

SHEILA MONTEIRO UCHÔA

ANÁLISE SÓCIO-JURÍDICA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES NO CEARÁ

Monografia submetida à Coordenação de Atividades Complementares do Curso de Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Ana Maria D'Ávila
Lopes

FORTALEZA
2008

Aos componentes da Rede Orçamento e Participação Ativa e todas as demais crianças e adolescentes engajados na construção de uma sociedade melhor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me guia em tudo o que faço.

Aos meus pais, Francisca e Fernando, a quem devo a vida e todas as maravilhas que dela decorrem.

À Shirlei, minha irmã, e ao Victor, meu irmão, pela companhia durante o meu desenvolvimento e pelo aprendizado que a convivência proporcionou.

A toda a minha família, em particular minha tia Albaniza, por toda a ajuda durante o período em que morei só, e minhas primas Ivanilda e Vânia, que me acolheram em sua casa e deram todo o apoio necessário.

Ao Henrique, pelos livros emprestados, pelas críticas e sugestões, pelo café para me deixar acordada, por todo o carinho, dedicação, enfim, pela entrega desmedida que só o amor é capaz de permitir. Suas contribuições foram de grande importância durante todo o desenvolvimento deste trabalho.

Às amigas e aos amigos, que fazem parte do que sou e de tudo o que faço, estando, portanto, presentes no conteúdo desta monografia.

À professora Ana Maria D'Ávila, de quem tive a honra de ser orientanda durante um ano, e com quem aprendi lições que vão além de teorias.

Às componentes da banca, a advogada Isabelle Cheab e a professora Denise Almeida, pelas contribuições.

Ao eterno parceiro, o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará, pelos inúmeros espaços de aprendizagem e crescimento.

Ao Centro de Assessoria Jurídica Universitária, o qual, através das vivências proporcionadas, foi o verdadeiro responsável pela minha formação em Direito.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico – CNPq, financiador da pesquisa que deu suporte a esta monografia.

Eu gosto de ser gente precisamente por causa da minha responsabilidade ética e política em face do mundo e dos outros. Não posso ser se os outros não são; sobretudo não posso ser, se proíbo que os outros sejam.

Paulo Freire

RESUMO

A monografia versa sobre a participação política de crianças e adolescentes. O objetivo é analisar as possibilidades sociais e jurídicas do exercício do poder por este grupo social. A metodologia empregada para a investigação foi a pesquisa bibliográfica, documental e de campo. No trabalho, parte-se da análise das diversas concepções de democracia, seguida do estudo sobre a titularidade e as formas de exercício do poder no estado democrático de direito, à luz dos conceitos de povo e de cidadania. A delimitação conceitual destes elementos, conjugada ao que dispõe a Constituição Federal de 1988 sobre o assunto, torna possível verificar quem está legitimado para o exercício do poder no estado democrático brasileiro. Seguidamente, são apresentados mecanismos de participação popular previstos em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais para, posteriormente, analisar as possibilidades de sua utilização por crianças e adolescentes. Posteriormente, realiza-se uma análise da evolução da concepção de infância e adolescência no Brasil, com o objetivo de verificar o lugar ocupado por crianças e adolescentes na legislação e no imaginário popular pátrios, e, particularmente, nos espaços de exercício do poder. Discute-se sobre os obstáculos para a efetivação da participação popular, em especial no que respeita ao grupo social em análise. Finalmente, a Rede Orçamento e Participação Ativa – Rede OPA, formada por crianças e adolescentes de diversos bairros do Município de Fortaleza/Ceará, com o objetivo de intervir na elaboração e fiscalização do orçamento municipal, é apresentada partindo-se da hipótese de que esta é uma experiência hábil a demonstrar a viabilidade prática da efetivação do direito de participação política de crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Democracia. Participação política. Criança e adolescente.

ABSTRACT

The monograph revolves around the political participation of children and adolescents, with the objective of analyzing legal and social features that make the exercise of power by this social group possible. The methodology of the investigation includes documental, bibliographical and field research. In this work different conceptions of democracy are examined, followed by studies on entitlement and forms of exercise of power in the Democratic State of Right, based on the conceptions of people and citizenship. Through the conceptual delimitation of these elements, it is possible to verify who is legitimated to the exercise of power in Brazil, and further identify what place is occupied by children and adolescents in this process. Mechanisms of popular participation, positivated in Brazil's Constitution and infraconstitutional law, are presented, followed by an analysis of their possible utilization by children and adolescents. Furthermore, a study on the evolution of the conception of infancy and adolescence explains the status of this social group in the Brazilian legal framework and social imaginary. The challenges for effective popular participation are discussed, particularly as regards the social group under analysis. Finally, the experience of the "Rede Orçamento e Participação Ativa – Rede OPA", a network of children and adolescents from various districts of the city of Fortaleza, which intends to promote social control of the public budget, is evaluated. This experience is presented assuming the hypothesis of it being a possible method of children's and adolescent's effective political participation.

Keywords: Democracy. Political participation. Children and adolescents.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	DEMOCRACIA, POVO E CIDADANIA	11
2.1	Democracia	11
2.1.1	Democracia direta	12
2.1.2	Democracia representativa	15
2.1.3	Democracia semidireta	23
2.2	Democracia no século XXI: participativa e deliberativa	25
2.3	Povo	34
2.4	Cidadania	40
3	MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	44
3.1	Plebiscito e referendo	46
3.2	Iniciativa popular	49
3.3	Ação popular	52
3.4	Veto popular	53
3.5	Direito de petição e obtenção de certidões	54
3.6	Orçamento participativo	55
3.7	Plano diretor participativo	57
3.8	Conselhos de gestão co-participada	58
4	FUNDAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	61
4.1	Evolução da concepção de infância e adolescência no Brasil	65
4.1.1	A criança e o adolescente como objetos de proteção social	67
4.1.2	A criança e o adolescente como objetos de controle e disciplinamento social	70

4.1.3 A criança e o adolescente como objetos de repressão social.....	71
4.1.4 A criança no contexto internacional: o surgimento da Doutrina da Proteção Integral....	74
4.1.5 A criança e o adolescente como sujeitos de direitos	76
4.2 Obstáculos à participação política de crianças e adolescentes	81
4.3 Crianças e adolescentes em movimento: a experiência da Rede OPA.....	86
4.3.1 De projeto a grupo organizado: a constituição da Rede OPA	87
4.3.2 Quem faz a Rede OPA?.....	90
4.3.3 Intervenção no Orçamento Participativo de Fortaleza	91
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	96
REFERÊNCIAS	99

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

O objetivo da presente monografia é apresentar, a partir da análise da democracia brasileira, as possibilidades sócio-jurídicas da participação política dos sujeitos que compõem o segmento infanto-juvenil. A escolha do tema relacionado aos direitos de crianças e adolescentes se deu em função da vivência em atividades de extensão universitária em educação em direitos humanos junto a crianças e adolescentes, através do Centro de Assessoria Jurídica Universitária (programa de extensão da Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Ceará), bem como da experiência como estagiária da Fundação da

Criança e da Família Cidadã, entidade ligada à Prefeitura Municipal de Fortaleza, responsável pelas políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes. Essas experiências permitiram uma melhor compreensão sobre a realidade, necessidades e anseios desse grupo.

No primeiro capítulo, será realizada a delimitação conceitual dos termos democracia, povo e cidadania, a fim de verificar quem são os titulares do poder no estado democrático de direito.

No capítulo seguinte, serão apresentados diversos mecanismos, previstos em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, que apresentam potencial para intensificar a participação política do povo.

O capítulo final é dedicado, em seu primeiro item, à análise da evolução da concepção de infância e da adolescência no Brasil, a partir de contribuições da Psicologia social e do Direito. Em seguida, serão abordados os obstáculos apontados, com maior recorrência, à participação popular ativa, especialmente no que diz respeito ao segmento social composto por crianças e adolescentes. Por fim, a experiência da Rede Orçamento de Participação Ativa – Rede OPA, formada por crianças e adolescentes de diversos bairros do Município de Fortaleza com o intuito de participar da elaboração e de realizar o controle social do orçamento municipal, será apresentada, partindo da hipótese de que ela constitui um exemplo da viabilidade de se concretizar a participação política do segmento social em análise.

A metodologia empregada na presente investigação foi a pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A primeira se deu através da leitura de obras relativas à temática, nas áreas de Direito da Criança e do Adolescente, Ciência Política e Teoria do Estado, Filosofia, Sociologia, Psicologia social e Antropologia, enquanto a pesquisa documental consistiu na consulta à legislação e a outros dados através da Internet, bem como no recolhimento de material impresso com informações sobre a Rede OPA.

A pesquisa de campo se deu com o intuito de melhor conhecer a dinâmica da Rede OPA e o perfil dos adolescentes que a compõem. Realizou-se o acompanhamento de diversas reuniões do grupo, de uma reunião do Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza, do qual participam alguns membros da Rede, e de uma assembléia deliberativa do Orçamento Participativo Criança e Adolescente, promovido pela Prefeitura de Fortaleza. Por fim, elaborou-se um questionário semi-estruturado, o qual foi respondido por integrantes da Rede.

2 DEMOCRACIA, POVO E CIDADANIA

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

Para compreender o fenômeno do exercício do poder pelo povo no Brasil, faz-se necessário levantar, inicialmente, três questionamentos: o que é democracia, o que é povo e o que é cidadania. O desafio proposto por estes questionamentos será o objeto deste capítulo.

2.1 Democracia

O estudo da democracia está relacionado ao estudo do poder político e do seu exercício, sendo este termo utilizado para designar um regime político. Sua origem etimológica é atribuída à combinação dos termos gregos *demos*, que significa muitos, trazendo a idéia de povo ou pluralidade de atores nos assuntos da *polis* (cidade-estado da Grécia antiga), e *kratos*, que se refere a poder ou governo.

O modelo de democracia clássico, o ateniense, caracterizou-se por uma ampla participação dos cidadãos, apesar destes corresponderem a uma minoria da população: apenas homens livres, atenienses e dotados de capacidade para a guerra eram considerados cidadãos, ficando excluídos os escravos, as mulheres, os estrangeiros e homens não emancipados. Neste regime, o exercício do poder se dava de forma direta: todos os cidadãos – considerados iguais (isonomia), com o mesmo direito de expressão (isagoria) e de exercício das funções públicas (isotimia)¹ - eram convocados para decidir sobre os assuntos públicos na Assembléia. As votações tinham como objeto propostas, e não candidatos à representação política.

¹ NITTI, Francesco. **La démocratie**. Paris: Alcan, 1933, *apud* BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 270-271.

Desde então, a democracia assumiu diversas facetas, com diferentes abordagens teóricas. No entanto, um elemento se manteve praticamente intacto, que é a visão da participação popular como parte indissociável do ideal democrático. As divergências surgem a respeito da parcela do povo que deve exercer o poder, ou sobre quem pode ser considerado povo. Esse é um debate que será travado à frente.

Conforme o modo como o povo exerce o poder, a democracia pode ser classificada em direta, indireta e semidireta, ou, como afirma Bonavides, em democracia não-representativa (direta), e democracia representativa (indireta e semidireta), esta última qualificada pelo autor como a “democracia dos tempos modernos”.²

A seguir, serão analisadas as características e fundamentos filosóficos de cada um desses modelos. Após, será apresentada uma releitura da participação popular no estado democrático, através de um novo modelo que emerge na contemporaneidade: a democracia participativa.

2.1.1 Democracia direta

A democracia direta permite a participação dos cidadãos na tomada de decisões de forma autônoma, sem intermediários. A experiência ateniense é apontada como o grande exemplo da implementação prática deste modelo. É na modernidade, porém, que essa concepção de democracia tem sua melhor construção teórica, na obra do filósofo Jean-Jacques Rousseau.

Rousseau denomina democracia o governo exercido pelo povo em conjunto ou por sua maioria.³ Segundo o filósofo, o vínculo que une os indivíduos para a formação de uma sociedade se dá pelo que há de comum nos seus diferentes interesses, “e, se não houvesse um ponto em que todos os interesses concordam, nenhuma sociedade poderia existir”.⁴

Em *O Contrato Social*, Rousseau supõe que os homens, para resistir aos obstáculos enfrentados no estado de natureza e assegurar a sua sobrevivência, uniram-se através de um pacto social, o qual pode ser reduzido aos seguintes termos: “[c]ada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral; e

² BONAVIDES, 2001, p. 268.

³ ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. Trad. Antônio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

⁴ ROUSSEAU, 1996, p. 33.

recebemos, coletivamente, cada membro como parte indivisível do todo”.⁵ A união dos indivíduos formou, então, um corpo coletivo, uma *pessoa pública*, a qual recebe diversas nomenclaturas:

[e]ssa pessoa pública, assim formada pela união de todas as demais, tomava outrora o nome de *Cidade*, e hoje o de república ou corpo político, o qual é chamado por seus membros de *Estado*, quando passivo, *soberano* quando ativo e *Potência* quando comparado a seus semelhantes. Quanto aos associados, eles recebem coletivamente o nome de povo e se chamam, em particular, *cidadãos*, enquanto participantes da autoridade soberana, e *súditos*, enquanto submetidos às leis do Estado. Esses termos, porém, confundem-se amiúde e são tomados um pelo outro; basta saber distingui-los quando empregados em toda a sua precisão.⁶

Para Rousseau, o estado deve ser dirigido pela vontade geral, com o objetivo para o qual foi instituído, ou seja, para o bem comum. A vontade geral não deve ser entendida como unanimidade, e, sim, como consenso, cuja formação só é possível se a participação dos cidadãos na tomada de decisões for universal. “Qualquer exclusão formal rompe a generalidade”⁷, tornando ilegítimo o processo decisório. O autor diferencia, ainda, a *vontade de todos* da vontade geral, correspondendo esta à que se volta ao bem comum, enquanto aquela equivale à soma das vontades particulares, estando relacionada, portanto, com interesses privados.

Sendo a soberania nada mais que o exercício da vontade geral, e devendo esta ser identificada a partir da livre e universal participação dos cidadãos, Rousseau defende a sua inalienabilidade, bem como a impossibilidade de sua representação: “pode transmitir-se o poder – não, porém, a vontade”.⁸ Pela mesma razão, considera, ainda, a soberania indivisível: “[...]a vontade é geral, ou não o é; é a do corpo do povo, ou unicamente de uma parte. No primeiro caso, essa vontade declarada constitui um ato de soberania e faz lei; no segundo, não passa de uma vontade particular ou um ato de magistratura: é, quando muito, um decreto”.⁹

A inalienabilidade e a indivisibilidade da soberania, bem como a conseqüente impossibilidade de sua representação, levam Rousseau a defender que, no regime democrático, o exercício do poder pelo povo deveria se dar de forma direta, o que exigiria total dedicação dos cidadãos. Por isso, para ele, rigorosamente falando, nunca houve nem haverá a verdadeira democracia, pois é “impossível admitir esteja o povo incessantemente reunido para cuidar dos negócios públicos; e é fácil de ver que não poderia ele estabelecer

⁵ ROUSSEAU, 1996, p. 22.

⁶ Ibid., p. 21-23.

⁷ Ibid., p. 34.

⁸ Ibid., p. 33.

⁹ Ibid., p. 34-35.

comissões para isso, sem mudar a forma da administração”.¹⁰ Além deste obstáculo, Rousseau aponta também a dificuldade de se reunir as condições que possibilitariam o desenvolvimento de um governo democrático:

[...] quantas coisas difíceis de reunir não supõe tal governo? Primeiro, um Estado muito pequeno, em que seja fácil reunir o povo, e onde cada cidadão possa conhecer facilmente todos os outros; segundo, uma grande simplicidade de costumes que previna o grande número de dificuldades e as discussões espinhosas; em seguida, muita igualdade nas classes e nas fortunas, sem o que a igualdade não poderia subsistir muito tempo nos direitos e na autoridade; e, enfim, pouco ou nenhum luxo; pois ou o luxo é o efeito das riquezas, ou as torna necessárias; corrompe ao mesmo tempo o rico e o pobre, um pela posse, outros pela cobiça; vende a pátria à lassidão e à vaidade; subtrai ao Estado todos os seus cidadãos, para sujeitá-los uns aos outros, e todos à opinião. [...] Se houvesse um povo de deuses, haveria de governar-se democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens.¹¹

A concepção *rousseauiana* de soberania popular não foi a que prevaleceu. Para Avritzer, o motivo principal deste fenômeno “foi a emergência de formas complexas de administração estatal que levaram à consolidação de burocracias especializadas na maior parte das arenas geridas pelo estado moderno”.¹² O autor atribui a perda do controle do poder pelos cidadãos a pelo menos duas razões: a expansão de assuntos que se tornaram políticos, tais como saúde, educação, previdência social etc., e a negação da possibilidade da participação política racional, segundo o modelo tradicional da democracia em que a vontade geral é formada pelo livre debate público dos cidadãos.¹³

Embora a concepção de democracia e soberania elaborada por Rousseau não tenha sido considerada viável na prática, pode-se dizer que em sua construção teórica estão fixados os princípios que foram consagrados como inerentes a qualquer estado que se pretenda democrático.¹⁴

¹⁰ ROUSSEAU, 1996, p. 83.

¹¹ Ibid., p. 83-84.

¹² AVRITZER, Leonardo. **Modelos de deliberação democrática**: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos para a democracia participativa no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 564.

¹³ AVRITZER, op. cit., p. 565.

¹⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

2.1.2 Democracia representativa

As limitações impostas pela realidade à democracia direta tornaram inevitável a adoção de mecanismos de representação, a fim de implementar um regime democrático viável. Foi com este intuito que surgiu a proposta da democracia representativa, na qual os cidadãos elegem seus representantes, encarregados de tomar as decisões políticas em nome do povo.

Os autores que adotaram este modelo não ignoraram o ponto fundamental da proposta elaborada Rousseau, que é a participação do povo nos negócios do estado. Mas, tendo em vista a inviabilidade da participação direta permanente dos cidadãos, a representação foi o remédio encontrado para transpor, do plano teórico para o plano prático, os princípios que conduziriam à formação do estado democrático.

A construção do estado democrático de direito moderno está associada às lutas contra o absolutismo. Dallari¹⁵ atribui este fenômeno a três grandes movimentos políticos-sociais: as revoluções inglesa, americana e francesa.

A Revolução Inglesa contribuiu para a afirmação dos direitos naturais dos indivíduos, segundo os quais todos nascem livres e iguais, “justificando-se, portanto, o governo da maioria, que deveria exercer o poder legislativo assegurando a liberdade dos cidadãos”.¹⁶ Locke exerceu grande influência nesse movimento histórico, ao sustentar “a existência de leis naturais do contrato entre governantes e governados e da autonomia entre os poderes, ambos fundamentais à liberdade humana”.¹⁷

A Revolução Americana sofreu influência da Revolução Inglesa e das idéias de Locke, fortemente difundidas por Thomas Jefferson, que liderou o movimento de independência. Os ideais de igualdade e liberdade foram assimilados, e, na organização das antigas colônias e, posteriormente, dos Estados Unidos da América, procurou-se assegurar a supremacia da vontade do povo, a liberdade de associação e a possibilidade de manter um permanente controle sobre o governo.¹⁸ “E, com base na afirmação da igualdade de direitos, afirmou-se, como um dogma, a supremacia da vontade da maioria”¹⁹, a qual, segundo

¹⁵ DALLARI, 2007.

¹⁶ Ibid., p. 148.

¹⁷ OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **A conquista dos direitos humanos**. In: SIQUEIRA JR., Hamilton Siqueira; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

¹⁸ DALLARI, op. cit.

¹⁹ Ibid., p. 149.

Jefferson, “constitui lei fundamental de toda sociedade de indivíduos de iguais direitos, devendo-se considerar a vontade da sociedade, enunciada pela maioria – mesmo que de um só voto –, tão sagrada como se fosse unânime”.²⁰

Por fim, a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, contribuíram fortemente para a consagração das aspirações democráticas. Declarou-se que os homens nascem livres e iguais em direitos, e apontou-se como fim da sociedade política a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem, que seriam a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. A liberdade do indivíduo só poderia ser limitada por lei, e todo cidadão tornou-se parte legítima para concorrer, pessoalmente ou por meio dos seus representantes, para a formulação das leis, constituindo estas a expressão da vontade geral.²¹

Consolidou-se, então, o estado democrático moderno, norteado por princípios cujos pontos fundamentais são assim sintetizados por Dallari:

A supremacia da vontade popular, que colocou o problema da participação popular no governo, suscitando as controvérsias e dando margem às mais variadas experiências, tanto no tocante à representatividade, quanto à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários.

A preservação da liberdade, entendida sobretudo como o poder de fazer tudo o que não incomodasse o próximo e como o poder de dispor de sua pessoa e de seus bens, sem qualquer interferência do Estado.

A igualdade de direitos, entendida como a proibição de distinção no gozo de direitos, sobretudo por motivos econômicos ou de discriminação entre classes sociais.²² (grifos no original).

A aplicação destes princípios pode ser observada na teoria de democracia elaborada por Montesquieu.²³ Este filósofo reconhece a existência de três formas de governo: o republicano, que é aquele em que o povo ou somente uma parcela dele exerce o poder soberano; o monárquico, quando o governo é exercido por uma só pessoa, de acordo com leis estabelecidas; e o despótico, em que o exercício do poder soberano se dá por uma só pessoa, segundo seu arbítrio, de forma ilimitada.

A democracia acontece, para o autor de *O Espírito das Leis*, “[q]uando, em uma república, o povo, formando um só corpo, tem o poder soberano”²⁴. Afirma, ainda, que “[o] povo, na democracia, é, em certos aspectos, o monarca, e, em outros aspectos, o súdito”²⁵, ou

²⁰ DALLARI, 2007, p. 149.

²¹ Ibid., p. 150.

²² Ibid., p. 151.

²³ MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002.

²⁴ MONTESQUIEU, op.cit., p. 23.

²⁵ Ibid., p. 23.

seja, ao mesmo tempo que, enquanto um só corpo, governará o estado, os indivíduos que compõem o povo deverão obediência à ordem construída pela coletividade.

Quanto ao exercício da soberania, Montesquieu afirma que, na democracia, o povo deve fazer por si mesmo tudo aquilo que possa fazer corretamente, e, tudo que não puder fazer corretamente, cumpre que o faça por intermédio dos seus ministros, nomeados pelo próprio povo.²⁶ A leitura deste trecho isolado pode levar ao entendimento de que Montesquieu defende um modelo de democracia que priorize a participação direta. No entanto, uma leitura mais ampla demonstra que, para ele, a capacidade do povo em geral restringe-se a escolher bons representantes e avaliar a gestão dos mesmos, o que fica claro no trecho abaixo transcrito:

[o] povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar parte de sua autoridade. Contudo, saberá o povo conduzir um negócio, conhecer os lugares, as ocasiões, os momentos, e aproveitá-los? Não, não o saberá.
[...] Da mesma forma que a maioria dos cidadãos que têm a capacidade para eleger, mas não a tem para serem eleitos, assim também o povo, que tem capacidade suficiente para julgar a gestão de outrem, não o é, no entanto, capaz de governar por si próprio.²⁷

O exercício do poder soberano neste modelo de democracia se dá, portanto, basicamente através do sufrágio. Percebem-se, em Montesquieu, muitas reservas à possibilidade da participação popular. Embora sua obra apresente a igualdade como um princípio inerente à democracia, é patente a descrença do autor na capacidade das camadas populares de governarem. Justifica tal discriminação afirmando que as distinções de papéis na democracia decorrem do próprio princípio da igualdade, “mesmo quando esta parece ter sido suprimida em razão de serviços excepcionais, ou mediante talentos superiores”.²⁸

Outro aspecto a ser destacado na teoria de Montesquieu é a afirmação de que apenas o povo, na democracia, pode instituir as leis. O filósofo faz ressalvas, alegando que há mil ocasiões em que é o senado que deve estatuí-las, e elogia a constituição de Roma e de Atenas de outrora, quando os decretos do senado tinham força de lei durante um ano, e só com a aquiescência do povo se tornavam perpétuos.²⁹ Percebe-se que Montesquieu defende, na verdade, que a validade das leis dependa da aprovação popular, e não que o povo participe,

²⁶ MONTESQUIEU, p. 24.

²⁷ Ibid., p. 24-25.

²⁸ Ibid., p. 56.

²⁹ Ibid., p. 28-29.

diretamente, da sua elaboração.³⁰ A teoria elaborada por Montesquieu é a proposta clássica de democracia representativa.

Embora o modelo representativo tenha sido apontado por muitos como o único viável, tornando-se hegemônico, ele nunca foi isento de críticas. O estudo sobre a temática prolongou-se por séculos, mas diversas controvérsias e desafios surgidos na criação dos primeiros estados democráticos perduram.

Foram apresentadas, até aqui, teorias de autores clássicos que trouxeram grandes contribuições para formação da base sobre a qual se desenvolveram as diversas construções teóricas sobre a democracia representativa. A seguir, será travado um debate entre propostas e questionamentos de alguns autores contemporâneos, a fim de se fazer uma leitura crítica e atual da temática em estudo.

Segundo Schumpeter, “[a] democracia é um método, ou seja, um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas –, e portanto não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas”.³¹ A sua doutrina adota como argumento a manipulação dos indivíduos nas sociedades de massa:

Para Schumpeter, os indivíduos na política cedem a impulsos irracionais e extraracionais e agem de maneira quase infantil ao tomar decisões (Schumpeter, 1942: 247)³². Schumpeter jamais procurou diferenciar grandes mobilizações de massas de formas de ação coletiva tornando seu argumento sobre a generalidade da manipulação extremamente frágil. A vulnerabilidade do argumento schumpeteriano não impediu que esse fosse amplamente utilizado pelas concepções hegemônicas da democracia.³³

Norberto Bobbio³⁴ segue na mesma linha de Schumpeter, com fundamentos diferentes. O autor entende a democracia como um conjunto de regras sobre quem deve tomar as decisões coletivas e como estas decisões devem ser tomadas. A sua teoria, que reduz o

³⁰ A previsão do referendo popular também está presente na obra de Rousseau. Em *O Contrato Social*, ao falar sobre o papel dos deputados ou representantes do povo, afirma que, na verdade, eles não são representantes, e, sim, meros comissários, posto que a vontade não se representa. “Sendo a lei apenas a declaração da vontade geral, torna-se claro que, no poder legislativo, o povo não pode ser representado; mas pode e deve sê-lo no poder executivo, que nada mais é que a força aplicada à lei” (ROUSSEAU, op. cit., p. 115). A partir destes argumentos, Rousseau defende que toda lei deva ser ratificada diretamente pelo povo, sob pena de nulidade.

³¹ SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: 1998, p.304, *apud* OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p.89.

³² SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy**. Nova York: London: Harper & Brothers, 1942.

³³ AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, 2003, p. 45.

³⁴ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 9. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2004a.

procedimento democrático ao processo de eleição, tem como fundamento, basicamente, o aumento da complexidade social nas democracias contemporâneas.³⁵

Bobbio estabelece três condições para que um regime seja considerado democrático. A primeira diz respeito ao número de pessoas dotadas da capacidade decisória. Afirma este autor que “um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder a um número muito elevado de pessoas”³⁶, que correspondem, na sua visão, aos eleitores.

Esta condição decorre da natureza da democracia: se esta é o governo exercido pelo povo, a capacidade decisória só pode estar na mão de muitos. As discordâncias que surgem dizem respeito à forma como o povo exercerá, de fato, este poder, o que, na democracia representativa, se dá através dos representantes eleitos. O poder de decisão do povo em geral restringe-se, assim, à escolha de representantes, ficando os não-eleitores excluídos do exercício do poder.

A segunda condição é a de “que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger aqueles que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma alternativa e outra”³⁷, e, para que isto seja possível, afirma a necessidade de se garantir os direitos de liberdade, quais sejam, o direito à liberdade de ir e vir, de opinião, de expressão, de associação etc. O direito à liberdade é pressuposto e finalidade do regime democrático.

Por fim, Bobbio aponta uma condição relacionada à modalidade da decisão, a qual, segundo o autor, tem como regra fundamental a da maioria: as decisões são tomadas pela maioria daqueles incumbidos de tomar as decisões, e estas vinculam toda a coletividade, inclusive os que discordam do que for decidido.

Sobre a regra da maioria, deve-se chamar atenção para alguns aspectos. Campilongo³⁸ frisa que, embora ela seja apontada pela doutrina como necessária para a democracia, não é indicada para todas as situações. O autor traz diversos questionamentos sobre este assunto: “[q]ual o ‘povo’ legitimado para tomar parte no processo decisório? O grupo local, regional, nacional ou mundial? Que questões podem ser decididas pelo ‘povo’? Quais os limites da decisão? Como captar precisamente a manifestação coletiva de um ‘povo’ numeroso?”³⁹ A partir destes questionamentos, aponta alguns desafios e limitações à regra da

³⁵ AVRITZER; SANTOS, 2003.

³⁶ BOBBIO, 2004a, p. 31.

³⁷ Ibid., p. 32.

³⁸ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e democracia**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

³⁹ CAMPILONGO, op. cit., p. 45.

maioria, que envolvem, também, um debate sobre representatividade e extensão do direito de soberania.

O primeiro desafio diz respeito à definição de quem deverá ser convocado para deliberar sobre determinadas questões. Existem assuntos sobre os quais é simples determinar o público interessado em deliberar. Há, no entanto, situações em que é difícil definir quem deve decidir, como nas hipóteses de ações que causam degradação ambiental ou afetam outros direitos difusos. Como elencar critérios para apontar qual a maioria legitimada para a tomada de certas decisões, numa sociedade em que, cada vez mais, constata-se o impacto universal causado por determinadas ações locais? Esse será um permanente desafio para a democracia, não existindo uma resposta pronta que possa ser aqui apontada. O que não se pode negar é que, assim como os critérios relacionados a gênero, cor, classe social, alfabetização etc. foram outrora abandonados em nome do direito à igualdade, hoje, os critérios relacionados a fronteiras, nacionalidade, naturalidade e outros semelhantes cada vez mais perdem sentido na sociedade globalizada.

A segunda provocação diz respeito ao conteúdo do que se decide. O povo como um todo está preparado para opinar sobre qualquer matéria? Platão traz uma solução, assim resumida por Campilongo: “questões técnicas devem ser decididas por especialistas, questões políticas pelos cidadãos”.⁴⁰ É uma solução semelhante, porém menos excludente, que a apresentada por Aristóteles, que propõe que todas as decisões sejam tomadas por especialistas.⁴¹

Numa época em que a tecnologia toma conta de todos os espaços, deve-se atentar para não permitir a formação de uma tecnocracia, em que somente os detentores de saberes técnicos poderão opinar sobre o destino da sociedade. Bobbio apresenta esta problemática como um obstáculo para a democracia:

[t]ecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer. A democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos científicos. [...] Hoje o vulgo é certamente menos ignorante. Mas os problemas a resolver – tais como a luta contra a inflação, o pleno emprego, uma mais justa distribuição de renda – não se tornaram por um acaso crescentemente mais complicados? Não são eles de tal envergadura que requerem conhecimentos científicos e técnicos em hipótese alguma menos misteriosos para o homem médio de hoje (que apesar de tudo é mais instruído)?⁴²

⁴⁰ PLATÃO. **O protágoras**. São Paulo: Logos, 1965 *apud* CAMPILONGO, op. cit., p. 47.

⁴¹ ARISTÓTELES. **A política**. [versão *online*]. Disponível em: <http://ateus.net/ebooks/geral/aristoteles_a_politica.pdf>. Acesso em: 10/05/2008.

⁴² BOBBIO, 2004a, p. 46.

É necessário levar em consideração que, diante da complexidade de que é dotada a realidade social, não é fácil, nem, em determinados casos, possível, diferenciar questões técnicas de questões políticas. Ademais, o próprio conhecimento técnico é um assunto de interesse de todo o povo e, portanto, deve ser democratizado. Afastar o exercício do poder daqueles que não têm domínio da técnica significa alimentar um ciclo vicioso de dominação: quem está no poder não investe na ampliação e melhoria da educação, e quem não tem acesso à educação de qualidade não poderá participar politicamente, ficando impedido de interferir para a melhoria das políticas educacionais. Ao invés de excluir aqueles que não detêm o saber técnico, o estado deve providenciar a universalização e a melhoria da qualidade do ensino. Enquanto isso não é feito, os cidadãos participam com os conhecimentos que têm, e é dever do estado elaborar metodologias apropriadas para suprir sua própria falha em não assegurar uma educação de qualidade para todos os cidadãos.

Experiências atuais, como a da elaboração de orçamentos públicos e Planos Diretores participativos, demonstram, por fim, o equívoco de se pensar que o povo em geral, como afirmou Montesquieu, ou o homem médio, a que Bobbio se refere, não está preparado para decidir assuntos que envolvem uma gama de saberes técnicos. O que se pode questionar, a partir de tais experiências, é o preparo da administração pública no que diz respeito à elaboração de metodologias que possibilitem a ampla participação popular, e não a capacidade dos cidadãos de decidir.

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

[torna-se] [d]ifícil justificar, racionalmente, que 51% de eleitores apáticos ou insensíveis a determinadas demandas bloqueiem a vontade minoritária de 49% do colégio eleitoral. [...] O maior número pode decidir pela supressão dos direitos da minoria? Maiorias circunstanciais, mesmo quando expressivas, têm legitimidade para deliberar sobre matérias impossíveis de serem revistas no futuro? [...] A noção de igualdade inerente ao princípio majoritário é realista? Os direitos humanos são passíveis de apreciação plebiscitária?⁴³

O autor responde “não” a todos os questionamentos acima expostos, definindo-os como limitações à regra da maioria. Para que a própria democracia seja preservada, a soberania dos cidadãos deve ser limitada, devendo ser estabelecidas, portanto, regras que limitem o exercício do poder soberano. Não será admitida uma decisão que extinga o regime

⁴³ CAMPILONGO, 2000, p. 48.

democrático. Da mesma forma, não deve ser aceita uma decisão que suprima os direitos das minorias, caso contrário, determinados grupos poderiam ser condenados a serem eternamente minoritários nos espaços de exercício do poder e a nunca terem suas demandas atendidas. Isto constituiria uma ditadura da maioria, retirando a legitimidade das decisões, uma vez que tal legitimidade depende de que todos tenham iguais oportunidades de influenciar na sua construção. Seria contraditório chamar democrático um processo através do qual se possa suprimir a soberania de determinado grupo. Na democracia, a minoria deve ter a possibilidade de se tornar maioria.

O termo “minorias” é aqui utilizado para fazer referência a “todo grupo humano em situação de desvantagem social, cultural, econômica, política ou jurídica, cujos direitos são vulnerados apenas por possuírem alguma ou algumas características diferentes das do grupo dominante da sociedade”.⁴⁴ São grupos formados por sujeitos que, embora possam constituir maioria em termos populacionais, costumam estar em número inferior nos espaços de poder, tais como determinados grupos étnicos, mulheres, crianças, idosos etc.

A proteção dos direitos fundamentais constitui uma importante limitação à regra da maioria. Lopes⁴⁵ concebe a garantia do conteúdo essencial desses direitos “como um limite à atividade limitadora dos direitos fundamentais, isto é, ‘como limite dos limites’”.⁴⁶ Segundo a autora, o conteúdo essencial é o núcleo que caracteriza os direitos fundamentais enquanto tais, identificando-se com o princípio da dignidade humana. O controle de constitucionalidade das leis é um instrumento de proteção desse conteúdo, evitando a desnaturalização do direito pela atividade legislativa. Esse controle possibilita a defesa não apenas da constituição, mas da ordem jurídica como um todo.⁴⁷ A regra da maioria e outros critérios formais não podem se sobrepor à preservação do núcleo essencial dos direitos fundamentais. Nesse sentido, declara Benevides:

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

⁴⁴ LOPES, Ana Maria D’Ávila. Multiculturalismo, minorias e ações afirmativas: promovendo a participação política das mulheres. *Pensar*, Fortaleza, v. 11, p. 54-59, fev. 2006.

⁴⁵ LOPES, Ana Maria D’Ávila. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

⁴⁶ LOPES, 2001, p. 188.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 146.

defende o linchamento, quando quer expulsar os nordestinos de São Paulo, todos casos de nítida violação de direitos humanos.⁴⁸

Em suma, para a autora, “democracia é o regime da soberania popular com o respeito integral aos direitos humanos”.⁴⁹

Por fim, Campilongo afirma que “a regra [da maioria] e seus limites são necessários e indispensáveis à democracia. Porém, incontáveis situações contemporâneas apontam para outras formas, mais legítimas e eficazes, de agregação de interesses”.⁵⁰ Esta regra se aplica, basicamente, aos procedimentos que envolvem votação. No entanto, as decisões políticas muitas vezes não estão limitadas a opções rígidas, e devem respeitar os direitos fundamentais, além de preservar a própria democracia.

Devem ser criados processos de participação política que permitam um diálogo entre os sujeitos, para que estes tenham a oportunidade de defender suas vontades e ter suas opiniões influenciadas pelas dos seus pares, buscando-se acordos. A regra da maioria não assegura que a decisão a ser tomada será a mais justa. Através do diálogo, é possível encontrar soluções que beneficiem a todos, ou à maioria, sem prejudicar a minoria.

O próximo item será dedicado ao estudo da democracia participativa e da democracia deliberativa, propostas que podem servir à construção de uma democracia mais próxima do sentido original do termo, através de práticas de diálogo e da ampla participação popular.

2.1.3 Democracia semidireta

A crescente insatisfação da sociedade com os governos nos estados democráticos, tendo em vista o leque de promessas não cumpridas e os diversos desafios que parecem insuperáveis, como a não efetivação dos direitos assegurados em lei e a corrupção, vêm colocando a própria democracia em descrédito. Aqueles que são eleitos para representar o povo acabam por usurpar o seu poder, e as ações do estado não representam a vontade popular, posto que não satisfazem nem mesmo as necessidades básicas de um grande número de indivíduos, marginalizando-os.

⁴⁸ BENEVIDES, Maria Vitória. [Entrevista publicada em 3 de setembro de 1999, na Internet]. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2304>>. Acesso em: 26/09/2007.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ CAMPILONGO, op. cit., p. 54.

É com o objetivo de sanar os vícios e superar as limitações da representação que surgiu a democracia semidireta. Neste modelo, a representação coexiste com mecanismos de participação popular direta. Busca-se, com isso, trazer legitimidade para a atuação do estado.

Bonavides conceitua a democracia semidireta como uma “modalidade em que se alteram as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta”.⁵¹ O autor destaca que, na democracia representativa clássica, há uma presunção de legitimidade da atuação dos representantes, como se seu agir correspondesse à vontade popular. “O poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa”⁵². Já na democracia semidireta, destaca o autor,

[...] a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o *referendum*, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável.⁵³

A cada dia, cresce a demanda pela democratização dos espaços de exercício do poder, e se fortalece a noção de que o cidadão tem o direito de ser ouvido e ter sua opinião levada em consideração pelos governantes. Estes são verdadeiros funcionários do povo, e devem exercer o poder de acordo com a vontade popular. Caso contrário, sua atuação padece de legitimidade, e é isso com que vem ocorrendo em diversos estados, provocando o descrédito em relação à democracia.

Devido à grande quantidade de decisões que precisam ser tomadas para viabilizar o governo, a representação se faz necessária. Isto, porém, não exclui a possibilidade do povo participar diretamente das decisões mais relevantes. A democracia semidireta tem como proposta permitir essa maior densidade democrática, o que, em consequência, traria maior legitimidade para a atuação do estado. Na prática, porém, onde se adotou a democracia semidireta, pouco se avançou. No Brasil, assim como ocorre em diversos países, a representação ainda é o meio de tomada de decisões por excelência, e os instrumentos de participação direta, embora reconhecidos institucionalmente, são subutilizados.

Bonavides⁵⁴ aduz que as três primeiras décadas do século XX foi o período de maior proliferação da democracia semidireta, principalmente após a primeira guerra mundial,

⁵¹ BONAVIDES, 2001, p. 274.

⁵² *Ibid.*, p. 275.

⁵³ BONAVIDES, 2001, p. 275.

⁵⁴ BONAVIDES, 2001.

período em que aquele modelo gozou de grande prestígio, com a crise das instituições democráticas no ocidente. No entanto, após a segunda guerra mundial, diminuiu o entusiasmo que rodeara a democracia semidireta, sem que esta tenha gerado transformações significantes no modelo representativo clássico. “As esperançosas e infatigáveis vistas do sistema democrático se voltam de presente para uma nova panacéia em que vemos inflamar-se a fantasia de cada povo: a panacéia dos partidos políticos”.⁵⁵

A Constituição Federal de 1988, ao prever, em seu art. 1º, parágrafo único, que o povo exercerá o poder *diretamente* ou *através de representantes*, adotou o modelo de democracia semidireta. O art. 14 prevê alguns mecanismos de participação direta – o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de leis –, e outros dispositivos constitucionais prevêem uma variedade de mecanismos que permitem ao cidadão tomar parte nos negócios do estado, intervindo diretamente para o bom funcionamento da administração pública e das instâncias do Poder Legislativo e Judiciário. Alguns desses instrumentos serão analisados no próximo capítulo. A institucionalização destes mecanismos não foi suficiente para transformar a realidade brasileira de forma substancial, no que concerne à participação do povo na tomada de decisões.

No próximo item, será apresentada a proposta da democracia participativa como uma nova solução para a ampliação da densidade democrática. É comum que se faça referência a este modelo como sendo o mesmo que democracia semidireta. No entanto, optou-se por trabalhar a democracia participativa e a semidireta como concepções distintas, conforme se fundamentará a seguir.

2.2 Democracia no século XXI: participativa e deliberativa

Durante séculos a democracia direta vem sendo apontada, pelos mais diversos teóricos, como inviável. Santos afirma que o debate sobre a democracia ao longo do século XX limitou-se a duas formas complementares hegemônicas: uma baseada na idéia de que “a solução do debate do período entre guerras teria sido o abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática”⁵⁶; a outra “supunha que solução elitista para o debate sobre a democracia, com a conseqüente supervalorização do papel dos

⁵⁵ BONAVIDES, 2001, P. 276.

⁵⁶ AVRITZER; SANTOS, 2003, p. 43.

mecanismos de representação, poderia ser hegemônica sem que estes últimos precisassem ser combinados com mecanismos societários de participação”⁵⁷.

Em ambos os casos, a forma hegemônica da democracia, a democracia representativa elitista, propõe estender ao resto do mundo o modelo de democracia liberal-representativa vigente nas sociedades do hemisfério norte, ignorando as experiências e as discussões oriundas dos países do Sul no debate sobre a democracia.⁵⁸

Bobbio aponta a democracia representativa como o único modelo viável. Uma das justificativas para a sua tese, é a crença em que o excesso de democracia causa a apatia dos cidadãos:

[a] democracia representativa, que é a única forma de democracia existente e em funcionamento, é já por si uma renúncia ao princípio da liberdade como autonomia. A hipótese de que a futura computadorocracia, como tem sido chamada, permita o exercício da democracia direta, isto é ao cidadão a possibilidade de transmitir o próprio voto a um cérebro eletrônico, é uma hipótese absolutamente pueril. [...] O excesso de participação [...] pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral. O preço que se deve pagar pelo empenho de poucos é freqüentemente a indiferença de muitos. Nada ameaça mais matar a democracia do que o excesso de democracia.⁵⁹

Em outro momento, porém, o mesmo autor demonstra flexibilidade, afirmando que entre a democracia representativa e a direta não existe um grande abismo, como se entre uma e outra houvesse um divisor de águas, e que as duas podem se integrar reciprocamente. “Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes”⁶⁰.

Weffort, citado por Benevides, apresenta solução semelhante:

[o] pior que pode ocorrer quando se discute as relações entre a democracia direta e a democracia representativa é tomar qualquer delas como excludente. Não é assim, nem nas revoluções nem nas democracias realmente existentes. E onde a exclusão de um dos princípios ocorre, a usurpação do poder se torna inevitável. Em vez de pensarmos em opor representação e participação direta teríamos, pelo contrário, de estudar mecanismos que permitam que os dois princípios se complementem.⁶¹

⁵⁷ AVRITZER; SANTOS, 2003, p. 43.

⁵⁸ Ibid., p. 43.

⁵⁹ BOBBIO, 2004a, p. 38-39.

⁶⁰ Ibid., p. 65.

⁶¹ WELFFORT, Francisco. **O que é deputado**. São Paulo: Brasiliense, 1986 (Coleção Primeiros Passos), *apud* BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003, p. 19.

Benevides⁶² conclui, após a análise das vantagens e desvantagem de cada sistema, que não existem soluções excludentes e “puras” satisfatórias, motivo pelo qual utiliza a expressão democracia semidireta. Para a autora, a implementação de instrumentos de democracia semidireta como complementos à representação serve como corretivo a algumas insuficiências e falhas da representação tradicional.

Melo⁶³, ao se referir ao modelo de democracia adotado na Constituição de 1988, fala em *democracia participativa*, conceituando-a como “um novo modelo de arranjo democrático [...] que não é sinônima de democracia direta, nem tampouco exclui a democracia representativa, pois permite sua convivência com mecanismos de participação direta no poder”.⁶⁴ A autora utiliza indistintamente os termos *participativa* e *semidireta* para qualificar o modelo democrático que conjuga a representação com a participação direta dos cidadãos.

É, porém, em Bonavides⁶⁵ que se encontra uma visão de democracia que mais se identifica com a concepção defendida neste trabalho. O constitucionalista, ao defender também um modelo híbrido, trilha um caminho diferente dos autores supra:

[...] sem abandonar e sacrificar a própria tese da democracia direta, colocá-la com objetividade em termos relativos, ou seja, compatibilizá-la até mesmo com formas representativas remanescentes, cuja continuidade ou persistência não descaracteriza ou aniquila de modo algum o modelo proposto.

Democracia direta não quer dizer, por conseguinte, que todas as formas de representação sejam banidas, exorcizadas ou eliminadas, sem o que não haveria essa democracia. Nada disso.

O importante e essencial, absolutamente indispensável para definir hoje a identidade da democracia direta, é que o povo tenha ao seu imediato dispor, para o desempenho de uma desembaraçada e efetiva participação, os instrumentos de controle da mesma. Sem isso a participação será sempre ilusória, e o é nas chamadas democracias representativas do Terceiro Mundo, onde aqueles instrumentos compõem, não raro, o biombo atrás do qual se ocultam as mais obnoxias ditaduras sociais de confisco da liberdade humana.⁶⁶ (grifo da autora).

Apesar do ponto de encontro entre as propostas apresentadas pelos autores citados, não há, definitivamente, uma identidade. Bobbio, apesar de defender um “gênero anfíbio” de democracia, não pode ser colocado ao lado dos defensores da democracia participativa. O autor reconhece apenas dois institutos de democracia direta no sentido próprio da palavra: a assembleia dos cidadãos e o *referendum*. Aponta, porém, a assembleia

⁶² BENEVIDES, 2003.

⁶³ MELO, Mônica de. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis**; mecanismos constitucionais de participação popular. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001, p. 16.

⁶⁴ MELO, op. cit., p. 16.

⁶⁵ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

⁶⁶ BONAVIDES, 1995, p. 354.

como inviável no estado contemporâneo, devido à complexidade social, às dimensões territoriais, à densidade populacional etc.; já o referendo, apesar de ser por ele considerado “o único instituto de democracia direta de concreta aplicabilidade e de efetiva aplicação na maior parte dos Estados de democracia avançada”⁶⁷, é tratado como “um expediente extraordinário para circunstâncias extraordinárias”⁶⁸. Assim, o autor defende um modelo representativo de democracia, e a possibilidade da utilização excepcional de instrumentos de participação direta.

Benevides, embora apresente uma concepção de democracia diferenciada da de Bobbio, elevando a participação popular a um alto grau de importância e tecendo severas críticas à representação⁶⁹, coloca os instrumentos de participação direta como meros “corretivos” à democracia representativa, reforçando, assim, o papel central ocupado pela representação no regime democrático. Ela defende um modelo de democracia semidireta.

No trecho citado, Bonavides propõe, ao contrário, flexibilizar o modelo ideal de democracia direta para permitir a utilização da representação, sem, no entanto, retirar a centralidade da participação dos cidadãos. Não é uma mera conjugação de representação com participação direta, e, sim, uma atualização da democracia direta, adaptando-a às condições atuais. Segundo Frota,

[o] autor inverte os valores dominantes, que colocam sempre no centro a democracia representativa e, gravitando a seu redor, as formas de participação direta. **A participação deve ser preterida em todas as instâncias de tomada de decisão política, deixando de ser restrita apenas em determinadas situações previstas expressamente na lei.**

Seguindo o pensamento de Bonavides, **entende-se que a democracia participativa se rege por um axioma principiológico que vai muito além da simples conjugação de formas diretas e indiretas de tomada de decisões políticas.** Democracia participativa representa o espírito mesmo democrático, em que o povo retorna ao cenário político como sujeito das decisões. É o exercício cotidiano da fiscalização e definição dos atos de poder, com o máximo envolvimento entre povo e Estado na construção de uma sociedade cada vez mais autônoma. Portanto, não se trata de um conceito em que a democracia representativa continue no centro das atenções, servindo os mecanismos de intervenção direta como meros corretivos.⁷⁰ (grifo da autora).

É certo que as condições atuais tornam inviável a implementação do modelo clássico ateniense de democracia direta, em que todos os cidadãos reuniam-se em assembléia

⁶⁷ BOBBIO, 2004a, p. 66.

⁶⁸ BOBBIO, 2004a, p. 66.

⁶⁹ BENEVIDES, 2003.

⁷⁰ FROTA, Henrique Botelho. **As possibilidades sócio-jurídicas da democracia participativa no Brasil.** 2006. 90 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza: 2006, p. 27.

para deliberar sobre os assuntos políticos. Mas não se pode negar que a sociedade contemporânea conta com novos instrumentos que podem ser utilizados para ampliar a participação popular. As inovações tecnológicas permitem a rápida difusão das informações e o diálogo entre os cidadãos sobre os mais diversos assuntos, através de meios como a imprensa, a Internet, o telefone, o rádio e a televisão. Programas televisivos que contam com a participação do público na tomada de decisões, através de telefone e Internet, demonstram a possibilidade de se coletar opiniões sobre determinado assunto de milhares de pessoas, em todo o Brasil, num curto intervalo de tempo. Assim, determinados obstáculos à participação que pareciam intransponíveis, tornam-se superáveis com o advento de novas tecnologias.

A sutil diferença entre a colocação da representação ou da participação no centro das relações de poder no estado contribui para a compreensão do sentido de democracia participativa. Evita-se, dessa forma, jogar numa vala comum concepções que não são congruentes, embora apresentem alguns pontos em comum, como são os casos acima explorados. Feita a opção por um destes paradigmas, os desdobramentos serão diferenciados.

Neste trabalho, optou-se pela centralidade da participação popular, sem excluir a representação, colocando-a, porém, em segundo plano. Defende-se a democracia participativa como uma releitura da democracia direta, nos moldes em que propõe Bonavides: a utilização da representação é permitida, posto que os cidadãos não têm condições nem interesse de decidir sobre todos os assuntos políticos, mas o povo deve ter o controle livre e desembaraçado das decisões e ações de seus representantes, e a participação direta deve ser maximizada ao limite das possibilidades e do interesse do povo.

A concepção de democracia participativa aqui apresentada envolve um conteúdo formal, entendido este como um conjunto de institutos jurídicos e suas respectivas regras procedimentais, e um conteúdo material, qual seja, a efetiva participação do povo na tomada de decisões. Apesar da participação popular de fato ser o mais importante, é necessário buscar a institucionalização dos mecanismos que assegurem tal participação, tornando-os exigíveis frente ao estado, para que os cidadãos não sofram a constante ameaça de ter seu direito à participação cerceado. Ressalte-se que, ao se defender a institucionalização dos mecanismos de participação popular, a idéia não é torná-los rígidos, e, sim, assegurar sua exigibilidade, independentemente de gestões de governo.

Não se pode afirmar que a Constituição de 1988, por si só, instaurou a democracia participativa no Brasil, pois isto depende da prática social, ou seja, da efetiva utilização dos mecanismos de participação direta, o que exige vontade política e uma transformação da concepção de democracia hegemônica. Mas, ao elencar a participação popular direta como

um dos princípios fundamentais da República, bem como ao prever diversos instrumentos utilizáveis para se materializar esta participação, a Carta Magna institucionalizou meios que favorecem a construção de uma democracia participativa. Estes mesmos instrumentos podem, no entanto, ser manipulados para tentar legitimar um sistema representativo excludente e autoritário, como sabiamente asseverou Bonavides.⁷¹

Santos⁷² afirma que, paralelamente à formação e consolidação do elitismo democrático, no período pós-guerra, surgiram, também, propostas contra-hegemônicas, alternativas à concepção hegemônica de democracia como prática restrita de legitimação de governos. Essas alternativas têm em comum a negação das concepções substantivas de razão e das formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana.

Dentre as concepções elencadas por Santos como contra-hegemônicas, destaca-se a proposta por Jürgen Habermas.⁷³ Este filósofo construiu a concepção de democracia deliberativa, baseada na teoria do agir comunicativo, segundo a qual a verdade é opinião pública, e não um ideal metafísico que se pode alcançar individualmente através de métodos científicos. Partindo deste pressuposto, um regime democrático deve assegurar que todos os sujeitos tenham a possibilidade de expressar suas opiniões, para que as decisões (“verdades”) válidas sejam, também, legítimas, representando a vontade dos indivíduos em nome dos quais foram tomadas. Tal legitimidade será auferida através da criação de espaços públicos de deliberação, que possibilitem o entendimento mútuo entre os sujeitos, com vistas à obtenção de acordos. Desta forma, os participantes terão a possibilidade de defender suas opiniões, ouvir as dos demais e chegar a consensos a partir dos melhores argumentos.

Joshua Cohen, citado por Habermas, caracteriza o processo democrático deliberativo através dos seguintes postulados:

- a) As deliberações realizam-se de forma argumentativa, através da troca regulada de informações e argumentos entre as partes, que recolhem e examinam criticamente propostas.
- b) As deliberações são inclusivas e públicas. Em princípio, ninguém deve ser excluído, pois todos os possíveis interessados nas decisões têm iguais chances de acesso e de participação.
- c) As deliberações são livres de coerções externas. Os participantes são soberanos na medida em que estão submetidos apenas aos pressupostos da comunicação e às regras do procedimento argumentativo.
- d) As deliberações também são livres de coerções internas que poderiam colocar em risco a situação de igualdade dos participantes.⁷⁴

⁷¹ BONAVIDES, 1995, p. 354.

⁷² AVRITZER; SANTOS, 2003.

⁷³ Boaventura enumera outros autores, como Lefort, Castoriadis, Lechner, Nun e Bóron, os quais, devido à limitação desta pesquisa, deixam de ser aqui estudados.

⁷⁴ COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: HAMLIN, A.; PETTIT, B. (eds.). **The Good**

Habermas complementa, afirmando que as deliberações visam, em geral, a um acordo racionalmente motivado e podem, em princípio, ser desenvolvidas sem restrições e retomadas a qualquer momento. No entanto, quando não se atinge um consenso, as deliberações políticas devem ser concluídas pela decisão majoritária, que será válida até que a minoria sucumbente convença a maioria do contrário. Defende, ainda, que as deliberações políticas abrangem todas as matérias passíveis de regulação, inclusive temas e objetos tradicionalmente reconhecidos como de natureza privada, desde que estes sejam relevantes do ponto de vista público. Por fim, afirma o autor que as deliberações políticas devem incluir a interpretação de necessidades e a transformação de enfoques pré-políticos, e que “a força consensual dos argumentos não se apóiam somente num acordo sobre valores, formado previamente em tradições e forma de vida comuns”.⁷⁵

A democracia, sob o prisma puro e simples da regra da maioria, assume um caráter de competição, em que uma idéia ou vontade deve prevalecer sobre as demais; nesse caso, haverá sempre vencedores e perdedores. Através dos espaços de deliberação coletiva, as idéias e vontades poderão sofrer um sincretismo, sendo uma mitigada em favor da outra, de forma que o máximo de indivíduos seja beneficiado. É como um jogo em que todos ganham.

Ressalte-se, no entanto, que o sucesso da democracia deliberativa depende de que os indivíduos participantes do debates estejam orientados para a defesa do bem comum, e não para a obtenção de vantagens particulares. Não é como o acordo obtido segundo a “teoria dos jogos”⁷⁶, citada por Bobbio, na qual cada parte busca obter vantagens para si.

Max Weber já havia notado que onde se defrontam grupos de interesse o procedimento normal para o alcance das decisões coletivas é o compromisso entre as partes e não a regra da maioria, que é a regra áurea para a formação das decisões coletivas em corpos constituídos por sujeitos considerados, de início, iguais. [...] Em nossas sociedades pluralistas constituídas por grandes grupos organizados em conflito entre si, o procedimento da contratação serve para manter em equilíbrio o sistema social mais do que a regra da maioria; esta última, dividindo os contendores

Polity. Oxford, 1989, p. 17ss, *apud* HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. 2. v. 2. ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 29.

⁷⁵ HABERMAS, 2003, p. 30.

⁷⁶ “Com base na teoria dos jogos, uma deliberação tomada por maioria é o efeito de um jogo cujo desfecho é a soma zero; uma deliberação tomada através de um acordo entre as partes é o efeito de um jogo cujo desfecho é a soma positiva. Com a primeira, aquilo que a maioria ganha a minoria perde; com a segunda, as duas partes ganham ambas alguma coisa (a partir do momento em que o compromisso é possível apenas quando os dois *partner*, após terem examinado todos os prós e todos os contras, estimam poder cada um obter alguma vantagem)”. (BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**; por uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2004b, p. 118.).

em vencedores e vencidos, permite o reequilíbrio do sistema apenas onde é consentido à minoria tornar-se por sua vez maioria.⁷⁷

Esse diálogo não significa uma simples argumentação entre as partes, sempre de forma oral, em que vence quem apresenta o melhor argumento. Isso só seria viável numa sociedade pequena e sem desigualdades consideráveis, tal como descreveu Rousseau em relação ao ambiente adequado para o seu modelo ideal de democracia. A prática comunicativa que aqui se defende não ignora as limitações impostas pela sociedade atual, bem como o desequilíbrio de forças entre os indivíduos, e, por isso, reconhece, também, as diferentes formas de dialogar, de acordo com as possibilidades de cada sujeito, grupo social ou do próprio estado.

Democracia participativa e democracia deliberativa não são expressões sinônimas, uma vez que é possível a participação dos cidadãos na tomada de decisões sem que se dê, antes, um debate público. Já a proposta de Habermas prevê a institucionalização de espaços públicos deliberativos (que devem coexistir com espaços informais de deliberação), vinculando o Poder Público às decisões tomadas pelo povo segundo os critérios acordados, o que pressupõe a existência de mecanismos formais de participação popular. Pode-se afirmar, portanto, que a democracia deliberativa é uma forma aprimorada de democracia participativa.

Santos⁷⁸ apresenta um estudo realizado em seis países – África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal –, visando à análise de iniciativas em diversos domínios sociais, dentre os quais o da democracia participativa. Uma das constatações obtidas através de sua pesquisa foi a de que, nas cidades brasileiras em que foram implementados processos participativos de elaboração do orçamento público, a participação dos cidadãos vem aumentando a cada ano⁷⁹, demonstrando que, ao contrário do que afirma Bobbio, o povo está disposto a viver uma maior densidade democrática.

Devido à adesão dos eleitores a estes processos participativos⁸⁰, diversos partidos passaram a adotar a idéia, implementada pioneiramente pelo Partido dos Trabalhadores, proliferando a realização de Orçamentos Participativos em diversos municípios brasileiros, sob a gestão de variadas orientações político-partidárias. Este fenômeno alimenta expectativas otimistas quanto à ampliação da participação popular no exercício do poder, desde que os mecanismos de participação sejam efetivos, e não manobras que promovam uma participação

⁷⁷ BOBBIO, 2004b, p.118.

⁷⁸ AVRITZER; SANTOS, 2003.

⁷⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, 2003.

⁸⁰ Ibid., p. 459ss.

forjada com o intuito de conquistar eleitores. Assim, é imprescindível que os cidadãos fiscalizem as ações do estado a fim de verificar se as decisões tomadas nos espaços de deliberação são cumpridas do modo acordado.

Entre as vantagens atribuídas à democracia participativa, destacam-se as seguintes:

a) o processo permanente de educação para a cidadania; b) a colaboração do povo nas questões públicas, tornando as soluções mais eficazes e legítimas; c) a produção legislativa mais próxima da realidade social; d) o enfrentamento positivo no combate ao autoritarismo das elites; e) o enfraquecimento das práticas de corrupção; f) a mobilização das “maiorias silenciosas”; g) a percepção dos direitos por parte da população; h) a justa distribuição de serviços e equipamentos públicos.⁸¹

Outro benefício proporcionado pela participação política nos processos de deliberação coletiva é o despertar da solidariedade, a partir do momento em que, antes de decidir, os sujeitos são compelidos a conhecer as realidades dos demais envolvidos no processo decisório, tendo a oportunidade de sensibilizar-se com o outro e de (re)construir suas opiniões com base em pontos de vista diversos. Tais espaços de deliberação são, portanto, educativos, contribuindo para a formação de uma nova cultura política. Segundo Oliveira:

[o]s sujeitos sociais coletivos potencializam a participação, conferindo-lhe um caráter político transformador. Assim, a atuação nos conselhos setoriais de políticas públicas, nas conferências das cidades, no orçamento participativo, nos processos de eleição de prioridades para o município e demandas da comunidade são exemplos de participação política transformadora da cultura política tradicional, do poder público centralizado, onde o indivíduo não passa da condição de cliente da política. Essas práticas de participação fortalecem os valores de solidariedade, de ação coletiva, de participação política, de prática cidadã cotidiana. Essa noção de cultura política deve ser considerada não como uma variável independente, mas um fator impulsionador da participação política e da construção da democracia em suas diversas dimensões.⁸²

Sobre o caráter educativo da participação, Benevides declara que “[n]ão resta dúvidas de que a educação política – entendida como a educação para a cidadania ativa – é ponto nevrálgico da participação popular. Mas como educar sem praticar?”⁸³ Na medida em que se pratica a democracia participativa, os processos a ela inerentes são aprimorados. O diálogo que se estabelece faz com que Poder Público e cidadãos aprendam uns com os outros,

⁸¹ FROTA, 2006, 59.

⁸² OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 72.

⁸³ BENEVIDES, 2003, p. 20-21.

e esta construção coletiva do conhecimento permite o desenvolvimento de um senso de responsabilidade mútua em relação ao que é público.

Por último, além de estar prevista no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988, diversos documentos internacionais assinados pelo estado brasileiro consagram a possibilidade da participação direta dos cidadãos na vida política, abrindo portas para a democracia participativa. Seguem, abaixo, alguns exemplos:

- 1) Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, ratificado pelo Brasil em 1992, e, portanto, incorporado ao Direito Constitucional Interno por força do artigo 5º, §2º, CF/88:

Artigo 25 – **Todo cidadão terá o direito** e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

a) **de participar da condução dos assuntos públicos diretamente** ou por meio de representantes livremente escolhidos; (grifo nosso).

- 2) Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), de 1969, ratificado pelo Brasil em 1992:

Artigo 23 – Direitos Políticos

1. **Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos** e oportunidades:

a) **de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente** ou por meio de representantes livremente eleitos; (grifo nosso).

- 3) Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948:

Artigo XX – Toda pessoa, legalmente capacitada, tem o **direito de tomar parte no governo de seu país, quer diretamente**, quer através de seus representantes, e de participar das eleições, que se processarão por voto secreto, de uma maneira genuína, periódica e livre. (grifo nosso)

- 4) Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948:

Artigo XXI

1. Toda pessoa tem o **direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente** ou por intermédio de representantes livremente escolhidos; (grifo nosso).

Constata-se, assim, a importância que a democracia participativa tem alcançado não apenas no âmbito nacional, mas internacional, evidenciando sua relevância para a promoção

da plena efetividade dos direitos fundamentais políticos de todos os membros de uma sociedade.

2.3 Povo

A delimitação conceitual do termo *povo* será feita, nesta monografia, a partir das abordagens de três cientistas políticos de destaque na atualidade: Paulo Bonavides⁸⁴, Friedrich Müller⁸⁵ e Dalmo de Abreu Dallari.⁸⁶

Bonavides diferencia os conceitos de povo e população, afirmando que esta corresponde ao conjunto pessoas presentes no território de um estado num dado momento, incluindo estrangeiros e apátridas, constituindo, portanto, um dado quantitativo, puramente demográfico e estatístico. Já a terminologia povo, segundo o autor, diz respeito aos indivíduos que possuem vínculo com o estado através da nacionalidade ou cidadania, podendo ter seu conceito estabelecido através de três pontos de vista: o político, o jurídico e o sociológico.

Sob o ponto de vista político, o mestre cearense define povo como o “quadro humano sufragante, que se politizou (quer dizer, que assumiu capacidade decisória), ou seja, o corpo eleitoral”.⁸⁷

Esse conceito político de povo prende-se evidentemente a uma concepção ideológica: a das burguesias ocidentais que implantaram o sistema representativo e impuseram a participação dos governados, desencadeando o processo que converteria estes de *objeto* em *sujeito* da ordem política.⁸⁸

Em síntese, esta concepção de povo limita sua abrangência aos indivíduos dotados de capacidade para participar das decisões políticas através do voto para a eleição de representantes.

Sob a ótica do Direito, povo, segundo Bonavides, “é o conjunto de pessoas vinculadas de forma institucional e estável a um determinado ordenamento jurídico, ou, segundo Raneletti, ‘o conjunto de indivíduos que pertencem ao Estado, isto é, o conjunto de

⁸⁴ BONAVIDES, 2001.

⁸⁵ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

⁸⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

⁸⁷ BONAVIDES, 2001, p. 75.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 75.

cidadãos’^[89]’.⁹⁰ Para o autor, não basta que o indivíduo seja sujeito de direitos e obrigações em relação a um determinado estado para ser considerado parte do povo: é necessário o laço de cidadania, termo entendido, na obra estudada, como sinônimo de nacionalidade.

Três sistemas determinam a cidadania: o *jus sanguinis* (determinação da cidadania pelo vínculo pessoal), o *jus soli* (a cidadania se determina pelo vínculo territorial) e o sistema misto (admite ambos os vínculos). Na terminologia do direito constitucional brasileiro ao invés da palavra cidadania, que tem uma acepção mais restrita, emprega-se com o mesmo sentido o vocábulo nacionalidade.⁹¹

Conclui afirmando que a Constituição Federal regula a matéria em seu artigo 12, no qual “define quem é brasileiro e por conseguinte, em face das nossas leis, quem constitui o nosso povo”.⁹²

Por fim, Bonavides apresenta o conceito sociológico de povo, “compreendido como toda a continuidade do elemento humano, projetado historicamente no decurso de várias gerações e dotado de valores e aspirações comuns”.⁹³ Esta concepção, correspondente ao sentido de nação, decorre de dados culturais, e é dotada de forte subjetividade, a ponto de um povo continuar sendo caracterizado como tal independentemente da existência de um estado ao qual esteja vinculado. É o caso dos judeus, que, embora não tenham um território próprio, ainda se identificam como um povo ou nação.⁹⁴

Dallari, ao buscar uma concepção jurídica de *povo*, começa por distinguir esta palavra de outras que ele afirma serem erroneamente utilizadas como sinônimas. A primeira delas é *população*: esclarece o autor, como o fez Bonavides, que esta é uma expressão numérica, demográfica, e que o simples fato de alguém se incluir na população de um estado nada revela quanto ao vínculo jurídico entre este indivíduo e o estado.

O autor diferencia povo, ainda, de *nação*, termo aplicável a uma “comunidade de base histórico-cultural, pertencendo a ela, em regra, os que nascem num certo ambiente cultural feito de tradições e costumes, geralmente expresso numa língua comum, tendo um conceito idêntico de vida e dinamizado pelas mesmas aspirações de futuro e os mesmos ideais coletivos”.⁹⁵

⁸⁹ RANELETTI, Oreste. **Instituzioni di diritto pubblico**. 13. ed. Milano, 1948, p. 18, *apud* BONAVIDES, 2001, p. 76.

⁹⁰ BONAVIDES, 2001, p. 76.

⁹¹ BONAVIDES, 2001, p. 77.

⁹² *Ibid.*, p. 77.

⁹³ *Ibid.*, p. 78.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ DALLARI, 2007, p. 96.

Segundo Dallari, os termos *nação* e *nacionalidade* não indicam uma situação jurídica, não sendo correto seu uso com o sentido de povo. Parece uma afirmação exatamente oposta à de Bonavides, segundo o qual o povo, sob o aspecto jurídico, é constituído pelo conjunto de nacionais. No entanto, ao falar em *nacionalidade*, Dallari se refere ao sentido subjetivo, de pertença a uma nação, mencionado por Bonavides ao apresentar o conceito sociológico de povo, e não ao vínculo de nacionalidade regulado pelo art. 12 da Carta Magna, o qual indica, sim, uma situação jurídica, posto que gera uma série de relações entre o indivíduo e o estado, reguladas pelo direito.

Dallari parte para a conceituação jurídica de povo apoiando-se na construção doutrinária de Jellinek, cujo ponto de partida é a distinção entre um aspecto objetivo e outro subjetivo de povo.

O Estado é sujeito do poder público, e o povo, como seu elemento componente, participa dessa condição. Esse é o *aspecto subjetivo* do povo. Por outro lado, o mesmo povo é objeto da atividade do Estado, e sob este ângulo é que se tem o povo em seu *aspecto objetivo*. [...] [C]ada indivíduo integrante do povo participa também da natureza de sujeito, derivando-se daí duas situações: a) os indivíduos, enquanto objetos do poder do Estado, estão numa relação de subordinação e são, portanto, sujeitos de deveres; b) enquanto membros do Estado, os indivíduos se acham, quanto a ele e aos demais indivíduos, numa relação de coordenação, sendo, neste caso, sujeitos de direitos.⁹⁶ (grifos no original).

Jellinek considera cidadãos todos aqueles que constituem o estado, havendo, entretanto, uma categoria especial, constituída por aqueles que possuem o que denomina *cidadania ativa*, “isto é, que exercem certas atribuições que o próprio Estado reconhece como suas”.⁹⁷ Dallari, por sua vez, conceitua o povo como o conjunto de todos os cidadãos, ou seja, todos aqueles que cumprem os requisitos jurídicos estabelecidos pelo estado para a aquisição da cidadania.

Friedrich Müller, ao buscar responder “quem é o povo?”, questão por ele considerada como a fundamental da democracia, apresenta quatro diferentes concepções: a) *povo* como povo ativo; b) *povo* como instância global de atribuição de legitimidade; c) *povo* ícone; e d) *povo* enquanto destinatário de prestações civilizatórias do estado.

O *povo* como povo ativo corresponde aos eleitores, que são os sujeitos habilitados para o voto, segundo os critérios elencados pela Constituição. Identifica-se com a concepção de povo político, empregada por Bonavides.

⁹⁶ DALLARI, 2007, p. 98.

⁹⁷ Ibid., p. 98.

A segunda concepção apresentada pelo autor alemão, a de *povo* como instância global de atribuição de legitimidade, abrange o grupo de pessoas que tornam válidas e legítimas todas as ações do estado. Esta visão explica a afirmação de que juízes e funcionários da administração agem em nome do povo, apesar de não terem por ele sido eleitos. Presume-se que suas ações são legítimas, bastando, para tanto, que eles sejam legalmente constituídos, executem suas atividades de acordo com a lei e contra eles ou suas ações o povo não se revolte. Essa concepção de povo engloba os não-eleitores, restringindo-se, porém, aos nacionais, tendo em vista que é em nome deles que o estado atua.

O *povo* ícone é a terceira compreensão apresentada por Müller, e representa o povo conclamado por estados autoritários, ou por representantes autoritários num estado democrático, quando dizem agir *em nome do povo* para legitimar ações que não encontram amparo nas leis, nem na vontade popular. Neste caso, embora as ações dos governantes sejam ilegítimas, seja por não cumprirem critérios estabelecidos em lei, seja por não corresponderem à vontade popular, a violência, cujo exercício legítimo é monopolizado pelo estado, é utilizada para coagir os cidadãos a obedecerem a ordem imposta, *pelo bem do povo*, como se a vontade do governante fosse equivalente à vontade popular. “O povo icônico corresponde a ninguém no âmbito do discurso de legitimação”.⁹⁸

Por fim, Müller apresenta a visão de *povo* como destinatário de prestações civilizatórias do estado, que corresponde a todas as pessoas que se encontram num determinado território, contemplando, inclusive, os estrangeiros e apátridas que estão de passagem naquele espaço. Müller destaca que o simples fato dos indivíduos se encontrarem no território de um estado é, por si, relevante, tendo em vista que lhes compete, juridicamente, a qualidade de ser humano. Direitos e deveres destas pessoas estão prescritos no ordenamento jurídico do estado onde se encontram:

[e]las são protegidas pelo direito constitucional e infraconstitucional vigente, i. é, gozam da proteção jurídica, têm direito à oitiva perante os tribunais, são protegidas pelos direitos humanos que inibem a ação ilegal do estado, por prescrições de direito da polícia e por muito mais. Funcionários públicos, que as violam nas suas posições garantidas, não podem ficar impunes. Circunstâncias de fato legais e contratuais, que não estão restritas a cidadãos e titulares de direitos eleitorais – quer dizer, as prescrições de direito civil, penal e administrativo – não geram para essas pessoas apenas deveres e ônus; elas também beneficiam-nas.⁹⁹

⁹⁸ MÜLLER, 2003, p. 79.

⁹⁹ Ibid., p. 76.

O número total de pessoas que integram o povo destinatário corresponde à população de determinado território, num dado momento. Ninguém está dele legitimamente excluído, “também não e.g. os menores, os doentes mentais ou as pessoas que perdem – temporariamente – os direitos civis. Também eles possuem uma pretensão normal ao respeito dos seus direitos fundamentais e humanos”.¹⁰⁰

Como se vê, ao termo povo são atribuídos diversos significados, podendo estes ser simultaneamente utilizados num mesmo estado. A Constituição Federal permite diversas interpretações, e a doutrina não apresenta consensos. Destarte, resta optar pelo conceito que melhor servir ao objeto deste trabalho, observando-se sua compatibilidade com o ordenamento jurídico e a realidade social brasileira.

Pouca referência se faz a crianças e adolescentes ao se discutir a titularidade do exercício do poder no estado democrático, e, quando há, é, em regra, para excluí-los dos processos de participação. Segundo Bobbio, “os discursos políticos inscrevem-se no universo do ‘aproximadamente’ e do ‘na maior parte das vezes’ e, além disso, é impossível dizer ‘todos’ porque mesmo no mais perfeito regime democrático não votam os indivíduos que não atingiram uma certa idade”.¹⁰¹ Esta conclusão, segundo a qual nunca se poderá pensar em democracia como o exercício do poder pelo povo em sua completude porque sempre haverá aqueles excluídos do processo eleitoral, é fruto da supervalorização da democracia representativa e da regra da maioria: como a participação, neste modelo, se resume à eleição de representantes, somente os eleitores exercem o poder soberano.

Não é porque crianças e adolescentes até os dezesseis anos não podem votar, e, portanto, não elegem seus representantes no estado, que não possam participar das decisões políticas. Outras possibilidades de participação, além do voto, devem ser promovidas e valorizadas, seja por iniciativa do estado, através da formulação de políticas públicas com participação popular, seja através da auto-organização dos cidadãos, a fim de realizar o controle social do estado, seja por meio de instâncias de menor amplitude, tais como associações de bairro, grêmios e conselhos escolares, espaços nos quais debates políticos são travados, trazendo impactos locais que repercutem coletivamente.

Nesse sentido, a concepção de democracia aqui defendida coaduna com a noção de povo defendida por Dallari, como conjunto de cidadãos, entendidos estes como todos os indivíduos integrados em determinado estado, sujeitos de direitos e deveres em relação a este

¹⁰⁰ MÜLLER, 2003, p. 80.

¹⁰¹ BOBBIO, 2004a, p. 31.

e uns em relação aos outros, titulares do poder soberano, o qual será exercido segundo critérios determinados democraticamente.

2.4 Cidadania

No modelo liberal de democracia, o simples fato dos menores de dezesseis anos não poderem votar faz com que prevaleça o sentimento de que os mesmos não são detentores de direitos políticos. Isso é fruto de uma concepção procedimentalista¹⁰² de democracia que reduz o papel dos cidadãos, nos procedimentos de tomada de decisões políticas, à eleição de representantes, nos moldes propostos por Schumpeter e Bobbio, conforme se observou no primeiro item deste capítulo.

De acordo com esta visão, o papel do cidadão se resume a votar nos seus representantes. Identificando a democracia com processos eleitorais, cidadãos são aqueles que votam, cabendo a eles tomar o máximo de cautela para eleger representantes hábeis para tomar as melhores decisões. Caso estes, no exercício do poder, não satisfaçam às aspirações populares, resta ao povo aguardar as novas eleições para escolher melhor aqueles que, efetivamente, terão o poder decisório.

Esse modelo de democracia só permite o controle social do estado no que diz respeito à observância das leis pelos representantes, impedindo que se discuta sobre a legitimidade das decisões quanto ao conteúdo, bastando, para serem válidas, que elas sejam tomadas conforme as regras previamente estabelecidas. Em síntese, presumem-se legítimas as decisões tomadas segundo os critérios legais.

Santos¹⁰³ afirma que, no itinerário que vai de Kelsen a Schumpeter e Bobbio, não fica claro, em momento algum, por que o procedimentalismo não comporta formas ampliadas de democracia.

¹⁰² As propostas de democracia participativa e deliberativa, embora sejam, também, modelos procedimentalistas, permitem a ampliação da esfera de atuação do povo. Os métodos para a tomada de decisões nesses modelos prevêem a intervenção dos cidadãos de outras formas, além das eleições de representantes. A democracia deliberativa vai além, ao exigir que o diálogo entre cidadãos sobre a matéria a ser decidida faça parte do procedimento para a tomada de decisões. O procedimentalismo de Schumpeter e Bobbio restringe a participação política dos cidadãos em geral ao sufrágio, ficando a tomada de decisões sob a responsabilidade dos representantes eleitos.

¹⁰³ SANTOS, 2003.

Pelo contrário, a redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elites parece um postulado *ad hoc* da teoria hegemônica da democracia, postulado esse incapaz de dar uma solução convincente para duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença.¹⁰⁴

Como visto, tal deficiência na fundamentação não impediu esta concepção de democracia de se tornar hegemônica, o que foi determinante para prevalecer, também, a aceção restrita de cidadania, que a identifica com o exercício do sufrágio.

Para Marshall, que se insere na linha da tradição liberal, cidadania é “o conteúdo da pertença igualitária a uma dada comunidade política e afere-se pelos direitos e deveres que o constituem e pelas instituições a que dá azo para ser social e politicamente eficaz”.¹⁰⁵ O autor compreende a cidadania como *status* concedido aos indivíduos, manifestando-se como relação entre estado e sociedade, com base em três pilares: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais.¹⁰⁶ Foi esta a visão que predominou no Brasil até os anos 80, momento histórico em que os movimentos sociais provocaram uma transformação no papel do povo frente ao estado. Segundo Oliveira,

[...] a cidadania no Brasil era realmente uma concessão do Estado. Era o Estado que concedia o “título” de cidadão, pois, durante um longo período, os direitos civis, políticos e sociais dos indivíduos foram marcadamente influenciados por clientelismo político. Para exemplificar essa afirmativa, basta lembrar que até 1889 as eleições no Brasil eram censitárias, isto é, reservadas aos que dispunham de condições financeiras para comprar seu *status* de cidadãos. E, mesmo depois da primeira Constituição republicana, os brasileiros menores de 21 anos, analfabetos (maioria da população), e as mulheres foram excluídas da única forma de exercer a cidadania, que era o voto para a escolha dos representantes¹⁰⁷.

A redemocratização do Brasil (anos 70 e 80) foi marcada pelas mobilizações populares. Após um longo período de repressão pela ditadura militar, a sociedade brasileira se uniu em torno da reivindicação de direitos, com destaque ao direito de participar das tomadas de decisões do estado, do que resultou o forte caráter social da Constituição Federal de 1988. Novos elementos foram inseridos na democracia brasileira, como a possibilidade institucionalizada dos cidadãos de participarem diretamente das decisões políticas através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de leis.

¹⁰⁴ SANTOS, 2003, p. 46.

¹⁰⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005, p. 243-244. A obra de Marshall a que Boaventura Santos se refere é a intitulada *Citizenship and Social Class*, publicada pela primeira vez em 1950.

¹⁰⁶ OLIVEIRA, 2003.

¹⁰⁷ Ibid., p. 86.

Após a Constituição, diversas leis federais trouxeram em seu bojo novas possibilidades de participação popular, nas mais variadas áreas das políticas públicas, como a da saúde (Lei nº 8.142/90 – Lei do Sistema Único de Saúde - SUS), do Direito da Criança e do Adolescente (Lei 8.112/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), da assistência social (Lei nº 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), da educação (Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), da gestão das cidades (Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade)¹⁰⁸, dentre outras.

As portas para a participação popular foram abertas, e seguiu-se, a partir de então, a criação de diversos outros mecanismos de descentralização do poder. Superou-se, no plano normativo, a visão de cidadania como *status* concedido pelo estado, e firmou-se a concepção de cidadania ativa, em que é garantida aos titulares a exigibilidade de prestações e a participação nos negócios do estado a fim de que este atue no sentido de proporcionar uma vida digna aos cidadãos.

Verifica-se que, com o advento da Constituição Federal de 1988, uma nova concepção de cidadania passou a fazer o contraponto à visão liberal hegemônica: no lugar do cidadão passivo, mero destinatário das prestações estatais, surge o cidadão ativo, atuante no controle social do estado. Compreenda-se *controle social* no sentido empregado por Oliveira, como “ação que tem por finalidade fiscalizar, monitorar e acompanhar a prática do poder público, através de mecanismos legais e informais com a participação de sujeitos sociais”¹⁰⁹, e não como mera operação técnica de apurar irregularidades do poder público. Para Teixeira, citado por Oliveira,

[o controle social] se relaciona com o planejamento da cidade, que deve conter indicadores e metas bem estabelecidas para mensurar o que foi planejado. Neste sentido, para desenvolver um processo de controle social da gestão pública, através da ação da sociedade civil, é fundamental que os sujeitos sociais coletivos tomem parte no processo de planejamento da cidade e que este oriente as ações do governo no dia-a-dia.¹¹⁰

Lima¹¹¹ defende que os direitos de cidadania são todos aqueles relativos à dignidade do cidadão, como sujeito de prestações estatais, e à participação ativa na vida social, política e econômica do estado.

¹⁰⁸ No capítulo seguinte serão expostas as contribuições destas leis para a ampliação da participação popular, através da implementação dos conselhos de gestão co-participada.

¹⁰⁹ OLIVEIRA, 2003, p. 72.

¹¹⁰ Ibid., p. 72.

¹¹¹ LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Fundamentos constitucionais do processo:** sob a perspectiva e eficácia dos direitos e garantias fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2002.

Participação – repetimos e frisamos – não só política, mas também social e econômica. Atualmente, numa visão mais democrática, de Estado de Direito, de participação, não se concebe mais a cidadania como o simples direito de votar e ser votado, por homens e mulheres, haja vista que a participação na vida política de um país não se restringe a esse aspecto – eleitoral (hoje, de cunho mais partidário do que, genericamente, político) -, porquanto a Política ultrapassa a seara dos partidos políticos e é muito mais complexa do que a atividade destes.¹¹²

Reconhecer o indivíduo como cidadão é reconhecê-lo como sujeito apto a participar das decisões e exigir seus direitos em face do estado. Mas, não se deve entender a cidadania como direito a ter direitos para si, apenas; seu exercício deve estar atrelado a um sentimento coletivo de busca pelo bem comum.

Dissociando a condição de cidadão da condição de eleitor, e partindo do pressuposto de que a participação política é muito mais do que votar e ser eleito, abrem-se caminhos para a participação política dos cidadãos que não são eleitores, grupo do qual fazem parte as crianças e os adolescentes.

Uma vez verificados quem são os titulares do poder no estado democrático de direito brasileiro, cumpre analisar os mecanismos de intervenção nos espaços políticos, o que constitui o objeto do próximo capítulo.

¹¹² LIMA, 2002, p. 97.

3 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A Constituição Federal de 1988 adotou um modelo de democracia semidireta, conjugando a representação política com mecanismos de participação direta. Nas abordagens sobre esses mecanismos, é comum que se faça referência apenas ao plebiscito, ao referendo e à iniciativa popular de lei. Neste capítulo, no entanto, as possibilidades sócio-jurídicas de participação popular serão abordadas a partir de uma visão mais abrangente.

Giacomo Sani¹¹³ observa que a expressão *participação política* é utilizada, na terminologia corrente da ciência política, para designar diferentes atividades, como o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a simples discussão de acontecimentos políticos, a participação em comícios, o apoio a determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações sobre a política e outras.

O autor ressalta que o uso dessa expressão reflete praxes, orientações e processo típicos de democracia ocidentais, e isso se dá porque as primeiras pesquisas feitas sobre a participação política se deram em tais contextos, e até hoje, embora tenha se ampliado o estudo da temática, os conhecimentos sobre o assunto derivam de um número restrito de países ocidentais. Assim, a aplicação dos conceitos apresentados não pode ser generalizada para países ricos e pobres, “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”, bem como não são tais conceitos aplicáveis para países que vivem em ditaduras.

[...] a definição de atividade política nem sempre é unívoca; se quanto a certas atividades como o ato de votar, por exemplo, não existem dúvidas, pelo que respeita a outras, principalmente da esfera religiosa, econômica e cultural, o problema não é assim tão simples e a solução depende amiúde da cor ideológica dos próprios participantes. Em segundo lugar, o termo participação se acomoda também a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque.¹¹⁴

Sani¹¹⁵ reconhece a existência de três formas ou níveis de participação política, designadas pelos termos presença, ativação e participação, em sentido estrito.

¹¹³ SANI, Giacomo. Participação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale (et. al.). 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

¹¹⁴ SANI, 2004, p. 888.

¹¹⁵ Ibid.

A presença é a forma menos intensa de participação política, tratando-se de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos. O autor cita, como exemplos, a participação em reuniões, a exposição voluntária a mensagens políticas e outras situações nas quais o indivíduo não dê contribuições pessoais.

A ativação seria a forma de participação na qual o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, atividades que lhes foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, ou que ele mesmo pode promover. Exemplos de ativação seriam o envolvimento em campanhas eleitorais, a difusão da imprensa do partido e a participação em manifestações de protesto.

Por fim, a participação, em sentido estrito, seria a contribuição direta ou indireta do indivíduo para uma decisão política.

Percebe-se que a participação política pode se dar através de meios institucionais e não-institucionais. Neste capítulo, serão apresentados alguns instrumentos garantidos pela Constituição e por leis infraconstitucionais, que permitem uma intervenção direta dos cidadãos na tomadas de decisões políticas, na elaboração de políticas públicas, na fiscalização das ações dos agentes públicos e na movimentação da máquina estatal a fim de exigir as prestações devidas pelo poder público ao cidadão.

As formas não-institucionalizadas de participação – através, por exemplo, de movimentos populares, passeatas, ocupações de propriedades públicas e privadas, ações organizadas de desobediência civil e outras manifestações de protesto ou de reivindicação de direitos – deixam de ser aqui apreciadas, devido à extensão da temática e à limitação deste trabalho monográfico. No entanto, é reconhecida a grande importância desta formas de participação política para a transformação social e para a evolução do estado democrático.

A discussão travada neste capítulo dará subsídio para a análise das possibilidades da participação política de crianças e adolescentes na sociedade brasileira, através dos diversos mecanismos apresentados e outros, à luz das concepções de democracia, povo e cidadania aqui defendidas.

3.1. Plebiscito e referendo

O plebiscito e o referendo são mecanismos de consultas formuladas aos eleitores, para que estes deliberem sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa (Lei nº 9.709/98, Art. 2º, caput). Estão previstos na Constituição Federal (art. 14, incisos I e II) e foram regulamentados pela Lei nº 9.709/98.

Para diferenciá-los, a Lei adota o critério temporal: no caso do plebiscito, os eleitores são consultados antes de o governo tomar uma decisão, enquanto no referendo, a consulta se dá após a decisão do governo, a qual poderá ser ratificada ou rejeitada. Assim dispõe a Lei 9.709/98:

Art. 2º [...]

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Na Lei, não há diferença quanto à matéria a ser debatida; existe, no entanto, divergências doutrinárias sobre o assunto. Para Benevides, além do critério temporal, existe o material: o referendo concerne a atos normativos, de nível legislativo ou de ordem constitucional, enquanto o plebiscito diz respeito a “qualquer tipo de questão de interesse público (como políticas governamentais) e não necessariamente de natureza jurídica, inclusive fatos ou eventos”.¹¹⁶

Bonavides também utiliza o critério material para diferenciá-los, encarando o referendo como um instrumento através do qual o povo adquire o poder de sancionar as leis, enquanto o plebiscito seria o instrumento através do qual se daria a consulta popular sobre outro ato de poder, que não o legislativo.¹¹⁷ José Afonso da Silva utiliza o critério cronológico, que foi o adotado pela legislação brasileira.¹¹⁸

O entendimento dos autores que defendem o critério material de diferenciação destes mecanismos de consulta popular não está amparado pela Lei 9.709/98. Prova disso está nas disposições dos artigos 9º e 11, nos quais são mencionadas as possibilidades tanto do plebiscito como do referendo serem convocados para consultas sobre atos legislativos ou

¹¹⁶ BENEVIDES, 2003, p. 132-133.

¹¹⁷ BONAVIDES, 2001, p. 282.

¹¹⁸ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

administrativos, indistintamente, reforçando, ainda, o critério cronológico, uma vez que tais dispositivos referem-se a *projeto* legislativo ou medida administrativa *não efetivada*, no caso do plebiscito, e *promulgação* de lei¹¹⁹ ou *adoção* de medida administrativa, ao tratar do referendo:

Art. 9º Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Art. 11 O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

A regra, portanto, é da diferenciação dos institutos apenas através do critério cronológico. A única restrição feita pela Lei quanto à matéria diz respeito à consulta que deverá ser formulada nas hipóteses dos artigos 4º e 5º, nos quais é feita referência expressa ao plebiscito:

Art. 4º A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

[...]

Art. 5º O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembléia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.

A Constituição Federal estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional a autorização do referendo e a convocação de plebiscito (artigo 49, inciso XV), o que será feito segundo o seu arbítrio ou de acordo com as hipóteses previstas constitucionalmente.

Apesar de estes institutos constituírem avanços para a democracia, sua regulamentação merece críticas, uma vez que, a despeito de se permitir que os eleitores decidam diretamente sobre determinados assuntos, não há previsão da possibilidade dos mesmos decidirem sobre as hipóteses em que deverão decidir, o que contribui para a subutilização destes instrumentos.

¹¹⁹ Criticável a redação deste artigo, uma vez que é feita referência apenas a *lei*, o que dá a entender que outros atos legislativos não poderiam ser submetidos à consulta popular. Esse entendimento, ao que parece, não apresenta qualquer razão de ser, motivo pelo qual, neste trabalho, defende-se uma interpretação extensiva do dispositivo em questão, no sentido de admitir que seja realizada a consulta popular sobre qualquer ato legislativo.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passou por apenas um plebiscito, que foi o previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Na ocasião, decidiu-se sobre a forma e o sistema de governo (monarquia ou república; parlamentarismo ou presidencialismo), tendo o povo optado pela manutenção do regime republicano e do sistema presidencialista.

Quanto ao referendo, em 2005, este instituto foi utilizado para decidir sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições. O resultado foi a rejeição do conteúdo do artigo 35, *caput*, da Lei nº 10.826/03 (o Estatuto do Desarmamento), que dispunha sobre a proibição.

Como se percebe, não se estabeleceu, no Brasil, uma cultura de consulta popular. A própria Constituição, bem como a lei que regulamenta o plebiscito e o referendo – mecanismos constitucionais que poderiam permitir a construção desta cultura – dificulta a sua implementação, retirando do povo o poder para decidir quando e sobre o que decidir diretamente, uma vez que a realização de referendo e plebiscito está condicionada à autorização do Congresso Nacional. Neste sentido, assim se manifesta Fábio Konder Comparato:

Os instrumentos jurídicos para que o povo passe a exercer diretamente esse poder decisório foram previstos na Constituição: são o plebiscito e o referendo. Mas a sua utilização encontra-se bloqueada. Com efeito, a Lei nº 9.709, de 18/11/1998, ao regulamentar o art. 14 da Constituição, determinou que, tanto a realização de plebiscitos, quanto a de referendos, fique na inteira dependência de uma decisão do Congresso Nacional. Consagrou-se desta forma o absurdo de dar a um órgão delegado do povo soberano o poder de impedir, arbitrariamente, que este manifeste a sua vontade política.

A inversão é total: **muito embora o art. 1º, parágrafo único, da Constituição declare que o povo poder exercer diretamente o seu poder soberano, a Lei nº 9.709 faz depender essa manifestação direta da soberania popular da aquiescência prévia de um órgão delegado do soberano. Ora, o art. 14 da Constituição, em aplicação lógica do princípio enunciado no art. 1º, parágrafo único, declara que o plebiscito e o referendo são manifestações da soberania popular, tal como o sufrágio eleitoral. Se, como é óbvio, o Congresso Nacional não tem poderes para impedir a realização de eleições, não faz o menor sentido atribuir-lhe a despropositada prerrogativa de decidir se e quando o povo está autorizado a tomar diretamente decisões por meio de plebiscito e referendo.**¹²⁰ (grifo da autora).

¹²⁰ Introdução do Projeto de Lei nº 4718/2004, sobre Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular, elaborado por Fábio Konder Comparato. Disponível em: <<http://www.consciencia.net/2005/mes/06/comparato-pl4718-2004.html>>. Acesso em: 11/11/07. A elaboração do Projeto de Lei foi uma das iniciativas da Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia, lançada pela Ordem dos Advogados do Brasil, com o apoio da CNBB e do MST. Projeto na íntegra disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/260412.pdf>>. Acesso em: 12/11/07.

No Projeto de Lei nº 4718/2004, elaborado por Comparato a fim de dar uma nova regulamentação para estes instrumentos constitucionais de participação direta, há uma tentativa de fortalecer o princípio da soberania popular, permitindo que referendos e plebiscitos sejam convocados por iniciativa popular. A proposta prevê, ainda, o instituto do *recall*, um mecanismo que possibilita a revogação, pelos eleitores, do mandato do representante político cuja atuação não condiz com a vontade popular. O Brasil não adotou este mecanismo, uma vez que seu ordenamento jurídico adota a *teoria representativa da duplicidade*, segundo a qual os atos do representante não estão vinculados à vontade do eleitor, ao contrário do que ocorre nos países onde vigora o mandato imperativo.¹²¹

3.2 Iniciativa popular

A iniciativa popular de lei consiste na apresentação, pelo povo, de projeto normativo à Câmara dos Deputados, o qual, após a discussão parlamentar, pode se transformar em lei. Deve ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído, pelo menos, por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (Lei nº. 9.709/98, artigo 13). O instituto está previsto nos artigos 14, inciso III, e 61, §2º, da Constituição Federal, e foi regulamentado pela Lei nº. 9.709/98.

O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto e não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação (Constituição Federal de 1988, artigo 61, §2º, e Lei nº 9.709/98, artigo 13, §§ 1º e 2º). Após verificar o cumprimento das exigências supra, a Câmara dos Deputados dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

Assim como o plebiscito e o referendo, o instituto da iniciativa popular de lei não é muito utilizado no Brasil. Uma das razões para a sua subutilização certamente é a dificuldade de se cumprir o requisito que diz respeito ao número de eleitores que devem subscrever o projeto normativo. É necessária uma ampla mobilização para conseguir a adesão de 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco estados. A dificuldade se agrava num país em que os recursos midiáticos são monopolizados por poucas empresas, as

¹²¹ BONAVIDES, 2001.

quais, em regra, não têm o interesse de contribuir com a efetivação das demandas populares, tornando-se mais difícil, pois, divulgar amplamente uma campanha pela criação de determinado projeto de lei.

Outro fator que dificulta a iniciativa popular é a falta de regulamentação sobre a tramitação, a obrigação de o Congresso votar as matérias contidas nas propostas, os prazos para a sua regulamentação e a possibilidade do Presidente exercer seu poder de veto. Além do desconhecimento da maior parte do povo quanto ao instituto.

Talvez devido às dificuldades apontadas, foram raras as experiências de iniciativas populares de lei que obtiveram êxito no Brasil. De fato, a única lei aprovada como sendo de iniciativa popular, no Brasil, após intensa mobilização social no combate à corrupção, foi a Lei nº. 9.840, de 28 de setembro de 1999, que fornece maiores condições para a Justiça Eleitoral coibir a compra de votos.

A Lei nº. 8.930/94, que ampliou o rol dos crimes hediondos inafiançáveis e insusceptíveis de graça ou anistia, embora tenha sido fruto da pressão popular, exercida através da apresentação de um projeto de lei com cerca de 1,3 milhão de assinaturas, não tramitou no Congresso Nacional como uma lei de iniciativa popular. Tal fato se deu porque houve uma falha na coleta de assinatura: parte delas não estava acompanhada dos números dos títulos de eleitor dos respectivos signatários.¹²² Apesar da falha, é inegável que o impacto da mobilização social, no sentido de elaborar uma proposta de lei de próprio punho e coletar mais de um milhão de assinaturas, foi um fator decisivo para a aprovação da Lei nº. 8.930/94.

Outro fato histórico que não pode deixar de ser lembrado, ao se falar em iniciativa popular no Brasil, se deu com relação à Lei 11.124/2005, fruto de um projeto de lei de iniciativa popular que propunha a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e de seu Conselho Gestor. Esse PL, elaborado pelas entidades nacionais que compõe o Fórum Nacional de Reforma Urbana, foi apresentado ao Parlamento no dia 19 de novembro de 1991, subscrito por mais de um milhão de assinaturas, e aprovado por unanimidade em todas as Comissões da Câmara dos Deputados entre os anos de 1997 e 2001.¹²³ Em 2002, foi elaborada uma proposta global por um Grupo de Trabalho composto pelo Governo Federal e diversos atores envolvidos na problemática habitacional. Em 2004, no entanto, o Governo Federal apresentou um substitutivo, o PLC nº 036/2004, que foi enviado à Câmara dos

¹²² Cf. CARRAVILLA, André. Esforço para nada. **Correio Brasiliense**, Brasil, 10 mar. 2006. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/clp/midia.html/2006.htm/mar06.html>>. Acesso em: 30/05/2008.

¹²³ INSTITUTO POLIS. **Parecer Sobre a Constitucionalidade do PLC Nº 036/2004**. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://polis.org.br/download/61.doc>>. Acesso em: 15/01/2008.

Deputados, e, após a análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, foi aprovado.¹²⁴

Houve divergências quanto à constitucionalidade da proposta, uma vez que seu texto continha disposições que “afrontavam” prerrogativas de função exclusivas do Presidente da República. Venceu, no entanto, o entendimento de que o projeto originado de iniciativa popular constituiria uma exceção ao princípio da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Assim posicionou-se o relator:

[...] se todo poder emana do povo, como estatuído no parágrafo único do art. 1º da Carta Política, esse poder, quando exercido sob a forma de iniciativa legislativa, não sofrerá restrição quanto à natureza da matéria, podendo, ao contrário, por irrefragável imposição da lógica, abarcar toda a gama de assuntos de interesse do povo.¹²⁵

Esse entendimento se coaduna com linha de pensamento desenvolvida nesta pesquisa, em que se defende a maior densidade democrática possível, e, portanto, o caráter excepcional de qualquer restrição à soberania popular. As delimitações de competências estabelecidas na Constituição Federal não dizem respeito aos cidadãos, e, sim, aos Poderes constituídos. Vedar a possibilidade da sociedade organizada elaborar leis, por iniciativa própria, alegando-se afronta a alguma prerrogativa de função, é como dizer que aquele representante, a quem se atribui a prerrogativa, possui maior legitimidade para o exercício da soberania do que os próprios representados, o que não parece lógico.

O Projeto de Lei nº PLC 036/2004 foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça do Senado e, em 16 de junho de 2005, foi aprovada a Lei nº 11.124, uma grande vitória para o movimento que luta pela reforma urbana e para a democracia brasileira como um todo.

Embora o projeto final aprovado tenha sido o substitutivo apresentado pelo governo federal, o que descaracteriza, sob o aspecto formal, a iniciativa popular, a elaboração do substitutivo contou com a efetiva participação de representantes da sociedade civil organizada, e se deu com base no projeto de iniciativa popular. Assim, embora a Lei nº. 11.124/2005 não seja formalmente de iniciativa popular, sua elaboração e aprovação se devem à iniciativa do povo. O substitutivo foi fruto de um acordo da sociedade civil com o governo a fim de que se chegasse a um consenso sobre seu conteúdo, o que de fato ocorreu.

¹²⁴ INSTITUTO POLIS, 2005.

¹²⁵ Ibid.

A abertura ao diálogo que se exige do governo em relação às suas posições deve ser exigida, também, dos movimentos populares ao apresentarem suas reivindicações. O fato de milhares de pessoas assinarem determinada proposta de lei não apaga o fato de que existirão, ainda, propostas de aprimoramento ou até interesses antagônicos que devem ter a oportunidade de serem defendidos. Ao invés de se apresentar diversas leis sobre o mesmo assunto para que disputem a aprovação, é melhor que se busque mediar os interesses e elaborar uma proposta consensual, que foi o que ocorreu em relação à Lei 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

A Constituição Federal e a Lei nº. 9.709/98, que regulamenta a iniciativa popular, prevêm este mecanismo apenas no âmbito legislativo. Entretanto, o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº. 10.257/2001, prevê, no capítulo referente à gestão democrática da cidade, a “iniciativa popular de projeto de lei e de **planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano**” (artigo 43, IV; grifo da autora). O referido Estatuto abre as portas, portanto, à iniciativa popular na formulação de políticas públicas de responsabilidade do Poder Executivo.

No município de Fortaleza, a iniciativa popular está prevista na Lei Orgânica do Município:

Art. 54. A iniciativa popular de projeto de lei será exercida mediante subscrição de, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município, da cidade, ou do bairro, conforme o interesse ou a abrangência da proposta.¹²⁶

3.3 Ação popular

O instituto da ação popular foi previsto na Constituição Federal de 1934, suprimido na Constituição de 1937, retornou na de 1946, sendo, a partir de então, mantido, até a Constituição atual. Foi regulamentado pela Lei nº. 4.717/65. O art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988 versa que:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o

¹²⁶ FORTALEZA. **Lei Orgânica do Município de Fortaleza**. Disponível em: <<http://www.cmfor.ce.gov.br/imprensa/lorg.html>>. Acesso em: 06/02/08.

autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.¹²⁷

Esta ação visa à tutela jurisdicional de interesses difusos, assim entendidos os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (art. 81, I, Código de Defesa do Consumidor). A redação constitucional, bem como a infraconstitucional, dispõe que “qualquer cidadão” é parte legítima para propositura da ação popular; a redação infraconstitucional dispõe que prova da cidadania se dará através do título eleitoral ou documento que a ele corresponda (art. 1º, §3º da Lei nº. 4.717/65). Verifica-se, destarte, que a lei adota uma visão restrita de cidadania, impedindo os não-eleitores de impetrar a ação popular. As concepções de cidadania serão abordadas à frente, motivo pelo qual esse debate não será prolongado neste item.

Ainda sobre a legitimidade ativa, vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal entende que pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular (Súmula 365), tendo em vista que um cidadão deve necessariamente ser uma pessoa física.

Os requisitos da ação popular são os mesmos de qualquer outra ação: interesse processual ou de agir, legitimidade das partes e possibilidade jurídica do pedido. A competência para o julgamento será estabelecida conforme o local de origem do ato impugnado (art. 5º, Lei 4.717/65).

A ação popular pode ser um importante instrumento de controle dos atos da administração pública, devendo ser difundida para toda a sociedade. Liberta o cidadão da dependência das instâncias responsáveis pela fiscalização dos órgãos e administradores públicos - os quais tem perdido a credibilidade com a infinidade de casos de corrupção que vêm sendo relatados pela mídia -, possibilitando que o povo movimente o aparato judicial diretamente, sem intermediários. Este instituto, a despeito de suas potencialidade, ainda é subutilizado.

3.4 Veto popular

O veto popular é a rejeição do povo a determinada lei promulgada ou a obra de iniciativa pública ou particular consideradas contrárias ao interesse da população. Segundo

¹²⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 06/02/08.

Bonavides, “é a faculdade que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução”.¹²⁸

Sua importância está em possibilitar que o povo intervenha mesmo nas hipóteses em que não foram convidados para se manifestar, obrigando o Poder Público a submeter determinado ato legislativo ou administrativo ao referendo popular. Diferencia-se do plebiscito e do referendo por ser fruto da iniciativa popular, enquanto estes são convocados pelo Poder Legislativo, e por ser utilizado já na vigência do ato a ser suspenso.

Na votação em primeiro turno da Constituição Federal, o veto popular foi aprovado, constando na mesma emenda que previa o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular; foi, no entanto, eliminado no segundo turno da votação¹²⁹, motivo pelo qual este importante instrumento não consta no rol do art. 14 da Constituição Federal.

O veto popular está previsto na Lei Orgânica do Município de Fortaleza, em seu artigo 56:

Art. 56. A execução de lei promulgada, ou de quaisquer obras de iniciativa pública ou particular consideradas contrárias aos interesses da população, poderá ser suspensa, através do veto popular, por cinco por cento do eleitorado do Município, do distrito, do bairro ou da área diretamente atingida, conforme abrangência da lei.
Parágrafo único. A lei ou obra, objetos de veto popular, deverão, automaticamente, ser submetidas ao referendo popular.

No entanto, referido dispositivo encontra-se suspenso em função de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

3.5 Direito de petição e obtenção de certidões

O direito de petição e obtenção de certidões, independentemente do pagamento de taxas, está previsto no art. 5º, inciso XXXIV, da Constituição Federal. Constitui uma garantia do cidadão para que ele exija os seus direitos, assumindo o papel de sujeito, e não mero destinatário das prestações do estado. É dotada de grande importância no estado democrático de direito, uma vez que obriga o Poder Público a apresentar resposta às reivindicações dos cidadãos, bem como a dar informações necessárias para o exercício ou a comprovação da exigibilidade de determinados direitos.

¹²⁸ BONAVIDES, 2001, p. 294.

¹²⁹ INICIATIVA POPULAR. Disponível em: <http://www.participacaopopular.org.br/textos/inic_pop1.pdf>. Acesso em: 06/02/08.

Esta garantia é apontada, neste trabalho, como instrumento de participação popular, por ser permitir a movimentação da máquina estatal por iniciativa do cidadão, limitando o poder das autoridades constituídas. Apesar de ser uma garantia individual, pode ser utilizada em casos de repercussão coletiva. Assim, quaisquer membros de movimentos populares podem, por exemplo, enumerar as suas reivindicações coletivamente e peticionar ao poder público exigindo as prestações devidas. O estado tem a obrigação de responder aos pedidos, e a resposta pode servir como documento para uma futura denúncia sobre irregularidades na administração pública, ou para o ingresso de ação popular, conforme prevê o art. 1º, §§4º ao 7º da Lei nº. 4.717. É uma estratégia de atuação que, combinada com outras, serve para pressionar o poder público a fim de que as demandas dos cidadãos sejam atendidas.

3.6 Orçamento participativo

O Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo de participação popular adotado em diversos municípios e alguns estados brasileiros, e consiste no processo de construção da lei orçamentária pelo Poder Público em conjunto com todos os cidadãos interessados em participar. Reunidos em assembléias, os cidadãos discutem e deliberam sobre os gastos prioritários em determinada gestão. Vale ressaltar, no entanto, que não é possível deliberar sobre todo o orçamento, uma vez que existem gastos cujos percentuais mínimos são definidos em lei, além dos gastos predeterminados, como o pagamento dos servidores.

Para Santos, o OP “é uma estrutura e um processo de participação comunitária baseado em três grandes princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais de participação popular sustentada no processo de tomada das decisões do governo municipal”.¹³⁰ Os princípios a que ele se refere são:

- a) todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, pelo menos formalmente, *status* ou prerrogativas especiais;
- b) a participação é dirigida a uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;
- c) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de “critérios gerais” – critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades – e

¹³⁰ SANTOS, 2001, p. 467.

de “critérios técnicos” – critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao executivo.¹³¹

Sobre as vantagens deste instrumento de participação popular, afirma Maricato:

O Orçamento Participativo (realizado há mais de dez anos em Porto Alegre) não tem apenas a virtude de ampliar a cidadania por meio de um processo pedagógico, abrir caixas pretas, mudar o caráter do poder municipal, distribuir rendas, melhorias e oportunidades. Ao quebrar os monopólios da definição dos investimentos em infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, ele atinge frontalmente a lógica de funcionamento da valorização imobiliária. Talvez ele seja mais eficiente do que a legislação urbanística em relação ao objetivo de diminuir a segregação territorial.¹³²

Os fundamentos legais para o OP podem ser encontrados, na legislação federal, em dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2000). A LRF, em seu art. 48, inclui os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias entre os instrumentos de transparência da gestão fiscal, e, no parágrafo único do referido artigo, dispõe que a transparência também será assegurada mediante o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Já o Estatuto da Cidade estabelece, em seu artigo 44, que a gestão orçamentária participativa, no âmbito municipal, incluirá necessariamente a realização de debates, audiência e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

A esfera federativa responsável pela respectiva execução orçamentária será responsável pela regulamentação detalhada do processo de elaboração do orçamento. Esta solução respeita as peculiaridades de cada localidade, uma vez que cada uma das unidades federativas possui contextos diferenciados, de acordo com o nível de mobilização popular, os recursos disponíveis, dentre outros fatores.

¹³¹ SANTOS, 2001, p. 467.

¹³² MARICATO, Ermínia. **As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias**: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Oflia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

3.7 Plano diretor participativo

O Plano Diretor é uma Lei de iniciativa do Poder Executivo Municipal, prevista constitucionalmente pelo art. 182, §1º, como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Segundo a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), é obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional ou que pretendam utilizar os instrumentos constantes no parágrafo 4º, do artigo 182 da Constituição de 1988, *in verbis*:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

[...]

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O Estatuto da Cidade determina ainda, em seu artigo 40, §4º, que, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O Plano Diretor Participativo é um instrumento para a efetivação do princípio da gestão democrática da cidade, consagrado pelo artigo 2º, inciso II do Estatuto da Cidade. Segundo Saule Júnior, “a gestão democrática da cidade é reconhecida como uma diretriz para o desenvolvimento sustentável das cidades, com base nos preceitos constitucionais da democracia participativa, da cidadania, da soberania e da participação popular”.¹³³

¹³³ SAULE JUNIOR, Nelson (org.). **Direito Urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre:

Assim como ocorre com o Orçamento Participativo, a regulamentação do processo de elaboração do Plano, e, conseqüentemente, as metodologias empregadas para assegurar a participação popular, são da competência dos respectivos municípios.

3.8 Conselhos de gestão co-participada

Encontram-se na Constituição diversos sistemas de gestão democrática, nos vários campos de atuação da administração pública, tais como: o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos Municípios (Art. 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (Art. 206, VI); e a gestão administrativa da seguridade social com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (Art. 114, VI).¹³⁴

Em decorrência dessa nova forma de pensar a gestão do estado, diversas leis federais trouxeram possibilidades de participação popular em conselhos de gestão co-participada nas áreas da saúde (Lei nº 8.142/90 – Lei do SUS), do Direito da Criança e do Adolescente (Lei 8.112/90 - ECA), da assistência social (Lei nº 8.742/93 - LOAS), da educação (Lei 9.394/96 – LDB) e, mais recentemente, de gestão das cidades (Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade).¹³⁵

Estes conselhos de gestão co-participada são órgãos colegiados com representantes da sociedade civil e do Poder Público. Podem ter caráter consultivo ou deliberativo: no primeiro caso, suas decisões não vinculam o Poder Público, servindo apenas como recomendações; no segundo, suas deliberações têm caráter imperativo.

Os conselhos estão sempre vinculados a alguma instância da administração pública, tendo sua estrutura ligada a uma secretaria, ministério ou entidade da administração indireta. Tal vínculo é importante, na medida que garante a assessoria técnica, financeira e administrativa. No entanto, deve-se tomar cautela para que este vínculo não retire a autonomia

Sérgio Antônio Fabris Editor, 2007.

¹³⁴ SAULE JUNIOR, Nelson. **Marco Legal da Participação Popular no Brasil**. São Paulo, mimeo., 2002.

¹³⁵ OLIVEIRA, 2003.

dos conselhos em relação aos interesses do governante, uma vez que aqueles têm uma função precípua na fiscalização da administração pública.¹³⁶

A Constituição prevê, ainda, diversas outras formas de incentivo à participação política dos cidadãos, de forma direta ou indireta, tais como:

- 1) mandado de injunção (art. 5º, LXXI): garante a toda pessoa a possibilidade de impetrar uma ação no caso de falta de norma regulamentadora, que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais, ou as prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;
- 2) participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10);
- 3) sufrágio (*caput* do art. 14): permite aos cidadãos que cumprem determinados requisitos elegerem e serem eleitos através do voto direto e secreto, com valor igual para todos;
- 4) cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII);
- 5) fiscalização das contas do município pelos contribuintes (art. 31, §3º);
- 6) participação do usuário na administração pública (art. 37, §3º);
- 7) denúncia perante o Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade sobre o uso, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração do patrimônio público federal (art. 74, §2º);
- 8) participação de seis cidadãos do Conselho da República (art. 89, II);
- 9) participação de dois cidadãos no Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, XIII);
- 10) participação de dois cidadãos no Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A, VI);
- 11) responsabilidade da sociedade pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (*caput* do art. 144);
- 12) fiscalização pela sociedade das empresas públicas, das sociedades de economia mista e suas subsidiárias (art. 173, §1º, I);

¹³⁶ FROTA, 2006, p. 61.

- 13) participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados nos órgãos colegiados de administração da seguridade social (art. 194, VII do parágrafo único);
- 14) participação da comunidade na organização do Sistema Único de Saúde (art. 198, III);
- 15) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações de assistência social em todos os níveis (art. 204, II);
- 16) gestão democrática do ensino público (art. 206, VI);
- 17) dever da coletividade de defender e proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225);
- 18) dever da sociedade de assegurar à criança ao adolescente, com prioridade absoluta, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (*caput* do art. 227);
- 19) dever da sociedade de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida (art. 230);
- 20) participação da sociedade civil nas entidades de gerenciamento dos Fundos de Combate à Pobreza instituídos nos estados, Distrito Federal e municípios (*caput* do art. 82, ADCT).

4 FUNDAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Uma característica observada no movimento pelos direitos humanos da criança e do adolescente é que os sujeitos que atuam nesta frente são, em sua esmagadora maioria, adultos. É diferente do que acontece nos movimentos sociais e populares em geral, nos quais os próprios grupos socialmente excluídos protagonizam os processos de reivindicação de direitos, e os que não fazem parte desses grupos são exceções coadjuvantes dentro do movimento, embora importantes para fortalecê-lo.

As crianças e os adolescentes são exceções entre os participantes do movimento pelos direitos da infância e da adolescência. Uma forte razão para esse fenômeno é o fato de não se acreditar que os sujeitos destinatários dos direitos almejados por este movimento são dotados de capacidade para reivindicá-los e exercê-los por conta própria. Tal descrença é fruto da visão dominante de que este segmento social é composto por objetos, e não sujeitos.

A análise das possibilidades sócio-jurídicas da participação política de crianças e adolescentes exige um estudo sobre o significado de *ser criança* e *ser adolescente*, afinal, falar em direito à participação do indivíduo que se encontra nesta faixa etária significa reconhecer a sua condição de sujeitos de direitos.

O que é infância? Este questionamento, aparentemente simples, carrega inúmeras contradições e embates ideológicos em suas diferentes respostas. A diferenciação entre a infância e fase adulta é uma construção social recente na cultura ocidental européia, contexto no qual está inserido o Brasil, tendo em vista a forte influência dos padrões culturais europeus na formação da sua cultura dominante.

Para Ariès, o sentimento de infância data do século XIX. Até então, as crianças eram tratadas como adultos em miniatura ou pequenos adultos. Os cuidados especiais que elas recebiam, quando os recebiam, eram reservados apenas aos primeiros anos de vida, e aos que eram mais bem localizados social e financeiramente. A partir dos três ou quatro anos, as crianças já participavam das mesmas atividades dos adultos, inclusive orgias, enforcamentos públicos, trabalhos forçados nos campos ou em locais insalubres, além de serem alvos de todos os tipos de atrocidades praticados pelos adultos, não parecendo existir nenhuma diferenciação maior entre elas e os mais velhos.¹³⁷

¹³⁷ FROTA, Ana Maria Monte Coelho. Diferentes concepções da infância e adolescência: a importância da historicidade para sua construção. In: **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, UERJ, Rj, ano 7, n. 1, 1º semestre de 2007, p. 144-157. Disponível em: <<http://pepsic.bvs-psi.org.br/pdf/epp/v7n1/v7n1a13.pdf>>. Acesso em: 28/05/2008, p. 148.

A idéia da adolescência é uma construção ainda mais recente, e remonta ao início do século XX. Inicialmente utilizada pela Psicologia para designar uma fase “problemática” do desenvolvimento humano, foi, posteriormente, adotada por outras áreas e o termo difundiu-se na sociedade como um todo.

Diversas concepções de infância e adolescência convivem, e este fenômeno pode ser observado no desenvolvimento de estudos em diversos campos do conhecimento, bem como na evolução legislativa. Na Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança, nos termos do artigo 1º, criança é o indivíduo na faixa etária que se estende de zero a dezoito anos, exceto nos países em que a maioria seja atingida mais cedo. No Brasil, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, considera-se criança a pessoa de zero a doze anos incompletos, e adolescente, de doze a dezoito anos incompletos (Lei 8.069, art. 2º). Já nos dicionários de língua portuguesa e no senso comum, criança é a pessoa que se encontra na fase de crescimento que vai até a puberdade. Percebe-se a dificuldade em definir com exatidão quando começa e quando termina cada uma dessas fases. Tarefa tão difícil quanto esta é a de delimitar as peculiaridades de cada uma dessas etapas da vida.

A concepção que cada pessoa tem de infância e adolescência varia conforme as suas peculiaridades, sua história de vida, e, também, conforme a criança e o adolescente a quem se refere. Em oficina pedagógica realizada pelo Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU)¹³⁸, com o intuito de promover um debate sobre a redução da maioria penal, a autora teve a oportunidade de observar esse fenômeno. A oficina era dividida em três momentos, cujos objetivos eram discutir, respectivamente, sobre: a) concepções de infância e adolescência; b) evolução legislativa referente à infância e à adolescência no Brasil; c) maioria penal. O público era composto principalmente por estudantes do curso de Direito, da Universidade Federal do Ceará.

No primeiro momento, um facilitador solicitava aos participantes que se apresentassem, dizendo o seu nome e uma palavra ou frase que caracterizasse a infância. À medida que eles se apresentavam, o facilitador escrevia as palavras e frases num quadro branco. Terminada a rodada de apresentação, exibia-se um trecho do documentário “Falcão – Meninos do Tráfico”, com depoimentos de crianças e adolescentes envolvidos no comércio de drogas, numa favela do Rio de Janeiro.

Em seguida, iniciava-se o debate sobre as idéias representadas pelas palavras e frases escritas no quadro e as infâncias vividas por aquelas crianças e adolescentes do vídeo.

¹³⁸ O CAJU é um programa de extensão da Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, que atua na perspectiva da Assessoria Jurídica Popular, difundindo uma proposta crítica de Direito.

A discussão demonstrava que a caracterização feita pelos participantes era aplicável às infâncias vivenciadas por eles mesmos, mas não às daqueles garotos do documentário. E, mesmo entre os próprios participantes, muitas características atribuídas à infância não eram generalizáveis.

Foram mencionadas palavras como sonhos, inocência, liberdade, falta de responsabilidades, mas, ao mesmo tempo, foram lembradas as cobranças por um bom rendimento escolar, a dependência em relação aos pais e a limitação da liberdade de expressão, de ir e vir, de escolhas etc. Em relação aos “meninos do tráfico”, observava-se que aqueles viviam ou viveram infâncias de privações, negações de direitos, e eles não apresentavam aquela imagem inocente, frágil e alegre representada pelas palavras escritas no quadro. Alguns participantes falaram sobre a falta de perspectivas para o futuro daqueles garotos, enquanto outros afirmaram que eles tinham perspectivas, mas estas eram diferentes das de crianças e adolescentes de classe média.

A mesma dificuldade em realizar uma delimitação conceitual, ou em caracterizar de forma universal, se dá com relação ao significado de juventude.

A definição do que venha a ser juventude em determinado momento histórico pelo intermédio do recorte etário é, talvez, a maneira mais simples de tentar circunscrever sujeitos cujas experiências se caracterizam por serem diversas e desiguais. Ainda que para fins de pesquisa, legislação e definição de políticas públicas seja possível estabelecer como sendo jovens aqueles(as) que se encontram em torno de determinado corte de idade, deve-se ter em conta a inadequação conceitual de se articular um só campo de representações que seja unificador dos sentidos do que venha a ser a “juventude”. Sem dúvida, “juventude é apenas uma palavra” (Bourdieu, 1983)¹³⁹ caso não se busque compreendê-la como categoria em permanente construção social e histórica, incorporando a complexidade da vida – em suas dimensões biológicas, sociais, psíquicas, culturais, políticas, econômicas etc. – que organizam as múltiplas maneiras de viver a condição juvenil.¹⁴⁰

O que há em comum entre o jovem da periferia e o da classe média? Entre o jovem da cidade e o do campo? E entre um jovem homem e uma jovem mulher, mesmo que de idades e classes semelhantes?

Certamente, as respostas vão muito além da agregação etária, mas apontam para a necessidade de refletir sobre as diferentes condições objetivas e percepções sobre os sentidos de ser jovem. Somente dessa forma é possível dirigir um olhar sobre a

¹³⁹ BOURDIEU, Pierre. A juventude é apenas uma palavra. In: BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983, p. 112-121.

¹⁴⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS; INSTITUTO PÓLIS. **Juventude Brasileira e Democracia**: participação, esferas e políticas públicas. Rio de Janeiro: Ibase, 2005. 103 p. (Relatório final de pesquisa). Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/105.pdf>>. Consulta em: 15/05/08, p. 7.

juventude que contemple a sua diversidade, mais adequado à situação real, ou seja, aquela na qual a agregação arbitrária por idade não resume as identificações possíveis num conjunto determinado de homens e mulheres que se reúnem num universo de pesquisa, mas que permite perceber *experiências geracionais em comum* (Novaes, 1998)¹⁴¹. Nessa perspectiva, pode-se dizer que se está diante de uma mesma geração quando os sujeitos, em alguma medida, vivenciam espaços-tempos comuns de sensibilidades, saberes, memórias, experiências históricas e culturais.¹⁴²

O uso do termo “juventudes”, no plural, que passou a ser recorrente tanto em trabalhos acadêmicos quanto em espaços da sociedade civil e em discursos políticos oficiais, constitui uma “forma de enfatizar que, ao se tratar de jovens, deve-se reconhecer que esses(as) constituem realidade plural e multifacetada”.¹⁴³ Demonstra um cuidado em reconhecer as diferenças entre esses sujeitos, os quais se identificam e se distinguem em diversas dimensões, como classe, gênero, cor da pele, etnia e local de moradia.

Nesse trabalho, falar-se-á em infância e adolescência, uma vez que o termo juventude é mais amplo, abrangendo os jovens adultos, os quais não estão no foco desta pesquisa.

Apesar da dificuldade em se apontar características inerentes às crianças, aos adolescentes e aos adultos, e das divergências que surgem quanto ao momento em que acaba e inicia cada uma destas fases, não se nega a existência de peculiaridades que permitem a diferenciação entre elas. E o simples reconhecimento destas peculiaridades já é um aspecto de grande importância, o qual, embora possa parecer natural atualmente, é, como dito acima, uma conquista recente, que permitiu o reconhecimento de direitos diferenciados para os seres humanos que se encontram em cada uma dessas fases da vida.

Essa rede de igualdades e diferenças que permeiam as relações nos grupos sociais formados por crianças e adolescentes leva a uma questão fundamental quando se defende não apenas os direitos desses sujeitos, mas a própria cidadania, de modo geral: a articulação entre o direito à igualdade e direito à diferença.¹⁴⁴ Segundo Elisa Reis, citada por Pinheiro, as demandas por cidadania

expressam muito mais a tensão entre demandas por igualdade e por diferença, ou melhor, evidenciam os dilemas da inclusão versus exclusão que a mística do Estado nacional tendia a ocultar. Se, durante décadas, assistimos o avanço da cidadania evidenciar a igualdade, incluindo no acervo comum de direitos as camadas cada vez

¹⁴¹ NOVAES, Regina Reyes. **Juventude: conflito e solidariedade**. Rio de Janeiro: ISER. Comunicações do Iser 50, 1998.

¹⁴² INSTITUTO BRASILEIRO..., op. cit., p. 7-8.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ PINHEIRO, Ângela. **Criança e adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade**. Fortaleza: UFC, 2006.

mais amplas da sociedade, hoje ele explicita também, com vigor crescente, demandas por direito à diferença.¹⁴⁵

Este capítulo apresentará, no seu primeiro item, o histórico do reconhecimento de crianças e adolescentes como seres humanos iguais em direitos, porém com peculiaridades que as tornam diferentes dos adultos, e que, em razão destas diferenças, merecem um tratamento diferenciado para que tenham um desenvolvimento digno. Serão analisadas as diferentes concepções da fase que compreende a infância e a adolescência. Tal estudo, aliado às abordagens realizadas até aqui sobre a delimitação conceitual dos termos democracia, povo e cidadania, e sobre os instrumentos de participação política, permitirá que se esclareçam fatores relevantes no debate sobre a participação política de crianças e adolescentes.

Por fim, a experiência da Rede Orçamento e Participação Ativa (Rede OPA), formada por crianças e adolescentes com o objetivo de intervir no Orçamento Participativo do município de Fortaleza, será apresentada como um exemplo que indica a viabilidade prática da participação política deste segmento social.

4.1 Evolução da concepção de infância e adolescência no Brasil

Na cultura européia ocidental, durante um longo período não se fez diferenciação entre crianças e adultos. Aquelas eram vistas como “mini-adultos”, com algumas faculdades a menos que estes. Eram tratadas como projetos de seres humanos. Disso decorria uma série de negações de direitos: na Idade Média, os pais detinham poder de vida e morte sobre seus filhos; a exploração do trabalho infantil era aceita sem restrições, fato que se prolongou até a modernidade; meninas eram obrigadas pelos pais a contrair matrimônio ainda muito novas; a violência doméstica era considerada um assunto privado, e os maus-tratos cometidos contra crianças não eram motivo para responsabilização dos pais. Estas, e muitas outras violações à dignidade das crianças, eram vistas como naturais.

As primeiras manifestações em que se reivindicou o reconhecimento de direitos diferenciados para as crianças¹⁴⁶ foram de iniciativa do operariado inglês, à época da

¹⁴⁵ REIS, E. As ciências sociais e o bug do milênio. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 14, n. 39, p. 5-11, 1999, *apud* PINHEIRO, 2006, p. 90.

¹⁴⁶ Note-se que a utilização do termo “adolescente” surgiu apenas no começo do século XX, na Psicologia, difundindo-se, posteriormente, em outras áreas e na sociedade como um todo. Assim, ao se falar em criança e infância, a fase hoje compreendida como adolescência esteve, até então, abrangida.

Revolução Industrial. Em decorrência da fragilidade da criança e dos conseqüentes acidentes nas indústrias, em que, rotineiramente, elas perdiam seus membros ou morriam, foi exigido um tratamento diferenciado em relação às suas condições de trabalho. Em 1802 a primeira normativa de combate ao trabalho infantil foi editada, a chamada Carta dos Aprendizes, que limitava a jornada de trabalho da criança ao máximo de doze horas diárias e proibia o trabalho noturno. Esse documento pode ser considerado o embrião do Direito da Infância.¹⁴⁷

A partir de então, inicia-se um novo olhar em relação às crianças. No Brasil, a evolução da concepção de infância se reflete na legislação. Através de um estudo com base nas leis editadas no Brasil desde a colonização, Saraiva verifica que o tratamento do estado em relação às crianças e aos adolescentes variou da indiferença à proteção integral.¹⁴⁸

Embora atualmente a legislação brasileira reconheça as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos, e contenha nas suas disposições uma grande quantidade de deveres da família, da sociedade e do estado para com estes sujeitos, a fim de assegurar-lhes a proteção necessária ao seu pleno desenvolvimento, o que se verifica, na realidade, é a existência e a persistência de uma série de agressões aos direitos da maioria das crianças e dos adolescentes brasileiros.

Pinheiro¹⁴⁹ afirma que se apresentam, no âmbito do senso comum, diversas explicações para o distanciamento entre o que dispõe a lei, sobre o atendimento e a assistência à criança e ao adolescente, e a realidade que eles vivem. Uma dessas explicações está presente na afirmação de que a Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à criança e ao adolescente, tem o teor de uma lei de “primeiro mundo”. Também é bastante recorrente a assertiva de que a CF/88 e o Estatuto da Criança e do Adolescente trazem dispositivos que protegem os marginais, dificultando a ação da polícia e deixando os “bons cidadãos” desprotegidos, o que gera uma rejeição social em relação ao conteúdo destas normas. Outra explicação é a de que não se cumpre lei no Brasil. “É uma explicação advinda das Ciências Sociais, que aponta para a tradição autocrática do País, no interior da qual as elites tendem a abortar iniciativas democráticas”.¹⁵⁰

A autora, no entanto, não toma quaisquer dessas explicações como norte para a compreensão do distanciamento entre as prerrogativas legais e a realidade em que vivem as crianças e os adolescentes do Brasil. Pinheiro parte do pressuposto de que existem concepções

¹⁴⁷ SARAIVA, João Batista da Costa. **Adolescente em conflito com a lei: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

¹⁴⁸ SARAIVA, 2005.

¹⁴⁹ PINHEIRO, 2006.

¹⁵⁰ Ibid., p. 28.

distintas sobre a criança e o adolescente, presentes no pensamento social brasileiro e encobertas pelo texto da lei, e examina o “distanciamento em pauta à luz do embate de representações sociais da criança e do adolescente, que se dá na vida brasileira”.¹⁵¹

Representações sociais são compreendidas por Pinheiro “como categorias de pensamento que expressam a realidade, explicam-na, justificando-a ou questionando-a”.¹⁵² São idéias construídas socialmente, a partir das diferentes percepções que se tem de um mesmo objeto, em determinada época, e que se expressam na forma como a sociedade lida com aquele objeto. “As representações sociais são gestadas para compreender a realidade, que passa, então, a ser reconhecida a partir de tais representações”.¹⁵³

Pinheiro reconhece quatro representações sociais mais recorrentes da criança e do adolescente: a) objetos de proteção social; b) objetos de controle e disciplinamento social; c) objetos de repressão social; e d) sujeitos de direitos, tendo cada uma surgido num cenário sócio-histórico específico, que foram, respectivamente: a) Brasil-Colônia; b) início do Brasil-República; c) meados do século XX; e d) décadas de 70 e 80 do mesmo século. A autora observou que à medida que tais representações emergiram e se consolidaram, houve uma coexistência entre elas, marcada por um embate simbólico que perdura até hoje.

Abaixo, serão analisadas as quatro representações sociais apontadas por Pinheiro como as mais recorrentes na história social brasileira, ao mesmo tempo em que será verificada a influência destas representações na evolução legislativa e nas políticas públicas destinadas às crianças e aos adolescentes.

4.1.1 A criança e o adolescente como objetos de proteção social

Pinheiro aponta como núcleo dessa representação social “a preservação da vida da criança e do adolescente, que se manifesta mediante ações voltadas para garantir a sua sobrevivência, a sua vida”.¹⁵⁴

Até o início do século XX, não existiam, no Brasil, ações do estado que se pudesse chamar de políticas sociais.¹⁵⁵ Assim, desde o período colonial, qualquer ação que

¹⁵¹ PINHEIRO, 2006, p. 28.

¹⁵² Ibid., p. 36.

¹⁵³ Ibid., p. 50.

¹⁵⁴ PINHEIRO, 2006, p. 52.

¹⁵⁵ SARAIVA, 2005.

visasse à proteção da criança era de caráter privado, e apresentava um caráter caritativo e assistencial. A Igreja Católica se sobressaía nesse sentido, através de instituições como as Santas Casas da Misericórdia, que chegaram ao Brasil no ano de 1543, na Capitania de São Vicente (Vila de Santos), com o intuito assistir aos doentes, órfãos e miseráveis.

Em 1738, chega ao Rio de Janeiro um sistema utilizado na Europa, que iria se proliferar por todo o Brasil, com o objetivo de amparar crianças abandonadas e recolher donativos: era a chamada Roda das Santas Casas, também conhecida como Roda dos Enjeitados ou Roda dos Expostos.¹⁵⁶

A Roda era um dispositivo de formato cilíndrico que girava em torno do próprio eixo, instalado em uma janela ou porta das Santas Casas. Colocavam-se bebês e donativos pelo lado externo e, em seguida, girava-se a Roda. Assim, quem estava no interior da casa não via a pessoa que abandonava a criança, preservando-se o anonimato das mães que entregassem seus filhos. Este sistema é um símbolo da representação social da criança como objeto de proteção social: pressupunha-se que a criança não teria sua vida preservada pela pessoa que a entregou na roda, e, em nome da boa vontade, da caridade, salvava-se a vida daquela criança.¹⁵⁷

Pinheiro vê a atualização dessa representação nos atuais orfanatos, tanto os privados quanto os públicos, e na prática de colocar crianças, principalmente recém-nascidos, nas portas de residências, para que sejam adotadas.

Da colonização até o século XX, a única ação do estado que incluía um tratamento direto dispensado às crianças nessa época era a repressão. Até o ano de 1830, vigoraram no Brasil as Ordenações Filipinas. Sob a influência do Direito Canônico, em que a idade da razão era alcançada aos sete anos, também a responsabilidade penal se dava a partir dessa idade. O sistema penal fazia uma diferenciação mínima entre os condenados, no que dizia respeito à idade: dos sete aos dezessete anos, era proibida a pena de morte, e poderia ser concedida a diminuição da pena; dos dezessete aos vinte, a pena também poderia ser diminuída, ao arbítrio dos julgadores, e a pena de morte era permitida; acima dos vinte anos, deveria ser imposta a pena máxima prevista para o crime.

Destaque-se que tal diferenciação era fundamentada no critério do discernimento, ou seja, considerava-se que o ser humano antes dos sete anos não era ainda dotado de razão, desenvolvendo a partir dessa idade, progressivamente, a sua capacidade de agir racionalmente. Assim, a diferenciação das penas não ocorria por se verificar a necessidade em

¹⁵⁶ PINHEIRO, 2006, p. 53.

¹⁵⁷ Ibid.

conceder direitos diferenciados às crianças em decorrência da sua fragilidade, mas por se acreditar que antes dos sete anos o ser humano não agia com vontade própria. Até os dezessete anos considerava-se um período de amadurecimento, motivo pelo qual a pessoa, nessa faixa etária, não era plenamente imputável.

O Código Penal do Império, de 1830, fixou a imputabilidade penal plena aos quatorze anos. Determinou, ainda, que as crianças de sete a quatorze anos eram relativamente imputáveis, e o seu sistema de punição era baseado no critério biopsicológico, ou seja, no discernimento. Nessa faixa etária, a criança podia ficar recolhida nas chamadas “casas de correção” pelo tempo que o juiz julgasse necessário, desde que não fosse ultrapassada a idade de dezessete anos. Esse tratamento diferenciado já pode ser considerado um tímido avanço, tendo em vista que a pena passa a ser limitada para os relativamente inimputáveis e eles ficavam recolhidos em um local diferente dos mais velhos.

A promulgação da Lei do Ventre Livre¹⁵⁸, em 1871, é apontada por Saraiva como um marco legal na evolução dos direitos da infância no Brasil. Segundo este documento, os filhos da escrava que nascessem no Império a partir da promulgação daquela Lei seriam considerados livres. A escrava deveria criar o filho até os oito anos, e, após esta idade, o senhor da mãe poderia optar por libertar a criança, mediante indenização do estado, ou utilizar-se dos seus serviços até os vinte e um anos, quando o filho da escrava seria, enfim, liberto.

Embora a Lei do Ventre Livre tenha contribuído com a proteção das crianças descendentes dos escravos, foi promulgada, na verdade, o intuito de contribuir para o progressivo fim da escravatura, cuja abolição definitiva se deu em 1888. Estas medidas não vieram acompanhadas de políticas públicas que assegurassem a inserção dos ex-escravos e dos seus descendentes na sociedade como seres autônomos. A consequência foi a marginalização destes grupos, os quais, sem educação, terra e quaisquer outros bens, vendiam sua força de trabalho aos antigos senhores para garantir o sustento, retornando, na prática, à condição anterior, mas com um diferencial: não tinham donos que lhes fornecessem alimentos, e, como não havia garantia de que sua mão-de-obra seria contratada, a falta de trabalho remunerado significava a morte. Outra opção era a busca por oportunidades na cidade, contribuindo com o inchaço urbano que, então, se iniciava, e que trouxe fortes impactos para a condição da infância no Brasil.

¹⁵⁸ BRASIL. Lei nº. 2.040, de 28 de setembro de 1871. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daqueles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthistbr/imperio/ventrelivre.htm>>. Acesso em: 15/05/08.

4.1.2 A criança e o adolescente como objetos de controle e disciplinamento social

Fim do regime escravocrata, proclamação da República e ápice da ação dos médicos higienistas: este é o contexto em que surge uma nova representação de crianças e adolescentes. Eles passam a ser vistos como filhos da nação, que deveriam ser preparados para servir ao estado.¹⁵⁹

O poder público despertou para a necessidade de desenvolver ações de proteção à infância, com o intuito de preparar as crianças para serem os “homens” de amanhã e fortalecerem o estado. Para isso, era necessário discipliná-los e controlá-los, principalmente aqueles de classes subalternas,

para que se tornassem úteis à Nação, como mão-de-obra adequada às tarefas próprias a um país subdesenvolvido, com uma história social recente de mão-de-obra escrava, de economia sujeita aos ditames do País colonizador; uma mão-de-obra agora não mais escrava, mas que pudesse se fazer submissa e que ocupasse as funções subalternas no processo de modernização ao qual o País começava a aderir.¹⁶⁰

As ações do estado eram voltadas, principalmente, para a escolarização e a profissionalização de crianças e adolescentes pobres, a fim de prepará-los para o exercício de funções subalternas e evitar que, ociosos e despreparados para o trabalho, eles se envolvessem com a criminalidade. Essas práticas de escolarizar e profissionalizar cumpriam, assim, duas funções: “disciplinar, controlar, para contribuir, de forma produtiva, com o fortalecimento do povo e da recém criada [...] Nação brasileira, e para evitar a delinqüência”¹⁶¹, ou seja, disciplinar e controlar para produzir e não delinqüir.

Pinheiro aponta os pequenos gazeteiros (vendedores de jornal) como uma encarnação histórica dessa representação social, que se estende até hoje. Atualmente, observam-se variadas atualizações dessa representação: diversas crianças e adolescentes dedicam-se a ocupações que não exigem qualquer qualificação, como empacotadores de supermercado, flanelinhas, engraxates, vendedores ambulantes etc., e tais práticas são bem aceitas socialmente, devido ao pensamento segundo o qual “para o adolescente pobre é

¹⁵⁹ PINHEIRO, 2006.

¹⁶⁰ Ibid., p. 57.

¹⁶¹ Ibid., p. 58.

melhor estar trabalhando, aprendendo um ‘ofício’, do que, ocioso nas ruas, ficar à mercê de ocupações perigosas – perigosas não para eles, mas para a ordem social, atentadoras à segurança, não a sua, mas a da sociedade”.¹⁶²

Nas instituições de formação profissional criadas a partir da década de 1940, como as que compõem o Sistema “S”¹⁶³, observa-se a reprodução da representação social de adolescentes como objetos de disciplinamento e controle. São realizados diversos cursos, mas todos efêmeros e voltados para cargos subalternos, jamais para a formação de dirigentes.¹⁶⁴ Não se estimula, também, o ingresso de pobres em cursos universitários, os quais permanecem restritos às classes economicamente privilegiadas.

Pinheiro aponta como público preferencial das práticas de controle e disciplinamento aquelas crianças e adolescentes que não delinqüiram, tendo em vista que tais ações têm um caráter essencialmente preventivo – o de evitar a desintegração social provocada pelo crime –, além da busca pela integração da infância pobre no lugar social do trabalhador subalterno e respeitador da ordem.

4.1.3 A criança e o adolescente como objetos de repressão social

A terceira representação social a que Pinheiro se refere tem sua emergência relacionada ao período de intensa urbanização vivenciada pelo Brasil, intensificada entre os anos de 1930 e 1960, período em que o País passou da condição de predominantemente rural para predominantemente urbano.

Esse fenômeno aconteceu à custa da migração da população rural para os centros urbanos, o que gerou marginalização e ampliação das desigualdades sociais, em virtude da falta de oportunidades para que esse grande contingente populacional se inserisse no mercado de trabalho. Faltava, ainda, uma estrutura que fornecesse condições de vida digna para todas essas pessoas.

Diversas crianças e adolescentes não tinham acesso aos bens e serviços mínimos necessários ao seu desenvolvimento, e acabavam em situação de rua, vivendo da mendicância ou de pequenos furtos.

¹⁶² PINHEIRO, 2006, p. 59.

¹⁶³ SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; SESI - Serviço Social da Indústria; e SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio, dentre outras.

¹⁶⁴ Ibid.

Por não ter capacidade de fornecer vagas bastantes nos seus cursos profissionalizantes, e devido à escassez de postos de trabalhos em relação à demanda, o estado passou a formular uma política de enfileiramento ao que ele considerava “comportamento delinqüente”, que era um conjunto de práticas “executadas por crianças e adolescentes, excluídos do sistema social – particularmente dos serviços de escolarização e profissionalização – ações que, para o sistema vigente, significavam uma ameaça à ordem social”.¹⁶⁵

Foi nesse contexto que o Decreto nº. 17.943/1927, o Código de Melo Matos, foi promulgado. O estado assume a responsabilidade em relação ao “menor”, sendo este considerado todo aquele “abandonado ou delinqüente” com menos de 18 anos de idade (Decreto nº. 17.943/1927, art. 1º).¹⁶⁶ Pouco antes disso, em 1923, o Decreto nº. 16.272 trazia as primeiras normas de Assistência Social visando a proteger os “menores abandonados e delinqüentes”.¹⁶⁷

Percebe-se que tais instrumentos jurídicos eram voltados para um segmento específico, que contemplava, principalmente, crianças e adolescentes da periferia, apresentando um caráter tutelar, à medida que tratava tais indivíduos como objetos do cuidado do estado, que agia como “um grande pai”, em nome dos interesses da criança e do adolescente.

O Código de Melo Matos representava a institucionalização da discriminação, uma vez que crianças e adolescentes pobres, não importando se eram vítimas de violações de direitos ou vitimizadores, eram simplesmente retirados do convívio social e recolhidos em instituições. A Justiça do Menor era voltada para crianças e adolescentes das classes populares – os “menores” –, enquanto o Direito de Família resolvia as questões referentes à infância da classe média e alta. Era a criminalização da pobreza: criança e adolescente pobres eram vistos ou como delinqüentes de fato, ou como delinqüentes em potencial, e, por isso, deveriam ficar sob a guarda do estado.

Em 1940, foi promulgado o Código Penal, que fixou a maioria penal aos dezoito anos, com base na “imaturidade do menor”. Nesse mesmo ano, foi criado o Sistema de Atendimento ao Menor – SAM, um órgão do Ministério da Justiça equivalente a um

¹⁶⁵ PINHEIRO, 2006, p. 61.

¹⁶⁶ Ressalte-se que, em 1921, a Lei 4.242 abandonou o critério biopsicológico adotado pelo Código Penal de 1890, e determina, em seus art. 3º, §16, a exclusão de todos os processos penais de “menores” que não tivessem completado quatorze anos de idade. O Decreto Lei 22.213/1922 (Consolidação das Leis Penais) reafirmou os quatorze anos como o início da imputabilidade penal (SARAIVA, 2005).

¹⁶⁷ BRASIL. Decreto n. 16.272 de 20 de dezembro de 1923. Aprova o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinqüentes. Disponível em: <http://www.ciespi.org.br/base_legis/baselegis_view.php?id=20>. Acesso em: 28/05/2008.

sistema penitenciário para a população menor de idade.¹⁶⁸ Esse órgão centralizava as ações voltadas para o atendimento aos “menores abandonados e delinquentes”.

A idéia de incapacidade dos menores, colocados como insusceptíveis de qualquer responsabilidade, os colocava em uma condição similar aos inimputáveis por sofrimento psíquico, tanto que as medidas aplicáveis aos menores faziam-se por tempo indeterminado, em um caráter muito semelhante à medida de segurança aplicável aos inimputáveis por incapacidade mental.¹⁶⁹

Em 1959, foi aprovada, pela Assembléia das Nações Unidas, a Declaração dos Direitos da Criança. Embora ainda impregnado de um caráter tutelar, esse documento, ratificado pelo Brasil, constituiu uma peça importante na conquista dos direitos da infância. Essa foi uma semente do que veio a ser, posteriormente, a doutrina da proteção integral.

O SAM foi substituído, em 1964, pela Fundação do Bem-Estar do Menor - FUNABEM, órgão federal encarregado da centralização da chamada Política do Bem-Estar do Menor. Tal Política consistia, basicamente, em internar os “menores em situação irregular” nos centros especializados, onde eles deveriam ter acesso aos direitos básicos. Como era considerada uma política assistencial, e não repressiva, não eram assegurados às crianças e aos adolescentes o direito ao devido processo legal antes da internação.

A próxima lei a tratar da questão da infância no Brasil foi o Código de Menores de 1979, voltado para os “menores em situação irregular”, termo utilizado para categorizar, indiferentemente, crianças e adolescentes que estavam sofrendo algum tipo de violação de direitos ou que praticaram condutas ilícitas. Assim dispunha o Código:

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

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

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

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

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

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

III - em perigo moral (...);

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

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

VI - autor de infração penal.

¹⁶⁸ COSTA, Antônio Carlos Gomes. **De menor a cidadão: notas para uma história do novo direito da infância e da juventude no Brasil**. Brasília: CBIA – Ministério da Ação Social, 1991, p. 14, *apud* SARAIVA, op. cit., p. 43.

¹⁶⁹ SARAIVA, 2005, p. 43.

O Código de 1979 e sua doutrina da situação irregular constituíram o ápice do período de repressão iniciado pelo Código de Melo Matos, disfarçado por um discurso protetor, em que as crianças e os adolescentes pobres eram vistos como problemas que deviam ser escondidos nas instituições. Segundo Saraiva, “o Código de Menores incluía praticamente 70% da população infanto-juvenil brasileira nesta condição [de situação irregular], permitindo que mais tarde se afirmasse que quem estava em situação irregular era o Estado brasileiro”.¹⁷⁰

A lógica da doutrina da situação irregular apresentava a noção de incapacidade do “menor”, do que decorria a irrelevância da opinião da criança e do adolescente. Desconheciam-se as garantias reconhecidas pelo Estado de Direito, as quais somente eram válidas para adultos.¹⁷¹ Segundo Saraiva, cerca de 80% das crianças e adolescentes recolhidos nas entidades de internação na vigência do Código de Menores eram “menores” que não tinham praticado qualquer conduta tipificada como crime ou infração penal. Ou seja, esses indivíduos eram punidos pelo simples fato de pertencerem a uma classe economicamente desfavorecida. Ao invés de serem-lhes destinadas políticas que permitissem a superação da sua condição de privações, eram retirados do convívio social, recolhidos em lugares que em nada se diferenciavam de presídios, embora recebessem outras nomenclaturas.

Em 1984, a reforma do Código Penal mantém a maioria penal aos dezoito anos por motivos de política criminal, conforme o disposto na exposição de motivos da Lei 7.209/84, e não mais por critérios biopsicológicos, o que configurou mais um pequeno avanço na proteção da infância brasileira.

4.1.4 A criança no contexto internacional: o surgimento da Doutrina da Proteção Integral

O período histórico que sucedeu à primeira guerra mundial ficou marcado pelo fenômeno conhecido como a “ameaça comunista” e pela expansão dos direitos sociais. A Revolução Russa de 1917 provocou, entre os países capitalistas, o medo de que o socialismo se proliferasse, gerando uma revolução mundial. Ademais, a devastação provocada pelas guerras mundiais levou um grande contingente populacional à miséria. Surge, assim, a preocupação em conceder direitos sociais, a fim de assegurar condições mínimas de dignidade

¹⁷⁰ SARAIVA, 2005, p. 48.

¹⁷¹ Ibid., 2005.

aos cidadãos, evitando que a opressão vivida pelas camadas populares as levassem a aderir a proposta socialista.

Foi nesse contexto que se proliferaram os documentos internacionais de proteção aos direitos humanos. Em 1948, a Organização das Nações Unidas – ONU aprova a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nela já consta uma referência à criança, embora tímida, em seu artigo XXV, “2”: “A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social”.¹⁷² A grande preocupação naquele período dizia respeito às crianças nascidas “fora da família”, pois a situação de guerra gerou muitos filhos contraídos fora do matrimônio, principalmente em decorrência da violência sexual promovida pelos soldados contra as mulheres.¹⁷³

Em 1959, a ONU aprova a já citada Declaração dos Direitos da Criança. Posteriormente, no entanto, alegou-se que declaração de direitos não é lei, não sendo, portanto, de obediência obrigatória, funcionando apenas como uma “declaração de boas intenções”, não sendo exigível, por exemplo, perante um tribunal, o que prejudica a eficácia dos seus dispositivos. Tal lógica valia, também, para a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A ONU começou, então, a elaborar novos documentos, dotados de maior grau de exigibilidade, como tratados e pactos internacionais, que obrigam os países signatários ao cumprimento das suas disposições.¹⁷⁴

Em 1966, a ONU aprova o Pacto dos Direitos Civis e Políticos, do qual o Brasil é signatário. Esse documento prevê direitos para a criança, conforme se observa em seu art. 24, *verbis*:

- Art. 24 - 1. Toda criança terá direito, sem discriminação alguma por motivo de cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, situação econômica ou nascimento, às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte de sua família, da sociedade e do Estado.
2. Toda criança deverá ser registrada imediatamente após seu nascimento e deverá receber um nome.
3. Toda criança terá o direito de adquirir uma nacionalidade.

¹⁷² **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS DE 1948.** Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 15/05/08.

¹⁷³ DALLARI, Dalmo de Abreu. In: **Participação, Controle Social e Garantia de Direitos** – por uma política para a criança e o adolescente. 6ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 12., 2005, Brasília (DF). Palestra... Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/ConteudoId/e5d35728-a4e9-48fa-8458-1a0107a7d767/Default.aspx>>. Acesso em: 15/05/08.

¹⁷⁴ DALLARI, 2005.

Este Pacto avança ao se referir à generalidade das crianças e proibir a discriminação, o que se opõe à forma como a legislação brasileira veio lidando com a infância.

Embora estas declarações, pactos e tratados ainda demonstrassem uma visão tutelar, a preocupação com as crianças contida nestes documentos foi o embrião do que veio a ser a doutrina da proteção integral, apresentada no próximo item.

4.1.5 A criança e o adolescente como sujeitos de direitos

Em 1979, enquanto o Brasil promulgava o Código de Menores, que representou ápice da Doutrina da Situação Irregular e do caráter tutelar do Direito de Menores, a ONU estabelecia aquele como o Ano Internacional da Criança.¹⁷⁵

Foi realizado um balanço mundial dos avanços obtidos no que diz respeito à proteção da infância vinte anos após da Declaração dos Direitos da Criança, e verificou-se a necessidade de uma normativa internacional com força cogente. Foi proposta, então, a elaboração de uma convenção sobre o tema.¹⁷⁶

Formou-se um grupo de trabalho aberto, composto por membros de diversos países e organizações internacionais, para estudar a temática e elaborar uma proposta, do que resultou a aprovação, em 1989, da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (CICD). Este documento “contribuiu decisivamente para consolidar um corpo de legislação internacional denominado ‘Doutrina das Nações Unidas para a Proteção Integral à Criança’”.¹⁷⁷

Antes mesmo da aprovação da CICD, o Brasil adotou a doutrina da proteção integral em seu ordenamento. O acompanhamento dos debates que se deram desde 1979, a nível internacional, permitiu que a Assembléia Constituinte já contasse com os subsídios necessários à previsão desta doutrina na Constituição Federal de 1988, o que culminou na inserção do art. 227, *verbis*:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à

¹⁷⁵ SARAIVA, 2005.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Ibid., p. 56.

educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Em 1990, foi promulgada a Lei 8.069/90, o chamado Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que regulamenta o art. 227 da CF/88. Através do ECA, o Brasil reconheceu as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos, destinatários da proteção integral, o que se dará através da atuação conjunta da família, do estado e da sociedade como um todo (arts. 3º e 4º, ECA).

A doutrina da proteção integral, que rege a nova legislação sobre os direitos da criança e do adolescente, consiste, em síntese, na comunhão de princípios e normas destinadas a regulamentar a forma como o estado e a sociedade como um todo deverão promover, com absoluta prioridade, a dignidade desses seres em peculiar condição de desenvolvimento. Nessa doutrina, as crianças têm a sua condição de sujeitos de direitos reconhecida. Assim, ao invés de objetos de proteção, controle, disciplinamento ou repressão, elas passam a ser vistas como sujeitos de todos os direitos da pessoa humana, e de alguns direitos específicos, decorrentes da sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

A CIDC é o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Foi ratificado por 192 países. Somente os Estados Unidos e a Somália - que sinalizaram sua intenção de ratificar a Convenção ao assinar formalmente o documento – não a subscreveram. A Convenção traz o reconhecimento das crianças e adolescentes como sujeitos de direito, apresentando quatro princípios fundamentais, quais sejam: (i) princípio da não-discriminação (art. 2º); (ii) princípio da primazia dos interesses das crianças (art. 3º); (iii) direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento (art. 6º); e (iv) direito a ter seu ponto de vista levado em consideração (art.12).¹⁷⁸

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

O princípio da primazia dos interesses da criança está contemplado na legislação brasileira, com uma nova e melhor nomenclatura, o princípio da prioridade absoluta. A expressão “primazia dos interesses da criança” é vaga, dando abertura a arbitrariedades “em nome do interesse da criança”. O princípio da prioridade absoluta compreende a primazia de

¹⁷⁸ VIANNA, Solon Magalhães. (Coord.) **Orçamento criança e orçamento participativo: a experiência brasileira**. UNICEF: Brasília-DF, 2003. Disponível em: <http://www.orcamentocrianca.org.br/docs/orcamento_crianca-orcamento_participativo.pdf>. Acesso em: 25/09/2007.

receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; a precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (art. 4º, parágrafo único, ECA). O rol não é taxativo, servindo como base para uma interpretação extensiva.

O direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento também estão positivados no ECA. A criança e o adolescente são seres humanos completos, e, por isso, devem gozar de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana (art. 3º, ECA/90). Contudo, devido à sua condição especial de desenvolvimento¹⁷⁹, que lhes confere uma maior fragilidade e vulnerabilidade social, outros direitos específicos são assegurados.

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

Como se vê, o direito à participação de crianças e adolescentes, inclusive na política, está amparado pela lei, em suas diversas facetas, e decorre da nova visão sobre este grupo social, que deixa de ser um mero objeto para assumir sua condição de sujeito.

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

Como foi visto acima, o artigo 53, *caput*, afirma que crianças e adolescentes devem ter acesso à educação visando ao preparo para o exercício da cidadania. Não se deve

¹⁷⁹ A idéia de que a criança e o adolescente são seres humanos completos não entra em contradição com o reconhecimento da sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. Todo ser humano é completo, e todo ser humano está em desenvolvimento. O que se destaca é a condição especial nos períodos da infância e da adolescência, em que são necessários cuidados maiores para que a pessoa humana possa se desenvolver. Tais cuidados vão desde questões nutricionais, passando pelo tempo de descanso, atividades físicas, acompanhamento pedagógico diferenciado, até a necessidade da celeridade no processo de apuração de ato infracional – para evitar que a medida sócio-educativa não surta os efeitos pedagógicos esperados – dentre outras.

interpretar, no entanto, que tal exercício se dará apenas no futuro. A melhor forma de se aprender a participar da política é participando. “O processo de aprendizagem política desencadeado pela própria experiência de participação aumenta o senso de 'eficácia subjetiva' ou 'eficácia política' dos cidadãos, isto é, a percepção relativa à própria capacidade de atuar politicamente”.¹⁸⁰

Não basta a positivação da Doutrina da Proteção Integral para tornar crianças e adolescentes sujeitos de direitos atuantes. É através da participação ativa que o indivíduo se faz verdadeiramente sujeito; é através do exercício da cidadania que o indivíduo se faz cidadão.

A participação ativa, além de romper com a cultura política tradicional, também estimula o indivíduo a comprometer-se com o processo de conquista da sua condição de sujeito, cidadão ativo, pois o indivíduo, ao nascer, não é sujeito. Ele se faz sujeito à medida que constrói as relações políticas e sociais na sociedade, o que equivale a dizer que ele decide sobre a sua condição de ser sujeito a partir do exercício efetivo da cidadania.¹⁸¹

Assim, uma vez obtidas as conquistas no plano normativo, faz-se imprescindível a atuação da sociedade e do estado no sentido de tornar a proteção integral da infância uma realidade. De nada adianta a criança e o adolescente terem sua condição de sujeitos de direito reconhecida, se não encontram meios de exercer seus direitos.

A concepção de crianças e adolescentes como objetos ainda exerce grande influência na forma da sociedade encarar este segmento, o que dificulta o reconhecimento de que os mesmos são capazes de participar ativamente da política. É o embate simbólico entre as representações sociais, a que Pinheiro se refere.¹⁸² No entanto, experiências como a da Rede OPA, demonstram que, de forma organizada, é possível reverter este quadro.

No capítulo anterior, foram elencados diversos mecanismos de participação popular, instituídos por lei. Embora alguns mecanismos previstos restrinjam a participação dos não-eleitores, muitos podem ser protagonizados por crianças e adolescentes. Como exemplo, pode ser citada a participação na elaboração e fiscalização do orçamento público, e no planejamento das cidades, através do plano diretor participativo (PDP). Nas leis que prevêm estas formas de participação popular não consta restrição quanto à idade dos cidadãos que poderão participar. Em Fortaleza, é reconhecido o direito de crianças e adolescentes intervirem nas assembléias do Orçamento Participativo e do PDP.

¹⁸⁰ VIANNA, 2003, p. 7.

¹⁸¹ OLIVEIRA, 2003, p. 72-73.

¹⁸² PINHEIRO, 2006.

Quanto aos conselhos de gestão co-participada, há um exemplo que inclui a participação de crianças e adolescentes de forma menos controversa, como é o caso do conselho escolar. Os conselhos são co-responsáveis pela gestão administrativa, financeira, política e pedagógica das escolas. São compostos por diretores, pais, alunos, professores e funcionários, e têm a possibilidade de normatizar, deliberar e avaliar a condução da unidade escolar, contribuindo para descentralizar a administração e reforçar o papel da comunidade nas decisões da escola. A regulamentação desse conselho é de competência da esfera da respectiva instituição de ensino. Seu fundamento jurídico encontra-se no art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.¹⁸³

Em relação aos demais conselhos de co-gestão, não há restrição legal para a participação de crianças e adolescentes. Decerto esse é um grande desafio, pois os conselhos não têm estrutura e dinâmica apropriadas para uma participação de qualidade. No entanto, a falta de estrutura e metodologia adequadas não pode ser alegada para negar o direito de qualquer cidadão participar: esses elementos devem, ao contrário, ser melhorados para permitir uma intervenção de qualidade.

Quanto ao plebiscito, ao referendo e ao veto popular, esses são instrumentos restritos aos eleitores. No entanto, a participação de crianças e adolescentes que não possuem título pode se dar através da discussão sobre os assuntos objetos de deliberação popular. Eles têm direito ao acesso a todas as informações pertinentes à matéria que será objeto de aprovação ou reprovação popular, e podem utilizar tais informações para intervenções que influam na decisão que será tomada, como a realização de campanhas, distribuição de folders informativos com suas opiniões, abaixo-assinados etc. O mesmo pode ser feito em relação às eleições de representantes políticos: os não-eleitores devem manter-se informados, e podem realizar intervenções de caráter educativo, a fim de contribuir com o processo eleitoral.

A iniciativa popular pode contar com a contribuição de crianças e adolescentes na elaboração do projeto de lei. Suas assinaturas, porém, não serão contabilizadas para efeito do que dispõe o artigo 13 da Lei nº. 9.709/98.¹⁸⁴

No que diz respeito à ação popular, embora crianças e adolescentes não possam ingressar em juízo, em função do que dispõe o art. 1º, §3º, da Lei nº. 4.717/65, este é apenas um instrumento entre vários que podem ser utilizados para fiscalizar a atuação do estado. Eles

¹⁸³ BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm>>. Consulta em: 15/05/08.

¹⁸⁴ Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

têm o direito de petição e obtenção de certidões, e, através destes mecanismos, podem ter realizar uma ação articulada com o intuito de combater atos lesivos ao patrimônio público, dando publicidade às irregularidades de que tomarem conhecimento. Através das informações levantadas, outros cidadãos terão a possibilidade de ingressar em juízo com uma ação popular.

Ademais, existem diversos atores sociais que podem suprir as faculdades negadas às crianças e adolescentes, contribuindo para tornar efetiva a sua participação, como os representantes do Ministério Público, os defensores públicos e as diversas ONGs que prestam assessoria aos movimentos sociais.

4.2 Obstáculos à participação política de crianças e adolescentes

Diversas barreiras à participação popular e, conseqüentemente, à construção de uma democracia participativa, são levantadas, sendo algumas de ordem prática, e outras de cunho ideológico.¹⁸⁵ Ao se falar em participação política de crianças, tais barreiras parecem ainda maiores, e, para este grupo social específico, somam-se outras dificuldades. A análise da participação política de crianças exige a discussão sobre tais desafios, verificando como superá-los, reduzi-los ou conviver com eles.

Alguns dos principais argumentos contra a participação popular são: a) o excesso de democracia causa apatia política; b) o povo não tem conhecimento suficiente para decidir; c) o povo é manipulável; e d) o excesso de participação levaria à ingovernabilidade.

No primeiro capítulo, foram tecidos alguns comentários ao argumento apresentado por Bobbio, de que o excesso de democracia gera apatia política. Importante ressaltar que defender a democracia participativa não significa acreditar que os cidadãos devem ser consultados sobre todos os assuntos de interesse coletivo. Não seria possível, dessa forma, tomar todas as decisões necessárias, e os intermináveis processos de discussão tornar-se-iam insuportáveis para qualquer cidadão. O que se exige é que o povo possa eleger as prioridades, apontar quais matérias devem ser submetidas à deliberação ou à consulta popular e qual a periodicidade ideal dos espaços deliberativos, como é o caso dos orçamentos e planos

¹⁸⁵ Adota-se, na presente análise, o conceito de ideologia trabalhado por Chauí (CHAUI, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: Braziliense, 2001), como uma visão histórica, social e política que oculta a realidade, a fim de manter a exploração econômica, a desigualdade social e a dominação política.

diretores participativos. Defende-se, ainda, que o povo possa reivindicar a revisão de medidas que não tenha sua validade originariamente vinculada à deliberação ou à consulta popular; o veto popular é um instrumento que viabiliza esta proposta. O referendo e o plebiscito, caso pudessem ser convocados por iniciativa popular, conforme se propõe no Projeto de Lei nº 4718/2004¹⁸⁶, também trariam uma grande contribuição nesse sentido.

Dados sobre a participação popular no Orçamento Participativo de Porto Alegre apontam, ademais, indícios de que o povo está disposto a participar mais intensamente. Wainwright¹⁸⁷ mostra o quanto a participação naquele município cresceu a cada ano: 1.000 pessoas em 1990, 3.700 em 1991, 10 mil em 1993, 20.000 em 1997 e em torno de 40 mil em 2002.

A falta de preparo intelectual do povo também é um argumento bastante recorrente, e foi anteriormente abordado neste trabalho. Decerto a educação é um aspecto de grande relevância para o desenvolvimento da democracia, constando, por esta razão, como uma das reivindicações históricas de movimentos populares. Existem, inclusive, diversas iniciativas no sentido de suprir a deficiência do estado no campo educacional, que variam desde propostas assistencialistas desenvolvidas por ONGs em comunidades economicamente desfavorecidas, para alfabetizar ou ofertar um ensino técnico visando ao ingresso no mercado de trabalho, até propostas emancipatórias, como a desenvolvida pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, que preza pela educação de qualidade – formal, inclusive, mas não apenas – dos seus membros desde a infância.

É inegável a importância da educação para o desenvolvimento da participação popular. Mas, negar o direito dos cidadãos de participarem da política por não terem acesso ao ensino, é uma dupla violação de direitos: a educação é um direito fundamental que exige prestações do estado para ser efetivado; se boa parte do povo não tem acesso à rede de ensino, ou se o ensino oferecido não propicia um nível de formação que seja considerado adequado para que os cidadãos se tornem autônomos, capazes de decidir sobre o destino da sociedade da qual fazem parte, é sinal de que o estado não está cumprindo a sua obrigação de ofertar um ensino universal e de qualidade para todos. Impedir a participação política dos grupos excluídos dos espaços formais de educação significa impedi-los de contribuir para a transformação dessa realidade.

Ademais, diversas decisões políticas não exigem conhecimento técnico para serem tomadas, mas, sim, para serem efetivadas, e este é o grande papel dos técnicos. O povo

¹⁸⁶ Cf. item 3.1, supra.

¹⁸⁷ WAINWRIGHT, Hilary. **Poder popular no século XXI**. Trad. José Corrêa Leite. São Paulo: Xamã, 2005.

conhece suas necessidades, e pode trazer uma visão da realidade que seus representantes políticos desconhecem, contribuir para uma melhor distribuição de serviços e bens públicos, revelar suas necessidades mais urgentes, avaliar a eficiência da ação estatal para a resolução de conflitos de ordem pública, propondo soluções alternativas, dentre diversas outras ações.

A alegação de que o povo é facilmente manipulado está bastante associada à crença na sua falta de preparo para tomar decisões políticas, além da visão de que o povo é passional, sendo facilmente ludibriado por discursos demagógicos e carismáticos.

Tal argumento poderia também ser levantado contra a democracia representativa, pois se o povo é manipulável para tomar decisões, também o é para escolher seus representantes. Neste caso, parece mais democrático permitir que o povo erre decidindo por conta própria do que através de um representante escolhido erroneamente, pois este, além de cometer erros, pode utilizar seu cargo em benefício próprio, obtendo vantagens indevidas, fenômeno rotineiro nas democracias atuais.

Destaque-se, ainda, que os representantes políticos não estão livres da manipulação. É de conhecimento público o envolvimento dos parlamentares e chefes do Executivo com elites econômicas, que financiam suas campanhas em troca de benefícios. Portanto, embora a problemática da manipulação popular possa ser real, não é um argumento utilizável contra a participação em favor da representação, tendo em vista que o sistema representativo também enfrenta este desafio.

A ameaça da ingovernabilidade é um assunto que merece atenção, quando se fala em democracia participativa. É comum que se associe a participação popular direta ao modelo de democracia ateniense, em que a totalidade dos cidadãos se reunia em assembléia e decidia sobre todos os assuntos políticos. Rousseau mencionou os limites que, para ele, tornou impossível este modelo nos estados modernos: as dimensões territoriais e populacionais, a complexidade social e as desigualdades econômicas.¹⁸⁸

Para construir uma democracia participativa, esses fatores devem ser estudados, e encarados como desafios a serem superados. Os processos participativos desenvolvidos em municípios brasileiros têm favorecido a criação e melhoria de mecanismos de participação direta, reduzindo progressivamente essas dificuldades. A realização de assembléias territoriais (por bairros ou por regiões), a escolha de delegados, a criação de espaços específicos para as minorias, assegurando a sua participação, além da elaboração de instrumentos pedagógicos com o fito de preparar os cidadãos para a tomada de decisões, são alguns dos instrumentos

¹⁸⁸ ROUSSEAU, 1996.

utilizados para superar os limites da democracia participativa. A representação, como se afirmou no primeiro capítulo, não é totalmente excluída nesse modelo democrático; ela é necessária para superar os limites da participação direta, mas não deve se sobrepor a esta.

Contra a participação política de crianças e adolescentes, surgem, além destas, outras alegações, como as de que eles: a) não têm maturidade suficiente para decidir; b) ainda não compreendem diversos assuntos; c) teriam o seu desenvolvimento prejudicado devido ao engajamento político precoce; d) não levam nada a sério, muito menos a política.

O argumento da imaturidade guarda relação com a visão de crianças e adolescentes como seres incompletos, projetos de adultos, e, portanto, com algumas deficiências em relação a estes. No estudo sobre as representações sociais da infância observou-se como essa idéia de “incompletude” vem sendo, progressivamente, superada. Clarisse Cohn¹⁸⁹ aponta essa visão como uma das maiores dificuldades que a antropologia enfrenta para estudar as crianças:

As razões [para o fato de estudar as crianças ser um desafio para a antropologia] são muitas, e a principal parece ser justamente a dificuldade em reconhecer na criança um objeto legítimo de estudo. Afinal, em várias esferas, que vão do senso comum às abordagens do desenvolvimento infantil, pensa-se nelas como seres incompletos a serem formados e socializados. [...] nas últimas décadas, acontece uma reviravolta, e elas ganham espaço e legitimidade em uma variedade de estudos. [...] começou-se a perceber na criança um sujeito social.¹⁹⁰

Cohn apresenta diversos estudos da antropologia sobre a criança, demonstrando que nessa área do conhecimento, assim como ocorreu na Psicologia Social e no Direito, a compreensão sobre as crianças sofreu grandes transformações, e determinados aspectos, antes considerados naturais nestes sujeitos, foram desconstruídos. De início, os estudos estavam marcados pela cisão entre a vida adulta e a da criança, e remetiam a uma idéia de imaturidade e desenvolvimento da personalidade madura. Assim, supunham como fim último do processo de desenvolvimento o adulto ideal da sociedade em questão.¹⁹¹ Recusava-se à criança um papel ativo na consolidação e definição de seu lugar na sociedade: elas eram vistas como receptáculos de papéis que desempenhariam na sociedade, no tempo apropriado.¹⁹²

Essa visão de crianças como receptáculos de informações, “mini-adultos”, cidadãos somente em potencial, impede que se vislumbre sua participação política ativa. No máximo,

¹⁸⁹ COHN, Clarisse. **Antropologia da criança**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

¹⁹⁰ COHN, 2005, p. 10-11.

¹⁹¹ Ibid., p. 15.

¹⁹² Ibid., p. 16.

defende-se que elas sejam educadas para a cidadania. Entretanto, observou-se no item anterior como esta é uma idéia construída socialmente, que vem perdendo espaço para a concepção de crianças como sujeitos de direitos.

Cohn afirma que a revisão de diversos conceitos da antropologia permitiu que se passasse a ver as crianças de uma maneira inteiramente nova, como seres sociais plenos: “[a]o contrário de seres incompletos, treinando para a vida adulta, encenando papéis sociais enquanto são socializados ou adquirindo competências e formando sua personalidade social, passam a ter papel ativo na definição de sua própria condição”.¹⁹³ De objeto inerte, a criança passa a ser vista como ser atuante, com “papel ativo na constituição das relações sociais em que se engajam, não sendo, portanto, passiva na incorporação de papéis e comportamentos sociais”¹⁹⁴; e produtora de cultura, formulando sentidos próprios para o mundo que a rodeia. A diferença entre uma criança e um adulto no aspecto cognitivo, portanto, não é quantitativa, e, sim, qualitativa: “a criança não sabe menos, sabe outra coisa”.¹⁹⁵

Não se deve pensar no conhecimento da criança como imaturo, e, sim, diferente. O reconhecimento e o respeito à diferença é a base da democracia: se todos fossem iguais, bastaria uma pessoa para tomar qualquer decisão; é porque são todos diferentes, que todos têm o direito de serem ouvidos. As crianças e os adolescentes conhecem sua realidade e suas necessidades, e têm capacidade de opinar sobre os destinos da sociedade, posto que fazem parte dela. Esta participação na discussão de assuntos que lhes dizem respeito, se realizada através de meios adequados e respeitando suas peculiaridades, contribuirá para o seu desenvolvimento.

A democracia participativa, como já se mencionou, não exige que todos se voltem completamente para a política, posto que o objetivo desta é o bem-estar geral da sociedade, e o ser humano, para ter uma vida digna, precisa de repouso, lazer, trabalho etc. Com relação às crianças, cuidados especiais devem ser observados em decorrência da sua condição peculiar. Um acompanhamento psico-pedagógico especializado e, principalmente, a contribuição das próprias crianças na elaboração das metodologias, poderá contribuir para que os limites destes sujeitos sejam respeitados nos processos participativos.

Por fim, a idéia de que crianças e adolescentes não levariam a política a sério, pode ser fruto de uma má-compreensão do comportamento desses indivíduos. Assim como nessa fase da vida o ser humano pensa de modo diferente, ele age, e reage, de forma

¹⁹³ COHN, 2005, p. 21.

¹⁹⁴ Ibid., p. 27-28.

¹⁹⁵ Ibid., p. 33.

diferenciada. Não se adentrará, aqui, nos fatores bio-psico-sociais que podem contribuir para que eles tomem determinadas atitudes interpretadas como “anti-sociais”, desordeiras ou irresponsáveis pelo senso comum. Levanta-se, porém, um questionamento: como saber se crianças e adolescentes não levam a política a sério, se a sociedade e o estado não os levam a sério? Sua condição de cidadãos, bem como seu direito à participação, estão expressamente reconhecidos em lei. No entanto, tais direitos parecem não serem vistos com seriedade, assim como as reivindicações desses sujeitos não são ouvidas com atenção. Se, ao invés de ter suas regras de conduta totalmente impostas pela sociedade, crianças e adolescentes participassem da sua elaboração, talvez eles as encarassem com maior seriedade. Ademais, muitos aspectos da vida política vêm, cada vez menos, sendo levados a sério pelos eleitores, que são, em sua maioria, adultos.

No próximo item, será apresentada uma experiência realizada no município de Fortaleza, Ceará, investigada com o intuito de verificar a viabilidade prática da participação política de crianças e adolescentes.

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

A presente seção é dedicada à análise da Rede Orçamento e Participação Ativa, Rede OPA, experiência considerada inovadora, cujos elementos serão de grande relevância na discussão sobre a possibilidade de participação política de crianças e adolescentes.

Durante o desenvolvimento da presente pesquisa, foram realizadas atividades de campo com o intuito de melhor conhecer a dinâmica da Rede OPA e o perfil dos seus membros. Nesse esteio, houve o acompanhamento de diversas reuniões do grupo, dentre as quais, as assembléias de avaliação e planejamento, e um debate realizado no dia 20 de fevereiro de 2008, com diversos atores que participam do movimento em defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, momento em que os membros da Rede deram publicidade aos resultados de um monitoramento realizado por eles sobre a execução do orçamento municipal. Participou-se também, no dia 01 de março de 2008, de uma reunião do Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza, do qual participam alguns membros da Rede, e da assembléia deliberativa do Orçamento Participativo Criança e Adolescente (OP Criança e Adolescente), realizada em 17 de maio do mesmo ano. Ainda, dentre as atividades

realizadas na pesquisa de campo, foram aplicados questionários semi-estruturados com os adolescentes da Rede.

Durante o primeiro semestre de 2008, observou-se que o número de adolescentes nas reuniões da Rede variou de 5 (cinco) a cerca de 20 (vinte) membros, de acordo com a relevância dada às pautas discutidas. Não foi observada a presença de crianças em nenhuma reunião, embora não exista qualquer restrição nesse sentido.

Os encontros que contaram com maior participação foram os destinados à avaliação e ao planejamento, ocorrendo, em seguida, uma diminuição na frequência dos membros. Os questionários foram respondidos por 11 (onze) membros, o que representa uma parcela significativa da população investigada: aproximadamente 50% do número total de participantes nas reuniões com maior presença, e mais de 100% em relação ao número de membros que costuma estar presente nas reuniões ordinárias.

Os conteúdos adquiridos na pesquisa de campo foram associados a um levantamento documental, com o intento de resgatar o histórico da Rede OPA e as avaliações feitas até então.

A seguir, serão apresentados os resultados oriundos das informações obtidas.

4.3.1 De projeto a grupo organizado: a constituição da Rede OPA

A Rede Orçamento e Participação Ativa, Rede OPA, é composta, atualmente, por adolescentes e jovens adultos residentes no município de Fortaleza. O grupo surgiu a partir do projeto intitulado “Adolescentes em Ação, Orçamento com Participação”, desenvolvido pelo Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA-CE), entre os anos 2002 e 2004.

O projeto teve como objetivo capacitar adolescentes moradores de bairros da periferia de Fortaleza, para conhecerem e intervirem nas questões relacionadas ao orçamento público municipal. Os adolescentes foram escolhidos em função do seu engajamento em atividades desenvolvidas pelas ONGs Diaconia e Sociedade Redenção, nos bairros Pirambu, Granja Portugal e Planalto Pici.

Para trabalhar com este público, a equipe do CEDECA-CE passou por um período de capacitação, tendo em vista que seus membros não possuíam experiência em trabalho direto com adolescentes e, portanto, não conheciam metodologias apropriadas para este fim.

A formação ocorreu por meio de oficinas pedagógicas e visitas a projetos que trabalhavam com orçamento público ou protagonismo juvenil, tais como “Prefeito Criança” (Camaragibe/PE), “Centro Cultural Luiz Freire” (Olinda/PE), “Municípios Escolares” (Lima/Peru) e a coordenação do “Orçamento Participativo” (Porto Alegre/RS).¹⁹⁶

Finda a capacitação de sua equipe, o CEDECA-CE realizou, em janeiro de 2003, o mapeamento dos grupos de adolescentes de Fortaleza, buscando parcerias junto a outras ONGs. Uma vez formado um grupo de cinquenta adolescentes que participariam do projeto, procedeu-se à apresentação da proposta de trabalho, seus objetivos e metodologia. Em maio de 2003, foi iniciado o processo de formação sobre orçamento público, o que serviu de base para que os adolescentes participantes no projeto elaborassem suas próprias propostas de emenda ao projeto de lei orçamentária do município de Fortaleza, em novembro de 2003.¹⁹⁷

Naquele ano, ainda não havia mecanismos de participação direta dos cidadãos na elaboração da lei orçamentária de Fortaleza. Por isso, o primeiro passo a ser dado pelo grupo de adolescentes, após a capacitação, foi buscar meios para que pudessem propor as suas emendas diretamente à Câmara Municipal, quando da discussão e aprovação da lei pelos vereadores. Ao total, foram apresentadas 33 (trinta e três) emendas.

No ano de 2004, o projeto “Adolescentes em Ação, Orçamento com Participação” foi novamente executado, desta vez com um grupo de quarenta novos adolescentes, mas com a novidade de contar com o auxílio de dez jovens que haviam participado no ano anterior. A metodologia de capacitação e proposição de emendas ocorreu de forma semelhante àquela desenvolvida em 2003. Ricardo Souza¹⁹⁸, integrante da Rede OPA, ao ser questionado sobre os resultados do projeto, responde:

Em 2003, apresentamos 33 propostas, e três foram aprovadas. Em 2004, apresentamos pouco mais de 20, e nove foram aprovadas. Isso é um avanço. Mas temos que levar em conta que, em 2003, não havia ainda o orçamento participativo na cidade. Nossas propostas eram apresentadas por intermédio de um vereador, que levava para o conjunto de vereadores, e estes decidiam quais propostas entrariam em votação. Em 2004, nossa vitória foi maior ainda porque as nove propostas foram aprovadas, os vereadores entraram em um consenso e não precisaram de votação.¹⁹⁹

¹⁹⁶ CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Criança e adolescente em ação, orçamento com participação**. Fortaleza: CEDECA-CE, 2004. Disponível em: <www.idasa.org.za/gbOutputFiles.asp?WriteContent=Y&RID=1576>. Acesso em: 15/05/08.

¹⁹⁷ CENTRO..., op. cit.

¹⁹⁸ Ricardo Souza, na época em que concedeu a entrevista, estava com dezoito anos, mas participa de movimentos sociais desde os doze. Entrevista concedida para o Jornal da Cidadania nº 133 – março/ abril de 2005. Disponível em: <<http://www.ibase.org.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1128>>. Acesso em: 15/05/07.

¹⁹⁹ SOUZA, Ricardo. Juventude reunida por outro mundo [entrevista]. **Jornal da Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 133, mar./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.ibase.org.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1128>>. Acesso em: 15/05/07.

Em 2005, a nova gestão da Prefeitura de Fortaleza implementou o Orçamento Participativo (OP), processo de elaboração do orçamento público com a participação direta da sociedade, o que significou um grande avanço nas possibilidades para a participação popular na gestão do Município. Com a mudança, os adolescentes entenderam que a busca por vias de participação direta na elaboração do orçamento estava superada. O desafio, a partir de então, seria organizar-se para intervir com qualidade no mecanismo que fora instituído pela nova gestão municipal. Formou-se um grupo,

[...] não mais com a intenção de capacitar novos adolescentes, mas sim trabalhar com os que já estão capacitados para serem os responsáveis pela garantia dos seus direitos, dando início a uma rede de adolescentes e crianças, que depois se chamaria rede OPA - Orçamento e Participação Ativa, tendo como principal objetivo o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos pela sociedade e pelo poder público, e lutar pela construção de uma sociedade que não as exclua e reconheça sua condição de pessoa humana, aptas a participar da vida política da sua cidade, Estado ou nação.²⁰⁰

A relação do grupo de adolescentes com o CEDECA-CE transformou-se em parceria, passando a Rede a ser dirigida por seus próprios membros. O papel da ONG passou a ser de assessoria e suporte estrutural: o espaço físico do CEDECA-CE é utilizado para as reuniões da Rede, assim como diversos materiais de consumo e permanentes; a ONG fornece vales-transporte para o deslocamento dos membros da Rede, e lanche, durante as reuniões; profissionais acompanham os encontros, dando suporte às discussões, sem retirar, no entanto, a autonomia do grupo; e os contatos externos da Rede – com projetos, movimentos e entidades de outros estados e, inclusive, de outros países – ocorrem através da ONG, que possui os meios de comunicação necessários.

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

²⁰⁰ REDE ORÇAMENTO E PARTICIPAÇÃO ATIVA. Informativo para a Rede Latino-Americana de Meninos e Meninas. [fornecido por e-mail, pelo CEDECA].

4.3.2 Quem faz a Rede OPA?

O perfil dos adolescentes que integram a Rede OPA foi devidamente levantado mediante a aplicação de questionários semi-estruturados, conforme já relatado supra. Além disso, o acompanhamento das atividades possibilitou, em certo grau, a sistematização de impressões que contribuem para uma análise qualitativa quanto à sua atuação.

A faixa etária dos respondentes variou entre 14 (quatorze) e 18 (dezoito) anos, enquanto a idade em que começaram a participar de alguma forma de intervenção política variou de 7 (sete) a 15 (quinze) anos. Os dados revelam, portanto, uma “iniciação” na vida política considerada bastante precoce segundo concepções mais resistentes à participação de crianças e adolescentes. Contudo, apesar da idade, o que se verificou foi uma qualidade nas intervenções públicas superior à de diversos adultos.

No tocante ao tipo de movimento político do qual fazem ou fizeram parte, todos os respondentes declararam que não possuem qualquer envolvimento com partidos políticos, tendo demonstrado, inclusive, reações de repulsa a esta forma de organização política. A atuação ocorre junto a movimentos sociais, movimentos de bairro, grupos de jovens que discutem temas como sexualidade e planejamento familiar e projetos de organizações não-governamentais, além das atividades da Rede OPA.

A maioria dos adolescentes que responderam ao questionário é do sexo masculino, correspondendo a um total de 7 (sete) meninos. No entanto, percebeu-se que, nas reuniões, o número de intervenções era mais intenso por parte das meninas, o que indica um maior grau de desprendimento para se manifestarem em público.

Quanto à residência, seis residem na área de abrangência da Secretaria Executiva Regional I, nos bairros Jacarecanga, Pirambú e Barra do Ceará. Cinco residem na área da Secretaria Executiva Regional VI, em sua maioria, no bairro Jangurussú. Constatou-se, portanto, que os adolescentes moram em bairros considerados de periferia. Esses dados, aliados à renda familiar, evidenciam um padrão de vida que pode ser qualificado como de baixa renda. Com efeito, cinco respondentes declararam que sua família tem a renda de até 01 (um) salário mínimo, quatro possuem uma renda familiar entre 1 (um) e 2 (dois) salários mínimos, e apenas 01 (um) tem renda familiar entre 2 (dois) e 5 (cinco) salários mínimos. Apesar da situação econômica e do acesso a bens e serviços públicos, a participação dos adolescentes tem sido constante e qualificada, indicando que o fator renda não impede sua atuação em processos participativos.

Um fator que se apresenta como relevante e que pode explicar o nível de participação dos adolescentes é a escolaridade. Do grupo pesquisado, verificou-se que quase a totalidade está em série compatível com a idade, ou até concluiu o ensino médio precocemente, como identificado em um dos casos.

Quando questionados sobre a qualidade da participação política nas gestões municipal e estadual, os adolescentes manifestaram descontentamento em suas respostas. Em relação a Fortaleza, uma pessoa a considerou inexistente; quatro, ruim; quatro, razoável; e duas, boa. Ao analisarem a participação no governo do Ceará, três pessoas avaliaram que é inexistente; quatro optaram por considerá-la ruim; três, razoável; e um questionário não foi respondido nesse item.

Em relação à participação política de crianças e adolescentes, todos os respondentes consideram-na um direito. Em seis casos, esse direito foi associado a deveres. As opiniões são compatíveis com o que se verificou nas atividades realizadas pela Rede OPA e acompanhadas durante a pesquisa. De modo geral, os integrantes da Rede intervêm no sentido de afirmar a participação como um direito.

Por fim, quanto a dificuldade de participação por parte de crianças e adolescentes, repetidas respostas indicaram a ausência de uma formação voltada aos processos democráticos, bem como de informações suficientes.

A seguir, proceder-se-á a uma análise de como a Rede OPA tem se organizado para atuar no Orçamento Participativo de Fortaleza e de suas principais reivindicações e conquistas.

4.3.3 Intervenção no Orçamento Participativo de Fortaleza

O Orçamento Participativo é um mecanismo de participação popular através do qual os cidadãos contribuem diretamente para a elaboração da lei orçamentária, definindo as prioridades da aplicação dos recursos. Em Fortaleza, o processo conta com as seguintes instâncias:²⁰¹

²⁰¹ PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Sítio eletrônico da Secretaria de Planejamento. Disponível em: <http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br/op/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=22> . Acesso em: 15/05/08.

- a) assembleias preparatórias: são espaços eminentemente educativos, destinados à preparação do povo para as deliberações;
- b) assembleias deliberativas: são espaços em que o povo delibera sobre as prioridades que serão dadas na utilização dos recursos públicos do Município;
- c) fóruns de delegados: através dos fóruns, os delegados debatem, contribuem com a construção e acompanham o processo do OP em cada região. Além disso, eles acompanham e fiscalizam a execução das ações do OP, e, com isso exercem o controle social das demandas. Os fóruns podem se reunir de forma autônoma, e neles são eleitos os conselheiros que representarão a cidade no Conselho do OP (COP);
- d) conselho do orçamento participativo (COP): o COP reúne os conselheiros eleitos nos Fóruns Regionais de Delegados e na Plenária Municipal dos Segmentos Sociais. É o órgão máximo de deliberação do OP. Os conselheiros participam das negociações com os representantes do Governo Municipal e definem quais as obras e serviços que irão compor o Plano de Obras e Serviços – POS que serão atendidos prioritariamente. O COP regulamenta todo o processo do Orçamento Participativo de Fortaleza, sendo responsável pela revisão e definição do regimento do OP a cada ano;
- e) fórum municipal de segmentos sociais: é o fórum que reúne delegados e delegadas dos segmentos sociais específicos (mulheres, negros, portadores de deficiência, etc.). Nesse espaço podem ser aprofundadas as demandas específicas, bem como as estratégias de intervenção para ações ou políticas voltadas para esses segmentos. É também neste Fórum que acontece a votação dos conselheiros que os representarão COP.
- f) fórum municipal do OP Criança e Adolescente: espaço próprio para os delegados do OP Criança e Adolescente, com formato e linguagem diferenciados. Tem as mesmas atribuições dos demais fóruns, inclusive a de eleger os conselheiros que os representarão COP.

Em sua primeira versão, no ano de 2005, o Orçamento Participativo promovido pela Prefeitura de Fortaleza não previa a participação de crianças e adolescentes. Contudo, no ano seguinte, após intensa mobilização, na qual a Rede OPA teve papel preponderante, foi criado o OP Criança e Adolescente, com atividades exclusivas para este segmento social.

O OP Criança e Adolescente acontece através de assembléias territoriais e escolares abertas para qualquer pessoa com idade de 6 a 17 anos. O segmento apresenta propostas sobre serviços e obras para a cidade, de caráter geral, e não apenas vinculadas às demandas da juventude.

Os objetivos das assembléias do OPCA são os mesmos do OP nos bairros. As crianças e os adolescentes apresentam e escolhem os serviços e as obras que eles consideram mais importantes para a cidade e elegem os seus representantes. As propostas do OPCA não representam demandas apenas para esse segmento, também podem ser idéias para a cidade. As votações de demandas e de delegados/as acontecem da mesma forma, obedecem aos mesmos critérios. Os delegados/as eleitos participam do Fórum Municipal do OP Criança e Adolescente e elegem conselheiros/as para o Conselho do Orçamento Participativo. Desta forma, apesar de ter assembléias próprias, é importante destacar que o OPCA é um processo totalmente integrado ao OP, participando do mesmo conselho e deliberando o mesmo conjunto de obras e serviços para a cidade.²⁰²

Os adolescentes da Rede OPA apontam problemas relacionados à metodologia e à postura dos facilitadores. Segundo seus relatos, na experiência de 2006 as assembléias eram realizadas da mesma forma que a dos adultos, com explanações sobre orçamento e sobre a metodologia da deliberação, em linguagem inadequada para o público a que se dirigia, o que gerava dispersão das crianças e adolescentes, e, conseqüentemente, impaciência nos facilitadores. Outro problema indicado foi a manipulação sofrida por alguns participantes, que levavam propostas prontas por educadores de projetos sociais dos quais faziam parte e de associações comunitárias dos seus bairros.

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

Conforme se observou acima, a participação nas Assembléias pode se dar a partir dos seis anos de idade. O mesmo ocorre com o Conselho do Orçamento Participativo (COP). No entanto, no dia 26 de janeiro de 2008, foi colocada em pauta a proposta de que somente crianças e adolescentes com idade a partir de dez anos pudessem participar do COP. A possibilidade desta limitação foi vista com indignação pelos membros da Rede, conforme se observa na nota que adiante se lê, publicada pelo jornal *O Povo*:

²⁰² PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Orçamento Participativo. Disponível em: <<http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br/op/index.php>>. Acesso em: 26/09/2007.

O direito à participação de crianças

No dia 26 de janeiro foi aprovado o novo regimento do Conselho do Orçamento Participativo (COP). Um retrocesso triste aconteceu.

O regimento aprovado, exclui de parte do processo, todas as crianças menores de dez anos.

Orçamento Participativo (OP) é um espaço no qual se discute e decide quais obras e serviços serão executados pela Prefeitura de Fortaleza. O COP, formado por delegados do OP, delibera sobre todo o processo. A alegação usada por alguns conselheiros/as que são a favor de estabelecer idade mínima de dez anos para participar do COP era de que as crianças não se concentravam, dormiam durante as reuniões e eram manipuladas por alguns adultos.

A exclusão das crianças apenas revela a falta de uma metodologia adequada que é aplicada em todo o processo e que não permite a participação ativa desse segmento. Devemos lutar pela efetivação do direito à participação, pois só conseguiremos garantir os direitos de crianças e adolescentes por meio da organização e da participação efetiva popular desse segmento, junto aos demais movimentos sociais.

Nós nos deparamos com uma velha prática de excluir do processo as pessoas afetadas com o problema, e não a causa do problema.

A Rede de Orçamento e Participação Ativa (Rede OPA) luta pela garantia dos direitos de crianças e adolescentes, expressos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (Cidc), por meio do monitoramento do orçamento público e da política destinada à infância.

O real problema é a não efetivação das obras e serviços do OP, o que, conseqüentemente, implica a não-garantia dos direitos de crianças e adolescentes, que representam mais de 30% da população fortalezense. Vamos à luta! A luta está apenas começando!²⁰³

Ressalte-se que, na realidade, o que foi votado no dia 26 de janeiro foi a proposta de se votar posteriormente a possibilidade de limitar a participação das crianças. No dia 02 de junho realizou-se a votação da proposta em si, e ela foi rejeitada, de modo que crianças a partir de seis anos de idade continuam com o direito de participar do COP.

Ainda sobre esse assunto, Mara Carneiro²⁰⁴, assessora comunitária do CEDECA-CE, manifestou-se no sentido de que a proposta de limitação elaborada pelos conselheiros, se aprovada, configuraria um retrocesso, e iria contra o que preceitua o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, os quais reconhecem crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, inclusive de participar de todos os processos que tenham relação com a sua vida. A alegação dos proponentes dessa limitação foi a de que “as crianças não participavam ‘direito’, dormiam ou ficavam brincando na reunião”.²⁰⁵

²⁰³ RIBEIRO, Bruno. O direito à participação de crianças. **O Povo**. Fortaleza, 25 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/opovo/opiniao/768370.html>>. Acesso em: 13/05/2008. Bruno Ribeiro é membro da Rede OPA e conselheiro do COP.

²⁰⁴ CARNEIRO, Mara. O desafio da participação. **Na pauta da infância**. ano I. n. 1. jan./fev. 2008. [Informativo do CEDECA].

²⁰⁵ CARNEIRO, op. cit.

Ora, por que não se fez uma discussão sobre os motivos pelos quais algumas crianças têm tal atitude? São só as crianças que dormem ou não participam “direito” da reunião? Sabemos que não. O desafio da participação qualitativa ainda não foi superado. Fatores como a metodologia das reuniões, os locais onde elas ocorrem, a quantidade de vezes por semana, o horário em que terminam acabam influenciando diretamente na “qualidade dessa participação”. Devem ser dadas tanto para as crianças como para todas as outras pessoas condições materiais e didáticas para exercerem o direito à participação ativa.²⁰⁶

Na pesquisa de campo, foi possível acompanhar uma reunião do COP. De fato, constatou-se que a dispersão ocorre, por parte dos participantes, independentemente da idade. Observou-se conselheiros que, durante as deliberações, dormiam, conversavam e saíam do auditório para tomar café. No entanto, não se cogitou vetar a participação desses sujeitos, atribuindo sua dispersão à idade. Assim, a proposta de limitação à participação de crianças no COP pode ser vista como uma ação discriminatória, tendo em vista que o fundamento utilizado para esta restrição de direito se aplica a outros sujeitos, de outras faixas etárias, em relação às quais não se cogita limitar o direito de participar do Conselho.

A participação dos membros da Rede OPA no OP não se restringe aos momentos previstos institucionalmente. Eles criam ações próprias. Um exemplo dessas iniciativas foi o monitoramento da execução do Plano de Obras e Serviços, realizado no período de setembro a dezembro de 2007. Foram realizadas visitas a 52 obras e serviços por cerca de 35 pessoas, na sua maioria membros da Rede OPA, além de técnicos do CEDECA-CE.

Através do monitoramento, foram diagnosticadas diversas fragilidades do OP: atrasos na execução de obras e serviços, divergências entre as informações prestadas pela Prefeitura e a realidade encontrada nas visitas aos locais das obras e desconhecimento dos servidores e gestores públicos sobre o andamento e localização das obras do OP.²⁰⁷

O processo de diagnóstico incluiu a elaboração de um vídeo e de um “fanzine”, em linguagem acessível, explicando o que é o Orçamento Participativo e as dificuldades e avanços do processo de monitoramento²⁰⁸, a fim de estabelecer uma melhor comunicação com as comunidades e divulgar ações da Rede.

²⁰⁶ CARNEIRO, op. cit.

²⁰⁷ CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Monitoramento expõe problemas do Orçamento Participativo de Fortaleza. In: **Na pauta da infância**, ano I, n. 1, jan./fev., 2008.

²⁰⁸ Ibid.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia pode ser compreendida sob diferentes olhares, mas um aspecto entre as diversas concepções desse regime de governo não pode ser afastado, sob pena de descaracterizá-lo: a participação do povo na tomada de decisões, o que pode se dar diretamente e através de representantes eleitos, conforme o modelo adotado.

Diversas críticas são levantadas contra a democracia direta, tendo em vista os obstáculos, de caráter objetivo ou ideológico, atribuídos à participação direta na tomada de decisões. Existem, porém, propostas eficientes no sentido de viabilizar uma maior participação popular nos negócios do estado. Nos municípios onde foram implementados processos participativos, a adesão do povo vem crescendo a cada dia, e o sucesso repercute nos resultados eleitorais, levando gestões de orientações político-partidárias diversas a adotarem estes mecanismos. À medida que os processos de participação popular são realizados, eles são aprimorados. Ressalte-se, ainda, o seu caráter pedagógico: o povo e seus representantes constroem, juntos, novas formas de vivenciar a democracia.

A participação direta está alçada ao nível de princípio fundamental da República Federativa do Brasil, e é viabilizada, legalmente, através de diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, que prevêm e regulamentam institutos como o plebiscito, o referendo, o veto popular, os conselhos de gestão co-participada e diversos outros, conforme se observou no segundo capítulo. Eles não são, porém, suficientes para a construção de uma democracia participativa. Para isso, não bastam os meios previstos em lei. É imprescindível a criação de uma nova cultura de participação, com ações que a valorizem a intervenção popular direta nas decisões, embora seja reconhecida a importância, também, de mecanismos representativos, desde que seja realizado, devidamente, o seu controle social.

Se, no Brasil, todo poder emana do povo, analisar a participação política de crianças e adolescentes nesse País exige a delimitação conceitual daquele termo. Após verificar as propostas elaboradas por três cientistas políticos renomados, optou-se, neste trabalho monográfico, pelo conceito de povo como conjunto de cidadãos, entendidos estes como todos os indivíduos integrados em determinado estado, sujeitos de direitos e deveres em relação a este e uns em relação aos outros, mesmo quando se encontrem fora do respectivo território. Assim, no Brasil, são cidadãos os brasileiros, natos ou naturalizados, conforme o disposto no art. 12 da Constituição federal de 1988.

A cidadania pode sofrer restrições, de acordo com os critérios estabelecidos constitucional ou infraconstitucionalmente, como os que dizem respeito a alguns direitos políticos. No entanto, nem a cidadania restringe-se aos direitos políticos, nem os direitos políticos resumem-se a votar e ser eleito: ser cidadão é poder exigir o respeito aos seus direitos, bem como as prestações devidas no sentido de efetivá-los.

Assim, crianças e adolescentes são cidadãos, sujeitos de direitos e deveres, inclusive do de participar ativamente da vida política. O direito de participação política de crianças e adolescentes, no Brasil, mesmo daqueles que ainda não atingiram os dezesseis anos e que, portanto, não possuem título de eleitor, decorre do modelo de democracia adotado por este estado, encontrando amparo social e jurídico. Apesar de não possuir capacidade para votar, este segmento social está contemplado pela noção de povo e cidadania. É composto por sujeitos de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, além de outros específicos, em decorrência da sua condição peculiar de desenvolvimento.

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

Neste contexto, a participação de crianças e adolescentes, assim como de todos os demais segmentos da sociedade, é essencial, à medida que contribui com a qualidade e a com a legitimidade das decisões tomadas. Além disso, tais espaços de participação política possuem um caráter pedagógico. A democracia se constrói através da participação nos processos democráticos, e melhor será a formação do cidadão quanto mais cedo se iniciar o exercício da cidadania.

A atuação da Rede OPA iniciou um despertar no Município de Fortaleza em relação à possibilidade da participação política de crianças e adolescentes. Um dos frutos da pressão provocada por este movimento foi a conquista de um espaço para crianças e adolescentes no Orçamento Participativo. O fato de estes sujeitos elegerem seus próprios delegados, com direito a voz e voto nas instâncias de deliberação do processo de elaboração e controle do orçamento público, representa um grande avanço para a democracia, inimaginável até pouco tempo atrás. Aos poucos, crianças e adolescentes conquistam sua condição de sujeitos ativos, fortalecendo a sua cidadania.

Existem muitos desafios a serem superados para a ampliação da democracia, em que especial no que diz respeito aos aspectos metodológicos para a inclusão de crianças e adolescentes nos processos decisórios, e à credibilidade em relação à capacidade destes de exercerem a cidadania. No entanto, as conquistas do percurso são estimulantes, e demonstram a possibilidade da construção de uma nova democracia, que conte com a efetiva participação popular e respeite os direitos não só das crianças e dos adolescentes, mas de todos os grupos sociais que constituam, por razões discriminatórias, minorias dos espaços de poder.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A política**. [versão *online*]. Disponível em: <http://ateus.net/ebooks/geral/aristoteles_a_politica.pdf>. Acesso em: 10/05/2008.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos para a democracia participativa no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. cap. 11. p. 561-597.

_____; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Introdução, p. 39-82.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003

_____. [Entrevista publicada em 3 de setembro de 1999, na Internet]. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2304>>. Acesso em: 26/09/2007.

BEZERRA, Neira de Moraes e outros. **Criança e adolescente em ação, orçamento com participação**. Fortaleza: CEDECA-Ceará, 2004. Disponível em: <www.idasa.org.za/gbOutputFiles.asp?WriteContent=Y&RID=1576>. Acesso em: 15/05/08.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**; por uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2004b.

_____. **O futuro da democracia**. 9. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2004a.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Teoria do Estado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

BOURDIEU, Pierre. A juventude é apenas uma palavra. In: BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983, p. 112-121.

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

CARNEIRO, Mara. O desafio da participação. **Na pauta da infância**. ano I. n. 1. jan./fev. 2008. [Informativo do CEDECA].

CARRAVILLA, André. Esforço para nada. **Correio Brasiliense**, Brasil, 10 mar. 2006. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/clp/midia.html/2006.htm/mar06.html>>. Acesso em: 30/05/2008.

CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO CEARÁ. **Adolescentes em Ação**. Disponível em: <<http://www.cedecaceara.org.br/adolescentemacao.htm>>. Acesso em: 25/09/2007.

_____. **Criança e adolescente em ação, orçamento com participação**. Fortaleza: CEDECA-CE, 2004. Disponível em: <www.idasa.org.za/gbOutputFiles.asp?WriteContent=Y&RID=1576>. Acesso em: 15/05/08.

_____. Monitoramento expõe problemas do Orçamento Participativo de Fortaleza. In: **Na pauta da infância**, ano I, n. 1, jan./fev., 2008.

CHAUI, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: Braziliense, 2001

COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: HAMLIN, A. e PETTIT, B. (eds.). **The Good Polity**. Oxford, 1989.

COHN, Clarisse. **Antropologia da criança**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

COSTA, Antônio Carlos Gomes. **De menor a cidadão: notas para uma história do novo direito da infância e da juventude no Brasil**. Brasília: CBIA – Ministério da Ação Social, 1991.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. In: **Participação, Controle Social e Garantia de Direitos** – por uma política para a criança e o adolescente. 6ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 12., 2005, Brasília (DF). Palestra... Brasília, 2005. Disponível em:

<<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/ConteudoId/e5d35728-a4e9-48fa-8458-1a0107a7d767/Default.aspx>>. Acesso em: 15/05/08.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS DE 1948. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 15/05/08.

FORTALEZA. Lei Orgânica do Município. Disponível em: <<http://www.cmfor.ce.gov.br/imprensa/lorg.html>>. Acesso em: 06/02/08.

FROTA, Ana Maria Monte Coelho. Diferentes concepções da infância e adolescência: a importância da historicidade para sua construção. In: **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, UERJ, RJ, ano 7, n. 1, 1º semestre de 2007, p. 144-157. Disponível em: <<http://pepsic.bvs-psi.org.br/pdf/epp/v7n1/v7n1a13.pdf>>. Acesso em: 28/05/2008.

FROTA, Henrique Botelho. **As possibilidades sócio-jurídicas da democracia participativa no Brasil**. 2006. 90 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza: 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 2.

Iniciativa Popular. Disponível em: <http://www.participacaopopular.org.br/textos/inic_pop1.pdf>. Acesso em: 06/02/08.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS; INSTITUTO PÓLIS. **Juventude Brasileira e Democracia: participação, esferas e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ibase, 2005. 103 p. (Relatório final de pesquisa). Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/105.pdf>>. Consulta em: 15/05/08, p. 7.

INSTITUTO POLIS. **Parecer Sobre a Constitucionalidade do PLC N° 036/2004**. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://polis.org.br/download/61.doc>>. Acesso em: 15/01/2008.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Fundamentos constitucionais do processo: sob a perspectiva e eficácia dos direitos e garantias fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2002.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. Multiculturalismo, minorias e ações afirmativas: promovendo a participação política das mulheres. **Pensar**, Fortaleza, v. 11, p. 54-59, fev. 2006.

_____. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

MARCILIO, M.L. A roda dos expostos e a criança abandonada no Brasil colonial: 1726-1950. In: FREITAS, M. (Org.). **História Social da Infância no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1997.

MARICATO, Ermínia. As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MELO, Mônica de. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis;** mecanismos constitucionais de participação popular. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001, p. 16.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis.** Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002.

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

NITTI, Francesco. **La démocratie.** Paris: Alcan, 1933.

NOVAES, Regina Reyes. **Juventude: conflito e solidariedade.** Rio de Janeiro: ISER. Comunicações do Iser 50, 1998.

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

OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. A conquista dos direitos humanos. In: SIQUEIRA JR., Hamilton Siqueira; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos e cidadania.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. cap. 3, p. 77-99.

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

_____. **Criança e Adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade.** Fortaleza: Editora UFC, 2006.

PLATÃO. **O protágoras**. São Paulo: Logos, 1965 *apud* CAMPILONGO, op. cit., p. 47.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Orçamento Participativo. Disponível em: <<http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br/op/index.php>>. Acesso em: 26/09/2007.

_____. Site eletrônico da Secretaria de Planejamento. Disponível em: <http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br/op/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=22>. Acesso em: 15/05/08.

RANELETTI, Oreste. **Instituzioni di diritto pubblico**. 13. ed. Milano, 1948, p. 18, *apud* Bonavides, 2001, p. 76.

REIS, E. As ciências sociais e o bug do milênio. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 14, n. 39, p. 5-11, 1999.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. Trad. Antônio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

RIBEIRO, Bruno. O direito à participação de crianças. **O Povo**. Fortaleza, 25 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/opovo/opiniao/768370.html>>. Acesso em: 13/05/2008.

SANI, Giacomo. Participação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale (et. al.). 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. cap. 10. p. 455-559.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SAULE JUNIOR, Nelson (org.). **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2007.

_____. **Marco Legal da Participação Popular no Brasil**. São Paulo, mimeo., 2002.

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

_____. **Capitalism, socialism and democracy**. Nova York: London: Harper & Brothers, 1942.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

SOUZA, Ricardo. Juventude reunida por outro mundo [entrevista]. **Jornal da Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 133, mar./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.ibase.org.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1128>>. Acesso em: 15/05/07.

VIANNA, Solon Magalhães. (Coord.). **Orçamento criança e orçamento participativo: a experiência brasileira**. UNICEF: Brasília-DF, 2003. Disponível em: <http://www.orcamentocrianca.org.br/docs/orcamento_crianca-orcamento_participativo.pdf>. Acesso em: 25/09/2007.

WAINWRIGHT, Hilary. **Poder popular no século XXI**. Trad. José Corrêa Leite. São Paulo: Xamã, 2005.

WELFFORT, Francisco. **O que é deputado**. São Paulo: Brasiliense, 1986. (Coleção Primeiros Passos).

LEGISLAÇÃO

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 06/02/08.

_____. **Decreto n. 16.272 de 20 de dezembro de 1923**. Aprova o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes. Disponível em: <http://www.ciespi.org.br/base_legis/baselegis_view.php?id=20>. Acesso em: 28/05/2008.

_____. **Lei nº. 2.040, de 28 de setembro de 1871**. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daqueles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthistbr/imperio/ventrelivre.htm>>. Acesso em: 15/05/08.

_____. **Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 31/05/2008.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm>>. Consulta em: 15/05/08.

_____. **Lei Nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.** Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 31/05/2008.

_____. **Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 31/05/2008.

_____. **Projeto de Lei nº 4718/2004.** Regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/260412.pdf>>. Acesso em: 12/11/07.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS DE 1948. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 15/05/08.

FORTALEZA. **Lei Orgânica do Município de Fortaleza.** Disponível em: <<http://www.cmfor.ce.gov.br/imprensa/lorg.html>>. Acesso em: 06/02/08.

