

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 46 • nº 181  
Janeiro/março – 2009

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

# Orçamento público e participação ativa

## Crianças e adolescentes em movimento para o exercício da cidadania

Ana Maria D'Ávila Lopes  
Sheila Monteiro Uchoa

### Sumário

1. Introdução. 2. Fundamentos da participação política de crianças e adolescentes. 2.1. A criança no contexto internacional: o surgimento da Doutrina da Proteção Integral. 2.2. A criança e o adolescente como sujeitos de direitos. 3. Obstáculos à participação política de crianças e adolescentes. 4. Crianças e adolescentes em movimento: a experiência da Rede OPA. 4.1. De projeto a grupo organizado: a constituição da Rede OPA. 4.2. Quem faz a Rede OPA? 4.3. Intervenção no Orçamento Participativo de Fortaleza. 5. Considerações finais.

### 1. Introdução

A doutrina da proteção integral, adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro no art. 227 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei 8.069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), reconhece a condição das crianças e dos adolescentes como sujeitos de direitos. No entanto, observa-se que, entre o que dispõe a lei e a realidade, há um longo caminho a percorrer.

Embora seja reconhecida a esse grupo social a titularidade de todos os direitos fundamentais da pessoa humana, bem como de alguns específicos, em decorrência da sua condição peculiar de desenvolvimento, o que se verifica, na prática, é uma série de violações de direitos. Muitas dessas agressões são silenciadas, fato comum entre as minorias sociais, mas que se agrava em

Ana Maria D'Ávila Lopes é Mestre e Doutora em Direito Constitucional pela UFMG. Professora do Curso de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (Mestrado/Doutorado). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Sheila Monteiro Uchoa é Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Ex-bolsista de iniciação científica do CNPq.

relação a crianças e adolescentes, posto que, vistos como incapazes, não têm suas opiniões levadas em consideração. Não é por acaso que se utiliza o termo “infância” – do latim *infans*, “aquele que não fala”, “criança” – para designar essa primeira fase do desenvolvimento do ser humano.

Persiste, no seio social, a ideia de que, durante a infância, o ser humano não tem a capacidade de se expressar, de falar por si. Por sua vez, a adolescência é vista como uma fase em que o indivíduo é naturalmente problemático e irresponsável, devendo ser controlado pela família, pela sociedade e pelo estado até que chegue à maturidade. Por essas razões, a busca pela efetivação dos direitos da criança e do adolescente é protagonizada por adultos, que advogam por esses grupos, já que eles próprios não são vistos como capazes de reivindicar e exercer seus direitos de forma autônoma.

Essa realidade aos poucos se transforma, mas as mudanças não se dão espontaneamente: os avanços nos âmbitos teórico e legislativo não se têm mostrado suficientes para modificar as representações sociais consolidadas de crianças e adolescentes como objetos de proteção, controle e repressão social, e conquistar o reconhecimento da sua cidadania. Faz-se necessária, portanto, uma ação coletiva organizada, no sentido de transformar os papéis desempenhados por esses sujeitos nas relações sociais. Essa ação deve ser protagonizada, também, pelas próprias crianças e adolescentes, transformando o seu papel de meros destinatários de direitos para tornarem-se sujeitos atuantes na vida política, ao lado dos demais cidadãos.

Foi com esse objetivo que surgiu a Rede Orçamento e Participação Ativa – Rede OPA, formada por crianças e adolescentes de diversos bairros do município de Fortaleza/CE, com a finalidade de atuar na busca pelo reconhecimento e efetivação de direitos, principalmente, pela intervenção na elaboração e no controle do Orçamento Participativo.

O presente artigo tem como objetivo analisar a experiência da Rede OPA, verificando se sua atuação política demonstra a viabilidade prática da participação política de crianças e adolescentes. Para isso, far-se-á, em primeiro lugar, uma discussão sobre o significado da infância e o lugar que ela ocupa no ordenamento jurídico vigente, com foco no que respeita ao reconhecimento do seu direito de intervir ativamente nos assuntos que lhes dizem respeito, inclusive no âmbito político.

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 desse segmento social.

## 2. Fundamentos da participação política de crianças e adolescentes

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

O que é infância? Esse 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 europeia, 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” (FROTA, 2007).

A ideia 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 esse 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). 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 essa é a de delimitar as peculiaridades 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.

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 dessas fases, não se nega a existência de peculiaridades que permitem a diferenciação entre elas. E o simples reconhecimento dessas peculiaridades já é um aspecto de grande importância: embora hoje possa parecer um fenômeno natural a diferenciação entre indivíduos em diferentes faixas etárias, isto, como dito acima, é uma construção social, reconhecida há pouco tempo no ordenamento jurídico dos países de cultura ocidental europeia, o 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 (PINHEIRO, 2006). Segundo Elisa Reis (2006, p. 90), 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 mais amplas da sociedade, hoje ele explicita também, com vigor crescente, demandas por direito à diferença”.

O reconhecimento de que para a efetivação do direito humano à igualdade é essencial o reconhecimento das diferenças entre os sujeitos, do que deriva a necessidade de direcionar um tratamento desigual aos indivíduos de acordo com as suas de-

sigualdades, foi a base sobre a qual erigiu o Direito da Criança e do Adolescente. O tratamento direcionado pelo Estado e pela sociedade como um todo a esses sujeitos variou da indiferença ao que hoje se convencionou denominar de *proteção integral*, cuja evolução normativa será brevemente apresentada a seguir.

### 2.1. 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 aos cidadãos, evitando que a opressão vivida pelas camadas populares as levasse a aderir à 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”. 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, para o que cumpriu um forte papel a violência sexual promovida pelos soldados contra as mulheres (DALLARI, 2005).

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 (DALLARI, 2005).

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.”

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

Em 1979, enquanto o Brasil promulgava o Código de Menores, que representou o ápice da Doutrina da Situação Irregular e do caráter tutelar do “Direito de Menores” – de caráter seletivo, direcionado a crianças e adolescentes pobres, indiferentemente do

fato de serem eles vítimas ou vitimizadores –, a ONU estabelecia aquele como o Ano Internacional da Criança (SARAIVA, 2005).

Foi realizado um balanço mundial dos avanços obtidos no que diz respeito à proteção da infância vinte anos após a 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.

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). Esse documento “contribuiu decisivamente para consolidar um corpo de legislação internacional denominado ‘Doutrina das Nações Unidas para a Proteção Integral à Criança’” (SARAIVA, 2005, p. 56).

## 2.2. *A criança e o adolescente como sujeitos de direitos*

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, em nível internacional, permitiu que a Assembleia Constituinte já contasse com os subsídios necessários à previsão dessa 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 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. A partir do ECA, o Brasil reconheceu as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos, destinatários da proteção integral, o que se dará pela 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, em vez 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 CICD 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 direitos, 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) (VIANNA, 2003).

Cada um desses princípios representa grande conquista social, e todos são observados pela legislação brasileira. O princípio da não-discriminação, ou da universalidade

de, 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 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 desenvolvimento, 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. Entre 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 desse 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 os componentes desse grupo social, que deixam de ser meros objetos para assumirem sua condição de sujeitos.

Apesar de o 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 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”. (VIANNA, 2003).

Não basta a positivação da Doutrina da Proteção Integral para tornar crianças e adolescentes sujeitos de direitos atuantes. É pela participação ativa que o indivíduo se faz verdadeiramente sujeito; é pelo 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” (OLIVEIRA, 2003, p. 72-73).

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 direitos reconhecida, se não encontram meios de exercer seus direitos.

A concepção de crianças e adolescentes como objetos ainda exerce grande influência na forma como a sociedade encara esse segmento, o que dificulta o reconhecimento de que os mesmos são capazes de participar ativamente da política. No entanto, de forma organizada, é possível reverter esse quadro.

Há, no Brasil, diversos mecanismos de participação popular previstos em lei. Embora alguns deles 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, conforme o plano diretor participativo (PDP). Nas leis que preveem essas formas de participação popular, não consta restrição quanto à idade dos cidadãos que poderão participar. Em Fortaleza, foi institucionalmente reconhecido o direito de crianças e adolescentes intervirem na construção do Plano Diretor do município, por meio da participação em audiências próprias para esse segmento:

“PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FORTALEZA  
REGIMENTO INTERNO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS TERRITORIAIS E TEMÁTICAS  
[...] Art. 5º Crianças e adolescentes poderão participar das audiências

públicas territoriais, com direito a voz.

Parágrafo único: Crianças e adolescentes menores de 16 anos terão uma audiência específica para eleição dos delegados do seu segmento”.

O direito à participação desse grupo também foi reconhecido no Orçamento Participativo de Fortaleza, conforme se demonstrará adiante.

Quanto aos conselhos de gestão co-participada, há um exemplo que inclui a participação de crianças e adolescentes de forma menos controversa, que é o caso do conselho escolar. Os conselhos escolares são instâncias corresponsáveis pela gestão administrativa, financeira, política e pedagógica das escolas. Todas as escolas devem ter seu conselho, que deverá ser composto por membros da direção, pais, estudantes, professores e funcionários e terá 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.

Em relação aos demais conselhos de co-gestão, não há restrição legal para a participação de crianças e adolescentes. Decerto a defesa da participação desse grupo nesses espaços 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 com a inserção no debate



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.<sup>1</sup>

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, esse é apenas um instrumento entre vários que podem ser utilizados para fiscalizar a atuação do estado. Eles têm o direito de petição e obtenção de certidões, e, com esses mecanismos, podem realizar uma ação articulada com o intuito de combater atos lesivos ao patrimônio público, dando publicidade às irregularidades das quais tomarem conhecimento. Com as 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, a partir de uma atuação articulada, tornar efetiva a sua participação, como os representantes do Ministério Público, os defensores

<sup>1</sup> Cf. 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.

públicos e as diversas ONGs que prestam assessoria aos movimentos sociais.

### 3. *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.<sup>2</sup> Ao se falar em participação política de crianças, tais barreiras parecem ainda maiores, e, para esse 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.

Bobbio (2004) alega que o excesso de democracia pode gerar apatia política, e que “[n]ada ameaça mais matar a democracia do que o excesso de democracia”.<sup>3</sup> Diante dessa assertiva, cabe ressaltar que defender a democracia participativa não significa acreditar que os cidadãos devam 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

<sup>2</sup> Adota-se, na presente análise, o conceito de ideologia trabalhado por Chauí (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.

<sup>3</sup> “O excesso de participação [...] pode ter como efeito a saciedade 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” (BOBBIO, 2004, p. 38-39).

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 diretores participativos. Defende-se, ainda, que o povo possa reivindicar a revisão de medidas que não tenham sua validade originariamente vinculada à deliberação ou à consulta popular; o veto popular é um instrumento que viabiliza essa proposta. O referendo e o plebiscito, caso pudessem ser convocados por iniciativa popular, 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. Wainwright (2005) 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. Decerto a educação é um aspecto de grande relevância para o desenvolvimento da democracia, constando, por essa 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 esse é o grande papel dos técnicos. O povo 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, entre 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 será para escolher seus representantes. Nesse caso, parece mais democrático permitir que o povo erre decidindo por conta própria do que por meio de um representante escolhido erroneamente, tendo em vista que este, além de também 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 grupos econômicos, 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, talvez com maior dificuldade, esse 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 assembleia e decidia sobre todos os assuntos políticos. Rousseau (1996) mencionou os limites que, para ele, tornou impossível esse modelo nos estados modernos, entre os quais estão as dimensões territoriais e populacionais, a complexidade social e as desigualdades econômicas.

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 a melhoria de mecanismos de participação direta, reduzindo progressivamente essas dificuldades. A realização de assembleias 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 utilizados para superar os atuais desafios da democracia participativa. A representação não é totalmente excluída nesse modelo democrático; ela é necessária para superar os limites da participação direta, mas não se deve sobrepor a esta.

Contra a participação política de crianças e adolescentes, surgem, além dessas,

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. Essa ideia de “incompletude”, embora esteja progressivamente sendo superada, é apontada por Clarisse Cohn (2005) 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” (COHN, 2005, p. 10-11).

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 nesses sujeitos, foram desconstruídos. De início, os estudos estavam marcados pela cisão entre a vida adulta e a da criança, e remetiam a uma ideia de imaturidade e desenvolvimento da personalidade madura. Assim, supunham como fim último do processo de desenvolvimento o adulto ideal da sociedade em questão. 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 (COHN, 2005, p. 15-16).

Essa visão de crianças como receptáculos de informações, “miniadultos”, cidadãos somente em potencial, impede que se vislumbre sua participação política ativa. No máximo, defende-se que elas sejam educadas para a cidadania. Entretanto, essa é uma ideia construída socialmente, que vem perdendo espaço para a concepção de crianças como sujeitos de direitos, conforme se observa ao analisar a evolução da legislação referente à infância no Brasil e no plano internacional.

Cohn (2005, p. 21) 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”. De objeto inerte, a criança passa a ser vista como ser atuante, com “papel ativo na constituição das relações sociais em que se engaja, não sendo, portanto, passiva na incorporação de papéis e comportamentos sociais” (COHN, 2005, p. 27-28), 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” (COHN, 2005, p. 33).

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. Essa participação na discussão de assuntos que lhes dizem respeito, se realizada pelos 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 psicopedagógico especializado e, principalmente, a contribuição das próprias crianças na elaboração das metodologias poderá contribuir para que os limites desses sujeitos sejam respeitados nos processos participativos.

Por fim, a ideia 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 diferenciada. Não se adentrará, aqui, nos fatores biopsicossociais que podem contribuir para que eles tomem determinadas atitudes interpretadas como “antissociais”, 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, está expressamente reconhecida em lei. No entanto, tais direitos parecem não ser vistos com seriedade, assim como as reivindicações desses sujeitos não são ouvidas com atenção. Se, em vez de terem 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 a experiência da Rede Orçamento e Participação Ativa, do município de Fortaleza – Ceará, investigada com o intuito de verificar a viabilidade prática da participação política de crianças e adolescentes.

#### 4. 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.

A coleta dos dados aqui apresentados foi realizada em uma pesquisa de campo, com o intuito de melhor conhecer a dinâmica da Rede OPA e o perfil dos seus membros. Nesse esteio, houve, durante o primeiro semestre do ano de 2008, o acompanhamento de diversas reuniões do grupo, entre as quais, as assembleias de avaliação e planejamento, debates, reunião do Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza, e uma assembleia deliberativa do Orçamento Participativo Criança e Adolescente (OP Criança e Adolescente). Ainda, entre as atividades realizadas na pesquisa de campo, foram realizados questionários semiestruturados com os adolescentes da Rede.

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.

##### 4.1. De projeto a grupo organizado: a constituição da Rede OPA

A 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 esse 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 esse 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) (CENTRO..., 2004)

Finda a capacitação de sua equipe, o CEDECA-CE realizou, em janeiro de 2003, o mapeamento dos grupos de adolescentes de Fortaleza, buscando parcerias com 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 (CENTRO..., 2004).

Naquele ano, ainda não havia mecanismos de participação direta dos cidadãos na

elaboração da lei orçamentária de Fortaleza. Por isso, o primeiro passo 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 referida 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, dessa 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 Souza (2005)<sup>4</sup>, 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”.

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 adoles-

centes entenderam que a busca por vias de participação direta na elaboração do orçamento estava superada. O desafio, a partir de então, seria organizarem-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” (REDE OPA, *on line*).

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.

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.

#### 4.2. Quem faz a Rede OPA?

O perfil dos adolescentes que integram a Rede OPA foi devidamente levantado mediante a aplicação de questionários semiestruturados, conforme já relatado supra. Além disso, o acompanhamento das atividades possibilitou, em certo grau,

<sup>4</sup> Ricardo Souza, na época em que concedeu a entrevista, estava com dezoito anos, mas participa de movimentos sociais desde os doze.

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 essa forma de organização política. A atuação ocorre em 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; no entanto, percebeu-se que, nas reuniões, o número de intervenções era mais intenso por parte das meninas, o que indica que elas apresentam um maior grau de desprendimento para se manifestar em público.

Quanto à residência, constatou-se que os adolescentes moram em bairros considerados de periferia. Esse dado, aliado à renda familiar, evidencia um padrão de vida que pode ser qualificado como de baixa renda. Com efeito, quase a totalidade dos respondentes do questionário declararam ter renda familiar de até 2 (dois) salários-mínimos. A despeito 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.

Por fim, quanto à 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. Intervenção no Orçamento Participativo de Fortaleza*

O Orçamento Participativo é um mecanismo de participação popular por meio 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 (PREFEITURA..., 2007):

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: nos 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 vão 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 nesse Fórum que acontece a votação dos conselheiros que os representarão no 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 no 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 esse segmento social.

O OP Criança e Adolescente ocorre em assembleias territoriais e escolares abertas para qualquer pessoa com idade de seis 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 assembleias do OPCA são os mesmos do OP nos bairros. As crianças e os adolescentes apresentam e escolhem os serviços e as obras que eles consideram mais importantes para a cidade e elegem os seus representantes. As propostas do OPCA não representam demandas apenas para esse segmento, também podem ser idéias para a cidade. As votações de demandas e de delegados/as acontecem da mesma forma, obedecem aos mesmos critérios. Os delegados/as eleitos participam do Fórum Municipal do OP Criança e Adolescente e elegem conselheiros/as para o Conselho do Orçamento Participativo. Desta forma, apesar de ter assembleias próprias, é importante destacar que o OPCA é um processo totalmente integrado ao OP, participando do mesmo conselho e deliberando o mesmo conjunto de obras e serviços para a cidade” (PREFEITURA..., 2007).

Os adolescentes da Rede OPA apontam problemas relacionados à metodologia e à postura dos facilitadores. Segundo seus relatos, na experiência de 2006, as assembleias eram realizadas da mesma forma que a dos adultos, com explicações 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 Assembleias 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 dessa limitação foi vista com indignação pelos membros da Rede, conforme se observa na nota que adiante se lê, publicada pelo jornal O Povo:

*“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!” (RIBEIRO, 2008).

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.

Sobre esse assunto, Mara Carneiro (2008), 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 para 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” (CARNEIRO, 2008).

“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" (CARNEIRO, 2008).

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. Observaram-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 essa 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.

Mediante monitoramento, foram diagnosticadas diversas fragilidades do OP: atrasos na execução de obras e serviços, divergências entre as informações presta-

das 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 (CENTRO..., 2008).

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 monitoramento (CENTRO..., 2008), a fim de estabelecer uma melhor comunicação com as comunidades e divulgar ações da Rede.

### 5. Considerações finais

A participação dos cidadãos nas decisões políticas e o controle social sobre as prestações estatais são eficazes mecanismos para assegurar a legitimidade da atuação do estado, sendo válida e necessária a participação de crianças e adolescentes nesse processo, como sujeitos de direitos.

Apesar de não possuírem capacidade para votar, crianças e adolescentes se encontram contemplados pela noção de povo e cidadania, sendo, desse modo, sujeitos de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, além de outros específicos, em decorrência da sua condição peculiar de desenvolvimento.

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.

Nesse contexto, a participação de crianças e adolescentes, assim como de todos os demais segmentos da sociedade, é essencial, na medida em 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 a partir da participação nos proces-

sos 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 esse movimento foi a conquista de um espaço no Orçamento Participativo. O fato de esses 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 ser superados para a ampliação da democracia, em 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 humanos não só das crianças e dos adolescentes, mas de todos os grupos sociais que constituam, por razões discriminatórias, minorias dos espaços de poder.

### *Referências*

- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 9 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- CARNEIRO, Mara. O desafio da participação. Na pauta da infância. Informativo do CEDECA. ano 1. n. 1. jan./fev. 2008.
- CENTRO de Defesa da Criança e do Adolescente. Criança e adolescente em ação, orçamento com participação. Fortaleza: CEDECA-CE, 2004. Disponível em: <<http://www.idasa.org.za/gbOutputFiles.asp?WriteContent=Y&RID=1576>>. Acesso em: 15 mai. 2008.
- \_\_\_\_\_. Monitoramento expõe problemas do Orçamento Participativo de Fortaleza. In: Na pauta da infância. ano 1, n. 1, jan./fev. 2008.
- CHAUI, Marilena. O que é ideologia. São Paulo: Braziliense, 2001.
- COHN, Clarisse. Antropologia da criança. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Participação, controle social e garantia de direitos: por uma política para a criança e o adolescente. 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 mai. 2008.
- 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, 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 mai. 2008.
- OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. Cidadania e cultura política no poder local. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2003.
- REDE ORÇAMENTO E PARTICIPAÇÃO ATIVA. Informativo para a Rede Latino-Americana de Meninos e Meninas. [fornecido por e-mail, pelo CEDECA, 15 mai. 2008].
- 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. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- PINHEIRO, Ângela. Criança e adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade. Fortaleza: UFC, 2006.
- PREFEITURA municipal de Fortaleza. Orçamento Participativo. Disponível em: <<http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br/op/index.php>>. Acesso em: 26 set. 2007.
- \_\_\_\_\_. Regimento interno das audiências públicas territoriais e temáticas do Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Disponível em: <[http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br/planodiretor/index.php?option=com\\_content&task=view&id=79&Itemid=0](http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br/planodiretor/index.php?option=com_content&task=view&id=79&Itemid=0)>. Acesso em: 14 set. 2008.

\_\_\_\_\_. 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](http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br/op/index.php?option=com_content&task=view&id=22 &Itemid= 22)> . Acesso em: 15 mai. 2008.

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

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.

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 mai. 2007.

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](http://www.orcamentocrianca.org.br/docs/orcamento_crianca-orcamento_participativo.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2007.

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