

Crianças e adolescentes: da afonia social à participação nas discussões sobre políticas públicas

Children and adolescents: from social aphonia to participation in the discussions on public policies

Neiara de Moraes*

RESUMO: O direito à participação de crianças e adolescentes é proclamado em normas nacionais e internacionais, nomeadamente quando estabelecem o direito à livre manifestação de pensamento e o de ter a opinião levada em conta nos assuntos que lhes afetem. Nas duas últimas décadas, muitas ações, projetos e programas, governamentais e não governamentais, passaram a incorporar a participação como uma de suas diretrizes. Neste artigo, pretende-se abordar algumas questões que as experiências em curso trouxeram à tona. Para tanto, tomar-se-á como referência o caso emblemático, pela riqueza de elementos que aporta, do Orçamento Participativo Criança e Adolescente de Fortaleza Ceará (Brasil), experiência acompanhada cotidianamente no período de 2005 a 2009. Sob a mesma designação de “processos participativos”, encontram-se experiências muito diversas com diferentes potenciais democratizantes. Todas elas, no entanto, suscitam questões éticas, políticas, metodológicas e operacionais que não poderão ser negligenciadas sob pena de transformarem-se em simulacros, que não promovem direitos e não estabelecem espaços efetivamente democráticos.

Palavras-chave:
Crianças e
Adolescentes,
Participação
Infanto-juvenil,
Orçamento
Participativo.

Direito à participação de crianças e adolescentes e democracia participativa

A ratificação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989) por quase todos os países e, no Brasil, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) são marcos de um “giro copernicano” que elevou a visão da criança do patamar de “objeto de proteção” ao de “sujeito de direitos”. Não se afirma aqui que a mudança surgiu da norma - nunca é assim - o que se destaca é o fato de que além de instrumentos jurídicos geradores de

novos direitos e novas obrigações a famílias, sociedades e Estados, essas normas são marcos das conquistas de movimentos internacionais e nacionais que propugnaram pela substituição do paradigma da Doutrina da Situação Irregular para a Doutrina da Proteção Integral.

Para abordar o tema da participação, vale a pena comentar algumas distinções entre as doutrinas mencionadas. A Doutrina da Proteção Integral, que fundamenta a nova legislação, é dirigida a todas as pessoas de menos de 18 anos, sem qualquer distinção e independentemente de sua situação familiar, econômica, social ou cultural. Entrementes, a Doutrina da Situação Irregular fundamentava leis e ações dirigidas apenas aos abandonados, infratores, carentes ou inadaptados. Em suma, era dirigida à infância pobre, também dita “em situação de risco ou irregular”, daí sua designação.

A Doutrina da Situação Irregular partia da identificação de uma situação de necessidade, carência ou irregularidade para a aplicação de uma resposta/ação assistencialista ou repressiva. Já a Doutrina da Proteção Integral reconhece explicitamente crianças e adolescentes como sujeitos de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, além de atribuir-lhes outros em decorrência de sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

A mais recente doutrina remove o Poder Judiciário da posição central do sistema e distribui as responsabilidades pela efetivação dos direitos entre a família, a comunidade, a sociedade e o Poder Público, destacando o papel dos órgãos executores municipais das políticas públicas. Além do atendimento, desenha uma rede, fruto da articulação entre a sociedade civil e o Poder Público, com vistas à formação de uma espécie de “Sistema de Garantia de Direitos”, onde são compartilhadas as tarefas de promover, defender e mobilizar a sociedade em nome da prioridade absoluta conferida às crianças e adolescentes.

Como titulares de direitos fundamentais, crianças e adolescentes possuem também o direito à participação, ressalvados os casos em que a lei a restringe, como no caso do direito ao voto nas eleições gerais, ou nos eventos em que essa participação submeta a risco a própria segurança ou a da sociedade. Além dos princípios constitucionais, o direito à participação é assim destacado:

Na Convenção Internacional dos Direitos da Criança (realces nosso):

Artigo 12

1. Os Estados Partes **garantem à criança com capacidade de discernimento o direito de exprimir livremente a sua opinião**

sobre as questões que lhe respeitem, sendo devidamente tomadas em consideração as opiniões da criança, de acordo com a sua idade e maturidade.

2. Para este fim, é assegurada à criança a **oportunidade de ser ouvida** nos processos judiciais e administrativos que lhe respeitem, seja directamente, seja através de representante ou de organismo adequado, segundo as modalidades previstas pelas regras de processo da legislação nacional.

Artigo 13

1. A criança tem direito à **liberdade de expressão**. Este direito compreende a liberdade de **procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie**, sem considerações de fronteiras, sob forma oral, escrita, impressa ou artística ou por qualquer outro meio à escolha da criança.

2. O exercício deste direito **só pode ser objecto de restrições previstas na lei** e que sejam necessárias:

- a) Ao respeito dos direitos e da reputação de outrem;
- b) À salvaguarda da segurança nacional, da ordem pública, da saúde ou da moral públicas.

Artigo 14

1. Os Estados Partes respeitam o **direito da criança à liberdade de pensamento**, de consciência e de religião.

2. Os Estados Partes respeitam os direitos e deveres dos pais e, sendo caso disso, dos representantes legais, de **orientar a criança no exercício deste direito, de forma compatível com o desenvolvimento das suas capacidades**.

3. **A liberdade de manifestar a sua religião ou as suas convicções só pode ser objecto de restrições previstas na lei** e que se mostrem necessárias à protecção da segurança, da ordem e da saúde públicas, ou da moral e das liberdades e direitos fundamentais de outrem.

Na Lei Federal 8069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente (realces nosso):

Art. 3º **A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana**, sem prejuízo da protecção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim

de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

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

Art. 16. O direito à liberdade compreende os seguintes aspectos:

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

II - opinião e expressão;

...

V - participar da vida familiar e comunitária, sem discriminação;

VI - participar da vida política, na forma da lei;

...

Art. 17. O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a **preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, ideias** e crenças, dos espaços e objetos pessoais.

Como se pode verificar, a Convenção Internacional, por vezes, se refere a expressões como “capacidade de discernimento” ou “maturidade”, sem, no entanto, apontar qualquer critério para a sua aferição. E não poderia ser diferente. Para constatar o fato, basta lembrar que esse é um dilema sempre levantado nos processos participativos envolvendo adultos, ou seja, nesses processos estão sempre presentes as perguntas: as pessoas estão suficientemente informadas para tomar decisões públicas? Receberam formação e capacitação sobre o tema em debate? Têm consciência sobre as consequências de suas opiniões e decisões? Se essas são perguntas permanentes em qualquer processo participativo, nos processos envolvendo crianças e adolescentes têm implicações ainda maiores.

É esse o panorama em torno do tema da participação de crianças e adolescentes no que diz respeito ao âmbito jurídico, embora seja relevante lembrar que essa abordagem prioriza o contexto brasileiro, já que a recepção das diretrizes da Convenção Internacional dos Direitos da Criança se deu de maneira diferenciada na legislação de cada país.

No que diz respeito ao contexto político, é relevante lembrar que as experiências de participação de crianças e adolescentes, decorridas no

período pós-consagração da Doutrina da Proteção Integral, deram-se, obviamente, nas duas últimas décadas. Um período no qual ao mesmo tempo em que se festeja o consenso em torno da democracia liberal e o fortalecimento dos ideais democráticos assistiu a manifestações difusas de “desencanto” com a democracia representativa.

Seja pelo aumento dos índices de abstenção eleitoral em países europeus, das grandes manifestações de rua impulsionadas por sistemas tecnossociais no norte e no sul global, ou mesmo da implantação de mudanças institucionais, a palavra de ordem é aumentar a intensidade democrática, ampliando os espaços de participação do povo na tomada de decisões e reduzindo a distância entre representantes e representados.

Para alguns autores, o que está em curso não é exatamente um paradoxo, pois “não é difícil perceber que o consenso favorável à democracia cresce conforme seu conteúdo se dilui...” (MIGUEL, 2002, p.507) ou ainda porque ela foi “domesticada”, pasteurizada.

Antes, porém de partir para a decretação da derrocada ou completo esvaziamento da democracia em seu apogeu liberal, é forçoso buscar entendê-la nesse “conflito vital” que, antes de descaracterizá-la, a define. Sublinhamos a formulação de Pierre Rosanvallon (2007:87), para quem “... a vida da democracia não é a confrontação com um modelo ideal, mas a exploração de um problema a resolver”. Para esse autor, a definição de democracia permanece incompleta, e assim não poderia deixar de ser, pois a indeterminação e a incompletude participam mesmo de sua essência:

Longe de corresponder a uma simples incerteza prática sobre os meios de seu estabelecimento, o caráter vacilante da democracia participa mais profundamente de sua própria essência. Ela sugere um tipo de regime que jamais deixa de resistir a uma categorização livre de discussões. É daí, aliás, que provém a particularidade do mal-estar subjacente à sua história. O cortejo de decepções e a sensação de traição que sempre a acompanham têm sido tão intensos justamente pelo fato de que sua definição permanece incompleta. Tal vacilação constitui o impulso de uma busca e de uma insatisfação que se esforçam simultaneamente por se explicitar. É necessário partir daí para compreender a democracia: nela se entrelaçam a história de um desencantamento e a história de uma indeterminação. (ROSANVALLON, 2007, p.74).

Sobre a democracia, para nós, não há que se falar em seu triunfo ou lamentar sua derrocada. Sempre foram as contestações à democracia que a colocaram em movimento. Com efeito, são precisas as palavras de Jacques Rancière (2010, p.39), para quem a ruína da contestação da democracia é terrível para a democracia, já que “a verdadeira democracia é precisamente a democracia contestando a si mesma, se expondo ao próprio limite”.

E é assim que, cada vez mais, se discute sobre a necessidade de ampliar a intensidade democrática para que transponha estreitos muros do sufrágio universal, com a inclusão de novos agentes políticos, a criação de espaços de participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas e a implementação de mecanismos que permitam maior controle da sociedade sobre as ações estatais em todas as esferas, por meio de ações diversificadas de vigilância, pressão e partilha de poder com os agentes do sistema político.

A luta dos movimentos sociais por essas conquistas democráticas ocorre agora no contexto de um novo paradigma de regulação social, a *governance*, que se caracteriza pela redefinição dos papéis e responsabilidades entre Estado, sociedade civil e mercado em diferentes níveis. Dentro da lógica do novo paradigma, a participação se torna, a um só tempo, algo a ser promovido e controlado, já que a conflitualidade deve ser transformada em coesão, a reivindicação em cooperação e os direitos em necessidades (SANTOS, 2009).

Que participação é possível nesse novo paradigma? Quem escolhe e como são escolhidos os participantes? Quem tem voz? Que papel foi reservado ao Estado? Como ficam as relações entre quem elabora, faz e controla? Essas são reflexões necessárias sobre o sentido da participação hoje, não para “jogá-la aos cães” como um grande engodo, mas, ao contrário, para contribuir no debate sobre suas possibilidades e o seu aperfeiçoamento, o que também se faz se evitando o risco de promover sua saudação cega como se fora uma tábua de salvação para todos os males da democracia.

Desta forma, apesar de termos visto nas duas últimas décadas a implantação de uma série de espaços inovadores de participação cidadã, ampliar o potencial democrático dessas inovações é tarefa ainda a ser cumprida. A desconfiança mútua e histórica na relação ao governo e à sociedade civil, a resistência à partilha de poder na tomada de decisões públicas, a subalternização do conhecimento não científico e o acesso desigual à informação, também, constituem exemplos de dificuldades a serem superadas.

A apologia à participação tornou-se generalizada, no entanto é cada vez mais necessário lançar questionamentos sobre os instrumentos participativos e sua

capacidade de democratização das decisões públicas. Em parte, porque, em muitos desses instrumentos, não traz à discussão pontos importantes, como as relativas à macroeconomia, grandes decisões orçamentais ou posicionamentos de governo em organismos internacionais, mas, principalmente, porque as condições de participação são negligenciadas, mantendo as assimetrias de informação e poder.

Os manuais de boas práticas disseminados por agências de cooperação internacional também serviram para difundir experiências sem proporcionar reflexões sobre os limites e contradições desses mesmos processos. Para Milani (2008, p. 572), “ao invés de formular ou veicular demandas radicais de transformação social ou combate às desigualdades, alguns métodos participativos podem pôr em evidência técnicas pretensamente universais de desenvolvimento comunitário participativo”.

Algumas experiências participativas têm caráter episódico, ocorrendo conforme a disposição do governo de plantão, o que lhes confere também um caráter fragmentado. Nas experiências locais, todas as dificuldades destacadas somam-se às incertezas orçamentárias e, muitas vezes, à falta de preparo dos técnicos incumbidos de facilitar os processos.

Além de questões mais particulares, ponto central para uma análise mais aprofundada sobre as experiências participativas é a forma de tratar conflitos. A participação, no contexto da *governance*, exige a adequação de todos os agentes a uma formatação de linguagem, saberes, interpretações e, até, de expectativas. Como já apontado, uma das vocações trazidas pelo paradigma da governança é exatamente a substituição da conflitualidade pela coesão (SANTOS, 2009), portanto, cabe perguntar se as inovações democráticas desenvolvidas em seu contexto permitem que, de fato, os conflitos apareçam ou se, ao contrário, implicam um freio às reivindicações por direitos e por justiça social.

Por outro lado, esses espaços híbridos de participação cidadã têm mesmo por característica o encontro de diferentes; são espaços de interseção destes, portanto, uma nova forma de fazer política que não exclui as demais formas, como o protesto, as chamadas “ações diretas”, os fóruns de fiscalização, as ações judiciais etc. Aliás, no que diz respeito à sociedade civil, a manutenção de espaços de participação autônoma é fundamental para a construção de interesses e escolha de estratégias para atuação nos fóruns híbridos.

Portanto, ainda que ressaltando as limitações que um processo de participação institucionalizado tem como inerente e os enquadramentos por ele impostos, é possível perceber que podem se tornar instrumentos de inclusão política.

Essa inclusão pode ser percebida pela diversidade de agentes envolvidos, pela entrada de mais temas na agenda de governo, pela inclusão de demandas específicas no desenho das políticas públicas, pela integração intergrupos e pela geração de um novo espaço para diálogo com vistas ao fortalecimento dos próprios grupos.

A discussão sobre as chamadas inovações participativas foi trazida a este ensaio porque é fundamental buscar perceber o cenário no qual as experiências de participação de crianças e adolescentes são desenvolvidas. Se as experiências de democracia participativa envolvendo adultos apresentam tantos dilemas e potencialidades, tratando-se de cidadãos em fase peculiar de desenvolvimento, os riscos e as possibilidades são ainda maiores. Passemos a eles.

O caso de Orçamento Participativo Criança e Adolescente em Fortaleza

Existe atualmente uma grande diversidade de projetos não governamentais e programas governamentais voltados para a promoção da participação de crianças e adolescentes. Seria de grande valia a elaboração de uma tipologia dessas experiências, mediante a qual se pudesse vislumbrar, de maneira sistematizada, os elementos distintivos e comuns aos tipos, alcançando-se, assim, uma visão mais abrangente das experiências.

Desenhar, no entanto, uma proposta de tipologia não é a pretensão deste texto, mas sim, suscitar algumas reflexões sobre questões éticas, políticas, metodológicas e operacionais que não devem ser negligenciadas em processos participativos envolvendo crianças, sob pena de colocarem em risco seu potencial como ação democratizante e promotora dos direitos humanos. Para tanto, serão utilizados como referências alguns casos de Orçamento Participativo que envolvem crianças e adolescentes, principalmente o caso de Fortaleza, cidade da região Nordeste brasileira, cuja experiência tivemos oportunidade de acompanhar cotidianamente no período 2005-2009¹.

Na década de 1990, muitas organizações da sociedade civil vocacionadas à defesa dos direitos humanos passaram também a acompanhar a elaboração de políticas públicas. No Brasil, o período corresponde ao da criação de diversos conselhos de políticas públicas de composição mista, com representação de organizações governamentais e não governamentais. O exercício da elaboração e controle de políticas impulsionou a entrada de mais um tema na agenda da sociedade civil: os orçamentos públicos.

1 Atueamos como coordenadora do Orçamento Participativo de Fortaleza no período compreendido entre os anos 2005 e 2009 e, anteriormente, como assessora jurídica e coordenadora de projeto da organização não governamental Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – CEDECA-Ceará. A observação é feita no sentido de situar o leitor sobre o “lugar” de onde foi lançado o olhar sobre as experiências apresentadas neste artigo.

Não bastavam mais os discursos do Poder Executivo enaltecendo as próprias ações ou justificando omissões pela falta de recursos. Alguns movimentos e organizações passaram, então, a acompanhar as dotações orçamentárias e os gastos públicos relacionados aos temas ou segmentos com os quais trabalhavam².

No Brasil, uma organização pioneira no trabalho de monitoramento do orçamento público foi o Instituto de Estudos Socioeconômicos- INESC, com sede em Brasília. Além de outros temas, como Meio Ambiente e Reforma Agrária, o INESC mantém até hoje uma forte intervenção na área das políticas públicas federais para a infância e juventude³.

No final da década de 1990, o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA) – no nordeste do Brasil - passou também a desenvolver um projeto sobre o orçamento público da cidade de Fortaleza, com três estratégias complementares: “capacitação de grupos organizados da sociedade civil, oferta de subsídios técnicos para a intervenção na elaboração e execução de leis orçamentárias e apoio às ações de lobby para o aprimoramento das políticas públicas para a infância e adolescência” (MORAIS, 2004, p.12).

Até então, o trabalho das organizações com o tema do orçamento público tinha como núcleo a elaboração de estudos denominados “Orçamento Criança”. Esses estudos eram análises técnicas de peças orçamentárias, nos quais eram isolados e analisados os recursos de ações e programas prioritariamente destinados ao público infantojuvenil em leis orçamentárias (previsões) ou relatórios de prestações de contas de gastos públicos (execução). O “Orçamento Criança”, posteriormente, era utilizado como instrumento de apoio para a ação política de organizações, fóruns e redes de defesa dos direitos da criança.

A inovação do Cedeca-Ceará partiu da percepção de que em Fortaleza existiam vários grupos de adolescentes que discutiam seus direitos, as políticas públicas e que eles atuavam politicamente, embora não estivessem nos espaços de tomada de decisão, daí a ideia de chamá-los para discutir o Orçamento Criança. O projeto seguia as fases de formação sobre o ciclo orçamentário, realização de diagnósticos participativos, análises das propostas orçamentárias e ações de *lobby* junto ao Legislativo municipal para o remanejamento de mais recursos para a infância (MORAIS, 2004).

A aposta do projeto foi avaliada como positiva pela organização, pois em sua avaliação vê-se: “se ainda restavam dúvidas sobre a pertinência de um projeto que unisse orçamento público e a promoção do direito à participação, hoje elas deram lugar a certeza de que a participação é algo necessário não só para eles (adolescentes), como para a cidade” (MORAIS, 2004, p.13).

2 Na África do Sul, ver experiência da organização não governamental IDASA em www.idasa.org. No Peru, ver experiência da Universidade do Pacífico e Save de Children, Suécia, em www.inversio-ineinfancia.org.

3 Ver mais em www.inesc.org.br

Para Lúcia Marôpo (2008, p. 79), a “possibilidade de ser ouvido e de ter as suas reivindicações consideradas no jogo político é restrita a quem consegue legitimação na arena política”. No caso de Fortaleza, a trajetória e o tipo de intervenção política realizada pelo CEDECA-CE tornaram possível a inserção na agenda política do tema da participação de crianças e adolescentes e, assim, o debate foi levado aos poderes Executivo e Legislativo locais, bem como à mídia. Com a “porta de entrada” aberta, alguns adolescentes tiveram suas vozes repercutidas. Ressaltamos que, então, foi criada uma rede para a articulação dos próprios adolescentes, a Rede OPA – Orçamento e Participação Ativa⁴.

Em 2005, tem início gestão da petista Luizianne Lins na Prefeitura de Fortaleza. No mesmo ano, foi implantado o Orçamento Participativo (OP). Se o OP pode hoje ser apontado como uma das inovações democráticas mais experimentadas em todo o mundo, há de se destacar que o mesmo nome é utilizado para designar processos com características bastante diversas (ALLEGRETTI E HERZBERG, 2004). O OP é um processo participativo para a tomada de decisões no âmbito dos orçamentos públicos, podendo abranger, parcial ou integralmente, os recursos, ser consultivo ou deliberativo, envolver níveis diferentes de compartilhamento de poder, porém em todos os casos implicará a criação de espaços onde agentes da sociedade civil e do Estado debatem políticas, obras e diretrizes da Administração Pública.

A característica da experiência de Fortaleza mais relevante para este artigo é manter um conjunto de atividades e de especificidades em seu formato que buscam promover a participação de grupos sociais historicamente ausentes ou subalternizados nos processos de participação pública. Neste conjunto de atividades, estão incluídas: i) a realização de assembleias específicas com mulheres, idosos e idosas, população negra, pessoas com deficiência, juventude, GLBTs e crianças e adolescentes; ii) eleição de delegados representantes desses segmentos durante as assembleias específicas, bem como em assembleias de bairro ou territoriais e iii) representação desses segmentos no Conselho do OP, instância máxima do OP.

Vale destacar que a experiência de Fortaleza não foi a primeira a trabalhar com espaços específicos para determinados segmentos sociais dentro do OP, em vez de trabalhar com modelos temáticos, como fez Porto Alegre (Educação, Saúde, Assistência Social etc.), ou Belo Horizonte, com o “OP Habitação”. Os municípios de Barra Mansa (Rio de Janeiro), Icapuí (Ceará) e Recife, por exemplo, já haviam introduzido o “OP Criança”. No Orçamento Participativo da cidade de São Paulo, durante o período 2000-2004, além do OP Criança, realizado de maneira deveras ampla e emblemática nas escolas municipais,

⁴ Ver mais sobre a Rede OPA em <http://www.facebook.com/redeopa> e <http://www.cedecaceara.org.br/?q=cedeca-ceara/parcerias>.

havia também o trabalho com segmentos sociais, como moradores de rua, indígenas, GLBTs e outros.

Portanto, a participação das crianças e adolescentes é incluída no desenho institucional do OP Fortaleza por uma confluência de razões, entre as quais se destaca, por um lado, a existência de um movimento social anterior a propugnar por essa participação e, de outro, a disposição de governo de implementá-la, inclusive, dedicando-se a conhecer as experiências das outras cidades, destacadamente a de São Paulo.

Para a coordenadora do OP Fortaleza, Evenice Neta (2012), os objetivos do OPCA são:

(...) promover espaços de participação popular que contemplem o olhar e a participação específica de crianças e adolescentes sobre a cidade, propiciar o diálogo intergeracional e a construção de soluções viáveis e criativas para o controle social, bem como possibilitar a desconstrução dos conceitos existentes acerca das representações sociais sobre a infância e adolescência.

No Orçamento Participativo Criança e Adolescente (OPCA) de Fortaleza, algumas atividades e assembleias realizadas, tomando-se por base o território, ou seja, nas seis regiões administrativas da Cidade, outras são realizadas em escolas municipais ou em parceria com órgãos da Prefeitura, como a Secretaria de Direitos Humanos. Os participantes do OPCA podem apresentar propostas em qualquer área de atuação da Prefeitura, sejam elas de obras ou serviços públicos.

Existem dois momentos de assembleias em cada ciclo. Nas assembleias eletivas, são fornecidas explicações sobre orçamento público e OP. Em seguida os participantes elaboram e votam as propostas. Nas assembleias decisivas, a Prefeitura apresenta a análise (técnica, jurídica e financeira) das propostas votadas anteriormente, ocorrendo as priorizações das propostas e a eleição de delegados.

Todos os meses, os delegados do OPCA se encontram em seus fóruns regionais e no municipal. Esses fóruns são coordenados por crianças e adolescentes, que preparam a pauta e dirigem a reunião. Nos fóruns, são eleitos os conselheiros do OPCA, que, juntamente com os adultos, comporão o Conselho do Orçamento Participativo, órgão do OP responsável por definir o Plano de Obras e Serviços, regulamentar o Ciclo do Orçamento Participativo,

acompanhar a execução orçamentária municipal e fiscalizar propostas de âmbito municipal.

Indagada sobre os números ligados ao OPCA, Evenice Neta (2012) esclarece que

(...) desde 2005, mais de 157 mil fortalezenses participaram do OP, desse total mais de 36 mil são crianças e adolescentes. No mesmo período foram eleitos 586 delegados e delegadas crianças e adolescentes. E das 1.760 propostas aprovadas no OP, 350 são provenientes de assembleias de crianças e adolescentes.

Em geral, as experiências de OP com crianças, adolescentes e jovens “recebem” um valor ou percentual determinado do orçamento, ou mesmo um conjunto de áreas sobre as quais podem opinar, na maioria das vezes, recursos destinados a educação, esporte e cultura. Além disso, em regra, os espaços ou instâncias de debate e decisão são apartados dos adultos.

A experiência de Fortaleza não se enquadra nessas regras. O trabalho com crianças e adolescentes possui linguagens, métodos e alguns momentos específicos, porém as atividades ocorrem de maneira integrada e as crianças e adolescentes participam do mesmo Conselho Deliberativo, votando e coordenando reuniões com os adultos. Esses são os elementos distintivos da experiência de Fortaleza que, a um só tempo, ampliam seu potencial inclusivo e conferem um grau muito maior de dificuldade.

Para viabilizar essa participação, a Prefeitura realiza uma série de ações que objetivam ampliar a inclusão de crianças no processo, entre elas: formações específicas com a equipe e com professores da rede pública sobre participação, encontros com os pais dos delegados, elaboração de materiais didáticos especiais, disponibilização de transporte e lanche para garantir a presença das crianças e adolescentes nas reuniões, realização de mobilizações nos bairros e escolas, utilizando-se de recursos teatrais e circenses.

Os conflitos intergeracionais, no entanto, nunca deixaram de existir. A participação dos adolescentes e, principalmente, das crianças, nunca deixou de ser tema controverso nos espaços de debate do OP. Por mais de uma vez, os próprios conselheiros, durante a revisão anual do Regimento, apresentaram propostas de emendas que restringiam a participação de crianças e adolescentes nas instâncias mais elevadas de decisão (Conselho e Fóruns), quer estabelecendo novos limites de idade, quer vetando totalmente

a participação. As justificativas mais comuns para essas propostas de exclusão de crianças e adolescentes eram: que não tinham experiência e não conheciam a cidade o suficiente para ter o mesmo direito a voto que os adultos, que as reuniões não podiam ser estendidas até tarde da noite por causa da sua presença e que às vezes eles pareciam desinteressados.

As crianças e adolescentes realizaram diversas reuniões para preparar “a defesa” da sua permanência no Conselho e nos fóruns do OP; e os momentos de debate foram de intensa reflexão sobre a democracia para todos os envolvidos, fossem eles adultos ou crianças, do governo ou da sociedade civil.

Considerações sobre os avanços e desafios das experimentações em curso

Na falta da tipologia já mencionada, antes de serem tecidos comentários acerca das experiências de participação, torna-se necessário apontar algumas distinções. Em primeiro lugar, algumas são apenas alegóricas, as crianças estão presentes porque teriam a capacidade de tornar a atividade mais colorida, alegre e lúdica ou simplesmente porque “está na moda” e um financiador ou “parceiro” determina que deve ser assim, porém a criança não é ouvida e sua opinião não é levada em conta na hora da tomada de decisões ou mesmo do debate. Sobre essas experiências, podemos dizer que promovem um desserviço à democracia e aos direitos infantojuvenis, pois ocasionam frustração, desconfiança e afastamento político nos participantes.

Dentre as experiências reais, algumas têm como objetivo primordial o exercício pedagógico da cidadania desde a infância, sem necessariamente implicar uma intervenção real nas políticas. São como uma espécie de “ensaio” ou preparação para o exercício futuro da participação, casos em que as crianças e adolescentes recebem informação, formação e são consultadas, porém não decidem.

Em alguns outros casos, em maior ou menor escala, existe efetivamente a participação de crianças e adolescentes com intervenção real na elaboração e no controle das políticas, com direito a voz e voto. Esse é o modelo em que se enquadra o caso do OPCA Fortaleza.

A cada momento histórico, político e social, são expressas novas ideias sobre a infância (MARÔPO, 2008), no entanto é forçoso reconhecer que ainda hoje seu conhecimento é tido como um saber inválido, ingênuo, inocente e sua credulidade excessiva. Ora, assim como na sociedade em geral, nos

processos participativos existe também uma reprodução da desvalorização do conhecimento não científico e daquele que não se ampara, pelo menos, no argumento da experiência.

Em torno de crianças, adolescentes e jovens, é comum associar-se as ideias de que estão em fase de transição, de que “ainda não são” ou de que “são o futuro”. O pedagogo César Muñoz comenta essa elaboração adultocêntrica:

Só está em transição aquele que ainda não chegou à idade que “é”: a idade adulta. As crianças, adolescentes e jovens são “futuro”, “transição”, “ainda não”, até cheguem a ser adultos, ou seja, presentes, “agora sim”. Com essa série de mentiras organizadas, o parâmetro organizador trata de fazer com que se sintam e ouçam, se veja que é ele que é. Os outros estão na sala de espera do ser, do ser adulto. (MUNOZ, 2004, p.33).

E é assim que muitas das chamadas inovações democráticas se mantêm privadas do grande capital socioeducativo e político, da inventividade, da criatividade, da originalidade das ideias que poderiam ser aportadas por crianças e adolescentes.

Para Michelle Matos (2007, p.12), o OP Criança baseia-se na ideia de que a infância e a adolescência são partes constitutivas da cidadania. Para a autora, trata-se de um projeto pedagógico

(...) com ênfase na socialização, na promoção do protagonismo infanto-juvenil... além de um exercício ativo e cotidiano de direitos, um aprendizado direto e uma experiência de conhecimento e reconhecimento da realidade que se apoia nas experiências vividas e constitui fonte de ferramentas para a vida.

A possibilidade de ser sujeito com capacidade de recriar e manter relações democráticas não surge de uma hora para outra, pois a aprendizagem da cidadania é um processo que vai se desenvolvendo com a pessoa e que deve ser estimulado pelas instituições políticas e sociais (KONTERLLNIK, 1998).

É certo que o encontro de vários agentes, com diferentes lógicas, linguagens e interesses, precisa ter como condição de possibilidade especial atenção com os temas da comunicação, da informação e da não subalternização de determinados tipos de conhecimento. Ao transformarem-se em espaços de

encontro de saberes diferentes, esses processos participativos passam também a ser espaços de conexão, conflito e implicação mútua, podendo produzir, ou não, inclusão política e coprodução de conhecimentos para a ação pública.

Para uma participação real, serão necessários cuidados com o “ambiente”. Ele deverá promover o respeito mútuo, o exercício do debate sobre diferentes pontos de vista e buscar superar os conflitos, entendendo-os como inerentes aos processos de participação. Além disso, não há que ser tedioso e “sem vida”, deverá ter espaço para celebrar a alegria de fazer parte de algo e para a crítica e o protesto diante de injustiças e exclusões.

Deverá haver “vontade” dos adultos envolvidos de escutar. Por isso, tornam-se tão importantes os espaços de debate e formação, para que essa vontade se transforme em oportunidades e ambientes propícios à livre participação, evitando-se tentativas de manipulação ou exclusão. A metodologia, os facilitadores, as linguagens e a formação deverão ser preocupações constantes e, conseqüentemente, estar sempre abertos à avaliação, a revisão e ao aperfeiçoamento.

No caso de Fortaleza, os debates no Conselho sobre a permanência ou não das crianças, embora dolorosos para aqueles ameaçados de expulsão, foram exercícios profundamente importantes sobre o sentido da participação; um debate que, certamente, qualificou a democracia naquele espaço.

As atividades que promovem a interação de crianças, adolescentes e adultos facilitam a ampliação dos horizontes de comportamentos possíveis, ou seja, há enriquecimento cognitivo de todos os implicados no processo. As crianças e adolescentes convivem com adultos, alguns deles com larga experiência em movimentos sociais, e os adultos aprendem a escutar, dialogar, negociar com sujeitos em fase peculiar de desenvolvimento, que devem ter as suas especificidades respeitadas (SOARES, 2011, p.31).

Do caso em estudo, depreendemos que a participação envolvendo crianças e adolescentes são experimentações que devem ser realizadas com responsabilidade, exige vontade política, compromisso, atenção à fala das crianças, cuidados metodológicos e respeito aos direitos, em especial ao respeito.

Por outro lado, ainda que ressaltando as limitações que uma participação institucionalizada tem como inerentes e os enquadramentos por ela impostos, é possível perceber a deliberação sobre recursos orçamentários pode se tornar um instrumento de inclusão política para crianças e adolescentes e aprendizado para todos os envolvidos, já que participar e reinventar a democracia se faz participando.

Artigo
Recebido: 09/10/2012
Aprovado: 18/11/2012

Keywords:

Children. Young People, Children and Young Peoples' Participation, Participatory Budgeting.

ABSTRACT: Children and young people's participation right is proclaimed at national and international norms, namely when they set the right to free thought manifestation and to have their opinion taken in account in matters that affect them. In the last two decades, many governmental and nongovernmental actions, projects and programs began to incorporate participation as one of their guidelines. In the present paper, I intend to approach some issues that the ongoing experiences brought up. To do so, I will take as reference the emblematic case of the Children's and Adolescent's Participatory Budgeting from Fortaleza, Ceará (Brasil), experience that I followed daily from 2005 to 2009, due the abundance of elements which it offers. Under the same "participatory process" designation it can be found very diverse experiences with different democratic potentials. All of them, however, raise ethical, political, methodological and operational questions which can not be neglected under the risk of becoming a simulacrum, that do not promote rights and do not build democratic spaces effectively.

Referências

ALLEGRETTI, Giovanni; HERZBERG, Carsten. El 'retorno de las carabelas'. Los presupuestos participativos de America Latina en el contexto europeo. Madrid: FIM, 2004.

EVENICE NETA. Entrevista concedida pela Coordenadora do Orçamento Participativo de Fortaleza em 25 de Janeiro (realizada com dispositivo voz e imagem via internet), Fortaleza, 2012.

KONTERLLNIK, Irene. La participación de los adolescentes: Exorcismo o construcción de ciudadanía? In La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los derechos del niño: visiones y perspectivas. Actas del Seminario. Bogotá. Disponível em <http://www.iin.oea.org/Participacion%20de%20los%20ninos%20y%20adolescentes.pdf>, 1998.

MARÔPO, Lúcia. A construção da agenda mediática da infância. Lisboa: Livros Horizonte, 2008.

MATOS, Michelle Nunes. OP Criança, Projeto pedagógico para a cidadania. Disponível em <http://www.op-portugal.org/downloads/OP-Crianca.pdf>, 2007.

MIGUEL, Luiz Felipe. A Democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.45, n.3, ano 4, 2002.

MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.42, n.3, ano 41, maio/jun.2008.

MORAIS, Neira de (org). Criança e Adolescente em ação, orçamento com participação. Fortaleza: Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará. Fortaleza. 2004, Mimeo.

MORAIS, Neira de. O direito à liberdade e o direito à proteção no recolhimento compulsório de crianças e adolescentes em situação de rua. Em defesa de quem? Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará. 2005 (Monografia de Especialização).

MUÑOZ, César. Pedagogia da vida cotidiana e participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2004.

NUNES, João Arriscado. Governança, conhecimentos e participação pública. Relatório apresentado para provas públicas de Agregação em Sociologia à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. 2007. Mimeo.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. As políticas públicas locais e os processos de hibridação no Brasil e na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (orgs), Democracia, sociedade civil e participação, Chapecó: Argos. 2007.

RANCIÈRE, Jacques. A poética do saber – sobre os nomes da história. Revista de Estudos em Artes Cênicas – UFSC. v.1, n.15, 2010. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/60212463/J-Ranciere-Revista-Brasileira-Antologia-de-Textos>. Último acesso em agosto de 2011.

ROSANVALLON, Pierre. La contrademocracia en la era de la desconfianza. Traducción: Gabriel Zadunaisky. Buenos Aires: Manantial, 2007.

ROSANVALLON, Pierre. Por uma história do político. Tradução: Christian Edward Cyril Lynch. São Paulo: Alameda, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “A crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como política e legalidade subalterna”. Revista Crítica de Ciências Sociais, n.72, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, Boaventura e Menezes, Maria Paula (orgs). Epistemologias do Sul. Coimbra: Almedina, 2009.

SOARES, Leonardo Barros. Considerações sócio-históricas da participação de crianças e adolescentes na política orçamentária em Fortaleza. Fortaleza: Faculdade Christus. 2011 (Monografia de Especialização).