua condição peculiar de desenvolvimento, ou seja, a que não considera a criança e o adolescente como os “*cidadãos de amanhã*”, mas como os cidadãos de hoje, dando-lhes o apoio necessário para o exercício desta cidadania.

Considerar a criança e o adolescente como cidadãos de hoje é reconhecer sua capacidade de intervir politicamente nos processos democráticos institucionais e não-institucionais, exercendo seu direito de escolha sobre aquilo que acham melhor para o futuro de sua família, seu bairro, cidade, estado ou país. Obviamente, esta intervenção ficará prejudicada se o modelo de Democracia adotado for um modelo meramente representativo pensado para adultos. Inserir crianças e adolescentes em um processo de escolha de representantes onde a linguagem das propagandas eleitorais, os formatos dos debates, e a metodologia de escolha é deficitário até para garantir o voto consciente dos adultos a quem este processo se destina, seria uma atitude irresponsável, cujo resultado, potencialmente, seria apenas fornecer mais massa de manobra para a politicagem imoral, infelizmente arraigada nas instituições formais do Estado brasileiro. A própria lei brasileira, no entanto, prevê processos de democracia participativa, pelos quais o povo toma suas decisões mais diretamente, sem precisar da intermediação de seus representantes, tais como os referendos e plebiscitos, a elaboração dos orçamentos participativos, etc, que podem ser construídos de forma a permitir a participação cidadã saudável e autônoma da infância e da adolescência.

Pensar a cidadania da criança e do adolescente, portanto, envolve pensar todo um novo método de participação política, adequado à sua linguagem, ritmo e forma de expressão, sobretudo nos processos participativos, em que o povo exerce diretamente o poder. Para tanto, este novo método, além de abrir espaço para a participação política dos menores de 18 anos, teria também que preocupar-se em oferecer mecanismos através dos quais crianças e adolescentes pudessem entender o processo em que estão se inserindo, fazer uma leitura crítica da realidade em questão, e por fim, tomar uma decisão própria acerca do assunto discutido.

Conforme preceitua o Estatuto da Criança e do Adolescente, é da família, da sociedade e do Estado o dever de garantir, com absoluta prioridade, os direitos da infância e da adolescência. Com o direito à participação política não deve ser diferente. As condições

necessárias para que a cidadania da criança e do adolescente seja exercida com consciência e livre de manipulação devem, portanto, ser propiciadas por estes três atores, nos seus respectivos âmbitos de atuação.

A família, por exemplo, deve trabalhar as noções de Democracia e Cidadania ainda dentro de casa, chamando a criança e o adolescente para participar das decisões domésticas cotidianas, como a elaboração da lista de supermercado ou a discussão do orçamento doméstico. O Estado, por sua vez, deve oferecer os espaços para que a intervenção política da criança e do adolescente ocorra, ou seja, uma vez que é o Estado o destinatário primeiro destas intervenções (sendo a sociedade o destinatário final), ele deve se mostrar aberto a receber e acatar as propostas debatidas por crianças e adolescentes, além de elaborar processos adequados nos quais estas propostas possam ser criadas sem a interferência prejudicial dos adultos. A sociedade, por fim, cumpre seu papel, tanto por meio da fiscalização do Estado quanto por meio de processos pedagógicos que capacitem crianças e adolescentes a exercer autonomamente seu direito de participação política, ou ainda, funcionando como espaço de articulação para que os adolescentes se organizem e exerçam seus direitos.

O que se exige, portanto, dos adultos que compõe a família, a sociedade e o Estado não é apenas que estes se omitam de tomar as decisões pelas crianças e adolescentes nos processos democráticos, toldando-lhes assim sua autonomia e desrespeitando sua condição de cidadãos, mas também que eles ajam no sentido de inserir as crianças e adolescentes nestes processos, orientando-as para que exerçam sua participação conscientemente. Deixar de cumprir com qualquer uma destas duas exigências implica em desrespeitar a condição de ser humano em condição peculiar de desenvolvimento das crianças e adolescentes.

Este duplo desafio de proteger e, concomitantemente, garantir a autonomia das crianças e adolescentes não é fácil, nem estranho às organizações governamentais e não-governamentais que trabalham com a infância e a adolescência na perspectiva de sua condição de sujeitos de direitos. É que a percepção de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos ainda é muito nova, e as relações de poder historicamente construídas entre adultos e não-adultos no curso da humanidade são de uma relação desigual, onde os processos decisórios sempre couberam unicamente aos mais velhos. Por este motivo, mesmo naqueles casos em que, consciente e intencionalmente o adulto se dispõe a garantir os direitos das crianças e

adolescentes, inconscientemente ele tende a suprimir a participação daqueles a quem quer proteger, que têm também um papel na garantia destes mesmos direitos.

A problemática, portanto, no que concerne à atuação conjunta de adultos e crianças em qualquer processo que se pretenda democrático – e portanto, que respeite a condição de sujeito dos não-adultos – reside na definição dos papéis de cada um desses sujeitos, e no respeito aos limites que esses papéis impõe. É um desafio relativamente novo que se impõe a nossa sociedade, e ainda precisa ser reconhecido e superado, ainda que esta superação já tenha se iniciado, principalmente por meio da ação dos movimentos sociais em defesa dos direitos da infância.

Existe ainda um outro obstáculo a ser superado quando da participação conjunta de crianças, adolescentes e adultos em processos decisórios – o da linguagem. Por se encontrarem em fases diferentes do desenvolvimento humano, tanto a forma de expressar suas idéias quanto a forma de interpretar as idéias dos outros difere da criança para o adolescente e deste para o adulto. Somam-se a isso outros fatores como a capacidade de concentração, o ritmo de discussão e a tolerância temporal para o debate, todos muito distintos nas três faixas etárias em questão. Garantir a participação política de crianças e adolescentes, portanto, não seria apenas introduzi-las nos espaços nos quais os adultos participam, mas criar novos espaços, com linguagem adequada e metodologia própria, para que crianças e adolescentes se sintam à vontade para expressar suas opiniões.

Sendo assim, é curioso perceber que, em muitos casos, quando se fala na impossibilidade de crianças e adolescentes exercerem sua cidadania tal qual os adultos a exercem, o paradigma posto é o da participação política adulta, como revelam muitas experiências deste tipo no Brasil, e em especial, em Fortaleza, como será visto adiante. Em outras palavras, a não participação política da infância e da adolescência é justificada pela sua incapacidade de participar dos processos pensados para os adultos. A curiosidade reside no fato de que, em geral, a insuficiência é associada à capacidade da criança e do adolescente, e não ao método utilizado, que, no tocante aos menores de 18 anos, não comunica, não compreende, sequer é capaz de despertar o interesse pela participação política, o que, potencialmente, terá um reflexo bastante negativo na vida adulta destas pessoas.

Nesse sentido, é importante que se destaque o valioso papel pedagógico que o exercício da cidadania, ainda nos períodos da infância e da adolescência, tem. Tal papel

pedagógico não é estranho aos demais direitos da criança, uma vez que estes encontram-se em uma condição peculiar de desenvolvimento no qual o aprendizado, naturalmente, permeia todos os âmbitos de sua vida. Cite-se como exemplo o direito ao trabalho, que para crianças e adolescentes se traduz no direito de capacitação para o trabalho, sendo que, em relação aos primeiros, esta capacitação se dá no nível da educação escolar, e para os últimos, no trabalho aprendiz, acima dos 14 anos, segundo a lei brasileira.

Vivenciando o exercício da cidadania como uma realidade concreta em seu presente, e não como uma possibilidade remota de seu futuro enquanto adulto, a criança e o adolescente têm muito mais possibilidades de se tornarem cidadãos críticos, principalmente porque tal exercício não está dissociado da orientação dos adultos, que pode ser feita, inclusive, mediante cursos de capacitação sobre participação política. Tal orientação, além de facilitar o processo de aprendizagem, minimiza os riscos que uma participação despreparada e inconsciente poderiam ter.

Conforme o exposto, existe embasamento teórico que justifique a participação de crianças e adolescentes em processos de decisão política, fundamentado na Teoria da Proteção Integral e na sua condição peculiar de ser humano em desenvolvimento, por meio do exercício assistido de sua cidadania. Resta perceber o quão compatível com este embasamento teórico é o ordenamento jurídico brasileiro.

4 PERCEPÇÃO LEGAL DA CIDADANIA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL – LIMITES E POSSIBILIDADES

O conflito, no Brasil, entre as representações sociais que retratam a criança como objeto, e a representação social que a toma como sujeito de direitos, a que se fez referência no primeiro capítulo, também se manifesta no plano da produção legislativa. Como consequência disso, o ordenamento jurídico brasileiro, ao tratar dos direitos da criança e do adolescente, e em especial, do direito de participação política, é repleto de disposições contraditórias. Enquanto determinadas normas defendem a efetiva cidadania da criança e do adolescente, outras, de forma direta ou indireta, negam tal cidadania, simplesmente desconsiderando a capacidade de intervenção política da infância e da adolescência.

A princípio, é de se supor que a legislação brasileira admita a cidadania da criança e do adolescente, a começar por sua norma mais importante, a Constituição Federal de 1988. A referida Carta Magna trata da cidadania, de forma geral, logo em seu artigo 1º, elencando-a como um dos fundamentos do Estado democrático de direito que ela rege. Logo em seguida, no parágrafo único do mesmo artigo, a Constituição explicita o povo como elemento legitimador do Estado brasileiro.

Mais adiante, no *caput* do artigo 5º, que abre o Título da Constituição que se refere aos direitos e garantias fundamentais, a carta constitucional enuncia o Princípio da Igualdade, segundo o qual:

Art.5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade privada, nos termos seguintes:...

É bem sabido que a interpretação mais atual do Princípio da Igualdade é aquele que o toma como fator de isonomia entre os sujeitos, ou seja, que considera os indivíduos na medida de suas diferenças e a eles oferece tratamento diferenciado, buscando igualá-los perante a lei. Já aí, portanto, temos um argumento legal que garante o direito à cidadania da criança e do adolescente. Se todos são iguais perante a lei, todos têm de ter o seu direito à participação política respeitado e efetivado, na medida de suas diferenças, e a medida da diferença da criança e do adolescente, conforme o que foi exposto nos capítulos anteriores, é a sua condição peculiar de

desenvolvimento. Sendo assim, no que se refere ao exercício da cidadania, igualar crianças e adolescentes aos adultos, perante a lei, seria dar-lhes condições para superar a fragilidade em que sua condição peculiar lhes coloca, para assim poder participar politicamente das decisões do Estado.

No mesmo sentido, podemos analisar a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, de 1989, do qual o Brasil é signatário, e portanto, deve obediência ao que nela está disposto. Como outros documentos das Nações Unidas, a Convenção de 1989 não faz distinção entre criança e adolescente, considerando como criança todo ser humano menor de 18 anos, conforme dispõe seu Artigo 1º. Ao contrário da Declaração dos Direitos da Criança de 1959, que a antecedeu, a Convenção não possui caráter meramente sugestivo e principiológico, contendo disposições vinculantes que os Estados signatários se obrigam a cumprir, com o fito de proteger os direitos da infância. Entre estas disposições, encontra-se aquela enunciada no Artigo 12 da Convenção:

Artigo 12.1. Os Estados-partes assegurarão à criança, que for capaz de formar seus próprios pontos de vista, o direito de exprimir suas opiniões livremente sobre **todas as matérias atinentes à criança**, levando-se devidamente em conta essa opiniões em função da idade e maturidade da criança.” (Grifo nosso).

Conforme se vê, o Artigo 12 da Convenção confere significativa importância à opinião da criança e do adolescente, sobre **todas as matérias que lhe são atinentes**. A ação do Estado, responsável por promover as políticas públicas garantidoras de seus direitos, é, obviamente, matéria atinente aos interesses da criança. Em sendo assim, efetivar o citado artigo da Convenção de 1989 seria garantir, entre outras medidas, o pleno exercício da cidadania da criança e do adolescente, sempre em observância à sua condição peculiar de desenvolvimento.

É neste sentido que devem ser interpretadas as duas ressalvas contidas no Artigo 12 da Convenção, a primeira na parte inicial do artigo, expressa na sentença “...*que for capaz de formar seus próprios pontos de vista...*”, e a segunda, na parte final, que diz “...*levando-se devidamente em conta essa opiniões em função da idade e maturidade da criança*”. A Convenção não ignora que a participação de crianças e adolescentes envolve sua comunicação com adultos, a quem, em nossa sociedade, cumpre o papel de reger o Estado, e por isso salienta que a condição peculiar de desenvolvimento deve ser sempre lembrada quando da oitiva das

crianças e adolescentes. Essas ressalvas, contudo, não devem ser tidas como uma autorização para o intérprete desconsiderar a opinião das crianças e dos adolescentes, e sim como um parâmetro interpretativo para que ele alcance o verdadeiro interesse delas.

Em consonância com a Constituição Federal de 1988 e com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 1989, está a Lei 8.069 de 1990, mais conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente. Tanto é que o Art.3º da referida lei, ao discorrer sobre os direitos inerentes à criança, incide em efeito semelhante ao produzido pelo Art.5º da Constituição Federal de 1988, *caput*, ao afirmar que:

Art.3º - A criança e o adolescente **gozam de todos os direitos fundamentais à pessoa humana**, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade. (grifo nosso)

Vê-se, portanto, que a pretensão do Art.3º do Estatuto foi, nada mais nada menos, que explicitar a equiparação de direitos entre crianças, adolescentes e adultos, reconhecendo a humanidade da infância e da adolescência. O argumento, portanto, é o mesmo do art.5º - crianças e adolescentes têm direito à cidadania porque, como os adultos, são seres humanos e sujeitos de direitos, necessitando apenas de assistência especial que lhes garanta o exercício deste direito.

Efeito semelhante possui o art.15 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que é ainda mais específico que o art. 3º.

Art. 15 – A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como **sujeitos de direitos civis, humanos e sociais** garantidos na Constituição e nas leis. (grifo nosso)

O art.15, como pode ser visto, afirma claramente a condição de ser humano das crianças e adolescentes além de salientar sua condição de desenvolvimento, da qual decorre a proteção especial que elas recebem. Como se isso não bastasse para que crianças e adolescentes titularizassem, na medida de seu desenvolvimento, os mesmos direitos que os adultos, o art.15 faz questão de salientar a sua condição de sujeito de direitos, mais explicitamente, direitos civis, humanos e sociais. Sendo a participação política um direito humano, e a sua expressão na forma

da cidadania um direito civil, claro está a possibilidade das crianças e adolescentes os exercerem plenamente.

É sempre bom alertar que, dizer que crianças e adolescentes titularizam direitos **na medida de seu desenvolvimento** não é sinônimo de negar-lhes direitos, como atualmente é feito por boa parte de nossa sociedade, aí incluídos administradores públicos, legisladores e juízes. Comumente, a capacidade diferenciada da criança e do adolescente de interpretar o mundo ao seu redor e expressar-se sobre ele é tida como incapacidade, e em nome dela, a infância e adolescência são simplesmente emudecidas. É importante perceber que respeitar o desenvolvimento da criança não é ignorá-la, mas saber dialogar com ela, fazendo-se compreender, e sobretudo, esforçando-se para compreendê-la, sejam nas relações domésticas, comunitárias, sociais ou com o Estado.

No que concerne à participação política, o artigo 16 do Estatuto, que discorre sobre os diversos aspectos do Direito à Liberdade, é ainda mais específico no que concerne à cidadania da infância, sendo, talvez, o que mais claramente a coloca como cidadania plena, e não como possibilidade de cidadania.

Art.16 – “O direito à liberdade compreende:

I - ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais;

II - opinião e expressão;

III - crença e culto religioso;

IV - brincar, praticar esportes e divertir-se; V - participar da vida familiar e comunitária, sem discriminação;

VI – **participar da vida política**, na forma da lei.

VII - buscar refúgio, auxílio e orientação. (grifo nosso)

O inciso VI do referido artigo não deixaria dúvidas acerca da participação política da criança e do adolescente não fosse a expressão final “na forma da lei”. Com a adição desta expressão, o legislador do Estatuto remeteu a outro o papel de regulamentar a forma na qual a participação política da criança e do adolescente deve se dar, quando ele próprio, reconhecidamente mais sensível à causa da infância, poderia tê-lo feito. Em virtude disso, e do já citado conflito entre a representação social que define a criança como sujeito de direito e as que a encaram como objeto, com o infeliz predomínio destas fora dos movimentos sociais pela infância, lei alguma veio a definir em que termos, especificamente, deve se dar a participação da criança e do adolescente na vida política.

Ainda assim, é inegável o fato de que o Estatuto reconhece a existência do direito à participação política da criança e do adolescente, que não deveria ser mais questionado e muito menos negado, e sim, implementado. Sobretudo, o artigo 16, inciso VI do ECA deve ser observado quando da elaboração dos regimentos dos processos consultivos e participativos municipais, estaduais e federais, tais como os referendos, os conselhos de direitos e a elaboração dos orçamentos participativos, tendo como norte os princípios constitucionais e aqueles estabelecidos no ECA.

Conforme o exposto, é inegável afirmar que há possibilidade jurídica para a efetiva participação da criança e do adolescente nos processos políticos decisórios do Estado, não só protegida principiologicamente, mas também expressamente positivada na letra da lei. Contudo, o ranço menorista que ainda impregna a sociedade brasileira também afeta o ordenamento jurídico brasileiro, fazendo com que não só leis anteriores ao ECA desrespeitem o direito à cidadania da infância, como mesmo leis posteriores, produzidas por um legislativo não sensibilizado para a temática dos direitos da infância que não vêm ainda, na criança e no adolescente, sujeitos de direito.

Em face a essa realidade, não é difícil encontrar dispositivos legais, nas diversas esferas federativas brasileiras, que contrariam todo o resto da legislação que defende a cidadania da infância, o que se dá, muitas vezes, de forma indireta. Isso significa que o legislador não nega expressamente o direito de participação política da criança, mas ao regulamentar os direitos e deveres do cidadão, termina por excluir aqueles que não atingiram 18 anos de idade ainda, por vezes admitindo, com ressalvas, os maiores de 16 anos. Em outras palavras, se, no plano geral das previsões abstratas, o ordenamento jurídico brasileiro admite a cidadania da criança e do adolescente, no plano específico da concreção aplicável, contraditoriamente, ele a nega.

Tome-se por exemplo desta contradição a própria Constituição Federal de 1988 em que existe fundamento para defender a cidadania da criança e do adolescente, mais especificamente, o seu art.14, no qual estabelece as regras para o sufrágio “universal” que elege os representantes do povo na administração do Estado brasileiro.

Art. 14. A soberania popular ser á exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
I - plebiscito;
II - referendo;
III - iniciativa popular.

- § 1º - O alistamento eleitoral e o voto são:
- I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;
 - II - facultativos para:
 - a) os analfabetos;
 - b) os maiores de setenta anos;
 - b) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente considera como criança todo ser humano menor de 12 anos de idade, e como adolescente, todo ser humano que possuir entre 12 e 18 anos de idade. Segundo o citado dispositivo da Constituição brasileira, portanto, apenas nos dois últimos anos de sua adolescência, o adolescente pode exercer sua cidadania. O sufrágio universal brasileiro, portanto, é bastante relativo.

Sabidamente, na Democracia Representativa em que vivemos, o voto nos representantes é, ainda, o mais reconhecido dos direitos do cidadão, uma vez que ainda se luta, no Brasil, pela consolidação da chamada Democracia Participativa. Sendo o voto o maior exemplo de exercício cidadania é bastante sintomático o fato de crianças e adolescentes não possuírem direito de exercê-lo, principalmente se lembrarmos que, por muito tempo, o voto foi a única forma de expressão do cidadão. Analisando-se este único artigo, apartado de todo o resto da Constituição Federal, a única conclusão lógica que poderia ser extraída da relação “todo cidadão vota” e “criança e adolescente não votam” seria “criança e adolescente não são cidadãos”.

Contudo, como já foi citado neste trabalho, o processo eleitoral brasileiro é pensado por adultos e para adultos, e a menos que ele fosse repensado, inserir crianças e adolescentes na dinâmica eleitoral, com todos os vícios que a política institucional brasileira possui, seria ato de imensa irresponsabilidade que nada mais faria senão acrescentar mais massa de manobra para as duvidosas práticas eleitorais freqüentes no Brasil. Com isso não se quer afirmar que crianças e adolescentes, na medida de seu desenvolvimento, não possam escolher seus representantes, e sim que o processo eleitoral brasileiro não serve para ninguém – ou melhor, serve para muito poucos – crianças ou adultos.

O grande problema decorrente do Art.14 da Constituição Federal de 1988 decorre da associação que se construiu, nos regimes de Democracia Representativa, entre voto e cidadania, associação esta reforçada pelo citado dispositivo constitucional. Com isso, todas as outras ações da esfera da cidadania ficam vetadas àqueles que não podem votar. Tanto é que, o documento que identifica o cidadão, segundo a legislação brasileira, é o Título de Eleitor, e não o seu Registro

Geral ou mesmo a Certidão de Nascimento. Se não vejamos. A **Ação Popular** é remédio constitucional previsto para ser usado na proteção do patrimônio público, da moralidade administrativa e dos bens difusos da população, como o ambiente e o patrimônio histórico, previsto na Constituição Federal de 1988 em seu art.5º, inciso LXXIII.

Art.5º, LXXIII – **qualquer cidadão** é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (grifo nosso)

Observe-se que a Constituição considera que **qualquer cidadão** pode propor a ação popular. A ação popular é regulamentada pela lei 4.717 de 1965, que mesmo sendo anterior a Constituição Federal, foi considerada recepcionada por esta, sendo aplicada até hoje no Brasil. Em seu art.1º, §3º, a referida lei define a forma de comprovação da cidadania:

Art.1º, §3º - A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

A inferência é a mesma: qualquer cidadão pode propor ação popular, criança e adolescente não podem propor ação popular (porque não têm título de eleitor), logo, criança e adolescente não são cidadãos. Fica claro, portanto, a confusão que a lei continua fazendo entre voto e cidadania, e ainda, o não reconhecimento do direito de participação política da criança e do adolescente no Brasil.

Mesmo nas experiências mais avançadas no que concerne à ampliação da Democracia, dificuldades metodológicas e organizacionais ainda se impõe como obstáculo para o reconhecimento da cidadania da criança e do adolescente. Em Fortaleza, por exemplo, no primeiro semestre de 2007 foi reformulado, pela lei municipal nº 9204, de 19 de abril de 2007, o Conselho Municipal da Juventude, criado em 2000. Este Conselho tem por objetivo funcionar como um fórum de discussão para a juventude fortalezense se articular e pensar políticas públicas para a própria realidade, tanto que, em sua composição, vinte conselheiros (2/3 do total) têm que ser jovens. Ou seja, o Conselho Municipal da Juventude visa a ser um espaço, de certa forma, mais participativo, para que a população de Fortaleza possa interferir mais diretamente nas

decisões administrativas da cidade, ainda que esta forma de participação passe por um filtro representativo – a eleição dos conselheiros.

Apesar de ser uma atitude positiva, a reformulação do Conselho foi tímida ao definir juventude, palavra ampla e de definição tão difícil quanto “povo”. Para o Conselho Municipal de Juventude de Fortaleza, jovem é quem possui entre 16 e 29 anos de idade. A definição da idade mínima para integrar o Conselho, sem dúvida, teve influência da idade mínima constitucionalmente estabelecida para votar. Apesar de sabidamente “juventude” ser um conceito mais amplo que “criança e adolescente”, não se pode deixar de perceber que a Prefeitura de Fortaleza perdeu uma grande oportunidade de, pioneiramente, incluir a infância e a adolescência nos processos de participação política do município, levando-se em consideração, inclusive, a experiência que a cidade já acumulou em outros processos participativos, tais como o Orçamento Criança e o Plano Diretor Participativo, que serão abordados em capítulo posterior.

Neste capítulo, não se pretendeu, de forma alguma, esgotar a análise da legislação brasileira naquilo que diz respeito a cidadania da criança e do adolescente, mas apenas exibir, por amostragem, a forma como nosso ordenamento jurídico tem tratado a questão. Conforme o demonstrado, a legislação brasileira acerca da cidadania da criança e do adolescente é confusa e contraditória, ora se colocando a favor desta cidadania, ora negando-a. Entretanto, diante do conflito entre as leis, é importante observar, primeiro, que os Princípios Constitucionais da democracia e da cidadania devem prevalecer sobre todo o ordenamento jurídico, e depois, que a lei específica, no caso, o Estatuto da Criança e do Adolescente, deve ter prevalência sobre as demais leis.

Ademais, a desconsideração da cidadania efetiva da criança e do adolescente, no Brasil, é feita de forma indireta, no mais das vezes, fruto de uma construção histórica excludente e opressora no tocante à criança e ao adolescente, e da não absorção, por parte dos legisladores, da concepção de infância trazida explicitamente pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Por fim, a evolução doutrinária, tanto no que diz respeito ao aperfeiçoamento da Democracia, conforme Bobbio (2000) o concebeu, quanto ao reconhecimento dos direitos da infância e da adolescência, apontam no sentido de se admitir cada vez mais a participação política da criança e do adolescente, por meio da plena efetivação de sua cidadania.

Em face ao exposto, é razoável afirmar que a intenção maior do ordenamento jurídico brasileiro, destarte as contradições que apresenta, é a de reconhecer crianças e adolescentes como cidadãos de hoje, e não como os cidadãos do futuro, como já se pensou um dia. Esta deve ser a interpretação dada pelos aplicadores do Direito, sejam eles profissionais ou não, e esta deveria ser a intenção dos legisladores brasileiros, quer estejam tratando dos direitos da criança e do adolescente ou não.

Isto posto, é possível verificar que, tanto doutrinariamente quanto legalmente, é admissível o exercício da cidadania por parte da infância e adolescência, não sendo necessárias mais grandes mudanças neste sentido para que crianças e adolescentes sejam, efetivamente, cidadãos. Tanto é que já existem, no Brasil, algumas experiências internacionalmente reconhecidas sobre participação política de crianças e adolescentes. Tais experiências revelam obstáculos e limites que só a realidade pode revelar, e que não cabem à lei ou à doutrina resolver. Sendo assim, é da maior relevância a análise fática do exercício efetivo da cidadania da criança e do adolescente para perceber a verdadeira possibilidade de sua implementação, sob o risco de toda a produção doutrinária e legislativa a este respeito que intente em garantir tal cidadania virar letra morta.

É com este intuito que, no capítulo seguinte, analisar-se-á algumas das experiências de participação política de crianças e adolescentes, ocorridas na cidade de Fortaleza a partir do ano de 2003, enfocadas, principalmente através da história da **Rede OPA**, uma articulação de adolescentes de Fortaleza que luta pelos direitos da infância em sua cidade.

5 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM FORTALEZA – CONSTRUÍDO UMA NOVA REALIDADE

A Rede Orçamento e Participação Ativa (Rede OPA) é um grupo organizado de adolescentes provenientes de diversos bairros de Fortaleza, tais como Pirambu, Jangurussu, Antônio Bezerra, Granja Portugal, Barra do Ceará, entre outros, que se reúne quinzenalmente para discutir os direitos da criança e do adolescente e a realidade de sua cidade, bem como para traçar estratégias de intervenção na sociedade fortalezense. Além de acompanhar o orçamento público municipal, a Rede OPA desenvolve atividade de mobilização e articulação, principalmente por meio da arte, para dialogar com a população de Fortaleza, divulgando seus ideais e buscando construir uma nova realidade para a cidade.

A história da Rede OPA começa com um projeto do **Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA-Ceará)**, uma organização não-governamental sem fins lucrativos que, desde 1994, atua na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, especialmente quando estes direitos são violados pela ação ou omissão do Estado. O projeto do qual surgiu a Rede OPA começou a ser desenvolvido em 2002, e chamava-se *“Criança e Adolescente em ação, orçamento com participação”*, desenvolvido em parceria com outras duas ONGs, a Diaconia e a Sociedade da Redenção. O objetivo deste projeto era capacitar adolescentes no tema do orçamento público, tratando também de temas transversais importantes, como a história de Fortaleza, Sociedade e Estado e direitos fundamentais; para que assim eles estivessem aptos a intervir, no final do processo, na elaboração do orçamento público municipal. Participaram 50 adolescentes de três bairros diferentes – Pirambu, Granja Portugal e Planalto Pici.

A Fortaleza de então vivia o segundo mandato do prefeito Juracy Magalhães, e a elaboração do orçamento público municipal ainda se dava de maneira tradicional, sendo restrita ao prefeito, seus secretários e aos vereadores. Na última fase do processo, após uma primeira fase de diagnóstico da cidade, e uma segunda de formação sobre orçamento, que contou, inclusive, com uma visita à Câmara Municipal, os adolescentes fizeram parte de uma mobilização, junto a outros movimentos pelos direitos da criança, para propor emendas para o orçamento municipal de 2004, e após um amplo processo de discussão nos bairros da cidade, foram elaboradas 33 propostas a serem apresentadas ao legislativo municipal. Sobre a apresentação destas emendas, relata Vanessa Kelly, uma das participantes do projeto, que à época contava com 14 anos:

Fomos muito bem recebidos na primeira vez que fomos à Câmara Municipal, com direito a sentar na cadeira dos vereadores. No dia da votação da proposta de orçamento, não deixaram a gente entrar. Foi irado. Teve até briga. Os vereadores não votavam no microfone e por isso começamos a protestar, colocamos cartazes exigindo os nossos direitos. (In “Criança e Adolescente em ação, Orçamento com Participação, 2005.)

Os 50 adolescentes do projeto desenvolvido pelo CEDECA – Ceará, ao reivindicar emendas ao orçamento municipal de 2004, estavam, na verdade, exercendo seu direito de participação política, ainda que de maneira não institucional e não desejada pelos parlamentares de Fortaleza. O projeto “Criança e adolescente em ação, orçamento com participação” foi realizado novamente no ano de 2004, com 40 novos adolescentes, e contando com o auxílio de 10 adolescentes que participaram em 2003. Em 2004, o processo deu-se de forma semelhante, e os adolescentes apresentaram, para o orçamento municipal, 15 emendas, das quais 09 foram aprovadas.

No ano de 2005 opera-se uma importante mudança na conjuntura política de Fortaleza. Luiziane Lins, filiada ao Partido dos Trabalhadores, derrota o partido de situação após uma conturbada campanha que, apesar de não contar com o apoio da direção nacional do partido, foi amplamente apoiado pela população menos favorecida de Fortaleza, bem como pelos movimentos populares atuantes na cidade. Entre as propostas da nova gestão figurava a implantação do **Orçamento Participativo** em Fortaleza, no qual a população seria convocada à participar da elaboração do orçamento público municipal.

Diante desta nova conjuntura, um grupo de adolescentes que havia participado dos dois anos do projeto “Criança e adolescente em ação, orçamento com participação” reuniu-se com o CEDECA-Ceará para discutir que rumo eles iriam tomar. Sua luta anterior, a de participar da elaboração do orçamento público de Fortaleza, parecia estar superada, uma vez que a prefeitura municipal se mostrava disposta a debater, com todo o povo, suas leis orçamentárias. O desafio que se colocava para os adolescentes, portanto, era outro.

Com a promoção de um processo participativo de elaboração do orçamento público pelo Poder Público municipal, os adolescentes resolveram se articular em grupo que pudesse intervir organizadamente tanto na construção da metodologia do Orçamento Participativo quanto na proposição de programas para ele. Nascia assim, em 2005, a Rede OPA. Nesta nova configuração, a parceria dos adolescentes com o CEDECA – Ceará continuou, mas em um nível

diferente. Ao Centro de Defesa caberia apoiar financeiramente a Rede e cuidar dos programas de formação, ao passo que ficaria a cargo dos adolescentes decidir a pauta política e as atividades desenvolvidas pelo coletivo.

A primeira experiência de elaboração orçamentária participativa em Fortaleza foi, anunciadamente, um projeto piloto. Para realizá-la, a prefeitura de Fortaleza organizou dois tipos de plenárias – preparatórias e deliberativas - que ocorreriam em dois âmbitos diferentes, o primeiro nas seis regionais nas quais o município está administrativamente dividido, e o segundo, por segmento. Os segmentos eram grupos focais agrupados segundo determinadas características. Assim, havia o segmento de mulheres, o segmento de homossexuais, o segmento de idosos, de negros e de juventude. Para a surpresa da Rede OPA, não havia um segmento específico para crianças nem para adolescentes . Mesmo em um processo em que o espaço de participação democrática era ampliado, a cidadania da criança e do adolescente era, novamente, desrespeitada, e sua capacidade de intervenção política menosprezada. Graças, contudo, à pressão exercida pela Rede OPA, ocorreram plenárias exclusivas para crianças e adolescentes, ainda no primeiro ano do OP, tanto para discutir o Plano Plurianual, que definiu as prioridades da gestão para quatro anos de governo, quanto para a Lei Orçamentária Anual do ano seguinte.

Em 2006, o segundo ano do Orçamento Participativo, a Prefeitura de Fortaleza se dispôs a criar um espaço exclusivo para crianças e adolescentes, com plenárias próprias, separadas das plenárias dos adultos, que recebeu o nome de **OP Criança**. Para montar a metodologia a ser utilizada nestas plenárias, a administração municipal conclamou várias entidades governamentais – como a Fundação da Criança e da família Cidadã (FUNCI) – e não-governamentais militantes dos direitos da infância, aí incluída a Rede OPA, já reconhecida como um dos poucos grupos organizados de e por adolescentes em Fortaleza. Note-se que a presença de adolescentes neste coletivo já se constitui em um importante processo de participação política, uma vez que a eles foi reconhecido o direito de se pronunciar sobre o próprio método organizacional do processo que iria discutir a cidade. Entre outras conquistas, a ação de adolescentes nestas plenárias garantiu que crianças e adolescentes de 06 a 17 anos de idade pudessem participar do OP.

Após quatro meses de discussão, a proposta formulada por esse coletivo elaborou uma metodologia em que seriam privilegiados o debate sobre a realidade de Fortaleza em grupos menores e a discussão coletiva das propostas a serem encaminhadas para votação em plenária

geral, tudo feito com uma linguagem lúdica que estimulasse os adolescentes e se comunicasse com eles. No entanto, pouco antes do início das plenárias do OP Criança, foi comunicado à Rede OPA que a metodologia construída com a sua colaboração não seria aplicada, pois a prefeitura não dispunha da quantidade necessária de profissionais para tanto.

Desta forma, a metodologia usada nas primeiras plenárias do OP Criança se deu exatamente da mesma maneira que a adotada para os adultos. A plenária preparatória foi composta por uma fala expositiva seguida de perguntas, e a plenária deliberativa utilizou a organização em filas: após uma revisão daquilo exposto na preparatória, as pessoas escreviam suas propostas em cartolinas numeradas, e uma após a outra, exibiam-na para a plenária e a afixavam na parede. As pessoas, então, votavam em três propostas, por ordem de prioridade, e as mais votadas na plenária iam para o plano de obras do OP, ou seja, eram encaminhadas para execução. Em seguida, procedia-se à eleição dos delegados do OP, as pessoas que representam aquele segmento para negociar com a administração pública municipal a lei orçamentária em si. A metodologia de escolha foi semelhante: os adolescentes, em fila, diziam seu nome, número e intenções, e em seguida a plenária votava naqueles que julgava melhor. Para cada dez adolescentes na plenária, um delegado seria eleito.

Apesar de reconhecer o avanço que é um processo de elaboração de orçamento público ser feito com a participação da população, e em especial, salientando a sensibilidade do Poder Público de Fortaleza em querer garantir a participação de crianças e adolescentes neste processo, não se pode deixar de apontar algumas sérias falhas metodológicas ocorridas no primeiro ano de OP Criança. Segundo relatos dos adolescentes da Rede OPA que participaram das plenárias em suas regionais, os profissionais da prefeitura não estavam preparados para trabalhar com crianças e adolescentes. Sua fala era complicada e demorada, cansando o público e provocando desinteresse, não havendo momentos lúdicos ou dinâmicas para animar a plenária. Isso se agravava em momentos de crise, como quando um dos facilitadores da prefeitura, ao notar que as crianças e adolescentes conversavam e não prestavam atenção em sua fala na plenária ocorrida em uma das Regionais da cidade, gritou com elas, como se delas somente fosse a culpa por não se interessar por aquele momento.

Destaque-se, também, as deficiências gerais, que comprometem tanto o debate dos adultos quanto dos adolescentes: as propostas eram criadas individualmente na hora da plenária, sem tempo anterior para elaboração em grupo, o que provocava a repetição de muitas propostas

semelhantes em sua essência que, por serem diferentes na forma, fracionavam os votos, impedindo que a votação refletisse a real intenção da plenária. Afora isso, a ausência de reflexão sobre o contexto geral da cidade produzia muitas propostas bairristas, que atendiam ao interesse de pequenos grupos, e não da população fortalezense.

Por fim, foi possível identificar ainda, na primeira experiência do OP Criança, outras práticas reprováveis que, embora escapem ao controle da prefeitura, poderiam ser evitadas caso uma metodologia distinta fosse utilizada. É que muitos adolescentes estavam nas plenárias levados por associações comunitárias ou projetos sociais, e, segundo relatos da Rede OPA, alguns educadores dessas entidades manipulavam o voto das crianças, escrevendo propostas para que elas apresentassem na plenária. Este exemplo, aliás, corresponde à dificuldade indentificada no Capítulo II deste trabalho acerca das dificuldades de se trabalhar com a criança e o adolescente enquanto sujeitos de direito. O adultos que deveriam garantir os direitos da infância e da adolescência, no afã de garantir tal proteção, terminam por toldar a autonomia da criança e do adolescente, não reconhecendo a sua condição de sujeito, violando, assim, um dos direitos que deveria proteger.

Frustrada com o fracasso das negociações em torno da metodologia do OP Criança, em 2006, a Rede OPA se sentiu desmotivada para continuar com tantas atividades junto ao Orçamento Público, dividindo sua atenção com ações em outras áreas. Entre elas, teve especial importância a campanha “Voto: um direito, sua escolha”, na qual os membros da Rede discutiam com outros adolescentes e com o público em geral a questão do voto consciente, por meio de uma esquete teatral, intitulada “O buraco da política”, que retratava uma campanha eleitoral corrupta, seguida de um debate sobre a cidadania e a importância do voto.

Somente em 2007 a Rede voltou a concentrar esforços no OP Criança novamente, mas desta vez, os adolescentes optaram por uma estratégia diferente. Em vez de negociar a metodologia do OP Criança diretamente com a administração municipal, atividade que se mostrou infrutífera no ano anterior, a Rede OPA decidiu promover um seminário onde os adolescentes de Fortaleza pudessem se encontrar para debater os problemas da cidade, discutir possíveis soluções e se articular para sugerir propostas para o Orçamento Público de Fortaleza. O seminário – “Orçamento Público em Fortaleza: e eu com isso?” – foi construído em parceria com o CEDECA-Ceará, seguindo os mesmos princípios da metodologia discutida com a prefeitura e não utilizada no OP do ano anterior: propiciar uma oportunidade para refletir a realidade de

Fortaleza, privilegiar o debate entre as pessoas em grupos menores, utilizar uma linguagem lúdica e dinâmica, adequada às crianças e adolescentes, capaz de despertar seu interesse pela participação política através do Orçamento Participativo.

O seminário ocorreu dia 19 maio de 2007, para que as propostas nele construídas pudessem ser divulgadas e debatidas nos bairros da cidade antes da primeira plenária do OP Criança, previstas para começar no dia 02 de junho. Participaram dele cerca de duzentos adolescentes participantes de várias entidades de Fortaleza - a Sociedade da Redenção, o Centro de Apoio às Mães de Portadores Eficiência (CAMPE), o Espaço Cultural Tito de Alencar (ESCUTA), o Encine, entre outras. Os responsáveis pelo Orçamento Participativo da prefeitura de Fortaleza também foram convidados para assistir ao seminário.

No dia 19, o evento iniciou-se com a exibição de uma esquete teatral que explicava os conceitos de orçamento público e orçamento participativo, e estava programada a exibição de um vídeo sobre a realidade dos direitos fundamentais em fortaleza, ambos produzidos pelos próprios adolescentes da Rede OPA. Em seguida, a plenária foi dividida em seis grupos menores, dos quais os educadores das entidades convidadas não participaram, e com a facilitação de dois adolescentes da Rede OPA e um membro do CEDECA-Ceará, discutiram a realidade de alguns dos direitos das crianças e adolescentes em Fortaleza – saúde, educação, moradia e meio ambiente, esporte e lazer, cultura e assistência social. Cada grupo discutiu três desses direitos, um de cada vez. Ao fim do debate sobre cada direito, o grupo elaborava propostas a serem colocadas no OP Criança e as colocava em um cartaz. Quando o direito em pauta mudava, o grupo encaminhava seu cartaz adiante, e recebia, ele próprio, o cartaz com as propostas de outro grupo, de forma que a sua discussão sobre o novo direito já começava a partir do diálogo das propostas já elaboradas.

Ao fim do dia, todos os adolescentes, reunidos em plenária, leram e aprovaram as 86 propostas criadas no seminário, para todos os direitos debatidos, que foram organizados, mais tarde, em um livreto para ser distribuído na cidade. Internamente, a Rede OPA tirou como prioridade debater estas propostas em sua comunidade, até o início das plenárias deliberativas do OP Criança.

As plenárias de 2007 do OP Criança, conforme o previsto, tiveram início no dia 02 de maio, e até a data da conclusão deste trabalho, ainda estavam ocorrendo. Visitas realizadas às plenárias preparatória e deliberativa da Regional III revelaram que o terceiro ano de elaboração

do Orçamento Participativo trouxe importantes mudanças no que diz respeito ao OP Criança. As duas plenárias da Regional III – que compreende, entre outros, os bairros do Pici, Autran Nunes, Antônio Bezerra, Bom Sucesso, Amadeu Furtado e Parquelândia – ocorreram no Centro Social Urbano César Cals, e realizaram-se nos dias 23 e 30 de junho.

A plenária preparatória contou com a presença de cerca de 80 crianças e adolescentes, entre 07 e 17 anos. O primeiro momento da plenária foi uma esquete teatral onde dois atores falavam sobre participação popular, orçamento e orçamento participativo. Em seguida, a plenária foi dividida em grupos, sendo um de adolescentes e os demais de crianças. O objetivo de todos os grupos era trabalhar os conceitos fundamentais do orçamento participativo e também explicar como se daria o processo pensado pela Prefeitura de Fortaleza.

O trabalho com as crianças foi muito lúdico, e o orçamento participativo foi explicado através de uma brincadeira. As crianças receberam vários desenhos representando diversos direitos (educação, lazer, transporte, alimentação, etc) e todas tinham um saco cheio de bolinhas, cada bolinha representando R\$10.000,00. Cada direito, então, era discutido rapidamente, e as crianças tinham que decidir quantas bolinhas cada direito iria receber, sabendo que existia um número limitado de bolinhas. Desta maneira, pelo menos no grupo acompanhado, as crianças estiveram bastante atentas à explicação, participando com entusiasmo da divisão das bolinhas, e assim puderam compreender com clareza a que se destinava o orçamento participativo.

O momento seguinte, que deveria explicar o processo do OP foi um pouco mais complicado. Os facilitadores tinham que explicar termos como Delegado do OP, Plenária Deliberativa, Conselho do OP, entre outros, e para isso, utilizaram tarjetas com estes conceitos escritos, e iam relacionando umas as outras com setas. Nesta Segunda parte, as crianças ficaram mais dispersas, e já não participavam com tanto entusiasmo do momento.

O grupo dos adolescentes discutiu os mesmos temas mas com uma metodologia diferente. Com eles, foram usadas apenas tarjetas com os nomes de diversos conceitos ligados ao Orçamento Participativo e o grupo debatia o significado de cada um enquanto o facilitador fazia a ligação entre eles e o Orçamento Participativo. No final da manhã, as crianças e adolescentes exibiram para a plenária aquilo que compreenderam sobre os temas debatidos.

A plenária deliberativa do OP Criança, na Regional III, ocorreu dia 30 de julho. Um teatro de fantoches abriu o dia, revisando os conceitos do orçamento participativo de forma lúdica

e criativa. Em seguida, crianças e adolescentes foram novamente divididos em grupos, nos quais debateram os problemas da cidade e sugeriram propostas, organizadas pelos facilitadores da prefeitura em cartazes. Três adolescentes da Rede OPA participaram desta plenária, para a qual levaram os livretos com as 86 propostas discutidas no seminário “Orçamento Público em Fortaleza: e eu com isso?”.

Depois disso, os cartazes foram numerados, apresentados para a plenária geral e afixados na parede, e as crianças e os adolescentes tiveram algum tempo para lê-los e votar em três deles. O momento seguinte foi o da eleição de delegados, nos quais as crianças e adolescentes foram dispostos em fila, e um a um diziam seu nome, número e proposta, ao que se seguiu a votação. Durante estas duas votações, os educadores das entidades que levaram as crianças e os adolescentes para a plenária não puderam ter contato com elas.

A avaliação de todo o processo do OP Criança 2007 fica prejudicada, uma vez que este ainda não se encerrou, mas tomando-se por amostragem as plenárias da Regional III, é possível perceber uma sensível melhora na metodologia adotada pela Prefeitura de Fortaleza. Crianças e adolescentes participaram com entusiasmo, debateram idéias divergentes e só ficaram mais dispersos quando do momento da votação para os delegados, talvez devido ao avançado da hora.

Os problemas identificados nestas plenárias se deve muito mais à capacitação de alguns profissionais. Na plenária preparatória da Regional III, investigada para a feitura deste trabalho, um dos facilitadores falou para as crianças que o Delegado é aquele que prende as pessoas, no que foi rapidamente corrigido pela sua parceira, que explicou que o Delegado do Op é aquele responsável por negociar com a Prefeitura a prioridade das propostas tiradas nas plenárias deliberativas. O problema principal, contudo, refere-se à cultura individualista da nossa sociedade. Na plenária deliberativa da Regional III as duas propostas mais votadas foram as que se destinavam a comprar equipamentos para a prática de Kung Fu no CSU César Cals e pagamento de salário aos professores de Kung Fu do CSU César Cals, que embora importantes, beneficiam a um grupo muito restrito de pessoas, e não atendem à cidade como um todo. Três das 86 propostas sugeridas no seminário da Rede OPA foram aprovadas na Regional III, e duas delas foram colocadas por adolescentes que não integravam a Rede.

A sensível diferença entre os métodos adotados pela prefeitura de Fortaleza do primeiro para o segundo processo do OP Criança importam na superação de várias das

dificuldades identificadas no segundo capítulo deste trabalho, sobretudo a da barreira da linguagem entre adultos e crianças e adolescentes. Ao adotar uma metodologia lúdica no segundo ano do OP Criança, os facilitadores da prefeitura conseguiram um nível de atenção de seu público muito maior do que no ano anterior, e as crianças e adolescentes tiveram oportunidade de compreender, com muito mais clareza, os objetivos do processo. Tanto que, a maioria das propostas da Regional III, afora aquelas referentes ao Kung Fu do CSU César Cals, privilegiavam mais o bairro que localidades específicas. Diminuíram, também, embora não tenham sido anuladas, as manipulações das crianças por parte dos educadores, tanto quanto, no nosso entendimento, é possível à Prefeitura garantir isso. De qualquer forma, o OP Criança de 2007 é uma prova fática de que crianças e adolescentes podem, em espaços adequados, manifestar sua opinião e exercer seu direito de participação política, na medida de seu desenvolvimento.

Outras duas experiências de participação popular em Fortaleza envolveram adolescente além do Orçamento Participativo, ambos contando com a participação da Rede OPA.

O primeiro é o debate acerca da elaboração do Plano Diretor de Diretrizes Urbanas de Fortaleza, uma lei que define os parâmetros de organização da cidade e tenta traçar diretrizes para o seu crescimento, por meio de diversos instrumentos jurídicos e urbanísticos. O Plano Diretor tem que ser revisado a cada 10 anos, e é obrigatório, segundo a Lei 10.257 de 2001, o Estatuto das Cidades, para todo município com mais de 20 mil habitantes, devendo ainda ser elaborado de forma participativa. Em Fortaleza, a primeira tentativa de se revisar o Plano Diretor ocorreu ainda na gestão Juracy Magalhães, mas por não contar com participação popular e por problemas com a licitação de entidades que participaram do processo, o projeto de lei foi retirado de votação, de forma que coube à gestão seguinte tal tarefa.

Na gestão Luiziane Lins, formou-se um núcleo gestor para organizar o processo de elaboração participativa do Plano Diretor de Fortaleza, formado por membros da Administração Pública e por representantes da Sociedade Civil, entre representantes do mercado mobiliário e de movimentos sociais da cidade. A metodologia adotada no Plano Diretor Participativo, em Fortaleza, foi muito semelhante àquela do primeiro OP – plenárias realizadas em regionais, sendo uma preparatória e uma deliberativa. E como na primeira experiência com o Orçamento Participativo, não se abriu espaço para participação das crianças nestas plenárias, nem mesmo nas plenárias para os adultos.

A Rede OPA protestou contra esta exclusão, inclusive junto ao Núcleo Gestor, e mesmo os representantes dos movimentos sociais, sensibilizados para a causa dos Direitos Humanos, mostraram-se contra a participação de crianças e adolescentes no processo. Argumentava-se, à época, que o Plano Diretor era uma peça muito técnica e que as crianças e adolescentes não tinham capacidade para compreendê-lo nem para intervir nele. A proposta do Núcleo Gestor para a participação de crianças e adolescentes, nesse sentido, foi a de oferecer capacitação para que elas pudessem intervir na próxima revisão desta lei, ou seja, 10 anos depois. Note-se que esta sugestão em tudo se harmoniza com a percepção da criança e do adolescente como adulto em potencial e cidadão do futuro, ou seja, a sua cidadania, conforme a sugestão do Núcleo Gestor, só se concretizaria no futuro, quando de seu ingresso na vida adulta.

Acreditando que para participar da elaboração do Plano Diretor só era necessário Ter uma leitura crítica sobre a cidade onde moravam, os adolescentes da Rede OPA, junto a outros militantes pelos direitos da infância, organizaram um protesto, em frente a sede de uma das reuniões do Núcleo Gestor, com tambores e uma faixa contendo os dizeres “10 anos não dá para esperar, participação direta já!”. A partir desta manifestação, iniciou-se um diálogo que resultou na abertura das plenárias do Plano Diretor Participativo para as crianças e adolescentes.

O último processo de participação política envolvendo crianças e adolescentes na cidade de Fortaleza a ser analisado neste trabalho é a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME). Semelhante ao Plano Diretor, o PME é uma lei que irá definir as diretrizes da Educação Básica para os próximos 10 anos, de acordo com o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e no Plano Nacional de Educação. Em Fortaleza, a discussão do Plano Municipal também está sendo feita de forma participativa, mas de maneira um pouco mais restrita e mais trabalhada que o Orçamento Participativo e o Plano Diretor Participativo.

Para elaborar o PME, a Prefeitura de Fortaleza criou três Grupos de Trabalho – Educação para Jovens e Adultos, Educação para Idosos, Educação para Crianças e Adolescentes. Cada grupo, composto por representantes da Prefeitura e da Sociedade Civil, deveria elaborar um documento a ser apresentado em plenária ampla, dos quais se originaria o texto base para a lei do Plano Municipal.

Três adolescentes da Rede OPA participaram do GT de Educação para Crianças e Adultos, e segundo seu relato, a dinâmica interna do grupo não favorecia a sua participação. Ao contrário do OP Criança, a discussão, aqui, envolvia a participação conjunta de adolescentes e

adultos, que, teoricamente, deveriam discutir em pé de igualdade, tendo os mesmos direitos a voz e a voto. No entanto, nas reuniões do GT a relação construída terminou por oprimir os adolescentes, que, segundo eles, não tinham sua fala respeitada, sequer conseguiam terminar de expor seu ponto de vista, e terminavam por ficar responsáveis por encaminhar as tarefas definidas no grupo. Mas uma vez, identificamos aqui a dificuldade tratada no Capítulo II sobre trabalhar com crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos: os adultos, que deveriam dar subsídios para possibilitar o exercício dos direitos dos adolescentes, no afã de protegê-los acabam reduzindo sua autonomia e subestimando sua capacidade, de forma a desrespeitar sua cidadania. O processo no referido GT do PME tornou-se tão complicado que, dos três adolescentes que participavam do processo, apenas um continua nele.

Como o visto, as experiências de participação política de crianças e adolescentes em Fortaleza são bastante ricas, e até mesmo pioneiras. Dois pontos, em especial, merecem importante destaque, por exemplificarem questões teóricas levantadas nos capítulos anteriores deste trabalho.

O primeiro diz respeito à resistência que a nossa sociedade ainda apresenta em reconhecer a criança e o adolescente enquanto sujeitos, e em especial, em admitir a plenitude de sua cidadania, o que deixa claro o quão arraigado estão as representações sociais que tomam a criança enquanto objeto, quão paradigmático é o conflito entre estas representações e aquela que toma crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Não se questiona, por exemplo, o interesse da Administração municipal fortalezense de garantir a cidadania da criança e do adolescente, dados esforços por ela evidados no sentido de garantir a participação política desses sujeitos em seus processos decisórios, tais como o Orçamento Participativo, o Plano Diretor Participativo e o Plano Municipal de Educação, o que atesta que, a nível principiológico, a Prefeitura de Fortaleza esta alinhada à concepção de criança e adolescente enquanto sujeito de direitos. No entanto, as falhas e desacertos verificadas ao longo destes processos revelam práticas e idéias tipicamente ligados ao conceito de “menor”, que subestimam a capacidade de crianças e adolescentes e, na tentativa de garantir seus direitos, termina por oprimi-los.

O debate em torno da metodologia do OP é emblemático para ilustrar isto. Mesmo bem intencionada, a gestão municipal não soube como lidar com o protagonismo das crianças e adolescentes, nem como estimulá-lo, em um primeiro momento, ao não respeitar sua linguagem,

seu tempo de debate, sua percepção do mundo. Felizmente, conforme os indicativos das plenárias do OP Criança este ano, tais problemas estão sendo, aos poucos, superados.

O problema, contudo, não está só no Estado. Quando do debate sobre a participação ou não de crianças e adolescentes na elaboração do Plano Diretor de Fortaleza, representantes dos movimentos sociais militantes dos Direitos Humanos, membros do núcleo gestor, estavam entre os mais aguerridos opositores à que se permitisse tal participação. Sem perceber, contraditoriamente, eles mesmos estavam agindo no sentido de se violar um direito humano e fundamental.

O segundo ponto a ser analisado nas experiências de participação política de crianças e adolescentes, e talvez o mais importante, seja o papel que a Rede OPA desempenhou nesse processo, uma vez que ela é uma organização de adolescentes, dirigida por adolescentes. A experiência da Rede OPA oferece algumas respostas elucidativas no que diz respeito à questão da cidadania da infância e da adolescência em geral.

Em primeiro lugar, é importante que se observe que a Rede OPA nunca deixou de ser apoiada pelo CEDECA – Ceará. A parceria entre as duas entidades existe, e é estreita, uma vez que é o CEDECA – Ceará quem continua responsável por aplicar o programa de formação da Rede, bem como por captar os recursos que financiam suas atividades. E sendo o CEDECA-Ceará uma ONG formada por adultos, a relação entre Rede OPA e CEDECA-Ceará não deixa de ser uma relação entre adultos e adolescentes. No entanto, conforme relato dos próprios adolescentes, esta relação têm sido construída com respeito à autonomia da Rede, oferecendo, de certa forma, um exemplo prático de como se superar o desafio de se trabalhar com crianças e adolescentes enquanto sujeito de direitos, apontado no Capítulo II. Os adultos do CEDECA-Ceará não deixam de oferecer o apoio necessário para que os adolescentes da Rede OPA exerçam e reivindiquem seus direitos, ao mesmo tempo em que se esforçam conscientemente para não tolher sua autonomia. A fala de uma das adolescentes da Rede, quando questionada sobre o assunto em entrevista feita para a elaboração deste trabalho, Sávvia Augusta, 16 anos, é bastante ilustrativa sobre isto:

“No lado da cidade, os adultos não respeitam nossas decisões, querem decidir pela gente, como se a gente não pudesse decidir, a gente

sabe sim, a gente sabe o que quer. Na Rede OPA, os adultos (do CEDECA) respeitam as nossas decisões, debatem com a gente, mas não se impõe.”

No que é complementada por outro adolescente, Alcindo, 14 anos:

“A parceria do CEDECA é de formação, mas quem faz a rede OPA são os adolescentes, quem decide é a gente.”

A Rede OPA, portanto, é um grupo organizado de adolescentes, onde estes definem a linha política de suas ações, que se articula com o objetivo de exigir a garantia dos direitos da criança e do adolescente em Fortaleza, o que tem sido possível, até agora, graças ao apoio do CEDECA-Ceará.

Conforme o exposto, nos seus três anos de existência, além de acompanhar e influenciar as políticas públicas para a infância e a adolescência por meio do Orçamento Participativo, a Rede OPA tem lutado, principalmente, pelo reconhecimento da capacidade da criança e do adolescente de participar dos processos de decisão política de sua cidade, além de protestar os meios e métodos adequados para que isso seja possível. Note-se, portanto, que o que os adolescentes da Rede OPA, a exemplo de outros segmentos excluídos do passado, nada mais é do que reivindicar o reconhecimento de sua cidadania, e o conseqüente alargamento da Democracia brasileira, de acordo com o exposto no Capítulo III deste trabalho.

É notória, inclusive, a consciência que os adolescentes que compõe a Rede OPA têm acerca de seu papel na cidade, o que fica claro na voz de outro de seus membros, a adolescente Vanessa Kelly:

“Não ouvi falar de outro grupo (de adolescentes) que trabalhe políticas públicas para a infância. A Rede OPA é pioneira, e está estimulando outros grupos, que irão se inspirar.”

Quanto à sua própria cidadania, ela fala:

“Cidadania, além de ser aquele que vota, é lutar por alguma coisa, é Ter debate. Para exercer, você precisa se engajar, precisa realmente viver a cidadania. Nós todos na Rede OPA somos cidadãos, porque lutamos por políticas públicas e acompanhamos o orçamento da cidade.”

Os membros da Rede OPA, por fim, cientes de sua cidadania, também se percebem, enquanto adolescentes, como vítimas de uma opressão específica, na sociedade brasileira, que lhes nega voz e voto, e seu esforço para mudar esta realidade é um processo muito rico, reconhecido inclusive nacional e internacionalmente. É inegável os espaços que esta articulação vem conquistando para crianças e adolescentes na cidade de Fortaleza.

Tanto a experiência da Rede OPA quanto os processos de participação política de crianças e adolescentes desenvolvidos pela Prefeitura revelam que, no plano prático, a plenitude da cidadania da criança e do adolescente é tão possível quanto nos planos doutrinário e legislativo. Mais, revelam que os obstáculos para esta participação efetiva não são oriundos de uma suposta incapacidade das crianças e dos adolescentes em formular opiniões e expressá-las, mas da incapacidade dos adultos de saber escutar e compreender o que crianças e adolescentes têm a dizer.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conceber a criança e o adolescente enquanto sujeito de direitos, em toda a extensão do significado que esta expressão possa ter, ainda é um desafio que se impõe na sociedade brasileira, para o qual a maior barreira que nos se coloca ainda é o preconceito que nossa sociedade possui ao tratar da infância e da adolescência. Quando falamos da criança e do adolescente, a única preocupação que parece existir é acerca de seu futuro – nós nos preocupamos com o adulto que elas serão, com o cidadão que elas serão, e nos quedamos cegos para o seu presente, com a criança que elas são, com o adolescente que elas são, com o cidadão que elas são. Conforme o exposto neste trabalho, as representações sociais que tomam a criança e o adolescente como objeto ainda contaminam mesmo as práticas que se propõem mais avançadas e democráticas, cujos vícios oprimem e deseducam a infância e a adolescência, produzindo seres humanos incompletos em qualquer idade. E seres humanos incompletos nada mais podem construir que não uma sociedade incompleta, fragmentada, uma sociedade frágil capaz de ruir sobre o peso das suas próprias mazelas sociais.

É neste contexto que a cidadania da criança e do adolescente se coloca para nós, como a esfinge que, diante de Édipo, pergunta “Decifra-me ou te devoro”. Penso que o reconhecimento da cidadania da criança e da adolescência assume papel fundamental na garantia dos demais direitos da infância, que, por sua vez, têm papel basilar na construção de uma sociedade realmente justa, igualitária e equilibrada. Tratada como cidadão, a criança e o adolescente tem mais subsídios para reivindicar os seus próprios direitos, com a força revolucionária que, conforme nos ensina Paulo Freire, só os oprimidos têm.

No entanto, a própria cidadania figura entre os direitos que se acreditam reconhecidos para as crianças e adolescentes mas que lhes são negados na prática, e o mais grave é que, se os contornos do “ser cidadão” já são obscuros no tocante aos adultos, figura central de nossa produção científica e de nossa vida social, quando falamos de cidadania para a criança e para o adolescente, tais limites se tornam ainda mais tortuosos.

Nos orgulhamos de dizer que vivemos em uma democracia e nos orgulhamos por isso, e como os gregos, que não viam um cidadão nos jovens, nos estrangeiros, nos escravos e nas mulheres, acreditamos ter alcançado a perfeição de nosso sistema democrático. Hoje figura fácil perceber que um sistema que não permite a participação política de mulheres e analfabetos não

pode ser considerado um sistema democrático, mas ainda nos parece normal considerar uma democracia o sistema que exclui crianças e adolescentes, o que, na cidade de Fortaleza, por exemplo, representa 40% da população conforme o último censo do IBGE.

Foi com o intuito de desconstituir o mito da democracia perfeita que este trabalho foi feito, preocupando-se em investigar os limites e as possibilidades para o exercício pleno da cidadania por parte de crianças e adolescentes. Permitir a participação política de crianças e adolescentes realmente contribui com a ampliação da Democracia, e com a construção de uma sociedade mais justa, ou, ao contrário, ao exigir a participação política de crianças e adolescentes estaremos impingindo uma carga pesada demais para ombros tão pequenos?

Após analisar esta questão dos pontos de vista teórico, legal e prático, outra opinião não se pode formular senão a de considerar que a cidadania plena da criança e do adolescente não só é possível, como é desejável, e até mesmo, inegável, principalmente se quisermos ser coerentes com os compromissos que assumimos perante a comunidade internacional; com os princípios que, constitucionalmente, fundam o Estado brasileiro e com os nossos próprios anseios por democracia e justiça.

Doutrinariamente, as teorias mais modernas e aceitas não apontam outro caminho senão admitir a cidadania da criança e do adolescente; e legalmente, embora ajam dispositivos legais contra e a favor desta cidadania, por força dos princípios constitucionais e da própria integridade do ordenamento jurídico, os dispositivos contrários ao direito de participação política da criança e do adolescente devem ser desconsiderados, prevalecendo aqueles que garantem a sua cidadania plena. A experiência prática da cidade de Fortaleza, por fim, demonstra que doutrina e legislação não estão enganadas, e que o exercício da cidadania por parte de crianças e adolescentes é uma realidade possível, que vem se impondo por força dos próprios sujeitos deste direito.

Esta, aliás, é outra lição que a realidade de Fortaleza nos ensina, a mesma lição que Paulo Freire lecionou – não são os opressores que libertam os oprimidos, mas estes que, conscientes da opressão, iniciam o processo de libertação que liberta a todos. Em outras palavras, em Fortaleza, não são os adultos que estão dando de presente a cidadania para os adolescentes, mas estes que, por meio de sua organização, estão reivindicando este direito, e aos poucos, conquistando seu lugar na democracia brasileira e demonstrando para os adultos – inclusive para aquele que escreve este trabalho – o porquê eles devem ser considerados cidadãos.

Esta mesma realidade também têm demonstrado que não basta querer que a cidadania da criança e do adolescente se efetive, apenas colocando-os no mesmo processo em que os adultos são cidadãos. Para tanto, é necessário repensar nossa sociedade e nosso Estado, repensar nossos processos democráticos, repensar, enfim, nosso próprio modelo de democracia, atualmente representativa, tendo sempre em vista os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente.

É neste sentido que os instrumentos da Democracia Participativa se colocam como uma importante ferramenta não só para a efetivação da cidadania da criança e do adolescente, mas para a cidadania de qualquer ser humano, uma vez que eles abrem um espaço maior para intervenção do cidadão nas decisões políticas do Estado, permitindo que o povo exerça diretamente seu poder, sem recorrer a representantes que, historicamente, têm usado este poder delegado contra o próprio povo.

Saliente-se, porém, que tanto os processos de implantação de uma Democracia Participativa quanto de reconhecimento da cidadania da criança e do adolescente no país ainda são muito recentes, e por isso carregados de vícios. Nossos instrumentos participativos ainda são muito influenciados pela representação – vide a votação em delegados para o OP – e a maior parte da sociedade ainda precisa ser convencida de que é preciso respeitar, estimular e apoiar a cidadania da criança e do adolescente.

Se quisermos construir uma sociedade realmente justa, que garanta a dignidade de todos os seres humanos que a compõe, outra não pode ser a resposta de nossa esfinge. Caso contrário, como Édipo-rei, cego antes de perder os olhos, estaremos condenando a nós mesmos por um crime que sequer temos consciência de estarmos cometendo.

BIBLIOGRAFIA

ALENCAR, Chico; CARTI, Lúcia; RIBEIRO Marcus Veníciu; **História das Sociedades brasileira**. 18ª edição. São Paulo: Ao livro Técnico, 1994.

BEZERRA, Neira de Moraes e outros; **Criança e adolescente em ação, orçamento com participação**. Fortaleza: CEDECA-Ceará, 2004.

BOBBIO, Norberto; ESTADO, GOVERNO E SOCIEDADE – Por uma teoria geral da política. 11ª Edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto; O FUTURO DA DEMOCRACIA. 9ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MÜLLER, Friederich; QUEM É O POVO – A questão fundamental da democracia. 3ª Edição ampliada e revista, São Paulo: Max Limonad, 2003.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita, **Cidadania e Cultura Política no poder local**. 1ª Edição, Fortaleza: Konrad Adenauer, 2003.

PINHEIRO, Ângela ; Criança e Adolescente no Brasil – Porque o abismo entre a realidade e a lei; 1ª Edição, Fortaleza: Editora UFC, 2005.

PRAZERES, Maria Alice Bogéa; MACEDO, Miguel (org.). **O poder, o controle social e o orçamento público**. 1ª edição, Fortaleza: Konrad Adenauer, 2005.

STREY, Marlene Steves; PSICOLOGIA SOCIAL CONTEMPORÂNEA – Livro-texto. 1ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

