

DEMOCRATIZANDO A INFÂNCIA: A PARTICIPAÇÃO DAS CRIANÇAS NA CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

DEMOCRATIZING CHILDHOOD: THE CHILDREN'S PARTICIPATION IN THE CONSOLIDATION OF BRAZILIAN DEMOCRATIC STATE

Marcelo Polegario Lima¹

RESUMO:

O trabalho analisa a participação de crianças na formulação de ações e políticas públicas, prevista no Estatuto da Primeira Infância, que reafirma princípios da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Convenção sobre os Direitos da Criança, representando importante instrumento para consolidação da democracia brasileira.

Palavras-chave: Participação; Democracia; Estatuto da Primeira Infância.

ABSTRACT

The paper examines the children's participation in the formulation of public policies and actions, due in the Statute of Early Childhood, which reiterates principles of the Federal Constitution, Statute of the Child and Adolescent and Convention on the Rights of the Child and representing important instrument to consolidation of Brazilian democracy.

Keywords: Participation; Democracy; Statute of Early Childhood.

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2016 foi pródigo quanto aos direitos das minorias. Da entrada em vigor do Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei nº 13.146, de 6 de agosto de 2015 – à celebração dos dez anos da Lei Maria da Penha, não se pode negar seu forte caráter simbólico.

¹Pós-Graduando em Direito Constitucional pela Faculdade Damásio. Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Barra Mansa - UBM. Graduando em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense - UFF. Pesquisador colaborador do Núcleo de Pesquisa do Direito - Nuped/UBM. Servidor do Ministério Público Federal.

Numa sociedade ainda marcada por altos níveis de desigualdades de diferentes matizes, como o é a brasileira, os avanços legislativos constituem importante passo para que os objetivos delineados pela Constituição Federal de 1988 sejam alcançados.

Nesse contexto, no bojo do que pode ser entendido como um microsistema dos direitos das minorias, a entrada em vigor da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 – o Estatuto da Primeira Infância (EPI) – trouxe significativas previsões que, alinhadas aos direitos humanos, dedicam especial atenção às crianças de 0 a 6 anos e buscam garantir seu pleno desenvolvimento.

Dentre as disposições e alterações, destaca-se o artigo 4º, parágrafo único, que prevê a participação de crianças na elaboração de políticas e ações que lhes dizem respeito.²

Conquanto não seja uma novidade, já que a Convenção sobre os Direitos da Criança³ e o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA – Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990) possuem disposições no mesmo sentido,⁴⁵ a previsão do EPI caminha para uma (re)visão emancipatória da cidadania, erigida a um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, II, CRFB/1988),

¹“Art. 4º As políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão laboradas e executadas de forma a: [...]. Parágrafo único. A participação da criança na formulação das políticas e das ações que lhe dizem respeito tem o objetivo de promover sua inclusão social como cidadã e dar-se-á de acordo com a especificidade de sua idade, devendo ser realizada por profissionais qualificados em processos de escuta adequados às diferentes formas de expressão infantil.”

² Piovesan (2003, pp. 206 e 278) registra que referida Convenção destaca-se como um diploma internacional com maior número de ratificações, integrando o sistema especial de proteção dos direitos humanos, que, embora coexista ao lado do sistema geral protetivo, é delineado pelo processo de especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua especificidade e concreticidade. No mesmo sentido, Garcia e Lazari (2015, pp. 37-38): “O sistema de proteção dos direitos humanos pode ser geral ou específico, isto é, pode ser voltado a todas as pessoas ou voltado para grupos específicos que necessitam de proteção especial – neste segundo ponto se encontram os chamados direitos das minorias. Não há incompatibilidade entre a proteção geral dos direitos humanos e a criação de um sistema de proteção de minorias, pois sem igualdade material não há efetivamente direitos humanos.”

³ No ECA, merecem destaque os artigos 16, incisos V e VI; 53, inciso IV; e 100, p. único, inciso XII. Silva (2009, pp. 860-861), ao comentar o artigo 16, VI, do ECA, salienta que **“a criança e o adolescente têm o direito de exercer outras atividades participativas, que, em sentido mais amplo podem configurar-se como políticas” (grifou-se).**

⁴Na Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 28, de 14 de setembro de 1990, e promulgada pelo Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, o artigo 12 é cristalino ao prescrever o seguinte: “1. Os Estados Partes assegurarão à criança que estiver capacitada a formular seus próprios juízos o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados com a criança, levando-se devidamente em consideração essas opiniões, em função da idade e maturidade da criança. 2. Com tal propósito, se proporcionará à criança, em particular, a oportunidade de ser ouvida em todo processo judicial ou administrativo que afete a mesma, quer diretamente quer por intermédio de um representante ou órgão apropriado, em conformidade com as regras processuais da legislação nacional.”

demonstrando forte viés inclusivo de uma parcela da população que, assim como outras minorias, ainda são estigmatizadas por uma *invisibilidadesocial*.

Desse modo, o presente artigo objetiva trazer considerações acerca da previsão ratificadora do direito de participação de crianças na elaboração de ações e políticas públicas, entendendo-o como um relevante instrumento para a consolidação da democracia, cujo “exercício deve ser atual, e não potencial, deve traduzir a capacidade dos cidadãos de formarem uma vontade política autônoma perante os governantes” (MIRANDA, 2014, p. 119 *apud* RAMAYANA, 2016, p. 23).

2 O DIREITO À PARTICIPAÇÃO: UM DIREITO FUNDAMENTAL DE TODOS

Embora não previsto expressamente no rol dos direitos e garantias fundamentais constante da Carta de 1988,⁶ o caráter fundamental⁷ do direito à participação pode ser extraído de perspectivas várias, sendo, há muito, defendido por diversos autores (SANTOS, 2014; SCHIER, 2002).

Ao analisarmos os contornos definidos pelo legislador constituinte, denotamos que a opção político-constitucional por um Estado Democrático de Direito e o enquadramento da cidadania

⁵O que não representa qualquer obstáculo ao reconhecimento da participação social como um direito fundamental, dada a abertura conferida pela Constituição Cidadã, como observa Ferreira Filho (2010, pp. 118-119): “Admite, portanto, a Constituição brasileira, a existência de direitos fundamentais implícitos, como já o admitiam as anteriores. Estes hão de decorrer do ‘regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais em que a República seja parte’. Tais direitos implícitos são direitos fundamentais por sua natureza. Podem ser induzidos ou deduzidos de outros que a Constituição explicita. [...]. Direitos implícitos igualmente podem ser deduzidos dos tratados internacionais. Isto advém de uma inovação da Constituição em vigor.”

⁶Adota-se, aqui, a definição de direito fundamental trazida por Ferrajoli (2011, p. 9), estabelecida pelo autor como uma definição teórica, puramente formal ou estrutural. Assim, direito fundamental é todo direito subjetivo que diz respeito “a ‘todos’ os seres humanos enquanto dotados de *status* de pessoa, ou de cidadão ou de pessoa capaz de agir. Compreend[endo] por ‘direito subjetivo’ qualquer expectativa positiva (a prestação) ou negativa (a não lesão) vinculada a um sujeito por uma norma jurídica, e por *status* a condição de um sujeito prevista também esta por uma norma jurídica positiva qual pressuposto de sua idoneidade a ser titular de situações jurídicas e/ou autor dos atos que estão em exercício.”

como um de seus fundamentos (art. 1º, *caput* e inciso II) exigem que a participação social seja um dos direitos fundamentais assegurados a todos.⁸

Ademais, partindo do pressuposto de a democracia ser um regime em contínuo processo de transformação, podemos identificar a participação como um dos corolários do seu amadurecimento, pois a “democracia é uma prática trabalhosa, tanto na sua implementação quanto na sua manutenção” (SANTOS, 2014, p. 438). Como aponta Bobbio (2000, p. 67),

[...] pode-se dizer que, se hoje se pode falar de processo de democratização, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente, que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política (e das pequenas, minúsculas, em geral politicamente irrelevantes associações voluntárias), para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações [...].

O direito à participação encontra fundamento em duas dimensões, quais sejam, a concretização do princípio do Estado de Direito e a efetivação do Estado Democrático (SCHIER, 2002, p. 57). Para Baptista (2003, pp. 132-137), com base nos estudos de Galligan (1996), a participação social encontra-se fortemente associada à ideia de imparcialidade, sendo essa simbiose fundada em duas razões: (i) o papel instrumental da participação, caracterizado pelo aperfeiçoamento dos processos decisórios do Estado, porquanto há um maior alinhamento entre as ações e as demandas; e (ii) o direito de defesa e promoção dos próprios interesses que as pessoas possuem.

Logo, negar que a participação social seja um direito fundamental é ir contra a essência das bases que a Constituição Federal de 1988 traçou para o Estado brasileiro (LIMA, 2015), devendo esse direito ser entendido e reconhecido como uma condição necessária à cidadania.⁹

⁷ “[...] o Estado de Direito, quer como Estado Liberal de Direito, quer como Estado Social de Direito, nem sempre caracteriza Estado Democrático. Este se funda no princípio da soberania popular, que ‘impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação de instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas no seu completo desenvolvimento’. Visa, assim, a realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana” (SILVA, 2005, p.117).

3 A PARTICIPAÇÃO DAS CRIANÇAS COMO UM COMPROMISSO ASSUMIDO PELO BRASIL SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS

Não há como menosprezar a influência que os direitos humanos exercem na ordem jurídica brasileira.¹⁰

Conquanto existam posições divergentes acerca do alcance do comando do artigo 5º, § 2º, do Texto Magno, havendo autores que defendem a natureza constitucional dos tratados internacionais de direitos humanos incorporados pelo Brasil (v.g. MAZUOLLI, 2011) – e não só aqueles submetidos ao rito procedimental do § 3º do mesmo dispositivo – e outros que, seguindo a posição sufragada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 466.343-1/SP, sustentam o caráter supralegal de referidos diplomas, é certo que eventuais discussões jurisprudenciais e acadêmicas não afastam a abertura expressamente constitucionalizada.¹¹²

⁸ Siqueira Jr. e Oliveira (2010, p. 143) revelam que cidadania é a participação na vida política, de forma direta ou indireta, não por outro motivo, como já afirmado neste trabalho, elencada como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

⁹ “[...] o processo de democratização, iniciado no Brasil a partir de 1985 implicou não apenas em transformações no plano interno, mas acenou a mudanças na agenda internacional do Brasil. Essas mudanças contribuíram para uma nova inserção do país no contexto internacional. Neste sentido, percebe-se que os valores democráticos que demarcaram o debate nacional, num momento histórico de ruptura com o ciclo de autoritarismo pelo qual passou o país, invocaram uma agenda internacional renovada no âmbito internacional. [...]. Com efeito, ao longo do processo de democratização, o Brasil passou a aderir a importantes instrumentos internacionais de direitos humanos, aceitando expressamente a legitimidade das preocupações internacionais sobre o cumprimento conferido pelo país às obrigações internacionalmente assumidas” (PIOVESAN, 2000, pp. 231-234).

¹⁰ “O parágrafo em questão dá ensejo a que se afirme que se adotou um sistema aberto de direitos fundamentais no Brasil, não se podendo considerar taxativa a enumeração dos direitos fundamentais no Título II da Constituição” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 304).

¹¹ A constitucionalização dos direitos também adquire relevo no tocante aos direitos das minorias, não se confundindo com a “presença de normas de direito infraconstitucional na Constituição”, mas antes exigindo a leitura dos ramos do Direito a partir de uma “filtragem constitucional” (BARROSO, 2011, pp. 386-387). Para Souza Neto e Sarmento (2012, pp. 295-296), a constitucionalização “envolve dois fenômenos distintos, que podemos chamar de ‘constitucionalização-inclusão’ e de ‘constitucionalização releitura’. A constitucionalização-inclusão consiste no tratamento pela Constituição de temas que antes eram disciplinados pela legislação ordinária ou mesmo ignorados. [...]. Já a constitucionalização releitura liga-se à impregnação de todo o ordenamento pelos valores constitucionais. Trata-se de uma consequência da propensão dos princípios constitucionais de projetarem uma eficácia irradiante, passando a nortear a interpretação da totalidade da ordem jurídica.”

Considerando a ratificação, pelo Estado brasileiro, da Convenção sobre os Direitos da Criança, necessária se faz a efetivação de seus mandamentos, dentre os quais se tem a participação das crianças nas decisões que se apliquem à sua vida (art. 12). Nessa perspectiva, o Comitê sobre os Direitos da Criança, em seu Comentário Geral nº 5 (*apud* BONTEMPO, 2010, p. 846), assim destacou

[...] a abertura dos processos de adoção de decisões oficiais às crianças constitui um fato positivo [...]. Como poucos Estados reduziram a idade da maioria eleitoral para menos de 18 anos, é ainda mais necessário que a opinião das crianças sem direito a voto seja respeitada no governo e no parlamento. Se se quer que as consultas sejam úteis, é preciso dar acesso tanto aos documentos como aos procedimentos. É relativamente fácil aparentar que se escuta as crianças, mas

para atribuir a devida importância a sua opinião é preciso que ocorra um autêntico intercâmbio. O escutar as crianças não é um fim em si mesmo, mas sim um meio de que os Estados dispõem para interagir com as crianças e aferir se as medidas adotadas em seu favor estão cada vez mais colocadas em prática. [...]. A participação das crianças e as consultas com as crianças não podem ser meramente simbólicas e devem estar voltadas a busca de opiniões representativas.

Ora, tendo em vista que, a partir da Carta de 1988, que lhes dedica um *topos* específico, a criança e o adolescente passam a ser vistos sujeitos de direitos,¹³¹⁴ estando sob a égide do princípio da proteção integral, torna-se imprescindível que essa titularidade de direitos seja a mais ampla possível, estando alicerçada tanto no pilar da proteção (sujeição passiva) quanto da promoção (sujeição ativa).

¹² Conforme Oliva (2006, p. 112), citando lição de Verceleone (2002, p. 112): "Crianças e adolescentes não são mais pessoas *capitis deminutae*, mas sujeitos de direitos plenos; eles têm, inclusive, mais direitos que os outros cidadãos, isto é, eles têm direitos específicos [...]; e estes direitos específicos são exatamente aqueles que têm que lhes assegurar o desenvolvimento, o crescimento, o cumprimento suas potencialidades, o tornar-se cidadãos adultos livres e dignos."

¹³ "O processo de democratização vivido pelo Brasil na década de 80 acenou à reinvenção da sociedade civil, mediante formas de mobilização, articulação e organização, bem como propiciou a adoção de um novo pacto político-jurídico-social. [...]. No caso das crianças e dos adolescentes, houve uma profunda modificação de sua situação jurídica. A Constituição Federal de 1988 introduziu diversos dispositivos que tratam da criança e do adolescente de forma consonante com as diretrizes internacionais de direitos humanos e com os padrões democráticos de organização do Estado e da sociedade" (PIOVESAN, 2003, p. 283).

Daí porque, não obstante a importância de institutos jurídicos como o da capacidade civil – recentemente reformulada em consonância com uma leitura a partir dos direitos humanos¹⁴ –, as balizas normativas de proteção, em regra pautadas na situação de vulnerabilidade de seus destinatários, não devem servir de óbice ao exercício da cidadania, aqui entendida numa concepção democrática emancipatória,¹⁵ não restrita, pois, aos estreitos limites da nacionalidade e da capacidade eleitoral.

Portanto, a participação das crianças no âmbito da elaboração de políticas e ações públicas a elas voltadas permite a construção identitária de pertencimento ao Estado, fomentando uma *cidadania de base* e alinhando-se à gramática dos direitos humanos.

4 OS PEQUENOS CIDADÃOS: CONSIDERAÇÕES ACERCA DO ESTATUTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Fruto do Projeto de Lei nº 6.998/2013, da Câmara dos Deputados,¹⁶ a Lei nº 13.257/2016 trouxe substanciais modificações ao ordenamento jurídico brasileiro, com reflexos não só no direito da criança e do adolescente, mas também no direito processual penal, direito do trabalho e direito registral, tendo sido, durante o processo legislativo, submetida à ampla discussão perante a sociedade civil, com a intermediação da Rede Nacional Primeira Infância.¹⁷

¹⁴ De acordo com São José (2014, p. 212): “Surge, então, a necessidade de dar nova roupagem ao instituto da capacidade jurídica, determinando a aquisição desta não apenas em relação ao critério etário da criança ou adolescente, mas, principalmente, a partir da constatação da capacidade de discernir. O não reconhecimento desta é o mesmo que postergar o pleno desenvolvimento da criança ou adolescente em todos os âmbitos de sua vida, principalmente em relação à formação de sua personalidade.”

¹⁵ “A democracia, a seu turno, consiste em um projeto moral de autogoverno coletivo, que pressupõe cidadãos que sejam não apenas os destinatários, mas também os autores das normas gerais de conduta e das estruturas jurídico-políticas do Estado. Em um certo sentido, a democracia representa a projeção política da autonomia pública e privada dos cidadãos, alicerçada em um conjunto básico de direitos fundamentais. A própria regra da maioria só é moralmente justificável em um contexto no qual os membros da comunidade são capacitados como agentes morais emancipados e tratados com igual respeito e consideração. Seu fundamento axiológico é o valor igualdade, transubstanciado juridicamente no princípio da isonomia, do qual se origina o próprio princípio da maioria como técnica de deliberação coletiva” (BINENBOJM, 2008, p. 49).

¹⁶ No Senado Federal, PLC nº 14/2015.

¹⁷ A RNPI se constitui em “uma articulação nacional de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais que atuam, direta ou indiretamente, pela promoção e

Uma breve leitura da lei já permite, de antemão, verificar que foram estabelecidos importantes mecanismos de proteção e promoção de direitos e garantias relacionados à primeira infância que, consoante o artigo 2º do estatuto, corresponde aos primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança, sendo fase crucial para o desenvolvimento físico, psíquico e social da criança.¹⁸

Dessa forma, reforçaram-se ou fixaram-se diretrizes voltadas à saúde da gestante, da criança e do adolescente (art. 5º do EPI e arts. 20 a 22 do ECA), à manutenção da convivência familiar (art. 19, *caput* e § 3º, do ECA), à extensão da licença-paternidade (art. 1º, II, da Lei nº 11.770/2008) e à participação infantil na elaboração de políticas públicas (art. 4º, p. único).

Pois bem. Sendo o princípio do melhor interesse do menor inerente à proteção integral (GONÇALVES, 2011), sua identificação não deixa de prescindir da articulação entre o poder estatal e os destinatários das políticas e ações públicas, por meio da mediação deliberativa.

É claro que não se está a postular uma articulação direta e irrestrita, mas intermediada por profissionais qualificados, que deverão se pautar na dialogicidade espontânea das crianças, característica que lhes é própria, e, principalmente, saber ouvi-las, sendo este, aliás, o espírito que emana do artigo 4º, p. único, da Lei nº 13.257/2016.¹⁹

A abertura à participação dos destinatários, diretos ou indiretos, no processo de construção de políticas públicas representa, portanto, maior viabilidade para que o próprio Estado, vinculado aos princípios constitucionais, materialize ações mais eficientes e eficazes, ainda que não se negue os desafios dessa proposta, principalmente quanto à duração razoável do processo participativo;

garantia dos direitos da Primeira Infância – sem discriminação étnico-racial, de gênero, regional, religiosa, ideológica, partidária, econômica, de orientação sexual ou de qualquer outra natureza." Disponível em <http://primeirainfancia.org.br/quem-somos/>. Acesso em 2 Set 2016.

¹⁸ "A referida lei deu forma e conteúdo a uma questão sensível no país, a primeira infância. É certo que o futuro de qualquer cidadão depende muito do que ocorre no período da primeira infância, do meio em que vive, das pessoas com quem convive, da atenção recebida da família, da sociedade e do Estado, bem como, de modo geral, de como se desenvolve durante seus seis primeiros anos de vida. Portanto, infere-se que a nova lei especifica de forma mais detalhada as diretrizes e programas a serem adotados pelo Estado e pela sociedade no sentido de dar maior guarida aos infantes insertos na primeira idade, sempre buscando aprimorar seu desenvolvimento pessoal, intelectual e sadio" (OLIVEIRA, 2016, p. 3).

¹⁹ Acreditamos que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente terão relevante papel na efetivação do comando previsto no EPI. Isso se explica pela vocação dessas instâncias na articulação entre o poder público e a sociedade civil, constituindo arenas decisórias de caráter híbrido (AVRITZER; PEREIRA, 2005), além de possuírem, em decorrência da sua divisão em áreas temáticas, maiores competências relacionadas à matéria levada à discussão.

entretanto, os obstáculos não devem se revestir de um caráter insuperável, ainda mais quando são considerados os benefícios de uma política participativa (FONSECA, s.d.).

A opção do legislador ordinário, portanto, vai ao encontro da necessidade de superação de um *déficit de cidadania*,²⁰ tão presente no contexto brasileiro, pois, somente com a disposição de meios para a participação – aqui entendida numa abordagem dialógica, ou seja, o cidadão não como detentor capacidade eleitoral, mas aquele que participa e interfere na condução da *res publica* – é que a democracia se constrói e se sustenta.²² Comunga-se, pois, da visão de José Afonso da Silva (2009, p. 35), que assim disserta:

[é] um signo de nosso tempo que a cidadania se tenha convertido em um conceito de moda em todos os setores da política. Isso nos põe diante da necessidade de reelaborar o conceito de “cidadania”, a fim de lhe dar sentido preciso e operativo em favor da população mais carente da sociedade e de modo a retirá-lo da pura ótica da retórica política, que, por ser formal, tende a esvaziar o conceito ético valorativo dos conceitos, pelo desgaste de sua repetição descomprometida.

Uma ideia essencial do conceito de “cidadania” consiste na sua vinculação com o princípio democrático. Por isso, pode-se afirmar que, sendo a democracia um conceito histórico que evolui e se enriquece com evoluir dos

²⁰ Parafraseando Daniel Sarmiento (2010) quando, ao dissertar acerca do papel, deveras criticado, do Poder Judiciário na concretização de direitos sociais, esclarece que o propalado ativismo judicial se revela como corolário do “déficit democrático”, ou seja, da ineficiência ou omissão dos Poderes Executivo e Legislativo no atendimento das demandas sociais.

²¹ Não se trata, por lógico, de uma questão restrita ao aspecto sociocultural, mas que possui estreita relação com a própria dinâmica adotada pelo Estado brasileiro quanto às políticas públicas. Nesse sentido, analisando a participação social da juventude no ciclo de políticas públicas, Silva e Macedo (2016, p. 18) dissertam o seguinte: “Constata-se que a ampliação da participação social e os arranjos participativos ainda não contemplam todas as etapas do ciclo de políticas públicas, tais como: a elaboração, o planejamento, a implementação e a avaliação. Em parte, isto se deve à realidade de que grande parte desses arranjos – conselhos e conferências, por exemplo – padece da ausência de ferramentas adequadas para conseguirem fazer valer suas propostas e deliberações junto aos gestores públicos governamentais [...]. O principal desafio dos atuais espaços participativos de âmbito federal é traduzir suas deliberações em tomada de decisão política, encaminhando-as aos escaninhos apropriados da administração pública, para que sejam transformadas em medidas e políticas públicas concretas e capazes de melhorar a vida da população. Este desafio é ainda maior quando os atores não institucionais estão distantes do processo de formação de políticas públicas.”

²² “O substantivo da democracia é, portanto, a participação. Quem diz democracia diz do mesmo passo, máxima presença de povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis” (BONAVIDES, 2003, p. 283 *apud* AMARAL; GUIMARÃES; DAUMERIE, 2015, p. 806).

tempos, assim também a cidadania ganha novos contornos com a evolução democrática. É por essa razão que se diz que a cidadania é tributária da soberania popular.

Merecem destaque, nesse sentido, as considerações de Fonseca (1995, pp. 101-102 *apud* OLIVA, 2002, pp. 112-113):

Os conceitos de infância e de adolescência, com seu profundo conteúdo ontológico, foram acolhidos por nosso Direito Positivo. É menor quem não é maior. É maior quem a lei convencionou que pode se autodeterminar na sociedade. É criança ou adolescente quem, perante a natureza (ontologia), vive a condição infanto-juvenil observável no desenvolvimento pessoal de cada um.

É daí que vem o princípio de que, em seu desenvolvimento, crianças, adolescentes, adultos e idosos, todos vivem a plenitude da condição humana. O respeito a essa condição está na base do conceito de cidadania, em seu sentido moderno.

[Acrescente-se] que, mesmo no conceito tradicional de cidadania, que pressupõe a possibilidade de votar e ser votado e de exercício dos atos da vida civil, a CF e o ECA conferiram poderes-deveres às crianças e aos adolescentes, incluindo-os, de forma tutelada, na vida cívica.

A participação infantil na elaboração de políticas e ações públicas se consubstancia, portanto, em verdadeira *cidadania de base*, fomentando, ainda na fase inicial da infância, uma releitura emancipatória da cidadania, tendo por fim, a partir de uma revisitação da *praxis* democrática (ARRUDA NETO, 2015), o estabelecimento de uma potencial gestão democrática das políticas públicas.²³

5 CONCLUSÃO

²³ Arruda Neto (2015), assim como Paula (2007), defendem essa nova perspectiva como a chamada Administração Pública Societal, que estabelece uma revisão da relação entre Estado e sociedade civil. Para o primeiro autor, "[q]uer-se viabilizar a gestão democrática das políticas públicas, para viabilizar a gestão democrática das políticas públicas, para citar as palavras habermasianas, ou seja, a realização da democracia participativa que transfere a soberania do Estado, para a Constituição, esta vista como o poder vivo do povo, o poder que ele não alienou em nenhuma assembleia ou órgão de representação e que, infelizmente, encontra resistências e um longo caminho a percorrer" (ARRUDA NETO, 2015, p. 190).

Sendo o Direito um fato social (ROSA, 2004), sua dinâmica está sujeita a avanços e retrocessos, a depender da conjuntura vigente, impondo, por isso, a revisão de determinados conceitos.

Desse modo, inovações legislativas alvissareiras devem ser celebradas, sobretudo quando buscam quebrar paradigmas, criar mecanismos de efetividade de direitos humanos e fundamentais e consolidar a democracia participativa.

A democracia e a cidadania devem ser vistas como um continuum, em processo em constante evolução e alinhadas à máxima efetividade da Carta Política de 1988. A influência da gramática dos direitos humanos, expressamente constitucionalizada, prescreve uma (re)leitura constitucional e convencional dos institutos jurídico-normativos, atingindo os mais diversos ramos do Direito e, portanto, vetustas ideias que ainda sobrevivem, principalmente por força dos resquícios da centralização do direito privado, devem ser paulatinamente superadas.

No âmbito do microssistema dos direitos das minorias, merecem destaque o caráter emancipatório promulgado pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) e, recentemente, a novel Lei nº 13.257/2016.

O Estatuto da Primeira Infância, ao promover significativas alterações no ordenamento jurídico brasileiro, indo ao encontro dos ditames da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos da Criança e do ECA, representa importante marco, ao garantir a participação de crianças de 0 a 6 anos na elaboração de políticas públicas, implementando uma “cidadania de base” que possibilitará, se adequadamente empregada, o amadurecimento do Estado democrático brasileiro, principalmente se analisado sob a ótica da emancipação e da igualdade de participação no processo político-decisório.

Ademais, alinha-se ao aperfeiçoamento do direito das políticas públicas, permitindo, numa perspectiva dialógica, que haja melhor identificação entre as demandas e as ações e políticas estatais.

Por fim, ainda que entre a previsão normativa e a efetiva implementação dos seus comandos haja considerável distância, em especial quando se analisam os mecanismos de sua concretização, é de ser reconhecida – em função, sobretudo, do primado da legalidade ao qual todos estão submetidos (art. 5º, II, e 37, *caput*, CRFB/1988) – que a extensão da cidadania às crianças é um importante passo para consolidação da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

AMARAL, C. T. G. do; GUIMARÃES, M. C.; DAUMERIE, R. Democracia participativa brasileira: as audiências públicas como instrumento participativo – a Câmara de Vereadores da cidade do Rio de Janeiro. *In: Revista de Direito da Cidade*, v. 7, n° 2. 2015. pp. 804-844.

ARRUDA NETO, P. T. **Direito das políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. *In: Teoria e sociedade: instituições híbridas e participação no Brasil e na França*, número especial, pp. 16-41, 2005.

BAPTISTA, P. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BINENBOJM, G. **Uma teoria do direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONTEMPO, A. G. O direito das crianças à plena fruição dos direitos econômicos, sociais e culturais: o direito a ter direitos no futuro. *In: SARMENTO, D.; IKAWA, D.; PIOVESAN, F. (Coord.). Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, pp. 831-854, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 14 Set 2016.

_____. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm. Acesso em 14 Set 2016.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em 14 Set 2016.

_____. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm. Acesso em 14 Set 2016.

FERRAJOLI, L. SALIM, A. *et al.* (Trad.). **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

FERREIRA FILHO, M. G. **Direitos humanos fundamentais.** 12. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FONSECA, M. D. *et al.* Participação infantil e políticas públicas: O Estatuto da Primeira Infância e a concretização da democracia brasileira. In: **Revista Videre**, v. 9, nº 17. (Prelo). 14 p.

GARCIA, B. P.; LAZARI, R. **Manual de direitos humanos.** Vol. Único. 2. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2015.

GONÇALVES, C. de J. M. Breves considerações sobre o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente. In: **Revista Brasileira de Filosofia**, nº 236. Ano 60, Jan/Jun 2011. pp. 245-259.

LIMA, M. P. As ouvidorias públicas como instâncias de efetivação do direito à participação social na administração pública. In: **III Congresso Internacional de Direito (Conidir) do UBM.** 2015, 12 p. *Anais...*

MAZZUOLI, V. de O. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional.** 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVA, J. R. D. **O princípio da proteção integral e o trabalho da criança e do adolescente no Brasil**. São Paulo: LTr, 2006.

OLIVEIRA, L. A. de. Marco legal da primeira infância: primeiras impressões sobre a Lei 13.257/2016. In: **Revista dos Tribunais**, v. 967. Maio/2016. 5. p.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública**: limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 4. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2000.

_____. **Temas de direitos humanos**. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2003.

RAMAYANA, M. **Direito eleitoral**. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. Portal. [online]. Disponível em <http://primeirainfancia.org.br/>. Acesso em 2 Set 2016.

ROSA, F. A. de M. **Sociologia do direito**: o fenômeno jurídico como fato social. 17. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

SANTOS, F. G. dos. Participação na administração como direito fundamental. In: **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 1, nº 2, 2014, pp. 436-453.

SÃO JOSÉ, F. **O homeschooling sob a ótica do melhor interesse da criança e do adolescente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

SARMENTO, D. A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético Jurídicos. In: SOUZA NETO, C. P. de; SARMENTO, D. (Coord.). **Direitos Sociais**: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVA, E. R. A. da; MACEDO, D. M. B. de. O conselho Nacional de Juventude e a participação social no ciclo de políticas públicas. *In*: SILVA, E. R. A. da; BOTELHO, R. U. (Org.). **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

SILVA, J. A. da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SIQUEIRA JR., P. H.; OLIVEIRA, M. A. M. de. **Direitos humanos e cidadania**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SOUZA NETO, C. P. de; SARMENTO, D. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.