

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD
MESTRADO EM DIREITO

MAICON HENRIQUE ALÉSSIO

**DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E VOZES DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES:
AS EXPERIÊNCIAS DO PROJETO VEREADOR MIRIM POR UM DIA NO
MUNICÍPIO DE SIDERÓPOLIS/SC, ENTRE OS ANOS DE 2011 E 2019.**

CRICIÚMA, 2021

MAICON HENRIQUE ALÉSSIO

**DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E VOZES DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES:
AS EXPERIÊNCIAS DO PROJETO VEREADOR MIRIM POR UM DIA NO
MUNICÍPIO DE SIDERÓPOLIS/SC – ENTRE OS ANOS DE 2011 E 2019**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Direito – Mestrado em Direito, Área de Concentração em Direitos Humanos e Sociedade, Linha de Pesquisa em Direito, Sociedade e Estado, Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza.

Criciúma, 2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

A372d Aléssio, Maicon Henrique.

Democracia, participação e vozes de crianças e adolescentes : as experiências do projeto Vereador Mirim por um dia no município de Siderópolis/SC, entre os anos de 2011 e 2019/ Maicon Henrique Aléssio. - 2021.

123 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2021.

Orientação: Ismael Francisco de Souza.

1. Princípio da proteção integral à criança e ao adolescente. 2. Democracia. 3. Participação política. 4. Sujeito do direito. 5. Crianças e adolescentes. 6. Projeto Vereador Por um Dia - Sierópolis (SC). I. Título.

CDD 23. ed. 342.1637

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla - CRB 14/1101
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC

MAICON HENRIQUE ALÉSSIO

**“DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E VOZES DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES:
AS EXPERIÊNCIAS DO PROJETO VEREADOR MIRIM POR UM DIA NO
MUNICÍPIO DE SIDERÓPOLIS/SC, ENTRE OS ANOS DE 2011 E 2019”**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 28 de junho de 2021

BANCA EXAMINADORA




Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza
(Presidente e Orientador - PPGD/UNESC)



Prof. Dr. Rafael Bueno da Rosa Moreira
(Membro externo - URCAMP)



Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
Coordenador adjunto do PPGD



Prof. Dr. Daniel Ribeiro Prêve
(Membro - UNESC)



Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer
Coordenador do PPGD

Dedico este estudo a minha amiga,
parceira e amada esposa Vanessa e
aos meus filhos Eduardo e Luiza, sem
eles nada seria possível.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela dádiva da vida e por me permitir realizar tantos sonhos nesta existência. Obrigado por me permitir errar, aprender e crescer, por Sua eterna compreensão e tolerância, por Seu infinito amor, pela Sua voz “invisível” que não me permitiu desistir e principalmente por ter me dado uma família tão especial, enfim, obrigado por tudo. Ainda não descobri o que eu fiz para merecer tanto.

À minha amada esposa Vanessa, por todo amor, carinho, compreensão e apoio em tantos momentos difíceis desta caminhada. Obrigado por permanecer ao meu lado, mesmo com toda a pressão que estamos vivendo por conta da mudança radical de vida que a pandemia da COVID-19 nos obrigou. Obrigado pelo presente de cada dia, pelo seu sorriso e por saber me fazer feliz.

Os meus filhos Eduardo e Luiza, por todo amor incondicional que sempre me deram. Inúmeras foram as vezes que fui até seus quartos e lá permaneci, feliz por você fazer parte da minha vida. A presença deles na minha vida é o reflexo mais perfeito da existência de Deus.

A minha querida irmã, Prof.^a Dra. Rosane Aléssio Dal Toé, que tem sido uma grande incentivadora no aprofundamento do conhecimento.

Ao Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza pela orientação, competência, profissionalismo e dedicação tão importantes. Diversas vezes que nos reunimos e, embora em algumas eu chegasse desestimulado, bastavam alguns minutos de conversa e umas poucas palavras de incentivo e lá estava eu, com o mesmo ânimo do primeiro dia de mestrado. Lamentável que no último ano nos encontros tenham sido virtuais, por conta da pandemia que assola o mundo. Obrigado por acreditar em mim. Tenho certeza de que não chegaria neste ponto sem o seu apoio. Você foi e está sendo muito mais que orientador: para mim será sempre mestre e amigo.

Aos Professores do PPGD, pela dedicação, competência, apoio e todo conhecimento compartilhado.

Por fim, a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização desta dissertação, o meu sincero agradecimento.

“Se eu vi mais longe, foi por estar sobre ombros de gigantes”.

Isaac Newton

RESUMO

O Estado Democrático de Direito, implica a possibilidade de ingerência dos cidadãos nas decisões políticas fundamentais, a participação de crianças e adolescentes na decisão da coisa pública resulta no reconhecimento destes enquanto sujeitos de direitos. Assim, a presente dissertação tem como problema de pesquisa: como o Projeto Vereador Por um Dia, instituído no município de Siderópolis garante a participação e vozes e quais dimensões dos projetos apresentados? Como objetivo geral têm-se: Analisar a implantação e caracterização do Projeto Vereador Mirim por um dia na Câmara de Vereador do município de Siderópolis/SC, e seu potencial no reconhecimento no direito de participação. Como objetivos específicos: Estudar as formas de democracia participativa e a inclusão das crianças e adolescentes como sujeitos de direito; descrever os pressupostos teóricos da Teoria da Proteção Integral; averiguar as proposições apresentadas pelos vereadores Mirins e sua aplicação para efetivo direitos de crianças e adolescentes. O método de pesquisa foi dedutivo, em paralelo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, para construir o referencial teórico, que sustenta este estudo, acompanhada de uma pesquisa documental, que garantiu fidelidade de dados e ofereceu condições de inventariar as atividades e ações desenvolvidas durante os anos de 2011 a 2019 no projeto vereador por um dia. Também possibilitou mapear a quantidade e temas das proposições apresentadas pelos vereadores mirins, bem como, identificar suas contribuições. Na conclusão, o estudo demonstra que o Projeto Vereador por um dia, tem papel importante no letramento político de crianças e adolescentes, bem como, na formação de futuras lideranças políticas.

Palavras-chave: Democracia. Participação. Teoria da Proteção Integral. Crianças e Adolescentes.

ABSTRACT

The Democratic Rule of Law implies the possibility of citizen interference in fundamental political decisions, the participation of children and adolescents in the decision of public subjects results in their recognition as person of rights. Thus, this dissertation has as a research problem: how does the Alderman for a Day Project, instituted in the city of Siderópolis, guarantee the participation and voices and which dimensions of the projects presented? The general objective is: To analyze the implementation and characterization of the Junior alderman Project for one day at the City Council of Siderópolis/SC, and its potential in recognizing the right to participate. As specific objectives: Study the forms of participatory democracy and the inclusion of children and adolescents as person of rights; describe the theoretical assumptions of the Full Protection Theory; to investigate the propositions presented by the junior aldermen and their application to the effective rights of children and adolescents. The research method was deductive, in parallel, a bibliographic research was carried out to build the theoretical framework that supports this study, accompanied by a documentary research, which ensured data fidelity and offered conditions to inventory the activities and actions developed during the years 2011 to 2019 in the alderman project for a day. It also made it possible to map the quantity and themes of the proposals presented by junior aldermen, as well as identify their contributions. In conclusion, the study demonstrates that the Alderman Project for a day plays an important role in the political literacy of children and adolescents, as well as in the formation of future political leaders.

Keywords: Democracy. Participation. Full Protection Theory. Children and Adolescents.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88 – Constituição Federal de 1988

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

IBGE – Instituto brasileiro de Geografia e Estatística

NUPED – Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

SC – Santa Catarina

UNESC – Universidade do Extremo Sul Catarinense

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Mapa AMREC.....	81
Figura 2: Indicadores do Município de Siderópolis.....	83
Tabela 01: Matrículas na rede de ensino Municipal ano letivo de 2021.....	83
Figura 03: Matrículas 2019.....	89
Figura 04: Proposições feitas pelos Vereadores Mirins.....	95

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL	15
2.1 ESTADO DE DIREITO E DEMOCRACIA	16
2.2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	27
2.3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR	38
2.4 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS	45
3 TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: A CRIANÇA E O ADOLESCENTE COMO SUJEITOS DE DIREITOS	55
3.1 TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	56
3.2 A CONVENÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA: DIMENSÕES DO RECONHECIMENTO DE PARTICIPAÇÃO E VOZES DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	62
3.3 OS PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	68
3.4 O RECONHECIMENTO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	74
4 PROJETO VEREADOR POR UM DIA: UMA ANÁLISE DA EXPERÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SIDERÓPOLIS/SC	82
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SIDERÓPOLIS	82
4.2 O PROJETO VEREADOR POR UM DIA: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL E ESTRUTURAL	85
4.3 DIMENSÕES PARTICIPATIVAS: O QUE DIZEM AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES?	90
4.4 ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES APRESENTADAS NO ÂMBITO DO PROJETO VEREADOR POR UM DIA: APROXIMAÇÕES DA REALIDADE LOCAL	93
5 CONCLUSÕES	108
REFERÊNCIAS	110
ANEXO 1 - PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO PL Nº 005/2011	121
ANEXO 2 – LEI Nº1.929, DE 20 DE ABRIL DE 2011	123

1 INTRODUÇÃO

A política, é uma importante ferramenta na busca da felicidade do indivíduo e da sociedade, como afirma a Hannah Arendt (2010), mas também, é entendida como a arte da negociação, reflexão e ponderação, que objetiva atender as necessidades do grupo. Nessa perspectiva, as pessoas são indivíduos políticos, pois fazem uso da política para tomar decisões e atender aos objetivos propostos. Entendendo a importância do conhecimento político, e seu papel na vida do cidadão, os vereadores de Siderópolis aprovaram o Projeto de Lei nº 005/2011¹ que institui o evento 'Vereador por Um Dia'.

O referido projeto, tem como finalidade proporcionar a vivência do processo democrático e político a estudantes do ensino fundamental e médio das escolas do Município de Siderópolis. Para participar, o jovem deve estar regularmente matriculado² em uma das escolas do município, e passar por um processo eleitoral³ democrático, que deve ser realizado na própria escola. Cada escola elege 1(um) candidato(a) e 1(um) suplente, o aluno (a) eleito, participa de palestras, de reuniões, conhece o cotidiano da Câmara de Vereadores, aprendendo na prática a verdadeira função do vereador(a).

Com a implantação do projeto, surge a possibilidade de oportunizar a convivência de crianças e adolescentes com a administração pública, bem como, preparar líderes capacitados e conscientes de seus deveres e direitos. Possibilita também, aos participantes o exercício de competências e habilidades, como, a elaboração de projetos e requerimentos, e principalmente, a valorização do bem-estar coletivo.

Diante do cenário exposto, esta pesquisa tem como eixo, a seguinte questão norteadora: como o Projeto Vereador Mirim por um dia, instituído no município

¹ Anexo 1

² § 1°. Poderão participar do evento alunos a partir da 6ª série do Ensino Fundamental ao 3º ano do Ensino Médio, ou equivalente, e adolescentes das diversas instituições e entidades que desenvolvam projetos de integração social.

§ 2°. Caberá às escolas ou entidades, a indicação e controle da participação dos respectivos "Vereadores por um dia".

§ 3°. Os convites para as escolas e instituições participantes, os dias para a realização do evento, e demais providências para sua realização, conforme previstos nesta Lei serão estabelecidos pelo Presidente do Legislativo. (LEI Nº1.929, DE 20 DE ABRIL DE 2011)

³ As escolas recebem edital com todas as orientações e prazos, de acordo com a Lei nº 1.929/2011.

de Siderópolis garante a participação e vozes e quais dimensões dos projetos apresentados?

Partindo dessa premissa, este estudo pretende analisar a implantação e caracterização do Projeto Vereador Mirim por um dia na Câmara de Vereador do município de Siderópolis/SC, e seu potencial no reconhecimento no direito de participação e como suas ações podem colaborar para a mudança e construção de novas perspectivas e atitudes para à vida política em sociedade.

Como objetivos específicos: Estudar as formas de democracia participativa e a inclusão das crianças e adolescentes como sujeitos de direito; descrever os pressupostos teóricos da Teoria da Proteção Integral; averiguar as proposições apresentadas pelos vereadores Mirins e sua aplicação para efetivo direitos de crianças e adolescentes.

Para que seja possível alcançar aos objetivos propostos, bem como oferecer sustentação teórica ao estudo, foram realizados procedimentos metodológicos que nortearam a pesquisa. O Método de pesquisa adotado foi o dedutivo, quanto às técnicas de coleta de dados, este estudo foi realizado conforme indicação metodológica de Marconi e Lakatos (2009, p. 111), para quem a pesquisa pode ser dividida em dois modos de observação: indireta e direta. Inicialmente foi realizada a observação indireta, que abrangeu levantamento documental e bibliográfico. Por isso, concomitante ao estudo de caso, foi realizada uma pesquisa documental, que de acordo com Gil (2011), possui vários pontos de semelhança com a pesquisa bibliográfica, pois ambas utilizam-se de dados já existentes, apenas diferem na natureza das fontes utilizadas, pois a pesquisa bibliográfica é fundamentada em material elaborado por autores com o objetivo de ser lido por públicos específicos, enquanto a pesquisa documental, dispõe de variados tipos de documentos elaborados com finalidades distintas, podendo ser reelaboradas de acordo com os objetos da pesquisa. Os documentos analisados, por meio da técnica de análise de conteúdo, são referentes ao Projeto Vereador Por um Dia, embasaram este estudo, são citados e demonstrados na pesquisa.

A pesquisa bibliográfica, foi em torno dos principais conceitos acerca do objeto estudado, pois, de acordo com Marconi e Lakatos (2009, p. 72), a pesquisa bibliográfica: “[...] se trata do primeiro passo para um estudo aprofundado de pesquisa científica [...] se refere ao levantamento de dados e informações sobre bibliografias já publicadas”.

Esta dissertação apresenta coerência com a proposta do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESC, pois agrega conhecimentos de relevância acadêmica à linha de pesquisa em 'Direito, Sociedade e Estado', que neste estudo, tem como tema: democracia, participação e vozes de crianças e adolescentes: as experiências do projeto vereador por um dia. Educação e política precisam ser indissociáveis, pois educar politicamente para a cidadania é, inicialmente, educar um cidadão participativo, crítico, pensante. Este estudo pretende demonstrar a importância da educação política da criança e do adolescente, realizando a análise de um projeto realizado no município de Siderópolis/SC.

De Igual modo, a proposta de dissertação está adequada à linha de pesquisa do orientador, Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza, que acumula toda uma trajetória de estudos, pesquisas e publicações na área do Direito da Criança e do Adolescente, especialmente no que tange às políticas públicas, aos direitos fundamentais e direitos humanos.

Esta pesquisa está estruturada em cinco partes, divididas em capítulo 1, intitulado introdução. Neste item é apresentado toda a estrutura do estudo, os objetivos traçados, e o delineamento metodológico.

No segundo capítulo, é apresentado uma análise do processo histórico da crise de legitimidade da democracia tradicional, que forçou a retomada de modos diretos de participação política, de modo que essa ideia (a participação), vai se consolidar como um direito fundamental, reconhecido interna e externamente ao Estado-nação.

O terceiro capítulo, nomeado Teoria da proteção integral: A criança e o adolescente como sujeitos de direitos, serão abordados os fundamentos dos direitos de crianças e adolescentes, a partir dos planos internacional e interno, contemplando a abordagem deste ramo do direito que possui um tratamento jurídico próprio, respaldado pela Proteção Integral.

No quarto capítulo, explicitam-se o processo de criação e implementação do Projeto Vereador por um dia, bem como, seus objetivos e as dimensões que alcançou desde sua implantação em 2011. Neste tópico, também é apresentada a experiência de pesquisa, com os dados coletados nas análises documentais.

Finalmente, na conclusão, apresenta-se as considerações finais, bem como, as limitações que delimitaram seu desdobramento. Complementando, estão relacionadas às referências adotadas e os anexos.

2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A democracia, enquanto forma de governo, surgiu na Grécia Antiga, mais especificamente na cidade-estado (*polis*) de Atenas. No seu princípio, era exercida diretamente pelos cidadãos da *polis*, por meio de decisões coletivas tomadas nas *ecclésias* (assembleias). Nelas, todos eram iguais perante a lei (*isonomia*) e possuíam igual direito à fala (*isegoria*). Daí a origem da palavra: *demos* (povo) e *kratos* (poder). Mais temida do que louvada por seus contemporâneos, essa forma política logo entrou em desuso, sendo substituída por autocracias, salvo algumas exceções pontuais.

Após seu declínio, acentuado durante a Idade Média, a democracia foi revigorada, mas sobre uma nova faceta. Atualmente, o exercício direto da cidadania se limita à eleição de pessoas que representam as coletividades na tomada das decisões políticas. O povo, antes sujeito ativo, é forçado à passividade, na medida em que é alijado da soberania. O ator de outrora sai de cena e passa a ocupar agora a condição de mero espectador da ação de outros.

O objetivo desse capítulo é analisar esse processo histórico de transformação da forma democrática. Mas também, o capítulo pretende descrever como a atual crise de legitimidade da democracia tradicional, isto é, representativa, forçou a retomada de modos diretos de participação política, de modo que essa ideia (a participação), vai se consolidar como um direito fundamental, reconhecido interna e externamente ao Estado-nação.

Para tanto, ele foi dividido em quatro tópicos distintos. O primeiro trata da relação entre Estado e democracia, reconhecendo como esse regime político aos poucos foi se amoldando e transformando a forma estatal. Em seguida, trataremos de efetivar o estudo da mudança pela qual passa a democracia, distanciando-se do modelo grego de participação direta rumo à sua forma representativa. Nesse mesmo tópico, demonstraremos as razões pelas quais o sistema representativo passa por uma crise de legitimidade.

A revalorização da participação política, por meio da democracia direta, dá-lhe uma nova conformação. Por conta disso, no terceiro tópico, trataremos de estudar a participação política enquanto direito fundamental. Posteriormente, no tópico final, analisaremos a inserção desse direito nos instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos.

2.1 ESTADO DE DIREITO E DEMOCRACIA

A palavra estado “remete quer para uma condição – na teoria política da modernidade, pense-se nas discussões em torno do estado de natureza [...] –, quer para uma instituição, para a qual guardamos a maiúscula” (LOUREIRO, 2010, p.15). A denominação Estado, ligada à sociedade política, foi usada pela primeira vez por Maquiavel, referindo-se às cidades-estados italianas, mas só adquiriu o significado atual a partir do século XVI (DALLARI, 2011, p. 59). Weber (1982, p. 98) definia a instituição política Estado como “aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o 'território', faz parte de suas características – reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima”.

Ainda que haja atualmente quem conteste a utilidade da noção de Estado na (pós?) Modernidade, juntando-se a pregação de Schmitt (2019, p. 30) acerca do fim da ‘época da estatalidade’, inegável que ela ainda constitui, nas palavras de Canotilho (2003, p. 89), “uma categoria estruturante do pensamento político constitucional”. Justamente por essa razão, optou-se por iniciar essa pesquisa revisando a literatura sobre esse conceito.

Ao definir os contornos do Estado, os juristas do século XIX destacaram seus elementos característicos: povo, território e soberania. Por povo se entendia um “corpo político autônomo, ou seja, distinto dos grupos estatais vizinhos”. O território, por sua vez, é o solo sobre a qual esse povo pode se afirmar como dono de si mesmo, “sobre o qual possa, ao mesmo tempo, impor seu próprio poder e rejeitar a intervenção de todo poder alheio” (CARRÉ DE MALBERG, 1998, p. 21-8).

Soberania, segundo Bobbio *et al* (2010, p. 1179), “indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra esse poder supremo”. Na acepção que lhe dá seu primeiro elaborador moderno, Jean Bodin (1530-1596), “a soberania absoluta é a soberania perfeita, ou seja, aquela que consiste em um poder capaz de responder eficazmente às necessidades legislativas dos súditos” (BERCOVICI, 2008, p. 66).

É certo que existiram outras “sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram regras de convivência de seus membros” (DALLARI, 2011, p. 59), mas somente aquelas constituídas no Ocidente a partir do século XVI podem ser

chamadas de Estado, no sentido moderno. Isso porque apenas elas descansam “sobre um funcionalismo especializado e um direito racional” (WEBER, 2004, p. 518).

Conforme aponta Reale (2000, p. 41), o Estado “é o resultado de um longo e complexo histórico de integração e discriminação, no qual interfere uma série de fatores”. A constituição e desenvolvimento do Estado moderno, resultam de quatro dimensões:

a) centralização e concentração do poder; b) de supressão ou rarefação e, deste modo, neutralização ou debilitação, ao nível societário, das associações e comunidades intermediárias, bem como, no âmbito do próprio complexo estatal, das instituições e poderes de nível intermediário dotados de alguma autonomia; c) de redução da população, quaisquer que sejam seus estamentos, classes ou estratos, a uma massa indistinta, anônima, uniforme e indiferenciada de súditos, isto é, à igualdade abstrata de sujeição comum, a um poder direito e imediato; e, enfim, d) de um movimento em virtude do qual este poder, o Estado, se destaca, separa e isola da sociedade. (STRECK; MORAES, 2014, p.37)

Embora seja possível identificar alguns lampejos desses movimentos nos teóricos da razão de estado, o grande ideólogo por trás desse processo de unidade e centralização é, com certeza, Thomas Hobbes⁴. Com ele, pela primeira vez, tem-se o deslocamento “da instituição ou educação do príncipe para a instituição do Estado” (BERCOVICI, 2008, p. 85).

A premissa de que parte o autor inglês é a de que todos os homens são iguais, de modo que “a diferença entre um e outro homem não é suficientemente considerável para que um deles possa com base nela reclamar algum benefício a que outro não possa igualmente aspirar” (HOBBS, 2008, p. 106). Daí decorre o direito de todos sobre todas as coisas, que coloca os homens em uma situação de guerra perpétua entre si.

Hobbes (2008, p. 109) então alerta que:

[...] numa tal condição não há lugar para o trabalho, pois o futuro é incerto; conseqüentemente, não há cultivo da terra, nem navegação, nem uso das mercadorias que podem ser importadas pelo mar, não há construções confortáveis, nem instrumentos para mover e remover as coisas que precisam de grande força; não há conhecimento da face da terra, nem cômputo do tempo, nem artes, nem letras; não há sociedade; e o que é pior do que tudo, um medo contínuo e perigo de morte violenta. E a vida do homem é solitária, miserável, sórdida, brutal e curta.

⁴ Hobbes (5 de abril de 1588 – 4 de dezembro de 1679) foi um matemático, teórico político e filósofo inglês que se destacou por ser autor de duas obras essenciais da teoria política moderna: *Leviatã*, de 1651, e *Do cidadão*, de 1642.

Assim, como indica Schmitt (1985, p. 30), “o terror do estado de natureza empurra os indivíduos, cheios de medo, a se juntarem”. O Estado surge, então, “quando uma multidão de homens concorda e pactua, cada um com cada um dos outros, que qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar de todos eles” (HOBBS, 2008, p. 148).

Para tanto, é necessário a concordância de todos “em atribuir a uma só pessoa todos os seus bens (ou seja, direito a todas as coisas) e toda a força suficiente para resistir vitoriosamente a todo aquele que se arrisque a violar o acordo” (BOBBIO, 1991, p. 41). O beneficiário dessa união civil é o soberano, que por estar fora do pacto, passa a exercer poderes absolutos, não estando sujeito a qualquer limitação⁵.

Hobbes, portanto, apresenta as razões de legitimação do Estado absolutista, a “primeira expressão do Estado Moderno” (STRECK; MORAIS, 2014, p. 38). Essa forma estatal se alicerça na ideia de soberania, com a conseqüente concentração de todos os poderes nas mãos do monarca⁶. Trata-se de uma clara oposição ao antigo sistema feudal, como explica Bobbio (1997, p. 11-2):

O Estado absoluto nasce da dissolução da sociedade medieval que era de caráter eminentemente pluralista. Dizendo que a sociedade medieval tinha um caráter pluralista, queremos afirmar que o direito segundo o qual estava regulada organizava-se de diferentes *fontes* de produção jurídica, e estava organizado em diversos *ordenamentos jurídicos*. No que diz respeito às fontes operavam na sociedade medieval ao mesmo tempo, ainda que com diferente eficácia, os vários fatos ou atos normativos que, numa teoria geral das fontes, são considerados como possíveis fatos constitutivos de normatividade jurídica, quer dizer o costume (*direito consuetudinário*), à vontade da classe política que detém o poder supremo (*direito legislativo*), a tradição doutrinária (*direito científico*), a atividade das cortes de justiça (*direito jurisprudencial*). Com relação à pluralidade dos ordenamentos, pode-se dizer em geral que existiam ordenamentos jurídicos originários e autônomos seja acima do *regnum*, isto é, a Igreja e o Império, seja abaixo, como os feudos, as comunas, as corporações. Em uma sociedade na qual não existe um poder único e unitário, não existindo, portanto, um critério único de avaliação jurídica, os limites do poder estão incluídos na sua própria estrutura, segundo o equilíbrio recíproco que os vários poderes produzem com a sua *concordia discorse discordia concors*⁷.

⁵ “O ato de autorização não implica apenas a obrigação de não-resistência, mas cria também a obrigação de aceitar os atos do soberano como seus. A liberdade individual é mantida em sua esfera particular de atuação. Na esfera pública, o que há é a expressão ilimitada da soberania. O poder político não é um fim em si mesmo, mas tem por objetivo garantir a paz e a segurança dos indivíduos que o compõem. A lei que está acima do soberano é a de assegurar a perenidade do Estado e a salvação do povo” (BERCOVICI, 2008, p. 90).

⁶ Streck e Morais (2014, p. 39) destacam “que o Estado absolutista, de um ponto de vista descritivo, seria aquela forma de governo e que o detentor do poder exerce este último sem dependência ou controle de outros poderes, superiores ou inferiores [...]”.

⁷ Também Anderson (2004, p. 15) afirma que as “monarquias centralizadas da França, Inglaterra e Espanha representavam uma ruptura decisiva com a soberania piramidal e parcelada das formações sociais medievais, com seus sistemas de propriedade e de vassalagem”.

A monarquia absoluta, então, por uma forma de Estado que não reconhece qualquer outro ordenamento jurídico senão o estatal⁸ (BOBBIO, 1997, p. 13). Além da unificação do direito (representada pelas primeiras codificações), o absolutismo introduziu os exércitos regulares, uma burocracia permanente, o sistema tributário e os primórdios de um mercado unificado (ANDERSON, 2004, p. 17).

O Estado absolutista, portanto, servirá para assegurar, na passagem entre o medievo e o moderno, a unidade territorial dos reinos, fundamental para o capitalismo ascendente, além de consolidar um modelo de dominação legal-racional (STRECK; MORAIS, 2014, p. 39). Entretanto, mantiveram-se intactos os privilégios aristocráticos, incompatíveis com a nova classe emergente: a burguesia.

É justamente com a consolidação dessa nova classe social que chega ao fim o domínio do Estado absolutista⁹. Apesar de favorecer em parte os interesses da burguesia nascente, o absolutismo impedia que essa classe participasse do poder político, reservado exclusivamente à nobreza. Em decorrência disso, tem-se a ruptura, consagrada nas revoluções do Século XVIII (STRECK; MORAIS, 2014, p. 44).

Se Hobbes é grande teórico do Estado absolutista, um outro inglês, John Locke¹⁰, será a inspirador desse novo modelo estatal. Tal como Hobbes, Locke parte de um pressuposto teórico do homem livre, em um estado de natureza¹¹, que pode trazer inconvenientes aos homens, superados apenas pelo estabelecimento do governo civil¹².

Mas se o ponto de início é o mesmo, Locke tira dele conclusões absolutamente diversas das de Hobbes. Afastado no tempo do período das guerras

⁸ Nesse contexto, Grossi (2010, p. 74) comenta: “Identificando o direito em uma norma respeitável, mas autoritária que caia do alto sobre a comunidade dos cidadãos e tendo o direito uma função muito rigorosa de controle social, a ordem jurídica acabou como se fosse enjaulada. Era direito somente o que o Estado queria que fosse direito [...]”.

⁹ “O domínio do Estado absolutista era o da nobreza feudal, na época de transição para o capitalismo. O seu fim assinalaria a crise do poder de sua classe: o advento das revoluções burguesas e a emergência do Estado capitalista” (ANDERSON, 2004, p. 41).

¹⁰ John Locke (29 de agosto de 1632 – 28 de outubro de 1704) foi um filósofo inglês que contribuiu de forma decisiva para o liberalismo político, especialmente por meio dos seus *Dois Tratado Sobre o Governo Civil*, publicado em 1689.

¹¹ “O estado de natureza é simplesmente a condição na qual o poder executivo da lei da natureza se mantém exclusivamente nas mãos de indivíduos e não se tornou comunal. Pode-se deduzir que tenha sido esta a condição original de toda a humanidade, pois onde quer que se encontre uma autoridade coletiva estabelecida e permanente, descobre-se sempre que se trata do resultado da reflexão dos homens e das medidas que deliberam a fim de garantir e estabelecer o domínio da racionalidade e os dispositivos da lei natural” (LOCKE, 1998, pp. 142-3).

¹² “Admito sem hesitar que o governo civil é o remédio adequado para as inconveniências do estado de natureza, que certamente devem ser grandes quando aos homens é facultado serem juizes em suas próprias causas, pois é fácil imaginar que aquele que foi injusto a ponto de causar injúria a um irmão dificilmente será justo o bastante para condenar a si mesmo por tal” (LOCKE, 1998, pp. 391-2).

civis religiosas que perturbavam o último, Locke dirigiu suas preocupações contra as pretensões absolutistas da monarquia Stuart (MERQUIOR, 2011, p. 96).

Nestes termos, o pensador inglês vai defender um governo civil limitado, submetido ao império das leis e ao bem comum, ideia essencial para a formação do Estado de direito moderno¹³. Nada mais distante da pregação de uma soberania absoluta tal qual advogada por Hobbes. No seu *magnus opus, segundo tratado do governo civil*, Locke (1998, pp. 513-4) afirma:

Tais são os limites que o encargo a ele confiado pela sociedade e pela lei de Deus e da natureza impuseram ao poder legislativo de cada sociedade política.

Em primeiro lugar, ele deve governar através de leis promulgadas e estabelecidas, que não poderão variar nos casos particulares, mas segundo uma mesma regra para ricos e pobres, para o favorito na corte e o camponês no arado. Em segundo lugar, tais leis não devem destinar-se a outro fim que não, em última análise, o bem do povo. Em terceiro lugar, não se devem impor tributos sobre a propriedade do povo sem o seu consentimento, dado diretamente por ele ou através de seus deputados. E isso apenas se refere aos governos em que o legislativo está sempre em função ou, pelo menos, em que o povo não reservou porção alguma do legislativo para deputados, a serem por ele escolhidos de tempos em tempos. Em quarto lugar, o legislativo não deve nem pode transferir o poder de elaborar leis a quem quer que seja ou depositá-lo em quaisquer outras mãos, senão naquelas em que o povo o depositou.

Locke (1998, pp. 499-500), inclusive, vai traçar os primeiros contornos de uma teoria da separação dos poderes:

Contudo, embora quando entrem em sociedade os homens entreguem a igualdade, a liberdade e o poder executivo que possuíam no estado de natureza nas mãos da sociedade, para que deles disponha o legislativo segundo o exija o bem da sociedade, contudo, como cada qual o faz apenas com a intenção de melhor conservar a si mesmo, a sua liberdade e propriedade – pois não se pode supor que uma criatura racional muda propositadamente a sua condição para pior -, o poder da sociedade ou o legislativo por esta constituído jamais pode supor-se estenda-se para além do bem comum. [...] Assim, todo aquele que detenha o poder legislativo, ou supremo, de qualquer sociedade política está obrigado a governá-la segundo as leis vigentes promulgadas pelo povo, e de conhecimento deste, e não por meio de decretos extemporâneos; por juízes imparciais e probos, a quem cabe solucionar as controvérsias segundo tais leis e a empregar a força da comunidade, no solo pátrio, apenas na execução de tais leis, e externamente, para evitar ou reprimir injúrias estrangeiras e garantir a comunidade contra incursões ou invasões. E tudo isso não deve estar dirigido a outro fim a não ser a paz, a segurança e o bem público do povo.

¹³ Segundo Gonçalves Filho (1987, p. 15), o “Estado de direito, como tantas instituições do direito constitucional moderno, é uma versão racionalizada do *rule of law* inglês. Isto é bem claro no famoso *Segundo tratado do governo civil*, de John Locke, no qual está a ideia de que o direito preexiste ao Estado (e o limita), como a de que a liberdade natural do indivíduo somente pode ser restringida pela lei (declarada, não criada, pelo legislador), lei que deve ser igual para todos e há de ter sua aplicação sob o crivo de juízes independentes”.

Outro pensador fundamental para definir o arcabouço moderno do Estado foi Montesquieu¹⁴. Nascido justamente no ano em que Locke publicou o *Segundo tratado*, Montesquieu exaltaria as virtudes da moderação estatal, garantida por uma “constituição mista, cujo melhor exemplo é o da monarquia inglesa do final do século XVII” (BERCOVICI, 2008, p. 111).

Fazendo uma análise pretensamente descritiva do modelo inglês¹⁵, Montesquieu destaca “o primado da lei geral, que concretiza a independência jurídica recíproca do governo e do legislativo” (BERCOVICI, 2008, p. 111). Para o autor, “para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder” (MONTESQUIEU, 2005, p. 166).

Se é verdade que “até a virtude precisa de limites” (MONTESQUIEU, 2005, p. 166), nada mais lógico do que separar em diferentes mãos as funções do Estado, conforme argumenta em um trecho clássico:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares. (MONTESQUIEU, 2005, p. 168).

Montesquieu (2005, p. 176), então, demonstra como esses poderes se controlam entre si, naquilo que atualmente denominamos de sistema “freios e contrapesos”:

Eis então a constituição fundamental do governo de que falamos. Sendo o corpo legislativo composto de duas partes, uma prende a outra com sua mútua faculdade de impedir. Ambas estarão presas ao poder executivo, que estará ele mesmo preso ao legislativo. [...] Estes três poderes deveriam formar um repouso ou uma inação. Mas, como, pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a avançar, serão obrigados a avançar concertadamente.

¹⁴ Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de Montesquieu (18 de janeiro de 1689 – 10 de fevereiro de 1755) foi um político, filósofo e escritor francês, responsável por elaborar, em sua obra *O Espírito das Leis* (1748), a teoria da separação dos poderes, base do constitucionalismo moderno.

¹⁵ “O gênio de Montesquieu não formulou sua clássica teorização a partir do nada. Como todos sabem, o pensador teve em Locke, autor do famoso *Essayon civil government*, um precursor. Além da obra de Locke, o filósofo baseou-se na experiência política inglesa, embora, neste caso, sem maior compromisso com a fidelidade” (CLÈVE, 2011, p. 27).

Segundo Merquior (2011, p. 78), Montesquieu fez o que Locke não teria feito, dando profundidade institucional à tradição contratualista quando cria critérios para distribuição da autoridade e regulação do seu exercício. Sua influência, portanto, será determinante para a consolidação do Estado de direito tal como conhecemos atualmente. Mas o que é o Estado de direito?

A expressão Estado de Direito (*Rechtsstaat*) nasceu na Alemanha do século XIX. Referia-se à capacidade de o Estado autolimitar seu poder por uma constituição que, ao mesmo tempo, “funda a autoridade daquele poder para além das reivindicações individualistas e contratuais, mas que também a limita, porque se refere ao seu próprio conteúdo histórico-material” (FIORAVANTI, 2001, p. 591). Nessa visão, os direitos subjetivos individuais seriam, todos eles, concessões estatais aos indivíduos (JELLINEK, 1954, pp. 276-9).

Todavia, o conceito vai encontrar diferentes acepções na doutrina jurídica, com diferentes graus de importância. Para Kelsen (2003, p. 346), por exemplo, a expressão Estado de direito consiste em um “pleonismo”. Afinal, segundo concebe esse pensador, “um Estado não submetido ao Direito é impensável”, e, na medida em que o Estado “é reconhecido como uma ordem jurídica”, todo Estado é Estado de direito.

Segundo Carl Schmitt (1992, p. 141), Estado de direito é, de forma geral, “todo Estado que respeite incondicionalmente o Direito objetivo vigente e os direitos subjetivos que existam”¹⁶. Mas, essencialmente, é uma forma de Estado que recebe sua significação mediante uma série de contraposições, sendo a mais importante aquela que o distingue do “Estado de força”, ou seja, do Estado absolutista.

Destarte, haverá tantos conceitos de Estado de direito quanto houver conceitos distintos de Estado e de direito¹⁷. O conceito de Estado de direito estará inexoravelmente ligado às opções políticas de cada tradição e às espécies de direitos fundamentais reconhecidos por essa tradição¹⁸. O Estado de direito, portanto, apresentar-se-á ora como liberal, ora como social, e, enfim, como democrático; em

¹⁶ Neste sentido, para Schmitt (1992, P. 141), mesmo o Sacro Império Romano-Germânico poderia ser considerado um Estado de direito, uma vez que “os direitos adquiridos de qualquer estamento ou dos vassallos podiam deter toda ação política”.

¹⁷ Como observa Carl Schmitt (2007, p. 14), “o termo ‘Estado de direito’ (*Rechtsstaat*) pode ter tantos significados quanto à própria palavra ‘direito’ e, além disso, pode ser aplicado a organizações tão distintas quanto à palavra ‘Estado’”.

¹⁸ Pode-se fazer uma aproximação íntima entre as gerações de direitos fundamentais e as formas de Estado de direito.

cada uma de suas facetas o Estado molda o direito com seu conteúdo, sem que haja, entre as diferentes fases, rupturas radicais.

É possível, entretanto, destacar as seguintes características do Estado de direito:

[...] 1) reconhecimento constitucional de direitos fundamentais e liberdades políticas básicas; 2) império da lei como expressão da vontade popular; 3) separação dos poderes do estado; 4) submissão à lei dos poderes públicos; 5) uma penalidade restritiva, sem tratos cruéis, inumanos nem vexatórios (CAPELLA, p. 2002, p. 148).

É então possível concordar com Canotilho (2003, pp. 92-3), para quem o Estado só se concebe hoje como Estado constitucional¹⁹, ou seja, “um Estado submetido ao direito, um Estado regido por leis, um estado sem confusão entre poderes”. Não obstante, conforme apontamos, esses elementos são articulados de formas distintas historicamente, na medida em que as instituições políticas e jurídicas vão se aperfeiçoando.

O Estado de direito surge, logo após as revoluções políticas do século XVIII, em oposição ao modelo de Estado absolutista anteriormente descrito. Daí porque “seu ideal de Constituição consiste na adoção de uma organização estatal a partir de um ponto de vista crítico e negativo diante do poder do Estado – proteção do cidadão contra o abuso do poder do Estado” (SCHMITT, 1992, p. 62). Trata-se do Estado de direito liberal.

O constitucionalismo liberal é o que se torna hegemônico na Europa entre os séculos XVIII e XIX, após a progressiva demolição das instituições do Antigo Regime, durante a transição para uma sociedade burguesa (FIORAVANTI, 2001, p. 822). A constituição ideal é aquela que garante as liberdades negativas dos indivíduos frente à atuação do estado. Os liberais, que buscam estabilidade política, indispensável para a sociedade de mercado, vão se voltar para a constituição garantia, com seu ideal de limitação de poder, para “terminar a revolução” (BERCOVICI, 2008, p. 168).

Assim, esse modelo de Estado é baseado em uma visão de mundo “construída em torno do pressuposto duma ideal separação entre o Estado e a Sociedade” (NOVAIS, 2006, p. 59). Isso implica “que nada privado pode ser politicamente relevante; que os indivíduos particulares, enquanto permaneçam na

¹⁹ Em outro trecho, o autor vai afirmar que o “Estado de direito é um estado constitucional. Pressupõe a existência de uma constituição normativa estruturante de uma *ordem jurídico-normativa fundamental* vinculativa de todos os poderes públicos” (CANOTILHO, 2003, p. 245).

esfera privada, carecem de poder sobre os assuntos da coletividade (CAPELLA, 2002, p. 16). A atuação estatal está vinculada aos anseios do indivíduo burguês, focado essencialmente nas suas liberdades individuais e econômicas. O Estado não tinha outra função senão manter a *ordem e a segurança*.

A lição de Adam Smith (1983, pp. 284-5) é clara:

Segundo o sistema de liberdade natural, o soberano tem apenas três deveres a cumprir. Três deveres de grande importância, na verdade, mas simples e perceptíveis para o senso comum: em primeiro lugar, o dever de proteger a sociedade da violência e das invasões de outras sociedades independentes; em segundo lugar, o dever de proteger, tanto quanto possível, todos os membros da sociedade da injustiça ou opressão de qualquer outro membro, ou o dever de estabelecer uma administração da justiça; e, em terceiro lugar, o dever de criar e preservar certos serviços públicos e certas instituições públicas que nunca poderão ser criadas ou preservadas no interesse de um indivíduo ou de um pequeno número de indivíduos, já que o lucro jamais reembolsaria a despesa de qualquer indivíduo ou pequeno número de indivíduos, embora possa, muitas vezes, fazer mais do que reembolsar esse lucro a uma grande sociedade.

Nas palavras do Marquês d'Argenson, citadas ironicamente por Keynes (1984, p. 111), "para governar melhor, é preciso governar menos". Os direitos individuais, por sua vez, eram "independentes de qualquer autoridade política" (CONSTANT, 2005, p. 286). Eles pressupõem "uma esfera de liberdade do indivíduo, a princípio ilimitada, e uma possibilidade de interferência do Estado, que deve ser limitada, mensurável e controlável"²⁰ (SCHMITT, 1992, p. 170).

A lei era uma ordem geral e abstrata, baseada principalmente na ideia de sanção. O poder institucional preponderante se situava no poder legislativo que era o responsável pela edição da lei, expressão máxima da vontade geral. Não por acaso, as grandes codificações são contemporâneas do liberalismo burguês. Assim, é nos códigos, e não nas constituições, que encontraremos os princípios e os institutos fundamentais do Estado liberal de direito: a propriedade privada, a autonomia da vontade e a responsabilidade contratual (FIORAVANTI, 2001, p. 823).

Entretanto, a revolução industrial criou uma classe nova, o proletariado, cujos interesses se opunham aos interesses da burguesia. As crises cíclicas do capitalismo e a ampliação do sufrágio impuseram uma mudança nas características do Estado de direito no sentido de uma maior intervenção por parte do Estado. Assim,

²⁰ O princípio da legalidade, pedra basilar do Direito Público, está assente nesse ideal: enquanto ao indivíduo é permitido fazer tudo, desde que não transgrida norma jurídica cogente (conforme preceitua o artigo 5º, II, da Constituição), ao Estado, por sua vez, só é permitido agir ou fazer quando a lei assim o permitir.

é necessário que o direito e o Estado adquiram um conteúdo social, visando atender determinadas demandas, através de prestações positivas.

O Estado social, portanto, vai representar uma transformação superestrutural do Estado liberal (BONAVIDES, 2001, p. 184). Ele visa atenuar os conflitos do Estado liberal, surgidos entre burguesia e o proletariado sobre a titularidade dos meios de produção (luta de classes), por meio da redução das desigualdades sociais. Junta-se a isso a crescente urbanização da população, que acentua a questão social. Destarte, o Estado começa a intervir na ordem econômica por meio de políticas econômicas e da criação de empresas estatais.

Nos primórdios do Estado Liberal de Direito a ordem social era tida como uma ordem justa, que apenas reproduzia a ordem natural das coisas. No âmbito da legislação ou da administração bastava atuar regulando de forma moderada a sociedade para que ela possa se ajustar naturalmente. Entretanto, o paradigma do Estado social de direito indica caminho diverso. A ordem social não é justa; a desigualdade é flagrante:

Neste quadro, esvai-se a noção de legalidade própria do ideário liberal, pois a lei passa a ser utilizada não mais, apenas, como ordem geral e abstrata, mas cada vez, apresenta-se específica e com destinação concreta – a generalidade da lei era considerada fulcro do estado de direito – mas sim como instrumento de ação, muitas vezes, como caráter específico e concreto, atendendo critérios circunstanciais (STRECK; MORAIS, 2014, p. 97).

Os códigos perdem o seu lugar central na ordem jurídica, de forma que a lei codificada deixou de ser o paradigma. Em seu lugar o que se impõe “é um direito de coleções legislativas, de recopilações, de prontuários velozmente obsoletos cada vez mais parecidos aos novos produtos de usar e jogar fora” (CAPELLA, 2002, p. 206). A tarefa de legislar não é mais exclusiva do Poder Legislativo. Abundam os atos normativos provenientes do Poder Executivo, com a proliferação dos decretos com força de lei, que visam regular situações concretas (BERCOVICI, 2008, p. 308)

Todavia, o Estado social de direito não logrou êxito em garantir igualdade material aos cidadãos. Na maior parte do mundo, com a notável exceção de alguns países da Europa ocidental, seu fracasso foi patente. Além disso, em algumas de suas vertentes mais extremas, deu origem a sistemas totalitários ou autoritários, que concentravam no Poder Executivo suas ações, praticamente ignorando as formas democráticas.

É congregando esses ideais de igualdade material e democracia que surge o Estado Democrático de Direito²¹. Não se trata apenas, como adverte José Afonso da Silva (2010, p. 119), de “unir formalmente os conceitos de Estado democrático e de Estado de direito”, mas da “criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um elemento revolucionário de transformação do *status quo*”.

Esse elemento utópico introduzido na atividade estatal e na ordem jurídica está expresso no artigo 3º de nossa Constituição Federal brasileira. Lá encontramos que “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. (BRASIL, 1988)

A lei adquire especial relevância na medida em que ela não se limita mais a estabelecer a igualdade e a justiça por meio de sua generalidade, “mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais” (SILVA, 2010, p. 121). Do mesmo modo, ela é concebida “como instrumento de transformação da sociedade não estando mais atrelada inelutavelmente à sanção ou a promoção” (STRECK; MORAIS, 2014, p. 100). Esse modelo jurídico tem um amplo compromisso com a educação, na medida em que enxerga nela a possibilidade de alterar o quadro social definitivamente, conjugando-a com um conceito substancial de democracia.

A ordem jurídica não pretende apenas resolver os problemas do indivíduo solipsista do liberalismo, nem do homem econômico do socialismo, mas vai incluir em seu âmbito de preocupação um aspecto mais amplo, ligado à humanidade em geral. As questões que ganham relevância, sem obviamente se descuidar das anteriores, são questões ambientais, sociais, que dizem respeito à vida individual e coletiva dos homens. Os atores principais são as coletividades difusas, que reconhecem o vínculo existente entre si, “a partir da compreensão da partilha comum de destinos” (STRECK; MORAIS, 2014, p. 104).

Em sua essência, um Estado Democrático de Direito implica a possibilidade de ingerência dos cidadãos nas decisões políticas fundamentais, podendo ser sintetizada na declaração de Abraham Lincoln: “governo do povo, pelo povo e para o

²¹ Também denominado por Barroso (2010, p. 41) e por Canotilho (2003, p. 100) de Estado Constitucional de Direito.

povo”. A democracia, nesses termos, não é apenas o regime político em que as políticas públicas são destinadas ao povo, mas em que ele é soberano para escolher seu conteúdo.

Por isso Canotilho (2003, p. 100) vai afirmar que o Estado Democrático de direito:

O Estado constitucional é ‘mais’ do que Estado de Direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para ‘travar’ o poder (*tocheckthepower*); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder (*tolegitimizestatepower*). [...] Só o princípio da soberania popular segundo o qual ‘todo o poder vem do povo’ assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular, concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados, serve de ‘charneira’ entre o ‘Estado de Direito’ e o ‘Estado democrático’.

Em sentido semelhante, Barroso (2010, p. 41) destaca que o elemento democrático vai aparecer no Estado Democrático de Direito tanto em sua dimensão formal quanto em sua dimensão material. A dimensão formal, segundo o autor, corresponde “a ideia de governo da maioria e de respeito aos direitos individuais, [...] realizáveis mediante abstenção ou cumprimento de deveres negativos pelo Estado” (BARROSO, 2010, p. 41).

Todavia, é na dimensão material que reside a “alma” do Estado Democrático de Direito”. Trata-se não só da exigência de incluir as minorias raciais, religiosas, culturais etc., “mas também os grupos de menor expressão política, ainda que não minoritários, como as mulheres [...] e os pobres em geral”. Aqui é essencial que o Estado realize a promoção dos direitos fundamentais de conteúdo social para garantir “o desfrute efetivo da liberdade” (BARROSO, 2010, pp. 41-2).

2.2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Embora seja um equívoco considerar que a democracia tenha sido inventada como “foi inventada a máquina a vapor”, é possível indicar que o seu conceito, enquanto sistema que permite a participação do povo na condução da coisa pública, foi estabelecido “pela primeira vez na Grécia clássica e em Roma, por volta do ano 500 a.C”. Inclusive, foram os gregos que “cunharam o termo *demokratia*: *demos*, o povo, e *kratos*, governar” (DAHL, 2001, pp. 19-21).

Entretanto, é preciso considerar que se tratava de um modelo de gestão pública inteiramente diverso do que atualmente entendemos como democracia. A

democracia ateniense se fundamentava na ideia de governo da *polis* por meio da participação direta dos cidadãos²², em assembleias realizadas em praça pública (*ágoras*). Dahl (2001, p. 22) relata como funcionavam essas assembleias:

O governo de Atenas era complexo [...]. Em seu âmago havia uma *assembleia* a que todos os cidadãos estavam autorizados a participar. A assembleia elegia alguns funcionários essenciais – gerais, por exemplo, por mais estranho que pareça. O principal método para selecionar os cidadãos para os outros deveres públicos era uma espécie de loteria em que os cidadãos que poderiam ser eleitos detinham a mesma chance de ser escolhidos. Segundo algumas estimativas, um cidadão comum tinha uma boa chance de ser escolhido por essa loteria pelo menos uma vez na vida para servir como o funcionário mais importante a presidir o governo.

Os dois instrumentos escolhidos pelos atenienses para a escolha dos juízes e demais funcionários públicos, isto é, voto e sorteio, ressaltavam a premissa básica daquele modo de governo: a igualdade²³. Arendt (2011, p. 39) afirma que:

[...] a *polis* diferenciava-se do lar pelo fato de só conhecer ‘igualdade’ [...]. A igualdade [...] era a própria essência da liberdade: ser livre significava ser isento da desigualdade presente no ato de governar e mover-se em uma esfera na qual não existiam governar e ser governado.

Paradoxalmente, como a citação da filósofa alemã indica, essa igualdade política só era possível porque na esfera privada vigora a desigualdade absoluta. Isso porque, em Atenas, só eram considerados cidadãos “os homens adultos (com mais de 18 anos de idade) nascidos de pai e mãe atenienses” (FUNARI, 2006, p. 36). Portanto, estavam excluídos da esfera pública não só os escravos, mas também as mulheres e estrangeiros²⁴.

A democracia grega, portanto, era extremamente elitista, mesmo depois que Péricles instituiu a *mistorforia*, uma remuneração pelos serviços prestados à *polis*, que permitiu a inclusão dos atenienses mais pobres na esfera pública. Inclusive, esse

²² “O princípio do governo [ateniense] era o princípio de uma forma de vida: a participação direta. E o processo de governo em si era a base do que Péricles chamou de ‘discussões adequadas’, ou seja, um discurso livre e sem restrições, garantido pela *isegoria*, um direito igual de falar na assembleia soberana” (HELD, 1987, p. 17).

²³ Finley (1988, p. 32) ressalta que era “literalmente verdadeiro que um menino ateniense, ao nascer, tinha maior probabilidade do que a da mera sorte de ser presidente da Assembleia, um único posto rotativo ocupado por um único dia, e como sempre, preenchido por alguém sorteado”.

²⁴ Held (1987, p. 21) pontua: “Na primeira instância, a cultura política ateniense era uma cultura de homens adultos. Apenas os homens atenienses com mais de 20 anos podiam se tornar cidadãos. A democracia antiga era uma democracia dos patriarcas; as mulheres não tinham direitos políticos e seus direitos civis eram estritamente limitados (embora as mulheres casadas tivessem uma posição um pouco melhor neste último aspecto do que as solteiras). As conquistas da democracia clássica estavam diretamente ligadas ao trabalho não reconhecido politicamente e aos serviços domésticos das mulheres (e crianças)”.

movimento de massificação da democracia ateniense mereceu intensa crítica de Aristóteles, que a denominava de “governo dos pobres”²⁵ (BOBBIO *et al*, 2010, p. 320).

Não obstante algumas experiências bem-sucedidas relatadas por Dahl (2001) no continente europeu, é possível afirmar que a ideia de democracia ficou praticamente esquecida por quase dois séculos, confinada apenas às pequenas repúblicas²⁶. A palavra democracia aparecia apenas em alguns textos teóricos, geralmente para reforçar suas inconveniências ou mesmo sua impossibilidade²⁷.

Quando ela ressurgiu, no entanto, será com uma configuração absolutamente diferente daquela como era praticada na *ágora* ateniense. Esse novo modelo de democracia surge no decorrer dos processos revolucionários do século XVIII, diante da necessidade de se refundar a autoridade política sem recorrer às velhas justificativas divinas consagradas no Antigo Regime.

A questão central girava em torno da nova conformação das comunidades políticas, com vastos territórios e população imensa. Além disso, surgia o problema do tempo livre necessário para que a população se engajasse nas discussões públicas. Afinal, “sem a população escrava de Atenas, vinte mil atenienses não teriam podido deliberar cada dia na praça pública” (CONSTANT, 2005, p. 14).

O modelo escolhido, a representação política, baseava-se em uma distinção entre o conceito de liberdade “dos antigos” e aquele “dos modernos”, evidenciada por Constant (1985). Para o autor, era impossível restaurar a liberdade dos antigos nos tempos modernos: o fim da escravidão, a extensão dos territórios e da população e o amor pelo comércio impedem a participação de todos na condução do governo.

Na realidade, para Constant, o retorno à liberdade dos antigos não era apenas materialmente impraticável como também sequer era desejável. Isso porque as antigas comunidades políticas submetiam “o indivíduo à autoridade do todo” (CONSTANT, 2005, p. 11). Por outro lado, “a independência individual é a primeira

²⁵ “[...] a democracia existe unicamente em todo o Estado em que a multidão é soberana [...] existe democracia quando o poder soberano está nas mãos dos homens livres [...] a democracia só existe quando os cidadãos livres e pobres formando a maioria, são senhores do governo” (ARISTÓTELES, 2009, pp. 124-5).

²⁶Held (1987, pp. 34-8) apresenta uma excelente síntese desse período.

²⁷ Mesmo Rousseau, um defensor da democracia direta, se pronunciava acerca dessa impossibilidade ao escrever: “Rigorosamente nunca existiu uma democracia, e nunca existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e seja o pequeno governado” (ROUSSEAU, 2012, p. 65).

das necessidades modernas”; de modo que “para nós, os indivíduos têm direitos que a sociedade deve respeitar” (CONSTANT, 2005, p. 18).

Dessa conclusão, entretanto, Constant não retira a importância da liberdade política, pelo contrário: ela é essencial para a liberdade civil. Mas a participação política “necessita de uma organização diferente da que poderia convir à liberdade antiga” (CONSTANT, 2005, p. 22). É nesse contexto então que Constant vai apontar as vantagens do sistema representativo.

O sistema representativo seria a organização através da qual cada indivíduo confia a outros “o que não pode ou não quer fazer” (CONSTANT, 2005, p. 23). Segundo Constant (2005, p. 23):

Os pobres fazem eles mesmos seus negócios; os homens ricos contratam administradores. É a história das nações antigas e das nações modernas. O sistema representativo é uma procuração dada. Um certo número de homens pela massa do povo que deseja ter seus interesses defendidos e não tem, no entanto, tempo para defendê-los sozinho.

Portanto, é possível dizer que “o governo representativo [...] é a extensão da divisão de trabalho à esfera governamental, garantindo a distinção entre Estado e sociedade e favorecendo a autonomia individual” (BERCOVICI, 2008, p. 184). A representação política, portanto, possibilitaria tanto a inclusão do cidadão na vida política e a sua liberação da atividade pública.

As vantagens do governo representativo também são apontadas pelos pais fundadores da república norte-americana. Seu principal benefício, sem dúvida alguma, consistiria em frear o impulso, as paixões, da multidão, que “não poderá reprimir o desejo de sacrificar o partido mais fraco, ou o indivíduo que não puder se defender” (HAMILTON; MADISON; JAY, 1979, p. 97).

Para Madison (1979, 97), quando a maioria se torna uma facção, a democracia oferece “os meios de sacrificar às suas paixões ou interesses o bem público e os direitos dos outros cidadãos”. Deste modo, “trata-se [...] de defender uma parte da sociedade contra a injustiça de outra parte mais numerosa” (HAMILTON; MADISON, JAY, 1979, p. 132).

O caráter elitista da primeira democracia instituída é flagrante. É significativo, nesse sentido, que Os Federalistas tenham insistido em destacar que o modelo adotado pelos norte-americanos não era uma democracia, mas uma república, isto é, um governo representativo (HAMILTON; MADISON; JAY, 1979, p. 97). Nesse sentido, Madison afirma:

A república aparta-se da democracia em dois pontos essenciais; não só a primeira é mais vasta e muito maior o número de cidadãos, mas os poderes são nela delegados a um pequeno número de indivíduos que o povo escolhe. O efeito desta segunda diferença é de depurar e de aumentar o espírito público, fazendo-o passar [por] um corpo escolhido de cidadãos, cuja prudência saberá distinguir o verdadeiro interesse da sua pátria e que, pelo seu patriotismo e amor da justiça, estarão mais longe de o sacrificar a considerações momentâneas ou parciais.

Num tal governo é mais possível que a vontade pública, expressa pelos representantes do povo, esteja [mais] em harmonia com o interesse público do que no caso de ser ela expressa pelo povo mesmo, reunido para este fim (HAMILTON; MADISON, JAY, 1979, p.98).

Na visão dos pais fundadores, o governo representativo evita a tirania da maioria, superando os excessos da democracia pura. Isso porque as eleições forçam o esclarecimento das questões públicas e os poucos eleitos provavelmente serão competentes e capazes para discernir os verdadeiros interesses da nação (HELD, 1987, p. 58).

Seguindo o exemplo norte-americano, os Estados ocidentais adotaram majoritariamente o modelo de democracia representativa. Esse modelo político ocorre quando o exercício do poder é confiado a pessoas investidas na qualidade de representantes do povo, mediante eleições. Ele pressupõe “um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vem a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, os partidos políticos” (SILVA, 2010, p. 141).

Os partidos políticos, inclusive, ocupam um papel central nesse sistema político, como leciona Ramírez Nárdiz (2010, p. 114):

[...] en la democracia representativa actual los partidos políticos podrían ser considerados como “pseudoinstituciones” del Estado, pues, aunque no son instituciones estatales, lo cierto es que, tal como se acepta mayoritariamente en el presente, sin la participación de los partidos políticos difícilmente sería manejable y posible una democracia representativa en un país de decenas o de ciento de miles de kilómetros cuadrados de superficie y de millones de habitantes de población.

Deste modo, cabe à agremiação partidária exercer a representação popular na democracia representativa, sendo que as diretrizes partidárias condicionam a atuação do representante político, que possui uma relação limitada com o representado. Essas condicionantes impõem uma linha de atuação ao representante, que acabam por distanciá-lo dos seus supostos representados, cuja participação limita-se ao momento do sufrágio.

Após a queda do muro de Berlim e o fim da União Soviética, a crença na democracia liberal parlamentar chegou ao seu auge, alcançando quase que a totalidade do globo terrestre. Esse triunfo animou um cientista político norte-americano a declarar que “a democracia liberal poderia constituir o ponto terminal da evolução ideológica da humanidade e a forma final do governo humano, constituindo assim, o fim da história” (FUKUYAMA, 1992, p. 13).

Segundo Fukuyama (1992, p. 13), a preponderância da democracia liberal sobre as outras formas políticas²⁸ decorre de dois fatores: a superioridade do liberalismo econômico em relação ao planejamento socialista²⁹ e por possibilitar o “reconhecimento recíproco e universal, em que cada cidadão reconhece a dignidade e humanidade de todos os outros” (FUKUYAMA, 1992, p. 19). Daí porque “a democracia liberal continuaria como a única aspiração política corrente que constitui o ponto de união entre regiões e cultura diversas do mundo todo” (FUKUYAMA, 1992, p. 12).

As principais características dos regimes democráticos modernos são a formação indireta da vontade popular pela representação política³⁰ e a competição política por meio de partidos políticos organizados³¹. Esse modelo, ao estruturar, regular e conter conflitos, demonstrou-se muito bem-sucedido para “promover a liberdade em sociedades divididas”, sem o recurso à violência (PRZEWORSKI, 2011, p. 172). Adotando-se ou não o entusiasmo de Fukuyama, o fato é que “a ideia de democracia é universalmente popular” e, por conta disso, “a maioria dos regimes reclama algum tipo de direito ao título de ‘democracia’” (DAHL, 2012, p. 2).

²⁸ “Dos diferentes tipos de regimes surgidos no curso da história da humanidade, desde monarquias e aristocracias até as teocracias religiosas e as ditaduras fascistas e comunistas deste século, a única forma de governo que sobreviveu intacta até o fim do século XX foi a democracia liberal” (FUKUYAMA, 1992, p. 80).

²⁹ Segundo Fukuyama (1992, pp. 15-8): “As experiências da União Soviética, da China e de outros países socialistas indicam que, embora as economias centralizadas sejam suficientes para alcançar o nível de industrialização representado pela Europa dos anos 1950, são lamentavelmente inadequadas para criar o que chamamos de economias “pós-industriais” complexas, onde a inovação na informação e na tecnologia desempenha um papel muito mais expressivo.[...] O que chamamos de “lógica da ciência natural moderna” é, na verdade, uma interpretação econômica da mudança histórica, mudança que (ao contrário de sua variante marxista) conduz ao capitalismo e não ao socialismo, como resultado final”.

³⁰ Bobbio (2000, p. 56) leciona que “a expressão ‘democracia representativa’ significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade”.

³¹ O estabelecimento de partidos políticos para mediar os interesses dos órgãos representativos e dos representados (MEZZARROBA, 2001, p. 32) é consequência do aumento do eleitorado decorrente da extensão do direito de sufrágio.

Mas é justamente quando triunfou como regime que a democracia começou a se desestabilizar como forma política. Enquanto se louva suas vantagens, por todo lado à desconfiança em relação aos dirigentes e às instituições políticas. As eleições, longe de garantir a legitimidade das políticas e dos políticos, apenas validam um modo tradicional de escolher dirigente (ROSANVALLON, 2011, pp. 11 e 21).

O principal sintoma dessa crise é a sensação de esgotamento do modelo representativo, que “legitimou a instauração da sociedade liberal-burguesa e o processo de institucionalização de uma democracia formal no Ocidente”. (WOLKMER, 2001, p. 86). Isso decorre de que existe uma “tendência à autonomização dos representantes em relação aos seus representados” na democracia representativa, ainda que se espere que nela o povo exercerá o poder, mesmo que ausente dos locais de seu exercício. (MIGUEL, 2017, p. 105).

Uma das principais causas dessa autonomização é a profissionalização da política³². A atividade política, na modernidade, envolve uma gama de conhecimentos e um controle do mecanismo burocrático que não permite a deliberação pública e acaba exigindo a especialização da função política. Esse fenômeno é estudado por Michels (1982) e está no cerne de sua crítica à socialdemocracia alemã. Para Michels (1982, p. 54):

Na medida em que se iniciam nos detalhes da vida política, se familiarizam com os diferentes aspectos das questões de impostos e de alfandegas e com os problemas da política externa, os chefes adquirem uma importância que os tornará indispensáveis enquanto os partidos praticarem a tática parlamentar e, talvez, até depois que eles a tenham abandonado.

A divisão do trabalho gera, portanto, a especialidade. Essa superioridade intelectual dos chefes e, por consequência, a incompetência incontestável das massas gera “a justificativa teórica de sua dominação efetiva” (1982, p. 56). Da mesma forma como o paciente obedece ao médico por conta de seu conhecimento, o paciente político se submete ao chefe do partido, que possui uma competência que ele não tem (MICHELS, 1982, p. 57).

Essa independência em relação às bases tem outra consequência: a oligarquização. Para que as organizações partidárias possam funcionar de maneira mais eficiente é preciso criar uma burocracia, isto é, um quadro de funcionários que se dedique de forma integral a elas. Os interesses dessa burocracia, bem como dos

³² Max Weber (2004, pp. 78-82) argumenta que o surgimento de “políticos profissionais” se deu por conta “da luta que opunha o príncipe às ‘ordens’”.

líderes partidários, deixam de coincidir com os da sua base política. “A organização deixa de ser um meio, para tornar-se um fim” (MICHELIS, 1982, p. 223).

A necessidade de manutenção do poder (e, por conseguinte, dos privilégios) afasta os partidos de suas plataformas ideológicas, minimizando o radicalismo³³⁻³⁴, o que, por conseguinte, leva a uma desativação dos quadros e a uma “crescente heterogeneidade estrutural e cultural dos seus filiados” (OFFE, 1984, p. 363-365). Atualmente, os partidos se tornaram aquilo que Otto Kirchheimer (2012, p. 362) denominou de *catch-allparty*, na medida em que troca “a efetividade do debate mais aprofundado por uma audiência mais ampla e pelo sucesso eleitoral mais imediato”.

Desta forma, os sistemas partidários perdem credibilidade porque não proporcionam espaços institucionais para que as demandas possam ser processadas. Como reflexo, temos os crescentes índices de abstenção eleitoral, especialmente a partir dos anos 90 do século passado. Miguel (2003, p. 124), por exemplo, destaca que, entre 1952 e 1968, o comparecimento às eleições presidenciais nos Estados Unidos oscilou entre 58,3% e 63,1% da população em idade de votar. A partir daí, inicia uma curva descendente, alcançando seu mínimo em 1996, quando apenas 47,2% dos eleitores compareceram às urnas³⁵.

Fenômeno semelhante é registrado nos países da Europa ocidental. Na Alemanha, o índice de abstenção salta de 13,6%, em 1970, para 26,4%, em 1990. Nas eleições parlamentares de 2009, apenas 72,5% dos mais de 62 milhões de eleitores foram às urnas, o índice mais baixo desde o fim da Segunda Guerra Mundial

³³ Segundo Michels (1982, p. 219), a “organização política conduz ao poder. Mas o poder é conservador”.

³⁴Offe (1984, p. 363) explica: “Para ser bem-sucedido nas eleições e na luta pelo cargo governamental, o partido tem que orientar seu programa para as conveniências do mercado político. Isso exige, primeiramente, a maximização dos votos através do apelo ao maior número possível de eleitores e, em consequência, a minimização dos elementos programáticos que podem criar antagonismos dentro do eleitorado. Em seguida, vis-à-vis os outros partidos, a habilidade de fazer coalizões e a restrição do âmbito das propostas políticas substantivas para se enquadrar às demandas que os sócios da coalizão em potencial estão dispostos a considerar ou negociar. O efeito combinado, aqui, é dissolver qualquer conceito ou objetivo político coerente numa estrutura ou sequência temporal ‘gradualista’, dando prioridade àquilo que pode ser implementado justamente naquela ocasião e com os recursos dados, adiando e substituindo aquelas exigências e projetos ainda não-realistas ou factíveis”.

³⁵ Essa queda foi parcialmente revertida em 2008. Naquela ocasião, 66% do eleitorado registrado participou do processo que elegeu o primeiro presidente negro dos Estados Unidos, a maior taxa de comparecimento desde 1908. No entanto, é preciso destacar que a campanha de Obama contou com uma estratégia até então inédita de mobilização do eleitorado, que foi auxiliada pela imensa impopularidade do presidente George W. Bush e pela devastadora crise que assolou a economia mundial na época. Tanto é verdade que, nas últimas eleições presidenciais (2016), o índice de comparecimento foi de 55,4%, o menor desde 1996. Dados disponíveis em <https://edition.cnn.com/2016/11/11/politics/popular-vote-turnout-2016/index.html>

(COSTA, 2012, p. 17). Na França, as eleições presidenciais em 2012 apresentaram um índice de abstenção de 20,5%, o maior percentual desde 1969, enquanto na Grã-Bretanha abstiveram-se de votar, nas eleições de 2010, 34,5% dos eleitores³⁶ (GHIRARDI; CUNHA, 2012, pp. 161-162).

Mesmo em países como o Brasil, onde o voto não é facultativo, o percentual de abstenções tem sido significativo, ainda mais se levarmos em consideração os votos nulos e brancos. No primeiro turno das eleições gerais de 2014, o nível de abstenção foi o maior desde 1996: 27,7 milhões dos 142,8 milhões dos eleitores aptos a votar, 19,4%, não compareceram às urnas. Somado com o percentual de votos brancos (3,8%) e de votos nulos (5,8%), o total atinge 29% do eleitorado³⁷.

Em que pese essas evidências, é possível afirmar, com Rosanvallon (2011), que “o princípio da construção eleitoral da legitimidade dos governantes e a expressão da desconfiança cidadã a respeito dos poderes estiveram sempre vinculados”. O autor francês defende que é mais correto “falar de mutação do que de declinação da cidadania”, diante de novas formas de representação. Segundo ele:

O voto é certamente a expressão mais visível e a mais institucional da cidadania. É o ato que desde muito tempo simboliza a ideia de participação política e de igualdade cívica. Mas essa noção de participação é complexa. Mistura três dimensões da interação entre o povo e a esfera pública: a expressão, a implicação, a intervenção. A *democracia de expressão* corresponde à tomada de palavra da sociedade, à manifestação de um sentimento coletivo, à formulação de juízos sobre os governantes e suas ações, ou também à expressão de reivindicações. A *democracia de implicação* engloba o conjunto dos meios pelos quais os cidadãos se colocam de acordo e se vinculam entre si para produzir um mundo comum. A *democracia de intervenção* se constitui com todas as formas de ação coletiva para obter um resultado desejado (ROSANVALLON, 2011, p. 36).

A vida democrática se articula em torno dessas formas de atividade política; o específico da eleição é se propor “a sobrepor na realidade estes modos diferentes de existência cívica”, porque “o voto pretende constituir sua modalidade aglomerada e condensada mais incontestável, por ser a mais organizada e visível”. Entretanto, ainda que a democracia eleitoral esteja desgastada, “as democracias de expressão,

³⁶ Quando se leva em consideração as eleições para o Parlamento europeu o percentual de abstenções é ainda mais significativo. Nas eleições de 2009, a abstenção na França atingiu 59,5% dos aptos à votar. Na Alemanha, forma 56,7%; na Polônia, 75,5%, na Romênia, 72,6%. Na Eslováquia, a abstenção chegou a 80,4% do eleitorado. Segundo Garriou (2009), na “Europa em geral, o movimento de desafeição pelo exercício de votar está numa ascendente: atingiu 38% dos eleitores europeus em 1979; 41% em 1984; 41,5% em 1989; 43,3% em 1994; 50,5% em 1999; 54,6% em 2004; 56,8% em 2009”.

³⁷ Esses dados são disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no seu sítio eletrônico (www.tse.jus.br).

de implicação e de intervenção foram implantadas e afirmadas” (ROSANVALLON, 2011, pp. 36-37).

Deste modo, nas duas últimas décadas do século XX apareceram, em diversos países, diferentes experiências de institucionalização de mecanismos para controle social da gestão do Estado e para a participação do cidadão na formulação das políticas públicas. Seguindo essa tendência, após a Constituição de 1988, adotou-se no Brasil uma perspectiva de democracia que, embora no geral representativa, incorporava institutos da democracia semidireta, tais como plebiscitos, referendos, iniciativas populares legislativas, e direta, por meio da participação da comunidade na gestão da coisa pública. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 65).

Para Bonavides (2008, p. 33), “a democracia participativa é direito constitucional progressivo e vanguardeiro”. Nas palavras do ilustre constitucionalista baiano:

[...] na democracia participativa, que faz soberano o cidadão-povo, o cidadão-governante, o cidadão-nação, o cidadão titular efetivo de um poder invariavelmente superior e, não raro, supremo e decisivo. O cidadão, nesse sistema, é, portanto, o povo, a soberania, a nação, o governo; instância que há de romper a sequência histórica na evolução do regime representativo, promovendo a queda dos modelos anteriores e preparando a passagem a uma democracia direta, de natureza legitimamente soberana e popular. Em face desse contexto é de notar que a direção dos regimes políticos tem obedecido a dois momentos culminantes na evolução do constitucionalismo representativo. [...] um terceiro momento, todavia, já se vislumbra com formação de uma teoria constitucional que nos aparta dos modelos representativos clássicos. Pertence à democracia participativa e faz do cidadão-povo a medula da legitimidade de todo o sistema. Acaba-se então a intermediação representativa, símbolo de tutela, sujeição e menoridade democrática do cidadão – meio povo, meio súdito. (BONAVIDES, 2008, p. 34-35).

Incorporando-se à fórmula do Estado de Direito, o princípio democrático participativo impõe-se que a participação do particular na Administração Pública não se traduza tão somente pela delegação do Poder Público (como no Estado Liberal) ou em decorrência da atividade estatal de fomento (como no Estado Social). Ao contrário, é pressuposto do Estado Democrático de Direito que o particular possa atuar no controle e na gestão da coisa pública.

Nesse sentido, Pateman (1992, p. 60-61) indica que a democracia participativa:

[...] é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou ‘treinamento social’, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. [...]

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. [...] A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo.

A emergência da democracia participativa no Estado de Direito contemporâneo prende-se, pois, à necessidade de reconduzir, tanto quanto possível, o exercício do poder soberano à sua matriz popular. Conforme ensina Moreira Neto (2007, p. 41), “na democracia clássica, a participação popular está voltada à ‘escolha dos governantes’, na democracia emergente no século XX, volta-se à escolha de ‘como se quer ser governado’, através da participação política”.

Ao Poder Público incumbe não apenas garantir a igualdade formal de todos perante a lei, mas também, e essencialmente, assumir deveres para a obtenção de uma igualdade material. Na perspectiva de Canotilho (1994, p. 169), “respondendo aos problemas concretos de positividade, normalização e legitimidade das tarefas estaduais, a lei fundamental aproxima-se dum plano, em que a realidade se assume como tarefa tendente à transformação do mundo ambiente que limita os cidadãos”.

Dada a abrangência social que tais encargos assumem, o ferramental utilizado para concretização destes serviços são as políticas públicas, definidas por Garcia (1996, p. 64-67) como diretrizes, princípios, metas coletivas conscientes que direcionam a atividade do Estado, objetivando o interesse público, para as quais deve haver planejamento e fiscalização. Nas palavras de Moreira Neto (2003, pp. 142-3):

[...] a intensificação da participação e a multiplicação das figuras consensuais de administração devem ser consideradas como um reflexo da crescente imbricação entre interesses de todo o gênero nas sociedades contemporâneas, o que cria espaços comuns entre o público e o privado, e se inserem interesses individuais, individuais homogêneos, coletivos e difusos, o que de forma alguma minimiza ou estreita o espaço do público senão que o valoriza, por ampliar-lhe a prossecução, fomento e a defesa, pela mobilização não apenas na vontade e dos meios do Estado mas os de toda a sociedade convergente.

Nesta ordem de ideias, a participação popular no planejamento, elaboração e fiscalização das políticas públicas surge como instrumento de máxima importância, na medida em que, traduzindo-se em recurso pedagógico de cidadania, confere legitimidade, derivada do consenso aos programas de ação governamental, redundando em melhores possibilidades de serem alcançados os objetivos estipulados. Segundo Dal Bosco (2007, p. 83):

[...] no Estado democrático de direito, portanto, o direito à democracia deve oferecer ao cidadão, não somente de modo formal, as condições para que este efetivamente participe das decisões, mas também, de modo real, as estruturas necessárias a que possa exercer, na sua amplitude, o direito de participar. Assim, é fundamental desenvolver mecanismos que facilitem o acesso dos cidadãos a todas as decisões, não unicamente ao voto para representação no Parlamento, na democracia representativa, ou semidireta, mas aos instrumentos de democracia direta, como os conselhos deliberativos, as audiências públicas, as comissões especiais de avaliação de políticas públicas, sem esquecer dos procedimentos consolidados constitucionalmente, como a iniciativa popular das leis, o plebiscito e o referendo.

Com base no paradigma participativo da República Participativa, algumas práticas foram e estão sendo desenvolvidas a partir de previsão expressa no texto constitucional ou na legislação infraconstitucional, ou por iniciativa da sociedade. São exemplos: a) orçamento participativo; b) o procedimento participativo do estatuto da cidade; c) as audiências públicas; d) os conselhos de direitos, em suas várias modalidades: saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, meio ambiente, da juventude, de direitos humanos (VIEIRA, 2013).

Isso implica também que se amplie a consideração em relação a determinadas populações, tradicionalmente relegadas a um segundo plano no que diz respeito à efetivação de seus direitos e sua dignidade. É dentro deste contexto que devem ser compreendidos os dispositivos da Constituição Federal de 1988, que versam sobre os direitos dos índios, das pessoas portadoras de necessidades especiais, dos idosos e de crianças e adolescentes.

2.3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

A partir desse movimento de revalorização da democracia em sua dimensão direta, é possível estabelecer um novo marco para a participação política. Segundo Gorczewski (2018, p. 148), a participação política “seria [...] tomar parte na sociedade política, informar e fazer todos saberem de suas opiniões”. Como dito anteriormente, a participação política adquire um novo *status* quando se verifica a insuficiência do paradigma da política representativa. Acerca desse paradigma dominante, disserta Leal (2008, p. 193):

[...] ocorre que a concepção hegemônica no âmbito daqueles direitos civis e políticos tem sido restringida a uma dimensão meramente institucionalista e minimalista, haja vista que se contenta com espaço minúsculo de ação social, sem maior reflexividade e mobilização política das comunidades, adotando, por

exemplo, o voto como o grande e quiçá único instrumento e momento de participação no governo e nos interesses públicos.

O objetivo desse tópico é demonstrar que, para além do papel de ampliar a legitimidade política, a participação política tem um papel importante na promoção dos direitos fundamentais, sendo, inclusive, um dos reflexos mais importantes desses direitos. Não por acaso, Lafer (1988, p. 150) vai arrolar a cidadania, em especial no que tange o exercício dos direitos políticos, como o “direito a ter direitos”.

Mas é só a partir de determinada época que os homens sentiram a necessidade de positivizar esses direitos “não escritos”. Não por acaso, esse momento histórico coincide com outro, o da formação e afirmação da soberania dos príncipes europeus, soberania essa que seria o fundamento para o surgimento dos estados nacionais. Pouco a pouco, uma série de textos normativos que visavam proteger o homem dos arbítrios do poder soberano vão se estabelecendo, até serem definitivamente absorvidos pela ordem jurídica, através de sua incorporação nas constituições³⁸.

Do mesmo modo, pode-se asseverar que o protagonismo que o direito constitucional tem hoje perante as demais disciplinas jurídicas deriva, em grande parte, “da afirmação dos direitos fundamentais como núcleo da proteção da dignidade da pessoa e da visão de que a constituição é o local adequado para positivizar as normas asseguradoras dessas pretensões” (MENDES, 2011, p. 307).

Antes de conceitualizar o que seriam os direitos fundamentais, é necessário desfazer certa confusão terminológica, um “uso promíscuo” (BONAVIDES, 2010, p. 560) de diferentes expressões visando definir o mesmo instituto. É que a doutrina, por vezes, utiliza os termos direitos humanos, direitos do homem e direitos fundamentais como sinônimos e, outras vezes, estabelece diferenças entre esses conceitos³⁹.

A Constituição brasileira de 1988, por exemplo, utiliza estas e ainda outras expressões como sinônimos⁴⁰. Bonavides lembra que as expressões direitos do

³⁸ Segundo afirma Canotilho (2003, p. 377) a “positivação de direitos fundamentais significa a incorporação na ordem jurídica positiva de direitos considerados ‘naturais’ e ‘inalienáveis’ do indivíduo. Não basta uma qualquer positivação. É necessário assinalar-lhes a dimensão de *Fundamental Rights* colocados no lugar cimeiro das fontes de direito: as normas constitucionais”.

³⁹ José Afonso da Silva (2010, p. 175-9) faz algumas interessantes considerações acerca dos diversos nomes que os direitos fundamentais recebem por parte da doutrina constitucional.

⁴⁰ Além da expressão “direitos e garantias fundamentais” presentes tanto no Título II quanto no artigo 5º, § 1º, encontramos também “direitos sociais e individuais” no Preâmbulo; “direitos e deveres individuais e coletivos” no Capítulo I do Título II; “direitos humanos” nos artigos 4º, II, e 5º, § 3º, do corpo da Constituição, e no artigo 7º do ADCT; “direitos e liberdades fundamentais” no artigo 5º, XLI; “direitos e liberdades constitucionais” no artigo 5º, LXXI; “direitos civis” no artigo 12, § 4º, II, b; “direitos

homem e direitos humanos são empregadas com mais frequência entre os autores de raiz anglo-americana e latina, enquanto direitos fundamentais “parece ficar circunscrita à preferência dos publicistas alemães” (BONAVIDES, 2010, p. 560).

Entretanto, no presente estudo, optou-se pela expressão “direitos fundamentais”. Primeiro, porque é o vocábulo mais usado na Constituição de 1988 e nas suas inspiradoras imediatas⁴¹, correspondendo, portanto, à expressão preferida pelo constituinte. Depois, porque possui conteúdo bastante genérico, “podendo abranger os direitos individuais e coletivos, os direitos sociais e políticos, os direitos de liberdade e os de igualdade” (DIMOULIS; MARTINS, 2007, p. 53). Por fim, não reduz esses direitos apenas à órbita do direito constitucional, podendo o legislador ordinário vir a acrescentar outros direitos fundamentais, que não só aqueles previstos na Constituição.

A expressão é importante também para afastar pretensões suprapositivas ou extralegais quanto à origem desses direitos, como poderia ocorrer ao se optar pelos clássicos direitos humanos. Seguindo a lição de Alexy (2007, p. 12), podemos afirmar que os direitos fundamentais são aqueles que têm “*validade positiva*”, ou seja, sua validade decorre de sua inclusão na esfera do direito positivo⁴².

Esses direitos são fundamentais em dois sentidos: um sentido subjetivo e outro objetivo. Afirmer essa dupla perspectiva dos direitos fundamentais, todavia, já não significa “tão só que as posições jurídicas subjectivas implicam um preceito de direito objectivo que as contenha: isso seria afirmar uma banalidade” (ANDRADE, 2004, pp. 114-5). Sendo assim, os direitos fundamentais “podem, em princípios, ser considerados tanto como direitos subjetivos individuais, quanto elementos objetivos fundamentais da comunidade” (SARLET, 2010, p. 141).

A partir da perspectiva objetiva, é imperioso reconhecer que os direitos fundamentais “determinam, em primeiro lugar, *conteúdos fundamentais*” de uma comunidade política (HESSE, 1998, p. 240). Eles se impõem juridicamente do “ponto

fundamentais da pessoa humana” no artigo 17, *caput*; “direitos da pessoa humana” no artigo 34, VII, *b*; “direitos e garantias individuais” no artigo 60, § 4º, IV; “direitos” no artigo 136, § 1º, I; e “direito público subjetivo” no artigo 208, § 1º.

⁴¹ Os exemplos são, além da Lei Fundamental alemã de 1949 (artigos 1º e seguintes), as Constituições da Espanha de 1978 (artigos 10 e seguintes) e a de Portugal de 1976 (artigos 12 e seguintes).

⁴² Canotilho (2003, p. 377), citando Cruz Villalon, afirma que “os direitos fundamentais o são, enquanto tais, na medida em que encontram reconhecimento nas constituições e deste reconhecimento se derivem consequências jurídicas”. Hesse (1998, p. 225), por sua vez, preceitua que “os direitos fundamentais são aqueles direitos que o direito vigente qualifica de direitos fundamentais”.

de vista da comunidade, como valores ou fins que esta, se propõe prosseguir, em grande medida através da acção estatal” (ANDRADE, 2004, p. 115).

Desse modo, feitas essas considerações preliminares, é possível conceituar direitos fundamentais como “direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual” (DIMOULIS; MARTINS, 2007, p. 54). Em sentido semelhante, define Sarlet (2010, p. 89):

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera da disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material [...].

Para facilitar o estudo dos direitos fundamentais, a doutrina preferiu separá-los didaticamente em gerações⁴³, levando em consideração seu conteúdo e o momento de sua afirmação histórica. Essas gerações, cabe adiantar, não se sobrepõem umas sobre as outras, de modo que uma nova geração não implica em imediata revogação dos direitos daquela que a precedeu.

Conforme se colhe da doutrina, “os direitos de cada geração persistem válidos juntamente com os direitos da nova geração, ainda que o significado de cada um sofra o influxo das concepções jurídicas e sociais prevalentes no novo momento” (MENDES, 2011, p. 310). Essas gerações, portanto, traduzem-se em “um processo cumulativo e qualitativo”, em que os direitos fundamentais vão ganhando forma e adquirindo novas substâncias, cada vez com grau maior de aplicabilidade (BONAVIDES, 2010, p. 563).

Os direitos fundamentais de primeira geração são aqueles primordialmente identificados com “os direitos de liberdade, os primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional” (BONAVIDES, 2010, p. 563). São, na definição certa de

⁴³ Existe uma divergência na doutrina, como de hábito, entre os termos gerações ou dimensões dos direitos fundamentais. Para os defensores da última expressão, “a ideia de ‘gerações’, contudo, é equivocada, na medida em que dela se deduz que uma geração se substitui, naturalmente, à outra, e assim sucessivamente, o que não ocorre, contudo, com as ‘gerações’ ou ‘dimensões’ dos direitos humanos” (TAVARES, 2008, p. 454). Todavia, é de se salientar que a maior parte da doutrina se inclina preferencialmente pela expressão ‘gerações’, que, inclusive, já foi consagrada pelo Supremo Tribunal Federal (Cf., MS 22.164/SP, relator Ministro Celso de Mello, publicado no DJ em 17 de novembro de 1995).

Sarlet (2010, p. 46), “o produto peculiar [...] do pensamento liberal-burguês do século XVIII, de cunho individualista”. Eles se referem especialmente a uma “esfera de autonomia pessoal refratária às expansões do Poder” (MENDES, 2011, p.309).

Neste condão, podemos destacar que se trata de direitos com pretensão universalista, que se referem especialmente as liberdades individuais, consubstanciados nas liberdades negativas (de culto, de opinião, de reunião) e nos direitos civis (de propriedade, de privacidade). Demarcam um espaço de não-intervenção do Estado e uma esfera de autonomia do indivíduo, razão pela qual são geralmente apresentados como “direitos de cunho ‘negativo’, uma vez que dirigidos a uma abstenção [...] por parte dos poderes públicos” (SARLET, 2010, p. 47).

Esses direitos de primeira geração têm como titular o indivíduo, sendo considerados “como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico” (BONAVIDES, 2010, pp. 563-4). Neste sentido, é possível afirmar que se trata de direitos de resistência ou de oposição perante o Estado, que continuam a integrar as constituições atuais (SARLET, 2010, p. 47).

A próxima geração dos direitos fundamentais é decorrência das grandes transformações que resultaram da revolução industrial. Como visto anteriormente, essas mudanças alteraram significativamente a forma jurídica, impondo uma maior participação do Estado na promoção de ideais de igualdade material. São direitos que nasceram “abraçados ao princípio da igualdade”, nos dizeres de Bonavides (2010, p. 564).

Na lição de Bobbio (2004, p. 35):

[...] o reconhecimento dos direitos sociais suscita, além do problema da proliferação dos direitos do homem, problemas bem mais difíceis de resolver no que concerne àquela “prática” de que falei no início: é que a proteção destes últimos requer uma intervenção ativa do Estado, que não é requerida pela proteção dos direitos de liberdade, produzindo aquela organização dos serviços públicos de onde nasceu até mesmo uma nova forma de Estado, o Estado social.

Deste modo, a liberdade contra o Estado passa a ser a liberdade por intermédio do Estado (SARLET, 2010, p. 47), na medida em que ele passa a ser visto como um agente da transformação econômica. Apesar de muitos desses direitos de segunda geração terem indivíduos como titulares, eles foram denominados sociais por estarem vinculados às reivindicações sociais que marcaram o século XIX e a primeira metade do século XX (SARLET, 2010, p. 48).

Essa segunda geração, ademais, abrangeu “bem mais do que direitos de cunho prestaciona”, mas também uma série de “liberdades sociais”, do que dão conta

os exemplos da liberdade de sindicalização, do direito de greve” (SARLET, 2010, p. 48). Além disso, foram reconhecidos os direitos fundamentais dos trabalhadores, tais como direito a férias, repouso semanal remunerado e a garantia do salário-mínimo.

Bonavides (2010, pp. 564-5) destaca que, em um primeiro momento, esses direitos eram desprovidos de juridicidade, uma vez que eram enunciados em normas de natureza meramente programática, que deixavam a tarefa de sua concretização ao legislador ordinário⁴⁴. Depois de passarem por uma crise de observância e execução, esses direitos passaram a ser implementados, a partir do momento em que as constituições estabeleceram a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais.

Já em sua terceira geração, os direitos fundamentais vão se distinguir por se despregarem do “homem-indivíduo”, focando-se na “proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa” (SARLET, 2010, p. 48). Justamente por conta dessa sua implicação universal, são denominados como direitos de solidariedade ou fraternidade.

Lafer (1995, 239) afirma que:

Enquanto dos direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.

Por fim, é possível falar também em uma quarta geração de direitos fundamentais, não obstante haja crítica de parcela da doutrina. Esses direitos são resultado da globalização dos direitos fundamentais, no sentido de uma universalização no plano institucional. Como exemplos desse novo conjunto de direitos, Bonavides (2010, p. 51) destaca o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Sobre a democracia, o autor esclarece:

A democracia positivada enquanto direito da quarta geração há de ser, de necessidade, uma democracia direta. Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação, e legitimamente sustentável graças

⁴⁴ Pontes de Miranda (BARROSO, 2008, pp. 114-5) definia normas programáticas como “aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames que são como programas dados à sua função”.

à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema. Desse modo, há de ser também uma democracia isenta já das contaminações da mídia manipuladora, já do hermetismo de exclusão, de índole autocrática e unitarista, familiar aos monopólios do poder. Tudo isso, obviamente, se a informação e o pluralismo vingarem por igual como direitos paralelos e coadjuvantes da democracia; esta, porém, enquanto direito do gênero humano, projetado e concretizado no último grau de sua evolução conceitual (BONAVIDES, 2010, p. 571).

É nessa perspectiva que se propõe reconhecer a participação política como direito fundamental, necessário para a concretização tanto do princípio democrático quanto do Estado Democrático de Direito. O exercício da cidadania ativa, por meio da democracia direta, é, nas palavras de Sarlet (2002, p. 97), indissociável da noção de dignidade humana, porque “a liberdade pessoal, como expressão da autonomia [...] reclama a possibilidade concreta de participação na vontade geral”.

Nos dizeres de Cunha (1997, pp. 91-2):

Participação popular é efetivamente um direito fundamental, tanto em forma, quanto em essência. Sua presença física esparrama-se em todo corpo da Constituição [...]. [...] Antes de ser um direito fundamental, é um direito fundante, ou seja, um direito do que decorre a própria significação dos modos de vida e convivência pelos quais optamos.

O direito à participação aparece então como síntese dos direitos fundamentais, capaz de efetivar a “superação da exclusão social, pela possibilidade de ingresso dos excluídos do discurso democrático à mesa de debates” (MERLIN, 2004, p. 119). Essa relação entre participação política e igualdade é destacada por Lafer (1988, p. 150):

Nós não nascemos iguais: nós nos tornamos iguais como membros de uma coletividade em virtude de uma decisão conjunta que garante a todos direitos iguais. A igualdade não é um *dado* – ela não é *physis*, nem resulta de um absoluto transcendente externo à comunidade política. Ela é um construído, elaborado convencionalmente pela ação conjunta dos homens através da organização da comunidade política. Daí a indissolubilidade da relação entre o direito individual do cidadão de autodeterminar-se politicamente, em conjunto com os seus concidadãos, através do exercício de seus direitos políticos, e o direito da comunidade de autodeterminar-se, construindo convencionalmente a igualdade.

Além do mais, o processo participativo pressupõe que o indivíduo abandone sua perspectiva solipsista e reconheça a sua dimensão social, constatando que seus interesses e preocupações transcendem o âmbito individual ou familiar, estendendo-se por toda a sociedade (RODRÍGUEZ-ARANA, 2011, p. 291). A participação, portanto, permite ao cidadão integrar de forma efetiva a comunidade política, como um igual entre iguais, titular de deveres e de direitos.

2.4 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS

A participação política, mesmo que de forma indireta, sempre esteve presente desde os primórdios do Estado de direito. Em 1776, a Declaração do Bom Povo da Virgínia, a primeira declaração de direitos no sentido moderno, já expressava que “toda a autoridade pertence ao povo e por consequência dele se emana”. Por consequência, continuava o documento, “as eleições dos membros que devem representar o povo nas assembleias serão livres; e todo indivíduo que demonstre interesse permanente e o consequente zelo pelo bem geral da comunidade tem direito geral ao sufrágio” (GORCZEVSKI, 2018, p. 166).

Também a Declaração da Independência norte-americana, assinada alguns meses depois, ratifica o direito à participação política, afirmando que “os governos são estabelecidos pelos homens para garantir seus direitos naturais e que seus legítimos poderes derivam do consentimento dos governados” (GORCZEVSKI, 2018, p. 166). Além disso, o documento agregava outros direitos, como por exemplo, o direito à insurreição, de forte influência lockeana, “toda vez que uma forma de governo se torna destruidora”.

Durante os séculos XVIII e, principalmente, XIX, tem-se uma significativa ampliação no direito de sufrágio. Esse movimento de inclusão política acabou por reduzir a demanda por participação direta da população, reforçando os mecanismos de representação tradicionais. Todavia, depois da ascensão dos movimentos totalitários na metade do século XX, em especial após o final da Segunda Guerra Mundial, a preocupação com a democracia voltou a aparecer nas declarações de direito, mas agora em âmbito internacional.

Em abril de 1948, foi aprovada, na IX Conferência Internacional Americana, a Resolução XXX, que em seu art. 20 determinava que toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo do seu país, inclusive diretamente. No mesmo ano, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada por unanimidade pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, no seu artigo XXI, continha enunciado com teor semelhante (GORCZEVSKI, 2018, p. 167).

Em dezembro de 1966, o Pacto Internacional Sobre os Direitos Civis e Políticos (Resolução nº 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, infirma que todo cidadão tem o direito e a possibilidade, sem nenhuma discriminação

e sem restrições de tomar parte na direção dos negócios públicos, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos. Isso além dos já tradicionais direitos de votar e ser eleito, em eleições periódicas, honestas, por sufrágio universal e igual e por escrutínio secreto e de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país (GORCZEVSKI, 2018, p. 167).

Três anos depois, o mesmo direito à participação política é reafirmado, em termos praticamente idênticos, no art. 23, I, do Pacto de São José da Costa Rica (MARINONI; MITIDIERO; SARLET, 2017, p. 736). Por derradeiro, é interessante apontar ainda a Declaração e Programa de Ação da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em Viena no ano de 1993, que assentou a democracia como direito fundamental, nos termos que acima aduzidos:

A democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se mutuamente. A democracia assenta no desejo livremente expresso dos povos em determinar os seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e a sua participação plena em todos os aspectos das suas vidas. Neste contexto, a promoção e a proteção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, a nível nacional e internacional, devem ser universais e conduzidas sem restrições adicionais. A comunidade internacional deverá apoiar o reforço e a promoção da democracia, do desenvolvimento e do respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais no mundo inteiro.

O Brasil, signatário desses documentos e com um histórico de regimes autoritários e não democráticos, optou por adotar em sua Constituição atual uma visão alargada de democracia, diferenciando essa carta das anteriores. Essa ampliação da participação popular, aliás, foi sentida já no processo constituinte, que contou com ampla colaboração da sociedade civil⁴⁵. Nesse sentido, destaca Michiles (1989, p. 104):

A apresentação de 122 emendas populares, reunindo, em um curtíssimo espaço de tempo, aproximadamente 12 milhões de signatários, representou um fenômeno inédito de participação popular na experiência constitucional brasileira. Quanto ao contingente de eleitores brasileiros que esse número

⁴⁵ A participação da sociedade por meio da apresentação de emendas populares foi garantida pelo art. 24 do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (Resolução nº 2/1987), que dispunha: “Fica assegurada, no prazo estabelecido no § 1º do artigo anterior, a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas, obedecidas as seguintes condições: I – a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral; [...] IV – a proposta apresentada na forma deste artigo terá a mesma tramitação das demais emendas, integrando sua numeração geral, ressalvado o disposto no inciso V deste artigo; [...] VIII – cada eleitor poderá subscrever, no máximo, 3 (três) propostas”.

representa, é possível concluir que, dado ao fato de que o eleitorado de então era de aproximadamente 70 milhões, e que cada eleitor podia subscrever no máximo três emendas, algo em torno de dez por cento do eleitorado nacional participou do processo de apresentação das emendas populares.

Esse espírito democrático resultou na adoção de um sistema democrático semidireto, ou seja, um sistema político que mantém a democracia indireta (ou representativa) como seu principal pilar, mas, ao lado dela, estabelece mecanismo de participação direta do cidadão (SILVA, 2010, p. 141). Desta forma, ao lado do sufrágio universal, o art. 14 da Constituição da República Federativa do Brasil colocava também o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como formas de exercício da soberania popular⁴⁶.

Por plebiscito se entende, ao teor do que leciona CASTRO, (2005, p. 145), “uma forma de consulta popular em que o cidadão é chamado a manifestar-se sobre um fato político ou institucional, quase sempre no sentido de dar-lhe ou não valoração jurídica”. Trata-se de uma consulta prévia à população, de modo que, dependendo do seu resultado, se irão adotar providências legislativas (DALLARI, 2011, p. 154).

Dallari (2011, p. 154) ressalta as raízes do instituto, derivado da Roma antiga⁴⁷, e destaca suas funções, quais sejam, saber a opinião do povo sobre uma futura iniciativa legislativo ou então sobre algum ponto fundamental que se pretende alterar na política de governo. O referido autor adverte sobre os riscos de uma democracia plebiscitária, mas concorda que, bem utilizado, pode ser uma forma de compensar a falta de representatividade dos parlamentos atuais.

Além do já mencionado art. 14, a Constituição faz referência à realização de plebiscitos quando trata da necessidade de autorização da população para criação, fusão, incorporação e desmembramento de estados e municípios (art. 18, §§ 3^o⁴⁸ e

⁴⁶ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. (BRASIL, 1988)

⁴⁷ Acquaviva (2010, p. 128) leciona que o “termo *plebiscito* deriva de *plebs*, *plebe*, tendo origem na Lex Hortensia (século IV a.C.), que concedeu aos plebeus o direito de participar do processo políticos na antiga Roma republicana”.

⁴⁸ “Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar”.

4⁰⁴⁹). Também existe uma menção no art. 2⁰⁵⁰ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabelecia um plebiscito para que o eleitorado definisse a forma e o sistema de governo que deveriam vigorar no País na nova ordem constitucional⁵¹.

O referendo, por sua vez, não era uma novidade na história constitucional brasileira. Em 6 de janeiro de 1963, durante o governo João Goulart, foi realizado um referendo para decidir sobre a manutenção do sistema parlamentarista ou pelo retorno ao presidencialismo. O resultado da consulta popular foi pela rejeição do ato institucional que instituiu o parlamentarismo pela ampla maioria do eleitorado brasileiro da época⁵².

Dallari (2011, p. 153-4) reconhece as origens do instituto nas antigas Dietas das Confederações Germânicas e Helvéticas, quando as leis eram aprovadas *ad referendum* do povo⁵³. A grande distinção entre o referendo e o plebiscito é o momento em que são realizados. Enquanto o plebiscito consiste em uma consulta prévia da população, o referendo é realizado depois da decisão legislativa (CARVALHO, 2005, p. 146). Como coloca Agra (2010, p. 325):

Quando houver necessidade de convocar o povo para que ele se posicione a respeito de uma propositura antes de sua promulgação, será isso um plebiscito; após a sua promulgação, será um referendo. Exemplo: se fôssemos chamar a atenção para se posicionar acerca da norma que dispõe sobre a reeleição do Presidente da República, tratar-se-ia um referendo, porque a disposição normativa já faz parte do ordenamento; por outro lado, se fôssemos convocar a população acerca de uma lei para instituir a moratória da dívida externa, estaríamos diante de um plebiscito, porque ainda não existe uma estrutura normativa com esse teor no nosso ordenamento.

Aliás, é de se reforçar, seguindo a lição de ANDERSON (2010, p. 325), o caráter mandamental dos institutos em comento. Para o autor, “quando aprovada (no caso do plebiscito), a norma obrigatoriamente deve ser homologada pelo Poder

⁴⁹ “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”.

⁵⁰ “No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País”.

⁵¹ No plebiscito, realizado em 21 de abril de 1993, a maior parte do eleitorado brasileiro se manifestou favorável à manutenção do regime republicano como forma de governo (66% x 23,8%) e do presidencialismo como sistema de governo (55,4% x 24,6).

⁵² Segundo dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a partir dos registros disponíveis nas fontes documentais da Seção de Arquivo do tribunal, 76,88% do eleitorado (aproximadamente 9,5 milhões) votou contra o sistema parlamentarista (aprovado por apenas 16,88% dos eleitores, ou seja, mais ou menos 2 milhões de eleitores).

⁵³ Carvalho (2005, p. 146) indica que o referendo, tendo surgido na Suíça no século XVI, existe na França desde a Constituição de 1789.

Legislativo e após, promulgada”. No caso do referendo, a norma deverá ser revogada pelo mencionado Poder. Por isso, “se a decisão do plebiscito não tivesse uma natureza mandamental em relação ao Poder Legislativo, seria mais um instrumento jurídico que teria sua eficácia esvaída, transformando-se em alegoria retórica”.

Observando a legislação que regula a matéria em âmbito infraconstitucional, reforça-se a impressão de que ambos os institutos somente se diferenciam pelo momento da consulta⁵⁴. Ambos devem ser convocados pelo Congresso Nacional, conforme art. 49, XV, da Constituição Federal e art. 3º da Lei nº 9.709/1998, quando se tratar de questões de relevância nacional. A organização do processo de consulta ficará a cargo da Justiça Eleitoral, como disposto no art. 8º da lei⁵⁵, competindo-lhe também a tarefa de homologação do resultado⁵⁶.

O último dos mecanismos de participação popular previsto na Constituição Federal consiste na iniciativa popular de leis. Nas palavras de Carvalho (2005, p. 146), consiste em “um direito de participação que se atribui aos cidadãos de, mediante *quórum* definido, propor uma medida legislativa”. Para tanto, o projeto deve ser subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 estados, com não menos de 0,03% eleitores de cada um deles.

A Lei nº 9.709/1998 determina ainda que o projeto de lei de iniciativa popular deve estar circunscrito a apenas um assunto, não podendo ser rejeitado por vício de forma, cabendo a Casa Iniciadora, que deverá sempre ser a Câmara dos Deputados, corrigir eventuais impropriedades de técnica legislativa (art. 13, §§ 1º e 2º⁵⁷). O objetivo do legislador com essa medida é evitar que aspectos meramente

⁵⁴ Vide o art. 2º da Lei nº 9.709/1998, que tardiamente (mais de dez anos após a promulgação da Constituição) tratou da matéria: “Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. § 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. § 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.(BRASIL, 1988)

⁵⁵ Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição: I – fixar a data da consulta popular; II – tornar pública a cédula respectiva; III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo; IV – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta. (BRASIL, 1988)

⁵⁶ Art. 10º. O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral. (LEI nº 9.709/1998).

⁵⁷ 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.

formais criam empecilhos para o exercício da participação popular no processo legislativo.

Não obstante, é inegável que a utilização do instituto fica prejudicada por conta das dificuldades impostas pela Constituição Federal. Afinal, o Brasil é um país com dimensões territoriais imensas e com ampla população. Isso, sem dúvida alguma, representa um significativo obstáculo para a mobilização social necessária para projetos dessa natureza. E ainda há quem defenda aumentar o número de assinaturas necessárias, como afirma Carvalho (2005, p. 148):

Os que defendem um número mais elevado de assinaturas o fazem ao argumento de que preservaria o prestígio do Parlamento, por inibir o excesso de propostas, muitas vezes em prol de interesses particulares ou corporativos e não coletivos. Além do mais, um número muito excessivo de propostas acarretaria gastos supérfluos e paralisa nos centros de recepção, encaminhamento e processamento. Deve-se, no entanto, ponderar, utilizando-se do princípio democrático, que um número muito elevado de assinaturas poderia até mesmo inviabilizar o processo, que ainda seria acessível aos grandes grupos organizados, impedindo a atuação de grupos minoritários sem representação parlamentar.

Após 1988, apenas quatro projetos de lei de iniciativa popular foram convertidos em lei pelo Congresso Nacional. São eles a Lei nº 8.930/1994, que tipifica novos crimes hediondos, como o homicídio qualificado; a Lei nº 9.840/1999, que dispõe sobre o combate à compra de votos; a Lei nº 11.124/2005, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (que foi apresentado em 1992); e a Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa.

No entanto, a bem da verdade, nenhum desses projetos de lei foi autuado na Câmara dos Deputados como se fosse de iniciativa popular. Isso porque é costume, de os parlamentares, simplesmente subscrever tais projetos para evitar que a Câmara dos Deputados tenha que checar todas as assinaturas da proposta. Tal prática, entretanto, foi questionada em 2016 no Supremo Tribunal Federal. No julgamento da medida liminar no Mandado de Segurança nº 34.530, o relator, Ministro Luiz Fux, consignou que nesses casos “há apenas simulacro de participação popular quando as assinaturas de parcela significativa do eleitorado nacional são substituídas pelas de alguns parlamentares”.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação. (Lei nº 9.709/1998)

A Constituição cita também, no art. 27, § 4⁵⁸, a iniciativa popular no âmbito dos estados federados, atribuindo às Assembleias Legislativas o poder de regulamentar o exercício da referida competência constitucional no âmbito local, em simetria com o que dispõe o constituinte originário. Já no que tange aos municípios, é de se considerar o art. 29, XIII, da carta constitucional, determinando que a iniciativa popular deverá ocorrer através da apresentação, à Câmara de Vereadores, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 5% do eleitorado municipal, o que torna mais fácil a sua utilização⁵⁹.

Existem, porém, outros mecanismos de participação política no texto constitucional que não apenas esses mencionados no art. 14. É o caso, por exemplo, da participação de trabalhadores e empregadores em colegiados de órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários estejam em discussão (art. 10⁶⁰). Ou então a necessidade de que as contas dos municípios fiquem, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para apreciação e eventual questionamento (art. 31, § 3⁶¹).

Cite-se, ainda, o art. 198, que determina que as ações e serviços da saúde devem ser organizadas tendo como diretrizes a descentralização, o atendimento integral e a participação da comunidade. Do mesmo modo, o inciso VI do art. 206⁶², que impõe o dever de uma gestão democrática no ensino público; além do § 1º do art. 216⁶³, que fala da gestão conjunta entre Poder Público e comunidade do patrimônio histórico nacional.

Para além desses institutos, no plano da legislação infraconstitucional, é possível apontar uma série de iniciativas que pretendem implementar o ideal

⁵⁸ A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

⁵⁹ Carvalho (2005, p. 148) critica essa redução do número de assinaturas exigidas no âmbito municipal em relação ao que se exige na esfera federal, pugnando pela “adoção de uma média equilibrada, em função do nível local ou federal da proposta, devendo-se, para tanto, levar em conta o aspecto pedagógico da participação popular no processo de formação de leis. Em termos ideais, a exigência do número mínimo de assinaturas deve ser maior no plano local do que no federal, já que neste é que são debatidos os grandes temas da política e do desenvolvimento nacional, com a expansão, portanto, da cidadania”.

⁶⁰ É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

⁶¹ As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

⁶² O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

⁶³ O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

democrático da Constituição de 1988, especialmente na gestão da coisa pública. Tem-se, por exemplo, a Lei nº 8.987/1995, que regula a participação dos usuários na execução de serviços públicos por meio de concessão ou permissão (art. 30, parágrafo único⁶⁴). Na Lei nº 9.427/1997 existe a previsão de que as decisões administrativas que impliquem afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, deverão ser precedidas de audiências públicas (art. 4º, § 3º)⁶⁵.

Outras duas leis (a Lei nº 9.472/1997 e a Lei nº 9.478/1997) que foram aprovadas com o mesmo espírito das leis anteriores, qual seja, a desburocratização do setor público, com a criação de agências reguladoras, também trouxeram previsão sobre a necessidade realização de audiências públicas para definir os marcos regulatórios dos setores em questão. Por fim, a Lei nº 10.257/2001, que trata das diretrizes gerais da política urbana, que cria uma série de instrumentos de participação social na gestão municipal.

Inclusive, o Estatuto da Cidade reservou todo o seu capítulo IV ao que se denominou “gestão democrática da cidade”. O art. 43, por exemplo, prevê os seguintes instrumentos de gestão democrática, entre outros: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos e programas de desenvolvimento urbano.

Assim, em nível infraconstitucional, a principal ferramenta de participação popular prevista é a realização de audiências públicas. Segundo Moreira Neto (1992, p. 129), audiências públicas consistem em:

Canais de participação administrativa aberta aos indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, com a finalidade de expressar as preferências e tendências dos segmentos, e que seja capaz de conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual para a sociedade.

Não são, portanto, uma mera formalidade imposta à Administração Pública (direta ou indireta ou seus concessionários e permissionários), mas, pelo contrário,

⁶⁴ A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

⁶⁵ O processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública convocada pela ANEEL.

um meio de intervenção direta da população na formulação de políticas públicas e de interação com a gestão. O cidadão então deixa de ser visto como um simples administrado e passa à condição de “parceiro do administrador público” (SOARES, 2002, p. 169).

Portanto, as audiências públicas conferem legitimidade e transparência a uma decisão política ou legal, por ser concretizar o interesse público e por facilitar a *accountability*, ao obrigar o Poder Público a compartilhar experiências e ouvir a sociedade. Sua realização é capaz de conferir real acesso da sociedade civil ao poder, por meio da obtenção de informações que capacitam o cidadão para uma participação efetiva, tanto por meio da legitimação dos atos compartilhados com a Administração como pela constante negociação democrática decorrente dessa cooperação.

A primeira legislação brasileira sobre o tema foi a Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986, emitida pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que pretendia fixar diretrizes gerais para uso e implementação da avaliação de impacto ambiental como instrumento da política nacional de meio ambiente⁶⁶. Na referida legislação, a audiência pública surgiu como um instrumento de prestação de contas, com o foco no fornecimento de informações aos interessados no teor do relatório de impacto ambiental (RIMA).

No decorrer dos anos, as audiências públicas geraram interesse cada vez maior, extrapolando o espaço da Administração Pública e alcançando os demais poderes. Existe, por exemplo, previsão da utilização de audiências públicas no processo legislativo, conforme os artigos 225⁶⁷ e 226⁶⁸ do Regimento Interno da

⁶⁶Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: [...] Artigo 11 - Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do estadual de controle ambiental correspondente, inclusive o período de análise técnica [...] § 2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA. (RESOLUÇÃO nº 001/1986)

⁶⁷Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

⁶⁸Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites.

Câmara dos Deputados. Também existe a possibilidade de realização de audiências públicas no âmbito do Poder Judiciário, como no caso do art. 8º, § 1º, da Lei nº 9.868/1999⁶⁹, e do art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999⁷⁰.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.

⁶⁹ Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

⁷⁰ Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

3 TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: A CRIANÇA E O ADOLESCENTE COMO SUJEITOS DE DIREITOS

Neste capítulo serão abordados os fundamentos dos direitos de crianças e adolescentes, a partir dos planos internacional e interno, contemplando a abordagem deste ramo do direito que possui um tratamento jurídico próprio, respaldado pela Proteção Integral. A Proteção Integral se apresentou como uma quebra no paradigma em âmbito internacional, que se tornou teoria essencial para análise dos direitos, influenciando de forma fundamental a estrutura e baseamento das garantias fundamentais para crianças e adolescentes.

Veronese (2013) nos lembra que não há como compreender a história sem compreendermos, antes, a infância e adolescência, pois para uma compreensão integral do ser humano, não há como ignorar sua fase.

Entretanto, é notório que a tutela jurídica dos direitos de crianças e adolescentes foi marcada pelo esquecimento ao longo da história, tendo esses sujeitos alcançado seu reconhecimento em nível internacional e, principalmente, nacional, apenas recentemente, perpassando um longo e árduo caminho, até ser integrada ao plano interno, estabelecendo-se “como necessário pressuposto para a compreensão do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil contemporâneo” (CUSTÓDIO, 2008, p. 22).

Um marco no âmbito internacional, representando o início de um plano de proteção universal dos direitos humanos é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU), marcando o fim da segunda grande guerra e representando um chamamento de união e paz entre os Estados.

Internacionalmente, no que tange às normas destinadas à proteção das crianças, o século XX ficou marcado pela criação da “Convenção sobre os Direitos da Criança”, elaborado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, em 1989, consagrando o princípio da proteção integral e orientando ações e políticas internacionais para proteção de crianças e adolescentes.

No Brasil, crianças e adolescentes passam a ter seus direitos reconhecimentos e estabelecidos a partir da Constituição Federal de 1988 e com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, dispositivos os quais passam a tratá-los como sujeitos de direitos, vinculando responsabilidades à família, à sociedade e

ao Estado, representando um fim à tradição “menorista” encontrada nas legislações anteriores.

A partir de então, crianças e adolescentes brasileiros passaram a ter plenos direitos assegurados pela proteção integral e demais princípios do direito fundamentados e consolidados pela transformação da sociedade internacional e da legislação, desde a convenção de 1948 da ONU até a Carta Magna brasileira de 1988 e a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990.

Portanto, são sujeitos de direitos e devem ter todos os seus direitos assegurados, como todo e qualquer ser humano, sendo esta compreensão fundamental para que sua proteção seja garantida integralmente.

3.1 TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Para que se possa compreender o tratamento jurídico contemporâneo de crianças e adolescentes, é preciso que se compreenda seu pressuposto epistemológico fundamental: a teoria da proteção integral. Somente com a inserção dessa teoria na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é que crianças e adolescentes passaram a ser considerados sujeitos de direito.

No entanto, antes que se passe à conceitualização da teoria da proteção integral, é preciso se dedicar a uma breve descrição histórica da ideia de infância. Isso porque, muito embora tenham existido crianças desde sempre, a infância, enquanto construção social, é recente, remontando aos séculos XVII e XVIII.

Segundo Ariès (2006, p. 57), as altas taxas de mortalidade infantil foram as principais responsáveis pela falta de reconhecimento das crianças como detentoras de personalidade⁷¹. Como destaca Ferry (2010, p. 99), essa mortandade era tão grande que a morte de um cavalo ou de um porco, na Idade Média, era capaz de causar mais comoção em uma família do que a de uma criança.

Muito embora essas circunstâncias não tenham se alterado significativamente entre os séculos XIII e XVII, é possível afirmar que uma nova sensibilidade se apresenta na sociedade, uma sensibilidade que, aos poucos, reconhece uma nova dimensão para a criança. Nas palavras de Ariès (2006, p. 61):

⁷¹ Como destaca o autor (1986, p. 57), “não se pensava, como normalmente acreditamos hoje, que a criança contivesse a personalidade de um homem. Elas morriam em grande número”.

[...] foi como se a consciência comum só então descobrisse que a alma da criança é também imortal. É certo que essa importância dada a personalidade da criança se ligava a uma cristianização mais profunda dos costumes⁷².

A partir desse momento, manifesta-se, pelo menos entre as famílias burguesas ou nobres, uma preocupação em separar o mundo das crianças do mundo dos adultos. Talvez o primeiro reflexo desse fenômeno esteja nos trajes: se antes a criança usava as mesmas roupas de um adulto, não passando de sua versão miniaturizada, agora ela era vestida com trajes mais apropriados a idade, leves e confortáveis⁷³ (ARIÈS, 2006, p. 81).

Nos séculos seguintes, por conta da industrialização e do percentual cada vez maior de crianças empregadas em tarefas extenuantes na mineração e na siderurgia, por exemplo, surgiu a necessidade de proteção da infância. Afinal, essas crianças ficaram expostas não apenas à pobreza extrema, mas principalmente à mutilação, quando não à morte, durante uma jornada de trabalho de 12 a 14 horas diárias⁷⁴ (ROCHA, 1997, p. 22).

No final do século XIX, os Estados Unidos realizam uma reforma abrangente no sistema de justiça, estabelecendo uma assistência judiciária que garantia à criança ser julgada por tribunais especiais (SILVA, 2011, p. 36-37). Essas *Children's Courts*, instaladas inicialmente em Chicago em 1899, logo foram copiadas por outros estados da federação e mesmo em diversos países da Europa no decorrer dos anos seguintes (SILVA, 2011, p. 37).

Outra contribuição importante foi realizada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), órgão da Liga das Nações⁷⁵. A OIT concentrou suas convenções iniciais, em 1919, ao reconhecimento dos direitos dos trabalhadores infantis, seja pela regulação do trabalho noturno dos adolescentes na indústria, seja pela fixação de uma idade mínima para o trabalho rural. Entre 1919 e 1965 foram aprovadas diversas

⁷² Não por acaso, o autor destaca que as principais referências iconográficas das crianças nas artes naqueles tempos eram o anjo e o menino Jesus, além da criança nua.

⁷³ Essa particularização da infância se restringiu, por muito tempo, aos meninos.

⁷⁴ Segundo Rocha (1997, p. 22), em 1866, um terço da população de rapazes alistados eram incapazes: “raquíticos, mutilados, reumáticos, corcundas e mancos são algumas das categorias nas quais se enquadrariam a juventude de que a espoliação fabril e sua miséria degradaram”.

⁷⁵ Criada em 1918, logo após o fim da Primeira Guerra Mundial, por iniciativa do presidente norte-americano Woodrow Wilson, a Liga das Nações foi a precursora da Organização das Nações Unidas (ONU).

convenções versando sobre a idade mínima do trabalho em diversos setores⁷⁶ (NASCIMENTO, 2004, p. 912).

Mas foi com a Declaração de Genebra dos Direitos da Criança, em 1924, que internacionalmente se reconheceu, pela primeira vez, a necessidade de garantir um marco jurídico específico para a infância. Fortemente influenciada pelo trabalho desenvolvido por Eglantyne Jebb⁷⁷, a declaração tratou de estabelecer às crianças direito aos meios para seu desenvolvimento material e espiritual e ajuda especial em situações emergenciais, entre outros (UNICEF, 2009, p. 4).

Tratava-se de uma norma essencialmente principiológica, sem qualquer previsão de sanções contra os Estados que a violassem (VERONESE; FALCÃO, 2017). A insuficiência dessa declaração foi demonstrada durante a Segunda Guerra Mundial, conflito que gerou cerca de 13 milhões de crianças abandonadas, 1 milhão de órfãos só na Polônia e em torno de 1,2 milhões de crianças judias assassinadas em campos de concentração (VERONESE; FALCÃO, 2017, p. 15).

Justamente por conta dessas atrocidades, a Organização das Nações Unidas, sucessora da Liga das Nações, vai indicar, logo em seu preâmbulo, a intenção de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra” (ONU, 1945). Fruto dessa preocupação, em 11 de dezembro de 1946 é criado o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), com o objetivo de atuar no socorro às crianças dos povos libertos da Europa no pós-Guerra⁷⁸.

Em 1959, dá-se a aprovação, pela Assembleia das Nações Unidas, da Declaração Sobre os Direitos da Criança. Esse documento, elaborado com base na Declaração de 1924 e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, foi fundamental para a instituição de um novo paradigma de proteção jurídica à infância: a teoria da proteção integral (SOUZA, 2016, p. 67).

⁷⁶ Porém, somente em 1973, com a Convenção nº 138, a OIT unificou o entendimento acerca da idade mínima de admissão ao emprego em qualquer setor econômico. Segundo essa regra, a idade mínima “não será inferior à idade de conclusão da escolaridade compulsória ou, em qualquer hipótese, não inferior a quinze anos”.

⁷⁷ A inglesa Eglantyne Jebb fundou, em 1919, a organização *Save the Children*, que no ano seguinte foi situada em Genebra. O principal objetivo da organização era levantar recursos emergenciais para as crianças que sofriam as consequências da Primeira Guerra Mundial. A Declaração de Genebra foi elaborada a partir de uma proposta preliminar da União *Save the Children*, que convenceu a Liga das Nações a tratar do tema dos direitos das crianças (UNICEF, 2009, p. 4).

⁷⁸ A criação do UNICEF se deu após a aprovação, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, da Resolução nº 57.

A Declaração de 1959 reconheceu a criança como sujeito de direitos, não só quanto suas necessidades materiais, mas também em seus aspectos imateriais, tais como amor e compreensão (princípio 6). Ademais, estabeleceu que:

A criança gozará proteção social e ser-lhe-ão proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei e por outros meios, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade (princípio 2).

Trata-se de uma evidente ruptura com o paradigma anterior. Até então, a criança era tratada como sujeito de direito quando se encontrava “em estado de patologia social, definida legalmente” Essa doutrina, denominada de “situação irregular”, foi a grande inspiradora das primeiras legislações brasileiras que tratavam dos “direitos” das crianças. (CUSTÓDIO, 2008, p. 24).

Essa concepção mantinha os poderes legislativo, executivo e judiciário omissos; eles só se manifestavam quando a criança “assumissem a condição de objeto do interesse ‘jurídico’, seja pela prática de infrações, seja pela própria condição de exclusão social” (CUSTÓDIO, 2008, p. 25). Neste contexto, a criança só era reconhecida “pela sua condição de pobreza, delinquência, mendicância e perigo” (SOUZA, 2016, p. 66).

A base principal dessa doutrina tinha como fundamento principal a ideia de que a criança, e o adolescente eram um objeto que deveria ser tutelado pelo Estado. Ao Estado, mais do que à família, caberia a função de vigiar, assistir e proteger aqueles que se encontravam em situações que fugiam do padrão normal da sociedade (VERONESE, 2013). Conforme explica Lamenza (2011, pp. 8-9):

A dualidade das formas de “internação-proteção” (aplicável a crianças desamparadas) e “internação-repressão” (reservada a jovens infratores) mostra com clareza o panorama de exercício de poder pelo Estado, que, sob argumentos variados, buscava inserir jovens de diferentes faixas etárias e condições sociais em ambientes de abrigo, com o rótulo de “medida protetiva” (LAMENZA, 2011, p. 8-9).

Deste modo, pautada nas medidas de segregação, reflexo da privação de direitos fundamentais, a Doutrina da Situação Irregular foi protagonista por quase um século. Em seu bojo, entretanto, inexistia a preocupação na manutenção de vínculos familiares e a aplicação da lei era limitada a apenas uma parte das crianças e adolescentes. Na visão de Amin (2014), tal Doutrina os considerava somente como “objeto de proteção”.

Custódio e Veronese (2009, p. 108) destacam que a doutrina da situação irregular:

[...] consolidava uma prática discriminatória e estigmatizante da população empobrecida, submetida ao controle repressivo, através de um sistema centralizado e fundamentado na velha doutrina da segurança nacional, que vitimizou a população brasileira nos anos da ditadura. Com o processo de abertura democrática, a proposta menorista reprodutora das desigualdades sociais brasileiras já não encontrava mais fundamento.

É então por inspiração da Declaração de 1959, e em franca oposição ao paradigma então vigente, que ganha campo no Brasil, a partir dos anos de 1980, a teoria da proteção integral⁷⁹, que representa uma verdadeira revolução ao consagrar uma visão que compreende a criança e o adolescente como um cidadão sujeito de direitos específicos⁸⁰. Segundo Cury (2002, p. 21):

A proteção integral tem como fundamento a concepção de que as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, frente à família, à sociedade e ao Estado. Rompe com a ideia de que sejam simples objetos de intervenção no mundo adulto, colocando-os como titulares de direitos comuns a toda e qualquer pessoa, bem como de direitos especiais decorrentes da condição peculiar de pessoas em processo de desenvolvimento.

Agora ocupa-se, portanto, de conceber a criança e o adolescente não mais como objetos de direito, mas sim como sujeitos de direitos. Esse transformar-se em sujeitos de direitos significa, sobretudo, transformar-se em “protagonistas de seus próprios direitos” (LIBERATI, 2012, p. 55). Nas palavras de Veronese (2003, p. 44), “havia uma necessidade fundamental de que estes passassem da condição de menores, da semi-cidadania para a cidadania”⁸¹.

Desta forma, a teoria ocupa três dimensões distintas. Primeiro, uma dimensão jurídica, reconhecendo um arcabouço normativo que impõe a proteção à infância tanto no plano interno quanto internacional. Depois, uma dimensão social, que converge para uma sociedade que reconheça e respeite a criança em suas diversas fases de desenvolvimento. Por fim, uma dimensão política, ao reafirmar o

⁷⁹ Optamos pelo termo “teoria” em detrimento de “doutrina”, por entendermos que o último faz referência a uma série de dogmas inquestionáveis, o que é incompatível com proteção integral. Já a expressão “teoria” é mais compatível com a proteção integral na medida em que descreve um direito autônomo, constituído por regras e princípios próprios decorrentes do direito internacional e interno (tanto em nível constitucional quanto infraconstitucional) e em constante diálogo com outros campos do saber.

⁸⁰ Para Custódio (2008, p. 23), a “a afirmação do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil não decorre de um modo de acumulação epistemológica, mas antes de tudo, representa ruptura radical com a própria compreensão histórica relativa ao tema”.

⁸¹ Inclusive o termo “menor”, comum na legislação brasileira pré-1988, deixou de ser utilizado. Isso porque, conforme ensina Custódio (2008, p. 24), “a objetivação jurídica do conceito de ‘menor’ atribuía toda uma gama de políticas de tratamento à menoridade legitimando o reforço de políticas de controle social, vigilância e repressão”.

papel do Estado enquanto formulador de políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente (VERONESE, 2015; SOUZA, 2016, pp. 75-6).

Dessa forma, entende-se que a Teoria da Proteção Integral se constitui num modelo capaz de transformar a realidade das crianças e dos adolescentes, visto que, por meio dela, institui-se um amplo sistema de garantia de direitos, capaz de atender às suas necessidades sociais (LIMA; VERONESE, 2012, p. 57). Mas é preciso superar essa posição passiva, permitindo-se à criança (e ao adolescente) participação ativa na construção das políticas públicas de seu interesse

A alteração de paradigma não foi apenas obra de juristas; pelo contrário, houve a colaboração indispensável de movimentos sociais em defesa dos direitos da infância (CUSTÓDIO, 2008, p. 27). Movimentos como a Pastoral do Menor da Igreja Católica, o Movimento nacional dos Meninos e Meninas de Rua, entre outros, foram essenciais não só para o reconhecimento desses direitos, como também para sua constitucionalização (ALBUQUERQUE, 2015, pp. 40-1).

Essa teoria, que estará no âmago do Estatuto da Criança e do Adolescente, foi incorporada no ordenamento jurídico brasileiro já na Constituição de 1988⁸². No artigo 227, a Constituição definia que a responsabilidade sobre a tutela da infância devia recair agora não apenas sob a família e/ou o Estado, mas sob toda sociedade. Além disso, o dispositivo estabelecia uma série de obrigações positivas ao Estado, em favor das crianças e adolescentes (VERONESE; VIEIRA, 2015, p. 122).

O *caput* do artigo 227 da Constituição Federal consagra ainda a ideia de prioridade absoluta ao estabelecer a primazia dos interesses das crianças e adolescentes em todas as esferas. Nas palavras de Amin (2016, pp. 64-5):

Seja no campo judicial, extrajudicial, administrativo, social ou familiar, o interesse infantoadolescente deve preponderar, não comportando indagações ou ponderações sob o interesse a tutelar em primeiro lugar, uma vez que a escolha foi realizada por meio do legislador constituinte.

Deste modo, em primeiro lugar devem ser atendidas as necessidades das crianças e dos adolescentes, na medida em que “o maior patrimônio de uma nação é o seu povo, e o maior patrimônio de um povo são suas crianças e jovens” (LIBERATI,

⁸² Segundo Custódio (2008, p. 27), a “A Constituição da República Federativa do Brasil e suas respectivas garantias democráticas constituíram a base fundamental do Direito da Criança e do Adolescente inter-relacionado os princípios e diretrizes da teoria da proteção integral, que por consequência provocou um reordenamento jurídico, político e institucional sobre todos planos, programas, projetos ações e atitudes por parte do Estado, em estreita colaboração com a sociedade civil, nos quais os reflexos se (re)produzem sobre o contexto sócio-histórico brasileiro”.

1999, p. 17). Na obtenção desse desiderato, não só a família, mas também o Estado e a sociedade devem destinar seus principais esforços para assegurar os direitos elencados na Constituição em favor da infância.

A teoria da proteção integral, portanto, não se refere a um tratado ou a um documento legal, mas a “um referencial paradigmático para a formação de um substrato teórico constitutivo do Direito da Criança e do Adolescente” (CUSTÓDIO, 2008, p. 22). Ela passa a ser o marco teórico essencial dos poderes legislativo e executivo para o estabelecimento de políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente.

Porém, antes de tratarmos daquele que foi o marco fundamental dessa ruptura, qual seja, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), que foi responsável por estruturar e disciplinar o sistema jurídico e legislativo de proteção à infância, é necessário analisar aquela que foi sua maior influência no plano internacional: a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 1989.

3.2 A CONVENÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA: DIMENSÕES DO RECONHECIMENTO DE PARTICIPAÇÃO E VOZES DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

O tema passou a ter especial importância dentro das organizações internacionais ao final da Primeira Guerra Mundial, com a Declaração de Genebra, mas ganhou especial relevância após 1959, com a Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada no âmbito da Organização das Nações Unidas.

Entretanto, o principal marco do reconhecimento dos direitos da infância no plano internacional aconteceu em 20 de novembro de 1989, quando a Assembleia Geral da ONU aprovou por unanimidade a Convenção Internacional dos Direitos da Criança (VERONESE, 2013, p. 46). Logo em seu preâmbulo, o documento acentua que as crianças, por conta de sua vulnerabilidade, necessitam de cuidados e proteção especiais.

Também enumera os diversos instrumentos normativos firmados internacionalmente que reconhecem direitos à crianças e adolescentes, como as já citadas declarações de 1924 e 1959. Além disso, informa que a necessidade de proporcionar proteção especial à criança foi reconhecida na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (particularmente

nos artigos 23 e 24), no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (particularmente no artigo 10) e nos estatutos e instrumentos relevantes das agências especializadas e organizações internacionais que se dedicam ao bem-estar da criança.

Rosemberg e Mariano (2010, p. 705) traçam o contexto histórico da convenção, estabelecendo como seu marco inicial um projeto apresentado em 1978 pelo governo Polonês à Comissão de Direitos Humanos da ONU. Como a pretensão era aprovar a convenção no ano seguinte o projeto guardava muita semelhança com a declaração de 1959. No entanto, por conta disso, foi objeto de diversas críticas, especialmente por conta de sua linguagem imprecisa e pela omissão de uma série de direitos.

Por conta disso, a Comissão optou por criar um grupo de trabalho para apreciar um segundo projeto, também apresentado pela Polônia. Esse grupo se reuniu anualmente entre 1980 e 1987 e era formado, especialmente, por Estados e Organizações Internacionais Não-Governamentais (OINGs). As OINGs se concentraram sobretudo na inclusão de uma série de direitos e na ampliação da participação da sociedade civil⁸³ (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p. 706).

Como a discussão se deu num panorama de Guerra Fria, as negociações sobre os termos da convenção foram carregadas de tensão e conflitos. Conforme Rosemberg e Mariano (2010, p. 708):

A arena de negociações da Convenção foi então atravessada por embates geopolíticos, nos quais a defesa da criança se tornou instrumento de disputas, principalmente no início dos trabalhos, quando os direitos humanos faziam parte da confrontação política entre os países do Leste e Oeste. Tal confronto ocorreu, em especial, na disputa entre os tipos de direitos que teriam maior peso na Convenção: os países do Leste ‘defendiam a primazia dos direitos econômicos e sociais, enquanto certos países ocidentais, particularmente os Estados Unidos – EUA –, somente reconheciam como direitos humanos legítimos os de caráter civil e político’ [...].

Apesar das negociações conturbadas, que foram amenizadas no decorrer da década de 1980 por conta das mudanças políticas sofridas pelos países do Leste Europeu, a Convenção proclamada em 1989 representou uma significativa evolução em relação aos documentos anteriores. Além de ter caráter mandatório⁸⁴, contém um

⁸³ Rosemberg e Mariano (2010, p. 709) também destacam o papel dos países latino-americanos, especialmente Argentina, Brasil, Cuba, Peru e Venezuela, em uma contundente oposição à proposta de adoção internacional, formulada pelos países ocidentais industrializados.

⁸⁴ Art. 4º. Os Estados-partes tomarão todas as medidas apropriadas, administrativas, legislativas e outras, para a implementação dos direitos reconhecidos nesta Convenção. Com relação aos direitos

número maior de artigos⁸⁵ que enunciam direitos amplos, tais como, direitos civis, sociais, culturais e econômicos (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p. 711).

Trata-se do mais abrangente de todos os instrumentos legais e tratados internacionais de direitos humanos em favor dos direitos das crianças, compreendendo todas aquelas dimensões que são essenciais ao desenvolvimento da infância. Como acentua o UNICEF (2009, p. 2):

Embora existam dispositivos em defesa dos direitos da criança em outros instrumentos internacionais de direitos humanos, a Convenção é o primeiro a articular todos os aspectos de direitos que são relevantes para criança – econômicos, sociais, culturais e políticos. Foi também o primeiro instrumento internacional a reconhecer explicitamente que a criança é um ator social e detentora ativa de seus próprios direitos.

O artigo 1º da Convenção inova ao afirmar que se deve entender por criança todo menor de 18 anos de idade. Desse modo, os Estados-parte se comprometem a garantir a proteção das crianças contra todas as formas de discriminação, conforme o artigo 2º, § 2º. Também assumem a obrigação de “assegurar à criança a proteção e os cuidados necessários ao seu bem-estar” por meio das medidas legislativas e administrativas adequadas (art. 3º, § 2º).

No artigo 27, consta que os Estados-parte devem reconhecer “o direito de toda criança a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social”. A solidariedade é ressaltada, na medida em que o mecanismo estatal deve “ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar o efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação”⁸⁶.

A Convenção também consagra, no já referido artigo 3º, “o interesse maior da criança”, que deve ser considerado em todas as ações relativas à criança, seja por instituições de bem-estar social públicas ou privadas, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos. Isso sem descuidar do respeito às responsabilidades, os direitos e os deveres dos pais, que devem “orientar e instruir

econômicos, sociais e culturais, os Estados–partes tomarão tais medidas no alcance máximo de seus recursos disponíveis e, quando necessário, no âmbito da cooperação internacional.

⁸⁵ São cinquenta artigos ante os dez princípios da Declaração anterior.

⁸⁶ O § 2º do artigo 18 vai além ao determinar que, para “o propósito de garantir e promover os direitos estabelecidos nesta Convenção, os Estados-partes prestarão assistência apropriada aos pais e aos representantes legais no exercício das suas funções de educar a criança e assegurarão o desenvolvimento de instituições e serviços para o cuidado das crianças”.

apropriadamente a criança de modo consistente com a evolução de sua capacidade” (art. 5º).

Conforme preconiza o artigo 9º que os Estados-parte “deverão zelar para que a criança não seja separada dos pais contra a vontade dos mesmos”. Apenas situações que coloquem em risco o interesse maior da criança, como no caso de maus tratos, é que se justifica tal separação, desde que garantido a todos os envolvidos a oportunidade de participar e manifestar suas opiniões, e a criança não deve ser privada do seu convívio.

Aliás, à própria criança deve ser dada a oportunidade de manifestar suas opiniões em qualquer procedimento judicial ou administrativo que lhe diga respeito, em conformidade com as regras processuais do direito nacional. O mesmo dispositivo, o artigo 12, assegura às crianças um direito ainda mais amplo à participação, na medida que lhe garante “o direito de exprimir suas opiniões livremente sobre todas as matérias atinentes à criança”.

Ou seja, a Convenção garante à criança cidadania política ativa, que lhe permite opinar e intervir na vida pública, especialmente naqueles assuntos que dizem respeito aos interesses das crianças e adolescentes. Acerca do tema, manifestam-se Oliveira e Costa (2016, p. 201):

Ora, se considerássemos as crianças como incapazes de formularem opinião política ou de qualquer outra espécie, não seria necessária a proteção da liberdade de expressão infantil, que a Convenção estabelece, pois bastava, ao contrário, apontar que a criança é “objeto” de proteção, dando importância apenas à defesa da criança contra eventuais preconceitos. Pensar somente no combate aos preconceitos seria um raciocínio excludente da participação infantil. Entretanto, há a garantia do direito de liberdade de expressão. E esse direito, por raciocínio lógico, é garantido porque ela é cidadã que reflete o mundo, uma filósofa que pensa questões mundanas.

Para verificar o progresso realizado pelos Estados, foi criado um Comitê dos Direitos das Crianças, formado por dez especialistas de reconhecida integridade moral e competência nas áreas de competência da Convenção. Os membros serão escolhidos pelos Estados-parte entre os seus nacionais (artigo 43, § 2º).

Os Estados-parte devem encaminhar relatórios ao Comitê sobre as medidas que tenham adotado, com vistas a tornar efetivos os direitos reconhecidos na Convenção e sobre os progressos alcançados no desempenho desses direitos (artigo 44). Esses relatórios deverão indicar as circunstâncias e dificuldades que afetam o grau de cumprimento das obrigações pactuadas.

De modo geral, a Convenção de 1989 consagrou definitivamente o princípio do “melhor interesse da criança”⁸⁷, que já havia aparecido na Declaração de 1959⁸⁸. Trata-se de um princípio reitor, verdadeira expressão dos direitos fundamentais que, apesar de não possuir delineamento conceitual claro, servirá de norma conformadora, em especial para a legislação brasileira sobre direitos da infância⁸⁹ (DALMASSO, 2004, p. 460).

Observando o texto da Convenção, portanto, é possível identificar suas premissas: o melhor interesse da criança; o direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento; o direito à não discriminação e o direito à participação. São esses princípios (ou valores) que, articulados conjuntamente entre si, constituem a base sob a qual se assenta o instrumento internacional.

Apesar de não estar imune a críticas, especialmente na França⁹⁰, onde não foi incorporada ao direito interno⁹¹, é inegável que a Convenção significou um avanço efetivo no reconhecimento do direito à infância. Até o momento, 196 países a ratificaram, tornando-a o instrumento de direitos humanos mais aceito na história mundial, segundo dados do próprio UNICEF⁹².

O Brasil ratificou a Convenção em 24 de setembro de 1990, incorporando-a ao ordenamento jurídico interno em 21 de novembro do mesmo ano, por meio do Decreto nº 99.710. Não obstante a ratificação ter ocorrido após a aprovação do

⁸⁷ Pereira (2000, p. 32) crítica a tradução utilizada no Brasil, por força do Decreto nº 99.710/1990, sugerindo que, ao invés de “interesse maior da criança”, fosse usada a expressão “melhor interesse da criança”. Segundo a autora, “estamos, portanto, diante de dois conceitos diversos: a versão original vinculada a um conceito qualitativo – *the best interest* – e a versão brasileira dentro de um critério quantitativo – *o interesse maior da criança*. Optamos pelo conceito qualitativo – *melhor interesse* – considerando-se o conteúdo da Convenção, assim com a orientação constitucional e infraconstitucional adotada pelo sistema jurídico brasileiro”. Nessa dissertação adotamos a tradução sugerida por Pereira por entender a pertinência de sua abordagem.

⁸⁸ Na primeira parte do segundo princípio: “[...] Ao promulgar leis com este fim, a consideração fundamental a que se atenderá será o interesse superior da criança”.

⁸⁹ Por essa razão, trataremos dele no tópico destinado ao estudo dos princípios estruturantes do Direito da Criança e do Adolescente

⁹⁰ Rosemberg e Mariano (2010, pp. 713-4) citam as críticas do filósofo Alain Finkielkraut e da socióloga Irène Théry. Para esses pensadores, a Convenção, ao reconhecer as crianças como sujeitos de direitos, cria um obstáculo para que se leve em consideração sua condição de vulnerável, frágil e irresponsável, ameaçando o direito de a criança ser diferente dos adultos. Como coloca Théry, se as crianças merecem uma tutela especial do ordenamento jurídico, com direitos específicos, é justamente porque ainda não são autônomos. Assim, haveria uma tensão entre os direitos de liberdade e os direitos de proteção previstos na Convenção.

⁹¹ A França ratificou a Convenção, mas não lhe concedeu validade interna, limitando-a, então, a documento de referência (sem caráter mandatário). Ademais, fez reserva quanto ao artigo 6º, que proclama o direito à vida desde a concepção, que contraria a legislação francesa no que diz respeito ao direito da mulher à interrupção voluntária da gestação.

⁹² Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>

Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069), é inegável que ele surtiu efeitos relevantes na composição desse diploma normativo e no próprio artigo 227 da Constituição de 1988.

O impacto da Convenção no direito brasileiro é assim descrito por MÉNDEZ (2015, p. 4):

Se as coisas tivessem seguido seu curso natural, é provável que a Convenção continuasse sendo, talvez por muitos anos, um simpático instrumento do direito internacional. No entanto, o Brasil mudou o rumo natural da história, deslanchando um processo absolutamente inédito na tradição sociojurídica da região: a produção democrática participativa do direito, nesse caso de um novo direito para a infância. Um processo que – nas palavras de Pietro Barcellona – permitiu, ‘redescobrir que o caráter estruturalmente normativo do ser social é um recurso de poder, porque a capacidade de produzir normas é uma competência social difusa e não apenas uma prerrogativa dos parlamentos’.

Para o autor, houve uma feliz coincidência entre a ratificação da Convenção e o processo de democratização que o Brasil, conjuntamente com outros países da América Latina, vivia⁹³ (MÉNDEZ, 2015, p. 6). Isso implica em “uma mudança nos mecanismos de produção do direito, de um novo direito para todas as crianças, não apenas para as que estejam em situação irregular” (MÉNDEZ, 2015, p. 6).

O ponto fulcral é que as discussões realizadas para a elaboração da Convenção foram fundamentais para que o legislador brasileiro promovesse reformas profundas nas leis que tratavam dos direitos da infância. Em especial, serviu para que se deixasse de lado o arcabouço teórico arcaico da doutrina da situação irregular, partindo-se em direção à proteção integral⁹⁴.

Ademais, a Convenção possui um papel importante na própria definição do Direito da Criança e do Adolescente enquanto disciplina autônoma. Isso porque ela informa aqueles princípios que estruturam o Direito da Criança e do Adolescente, conduzindo a interpretação e aplicação das normas que tem por objeto a proteção da infância. Serão esses princípios que constituem o objeto de estudo do próximo tópico.

⁹³ Segundo Méndez (2015 p. 6), a “década de oitenta, para a América Latina no seu todo e para o Brasil na sua segunda metade particularmente, coincide com a retirada, mais ou menos ordenada e mais ou menos caótica, das ditaduras militares instauradas na década de 1970. Na América Latina, o complexo, difícil e contraditório retorno à democracia coincide com o surgimento e divulgação da Convenção”.

⁹⁴ Nesse sentido, Rosemberg e Mariano (2010, p. 716) apontam que, “não obstante a CF/1988 e o ECA terem incorporado concepções e dispositivos da Convenção – acolhendo, portanto, as tensões decorrentes do reconhecimento da condição de sujeitos de direitos a crianças e adolescentes –, a divulgação dos novos direitos da criança no Brasil centrou-se em sua utilidade para combater a doutrina da “situação irregular” que orientara o Código de Menores de 1979. Com efeito, desde o processo Constituinte e, mais intensamente, durante a elaboração e aprovação ao ECA, a tônica do debate brasileiro foi contrapor a doutrina de proteção integral à criança e ao adolescente à antiga doutrina de situação irregular”.

3.3 OS PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Após um longo processo evolutivo, a teoria do Direito assumiu a ideia de que “as normas jurídicas são um gênero que comporta [...] duas grandes espécies: as regras e os princípios” (BARROSO, 2010, p. 204). Em sentido idêntico, Alexy (2008, p. 87) afirma que:

Tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser. Ambos podem ser formulados por meio das expressões deônticas básicas do dever, da permissão e da proibição. Princípios são, tanto quanto as regras, razões para juízos concretos de dever-ser, ainda que de espécie muito diferente. A distinção entre regras e princípios é, portanto, uma distinção entre duas espécies de norma.

A diferenciação se tornou relevante na teoria do Direito especialmente após a publicação das obras *Levando os direitos a sério*, de Ronald Dworkin, e *Teoria dos direitos fundamentais*, de Robert Alexy. Não obstante possuírem amplas divergências teóricas, os dois jusfilósofos compartilham das mesmas teses no que diz respeito a esse aspecto, teses essas que foram fundamentais para o constitucionalismo contemporâneo.

É indiscutível que existe “uma pluralidade desconcertante de critérios distintivos” entre princípios e regras”, como aponta Alexy (2008, p. 87). Para facilitar sua identificação, Barroso (2010, p. 206) reduz esses critérios em três, levando em consideração o seu conteúdo; a sua estrutura normativa e o seu modo de aplicação. Essas categorias “não complementares, nem tampouco são excludentes” (BARROSO, 2010, p. 206).

Quanto ao conteúdo, Barroso (2010, p. 207) afirma que as regras constituem “comandos objetivos, prescrições que expressam diretamente um preceito, uma proibição ou uma permissão”, possuindo pouca discricionariedade. Os princípios, por sua vez, expressam decisões políticas fundamentais, valores éticos e fins públicos a serem realizados.

No que tange sua estrutura normativa, os princípios “apontam para estados ideais a serem buscados, sem que o relato da norma descreva de maneira objetiva a conduta a ser seguida” (BARROSO, 2010, p. 207). Na feliz expressão de Alexy (2008, p. 87), “são normas com grau de generalidade relativamente alto”. Isso impõe certa indeterminação em seu sentido e diferentes meios para sua realização.

Deste modo, por serem normas descritivas de comportamento, as regras possuem “grau de generalidade [...] relativamente baixo” (ALEXY, 2008, p. 87). Elas possuem “menor grau de ingerência do intérprete na atribuição de sentidos aos seus termos e na identificação de suas hipóteses de aplicação” (BARROSO, 2010, p. 207).

Mas é no modo de aplicação que teremos o “ponto decisivo na distinção entre regras e princípios” (ALEXY, 2008, p. 90). As regras são mandados ou comandos definitivos, “que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas”⁹⁵ (ALEXY, 2008, p. 91). Assim, ocorrendo o fato descrito em seu relato, ela deverá incidir, produzindo o efeito previsto⁹⁶.

Os princípios, ao contrário, são mandados de otimização, ou seja, “são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas” (ALEXY, 2008, p. 90). No mesmo sentido, pronuncia-se Canotilho (2003, p. 1.255):

Princípios são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas. Os princípios não proibem, permitem ou exigem algo em termos de “tudo ou nada”; impõem a otimização de um direito ou de um bem jurídico, tendo em conta a “reserva do possível”, fática ou jurídica.

É diante de conflito entre regras e da colisão entre princípios que essa diferença “mostra-se com mais clareza” (ALEXY, 2008, p. 91). Um conflito entre regras só pode ser resolvido “se se introduz, em uma da regra, uma cláusula de exceção que elimine o conflito, ou se pelo menos uma das regras for declarada inválida”⁹⁷ (ALEXY, 2008, p. 92).

⁹⁵ Ou, conforme coloca Dworkin (2010, p. 39): “As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão”.

⁹⁶ É o caso, por exemplo, da norma prevista no artigo 40, § 1º, II, da Constituição Federal: alcançando a idade de setenta e cinco anos (suporte fático), o servidor público será compulsoriamente aposentado (preceito).

⁹⁷ Um exemplo de cláusula de exceção é a parte fina do artigo 5º, XL: A lei penal não retroagirá, *salvo para beneficiar o réu*. Importa salientar que a doutrina jurídica consagrou ainda os métodos *lex posterior derogat priori*, *lex superior derogat inferiori* e *lex specialis derogat generali*. No primeiro caso, a lei anterior é revogada pela lei nova. É o caso da atual lei do mandado de segurança (Lei nº 12.016), que revogou a lei anterior (Lei nº 1.533). No segundo, a lei superior, digamos, uma regra constitucional, revoga a lei inferior, uma lei infraconstitucional. No terceiro caso, podemos falar em exceção. É o caso das leis especiais de aposentadoria que, sem revogar as regras do regime geral de previdência, estabelecem critérios diferenciados para a concessão dos benefícios, mormente no que diz respeito a idade de aposentadoria.

As colisões entre princípios, por sua vez, “devem ser solucionadas de forma completamente diversa” (ALEXY, 2008, p. 93). É que os princípios possuem uma “dimensão de peso”⁹⁸, que permite que eles sejam ou não aplicados no caso concreto. Destarte, em determinadas, circunstâncias, um princípio cede ao outro, sem que isso acarrete sua invalidade⁹⁹. Os princípios estão sempre sujeitos a uma *ponderação* por parte do seu intérprete/aplicador.

Entre os princípios, outra distinção que se faz relevante é aquela entre princípios estruturantes e princípios concretizantes. Essa diferenciação, elaborada por Lima (2001) com base na doutrina de Canotilho (2003, pp. 1.173-5), leva em consideração as diferentes funções que um princípio pode ter no ordenamento jurídico.

Por princípios estruturantes definimos aqueles que servem de fundamento ao sistema jurídico, possuindo, desse modo, proeminência em relação às demais normas, sejam elas regras ou princípios. Eles “atuam no sentido de assegurar a observância das fronteiras lógicas, teleológicas e axiológicas do Ordenamento Jurídico” (LIMA, 2001, p. 157). Lima (2001, p. 159) completa:

[...] os princípios estruturantes são do mais elevado grau de essencialidade material, como ‘mandamentos de otimização’. Isto significa que não são estruturantes apenas por estarem no topo da pirâmide da estrutura do sistema combinado de princípios e regras, mas também porque são as densificações mais elevadas dos fins e valores vitais do sistema jurídico em questão.

Esses princípios estruturantes garantem a unidade do sistema jurídico não apenas do ponto de vista lógico-formal, mas especialmente do ponto de vista axiológico e teleológico (LIMA, 2001, p. 160). E é justamente por meio dessa “unidade

⁹⁸ Segundo Dworkin (2010, p. 42), “os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – uma dimensão de peso ou importância”.

⁹⁹ Assim, o Supremo Tribunal Federal considerou que o princípio da liberdade de expressão, no caso concreto, a publicação de livro com conteúdo antisemita, deve sofrer restrição diante da prevalência dos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade jurídica: “[...]13. *Liberdade de expressão. Garantia constitucional que não se tem como absoluta. Limites morais e jurídicos.* O direito à livre expressão não pode abrigar, em sua abrangência, manifestações de conteúdo imoral que implicam ilicitude penal. 14. *As liberdades públicas não são incondicionais, por isso devem ser exercidas de maneira harmônica*, observados os limites definidos na própria Constituição Federal (CF, artigo 5º, § 2º, primeira parte). O preceito fundamental de liberdade de expressão não consagra o “direito à incitação ao racismo”, dado que um direito individual não pode constituir-se em salvaguarda de condutas ilícitas, como sucede com os delitos contra a honra. *Prevalência dos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade jurídica [...]*” (STF, Pleno, HC 82424/RS, relator p/ Acórdão: Min. Maurício Corrêa, j. 17.09.2003, DJU 19.03.2004).

valorativa que o sistema jurídico se presta a realizar o princípio de justiça que deve ser fundamento último da ordem jurídica” (LIMA, 2001, p. 160).

No caso do Direito da Criança e do Adolescente, é por intermédio dos princípios estruturantes que se permite afirmar que “este novo Direito não se constituía um mero aperfeiçoamento do Direito do Menor, mas devia ser sua negação” (LIMA, 2001, p. 160). São eles que permitem ver esse novo ramo do direito como uma verdadeira “revolução copernicana”¹⁰⁰.

Por outro lado, encontramos também aqueles princípios denominados por Lima (2001, p. 161) de concretizantes. Esses têm por função garantir a concretização daqueles princípios estruturantes. Nesse sentido, leciona Canotilho (2003, p. 1.174):

Estes princípios ganham concretização através de outros princípios (ou subprincípios) que ‘densificam’ os princípios estruturantes, iluminando o seu sentido jurídico-constitucional e político-constitucional, formando, ao mesmo tempo, com eles, um sistema interno [...]. Assim, por exemplo, o princípio do Estado de Direito é ‘densificado’ através de uma série de subprincípios: o princípio da constitucionalidade [...]; o princípio da legalidade da administração [...]; o princípio da vinculação do legislador aos direitos fundamentais [...]; o princípio da independência dos tribunais [...].

Para exemplificar, Lima (2001, pp. 161-2) propõe considerar os princípios da “proteção integral” (estruturante) e da “prioridade absoluta” (concretizante). O primeiro princípio, estabelece que se deve garantir a toda criança o pleno exercício dos seus direitos e a satisfação de suas necessidades básicas na maior medida possível. O segundo princípio, exige que se dê precedência aos direitos e necessidades infanto-juvenis.

Diante disso, a criança, por sua condição de maior vulnerabilidade, deve ter “primazia em receber socorro em qualquer circunstância”, “precedência nos serviços público”, etc. Existe, portanto, uma subordinação formal e material do princípio concretizante da “prioridade absoluta” em relação ao princípio estruturante da “proteção integral”, por meio da qual o primeiro potencializa a normatividade do segundo.

Lima (2001, pp. 166-7) indica os seguintes princípios estruturantes do Direito da Criança e do Adolescente:

- 1) vinculação à proteção integral;
- 2) universalização;

¹⁰⁰ Segundo Lima (2001, pp. 160-1), a expressão “revolução copernicana” foi usada pelo Senador Ronan Tiron na apresentação do projeto de Lei nº 193/1989, que viria a se transformar no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990).

- 3) caráter jurídico-garantista; e
- 4) interesse superior da criança e do adolescente.

Os princípios concretizantes, por sua vez, são:

- 1) prioridade ou primazia absoluta;
- 2) descentralização político-administrativa;
- 3) participação popular;
- 4) desjurisdicionalização;
- 5) humanização;
- 6) despolicialização (descriminalização); e
- 7) ênfase nas políticas sociais básicas¹⁰¹.

Para efeito desse trabalho, interessa-nos apenas o primeiro conjunto de princípios, isto é, aqueles denominados de estruturantes. Isso porque são eles que vão dar a já referida unidade forma e axiológica ao Direito da Criança e do Adolescente e permitir e ampliar sua aplicação ao plano da cidadania política ativa e passiva.

O primeiro dos princípios estruturantes que vamos analisar é o princípio da vinculação à proteção integral. Conforme já mencionamos em tópico anterior, ele decorre da teoria da proteção integral, que rompeu com a concepção tradicional do direito do “menor”, representado pela doutrina/teoria da situação irregular, e permitiu enxergar as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Segundo Moreira e Veronese (2017, p. 285) esse princípio:

[...] importa no reconhecimento e na indisponibilidade de todos os direitos auferidos à criança e ao adolescente desde as garantias fundamentais até os direitos de ordem patrimonial. Essa indisponibilidade decorre da condição peculiar [...] de pessoa em desenvolvimento [...].

Esse princípio, por tudo que representa na afirmação de novo Direito da Criança e do Adolescente, “está situado no plano mais elevado da pirâmide normativa”. Ele é a diretriz a partir do qual todo o sistema normativo deve ser compreendido, refletindo-se o seu conteúdo “em todas as ações de implantação e aperfeiçoamento do Direito da Criança e do Adolescente, em todos os níveis da produção jurídica” (LIMA, 2001, p. 179).

O princípio estruturante seguinte é o da universalização. As legislações anteriores, baseadas na doutrina da situação irregular, partiam de uma distinção entre a criança e o menor. Tratava-se de uma distinção marcada por uma profunda significação no plano semântico e, especialmente, no campo social. Afinal, o menor

¹⁰¹ É preciso reconhecer que Lima (2001, pp. 164-6) vai citar outros princípios concretizantes, tais como a interpretação teleológica e axiológica, a integração operacional, a especialização técnico-profissional e a proporcionalidade. Todavia, o autor optou por analisar em sua obra apenas os sete citados.

era o menor de 18 anos em situação de carência, vítima ou autor de infração penal (LIMA, 2001, p. 180).

Havia, portanto, um “processo linguístico de etiquetamento conceitual” em que o menor era concebido juridicamente como alguém que devia ser identificado, apreendido e excluído, até que se alcançasse sua “ressocialização”. Assim, justificava-se todo um aparato assistencialista e repressivo que marcava a relação entre a criança e o direito (LIMA, 2001, p. 181).

A partir do princípio da universalização, o Direito da Criança e do Adolescente pretende a revogação jurídica e a superação ética essa política de “etiquetamento conceitual”. Desse modo, o objetivo desse novo direito não pode ser outro senão “a inclusão de toda criança e adolescente, independentemente de sua condição [...], no estágio jurídico e político do Estado de Direito” (LIMA, 2001, p. 181).

O objetivo é garantir a efetivação dos direitos fundamentais a todas as crianças e adolescentes, exigindo prestações positivas do Estado, sempre lhes assegurando plena participação na elaboração e consolidação das políticas públicas. Não se trata, então, de “aguardar” paternalisticamente a ação do Estado; antes, constitui-se num processo de mão dupla: reivindicar e construir” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 114).

O terceiro princípio estruturante, o do caráter jurídico-garantista, está umbilicalmente ligado à proposta da teoria garantista formulada por Ferrajoli. O garantismo consagra um Estado de legalidade democrático, baseado no reconhecimento e na proteção dos direitos fundamentais (LIMA, 2001, pp. 192-3). É essa dupla dimensão política e normativa que garante a legitimidade da ação estatal.

Por fim, temos o princípio do maior (ou superior) interesse da criança, já referido anteriormente. Esse princípio está no âmago da Convenção de 1989 e se origina “no modelo de sociedade desigual produzido pelo sistema capitalista, potencialmente gerador de conflitos de interesses” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 115). Nesses casos, “os atos relacionados ao atendimento das necessidades da criança e do adolescente devem ter como critério a perspectiva dos seus melhores interesses” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 115).

Em sentido idêntico, para Lima (2001, p. 209) o referido princípio:

[...] é firmatário da prevalência dos interesses de crianças e adolescentes. Deve ser interpretado e aplicado num contexto jurídico, social e político, que pressupõe o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos próprios. Estes direitos devem ser, necessariamente, critérios de

política jurídica em sentido amplo, ou seja, devem atuar em todos os níveis da criação jurídica e da operacionalização do Direito da Criança e do Adolescente (legislativa, administrativa, judiciária, família, poder público, sociedade em geral etc.).

Esse princípio servirá como orientador de todas as decisões públicas (executivas e legislativas) e servirá como critério hermenêutico para resolução de conflitos entre normas. Mais ainda, ele não se limita às ações do Estado, mas deve informar inclusive a atuação da família e da sociedade sempre no sentido de “considerar quais as oportunidades e facilidades que melhor alcançam os interesses da infância” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 115).

Importa reconhecer, entretanto, que o melhor interesse não é o que o julgador ou aplicador da lei entendem ser o melhor para a criança¹⁰², mas aquilo que, objetivamente, “atende à sua dignidade como pessoa em desenvolvimento” (AMIN, 2016, p. 56). Desta forma, o melhor interesse se identifica com a concretização daqueles direitos normativamente garantidos às crianças e aos adolescentes.

Após termos esclarecido a função estruturante dos princípios jurídicos mencionados e destacado o papel fundamental que a teoria da proteção integral teve na ruptura com o paradigma teórico anterior, é preciso dar um passo adiante. No tópico seguinte, vamos desenvolver uma breve sinopse do histórico de implantação dos direitos da criança no Brasil e analisar o impacto desses princípios no nosso ordenamento jurídico.

3.4 O RECONHECIMENTO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A história do reconhecimento dos Direito da Criança e do Adolescente no Brasil não é uma trajetória de evolução contínua. Pelo contrário, a marca indelével desse caminhar é a da ruptura. Como dito anteriormente, a adoção da teoria da proteção integral através da Constituição Federal de 1988 representa um giro de 180°, giro que altera significativamente o modo de conceber os direitos da infância.

O primeiro passo foi a elaboração, em 1987, da emenda popular “Criança Prioridade Nacional” que deu origem à Campanha Nacional “Criança Constituinte”.

¹⁰² Esse era o paradigma anterior, do Direito do Menor, onde tal princípio tinha a função de “iluminar” a consciência das autoridades para tomarem decisões corretas, mais justas etc. Consequentemente, a correção ou a justiça na proteção da criança ficava dependendo primordialmente, quando não exclusivamente, da virtude da autoridade encarregada de tomar a decisão” (LIMA, 2001, p. 212).

Essa campanha coletou cerca de 1,5 milhão de assinaturas em todo País e deu origem aos artigos 227 e 228 da Constituição Federal (ALBUQUERQUE, 2015, p. 41). Será o artigo 227 o responsável pela inauguração do novo paradigma da proteção integral, conforme já referimos.

O passo seguinte foi a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990). Ao lado do grupo de juristas, formado principalmente por membros do Ministério Público, e dos técnicos governamentais, funcionários da FUNABEM, os movimentos da sociedade civil ocuparam lugar de destaque (ALBUQUERQUE, 2015, p. 41).

O ponto principal do Estatuto é o reconhecimento de que as crianças e adolescentes se encontram em um processo de desenvolvimento que exige uma tutela jurídica condizente com as peculiaridades atinentes à sua fase de vida e desenvolvimento (VERONESE, 2013). Justamente por essa razão, a Lei já no seu primeiro artigo evidencia a adoção da teoria da proteção integral ao afirmar que “dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente”.

No dispositivo seguinte, o Estatuto conceitua criança e adolescente, com a finalidade de estabelecer tratamento especial às pessoas em fase peculiar de desenvolvimento, diante da sua maior ou menor maturidade. O artigo 3º, por sua vez, reconhece que as crianças e os adolescentes possuem todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e que serão lhe asseguradas as oportunidades para o desenvolvimento físico, moral, espiritual e social.

O artigo 4º, por sua vez, estabelece, no plano infraconstitucional, o princípio da prioridade absoluta dos interesses da criança e do adolescente. Essa prioridade compreende a primazia em 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; a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

No título segundo o Estatuto vai abordar os direitos fundamentais da criança e do adolescente. O primeiro grupo, que abrange os artigos 7º e 14, é composto pelo direito à vida e à saúde. Essa proteção já se inicia no período de gestação, inclusive com políticas públicas destinadas à gestante (artigo 8º). Além disso, estabelece a necessidade de políticas públicas de acesso à saúde, inclusive para vacinação obrigatória (artigo 14, *caput* e § 1º).

O conjunto de direitos seguinte é o direito à liberdade, ao respeito e à dignidade. Além de garantir à criança liberdade de ir e vir, a legislação assegura a inviolabilidade da sua integridade física, colocando-a a salvo de tratamentos cruéis. Mais importante ainda, o Estatuto concede à criança liberdade de opinião e expressão e o direito de participar da vida política (artigos 15 a 17).

Por fim, o Estatuto assegura o direito fundamental à convivência familiar e comunitária. Seu principal impacto é o reconhecimento de que a simples circunstância de que a família não dispõe de recursos suficientes não representa justificativa para a perda ou suspensão do poder familiar. Ademais, preconiza a absoluta excepcionalidade da institucionalização.

Mas o Estatuto vai além na sua tarefa de concretizar o comando constitucional. Também estabeleceu um Sistema de Garantias de Direitos¹⁰³ da Criança e do Adolescente, prevendo um sistema de compartilhamento de responsabilidade. Com destaca Ramidoff (2008, pp. 44-5):

Os sistemas de garantias estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente muito mais do que harmonia, certamente, guardam entre si implicações funcionais (atribuições, competências e responsabilidades) de necessariedade mútua e recíproca, vale dizer, apenas se pode devidamente reconhecer um sentido normativo das regras pertinentes e contidas em cada um daqueles subsistemas, quanto, e, tão-somente referenciar-se mutuamente, segundo a própria sistematicidade estabelecida, haja vista que tais vínculos se operam pelo sentido, orientação e conteúdo (substância) agregados, analiticamente aos desdobramentos possíveis de serem reconhecidos como protetivos e emancipatórios destas novas subjetividades precisamente pela pertinência que guardam com a Doutrina da Proteção Integral.

Esse Sistema de Garantias de Direitos, previsto de forma genérica no Estatuto, alcança concretude a partir da Resolução nº 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). É essa norma regulamentar que estabeleceu o Sistema de Garantias de Direitos como um instrumento de articulação e integração entre instâncias governamentais e sociedade civil.

Esse sistema se articula a partir de três eixos, distintos, mas complementares. O primeiro eixo é o da promoção, que é desenvolvido pelas políticas de atendimento previstas no art. 86 do Estatuto¹⁰⁴. O segundo corresponde à defesa,

¹⁰³ Maciel (2017, p. 467) conceitua o Sistema de Garantias de Direitos como “o conjunto de elementos – órgãos, entidades, programas e serviços – que, sinergicamente, é capaz de tornar efetiva a Doutrina da Proteção Integral”.

¹⁰⁴ É o que dispõe o art. 14 da Resolução: “O eixo estratégico da promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através do desenvolvimento da “política de atendimento dos

que visa assegurar às crianças e adolescentes o acesso à justiça¹⁰⁵. Por fim, o eixo do controle, que pretende a fiscalização e avaliação das políticas públicas estabelecidas.

Todavia, é preciso apontar a insuficiência desta classificação proposta pela Resolução, especialmente a partir da perspectiva de sua execução no âmbito municipal (SOUZA, 2016, p. 81). Compreender a responsabilidade compartilhada entre família, Estado e sociedade exige um sistema de garantias pautado em três níveis: atendimento, proteção e justiça (SOUZA, 2016, p. 82). Somente dessa maneira se pode conceber a exigência de políticas públicas que sejam, ao mesmo tempo, descentralizadas e integradas.

Trata-se do resultado da institucionalização e amadurecimento do Direito da Criança e do Adolescente por um “movimento pela democratização quando as políticas públicas de atendimento, dispersas e sem organicidade, precisavam de um referencial sistemático para sua operacionalização” (SOUZA, 2016, p. 82). O ponto principal, sem dúvida alguma, é participação ativa da sociedade civil, o que exige um novo modelo de democracia.

O modelo tradicional de democracia, aquele denominado representativo, passa atualmente por um momento de questionamento. Para dar conta dessa crise de legitimidade, o legislador constituinte previu, conjuntamente com os mecanismos tradicionais, modos de participação semidireta ou direta da população, estas últimas, em especial, para a elaboração de políticas públicas (SOUZA, 2016, p. 83).

Diante disso, os conselhos gestores de políticas públicas assumiram grande relevância, sendo os responsáveis por garantir “a efetividade de direitos por meio da participação da população sobre as demandas que ensejarão o planejamento das políticas públicas do Estado gestor” (SOUZA, 2016, p. 84). Nessa perspectiva, assumem especial relevância no Direito da Criança e do Adolescente, forte no que dispõe o art. 88, II, do Estatuto¹⁰⁶.

direitos da criança e do adolescente”, prevista no art. 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que integra o âmbito maior da política de promoção e proteção dos direitos humanos”.

¹⁰⁵ Nesse sentido, apreende-se do art. 6º da Resolução: “O eixo da defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes caracteriza-se pela garantia do acesso à justiça, ou seja, pelo recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos, gerais e especiais, da infância e da adolescência, para assegurar a impositividade deles e sua exigibilidade, em concreto”.

¹⁰⁶ Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: [...] II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; [...].

Nesse ponto, o Estatuto e a Resolução nº 113 tratam apenas de regulamentar aquilo que já estava expressamente previsto na Constituição, em seu art. 227 § 7º¹⁰⁷. Assim, os conselhos de direitos da criança e do adolescente podem ser definidos como órgãos deliberativos e controladores das ações governamentais voltadas à infância. Seus membros, nos termos do art. 89 do Estatuto, exercem função de interesse público e não são remunerados.

Como aponta Souza (2016, p. 88-9), esses conselhos se diferenciam dos demais na medida em que suas políticas alcançam um público que, por determinação legal, possui prioridade absoluta entre os demais. Dessa forma, nenhuma ação lhes poderá ser dirigida de forma isolada, mas sempre levando em conta a articulação dessa medida com um conjunto de outras políticas, visando sempre garantir, de forma integral, os direitos das crianças e adolescentes.

Esses órgãos são estabelecidos nos três níveis federativos. Nos municípios, são denominados Conselhos Municipais de Direito da Criança e do Adolescente; nos Estados, de Conselhos Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente. Por fim, o órgão federal é chamado de Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

São entidades democráticas, formadas de forma paritária de modo a assegurar um equilíbrio entre a vontade estatal e aquela da sociedade civil. Não fosse dessa maneira, a democracia participativa estaria comprometida, sujeitando as decisões do Conselho ao arbítrio dos detentores de mandato político (SOUZA, 2015). Será pelo processo de deliberação que essas vontades serão integradas a fim de formar uma única vontade (SOUZA, 2016, p. 89).

Como destaca-se acima, esses conselhos participam da formulação e execução de políticas públicas voltas às crianças e aos adolescentes, decidindo inclusive acerca da destinação de recursos públicos. Ademais, são órgãos controladores, na medida em que lhes cabe a tarefa de acompanhar e avaliar programas governamentais dirigidos à juventude, conforme art. 21, I, da Resolução.

Ao lado dos conselhos de direitos, tem-se também o Conselho Tutelar. Eles são reflexo de “uma sociedade democrática moderna, por além de ser representativa, apresenta características de ser social, participativa e pluralista”. É social porque

¹⁰⁷ Nesse dispositivo, o constituinte fez constar, remetendo ao art. 204, que o atendimento dos direitos das crianças e adolescentes deverá levar em consideração “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

vislumbra a correção das desigualdades sociais; participativo na medida que exige o envolvimento de amplos setores da sociedade civil e pluralista porque leva em consideração as opiniões e pensamentos divergentes (PEREIRA, 2008, p. 572).

Trata-se do órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregada pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Por ser permanente e autônomo, não está sujeito às inconstâncias eleitorais. Ao lhe negar o caráter jurisdicional, a legislação lhes atribui a função de proteger os direitos, sem julgar os conflitos (SOUZA, 2016, p. 94).

Aliás, uma das finalidades dos redatores do Estatuto foi retirar do Poder Judiciário a centralidade em questões predominantemente administrativas:

A nova divisão de tarefas imposta constitucionalmente fez que demandas de natureza não jurisdicional, antes destinadas ao Poder Judiciário, como, por exemplo, a entrega de criança ou adolescente a seus pais mediante termo de responsabilidade, ou ainda, o seu encaminhamento à instituição de abrigo, passassem a ter no Conselho Tutelar a instância primeira e preferencial de solução (TAVARES, 2006, p.328).

Assim, as atribuições do Conselho Tutelar, visam atender crianças e adolescentes, por intermédio de medidas de proteção e aconselhando, sempre que necessário, pais e representantes. Além disso, compete-lhe “assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”¹⁰⁸.

A legislação exige que todo município brasileiro possua ao menos um conselho tutelar. A Resolução nº 170 do CONANDA estabelece que, preferencialmente, deve-se observar uma proporção mínima de um conselho para cada cem mil habitantes. Onde houver mais de um conselho, caberá distribuir suas

¹⁰⁸ Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar: I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII; II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII; III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações. IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional; VII - expedir notificações; VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal; XI - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural.

atribuições conforme a configuração geográfica e administrativa da localidade, a população de crianças e adolescentes e a incidência de violações a seus direitos, assim como os indicadores sociais.

Um importante ponto de destaque do Conselho Tutelar é a forma de sua composição. Ao invés de recorrer a uma estrutura burocrática clássica, empregando servidores públicos ou ocupantes de cargo por comissão, o legislador decidiu inovar, sujeitando o processo de escolha ao escrutínio popular. Assim, os cinco membros do conselho deverão ser eleitos pela população, sendo empossados para mandato de 4 anos.

O objetivo dessa forma de escolha é reforçar o compromisso da legislação com o espírito democrático do Estatuto, em especial na sua dimensão participativa. Ao mesmo tempo, ressalta o compromisso de toda sociedade, e não apenas do Estado, com as novas gerações.

Muito embora esses instrumentos de garantia dos direitos infanto-juvenis tenham se mostrado relativamente eficientes, mesmo diante das mazelas brasileiras, é preciso apontar que eles ainda levam em consideração a criança ou o adolescente como objeto da política pública. Com base na teoria da proteção integral, é preciso superar essa posição passiva, permitindo-se à criança e ao adolescente participação ativa na construção das políticas públicas de seu interesse.

Segundo a edição especial do UNICEF sobre a Situação Mundial da Infância, que celebra os 20 anos da Convenção dos Direitos da Criança:

Há um reconhecimento crescente de que a consulta a crianças e adolescentes é uma maneira prática de garantir a eficácia de políticas e práticas que os afetam. Certamente não é fácil criar mecanismos permanentes por meio dos quais as crianças e os jovens possam influenciar o planejamento público e decisões orçamentárias. No entanto, quando tais mecanismos foram viabilizados, os resultados foram estimulantes – não só em termos dos benefícios de desenvolvimento para a participação de jovens, mas também em termos da eficácia das ações da comunidade que resultaram de suas decisões. (UNICEF, 2009, p. 34).

Inclusive, a Convenção Sobre os Direitos das Crianças (internalizada no Brasil pelo Decreto nº 99.710/1990) dispõe em seu artigo 12 que:

Os Estados-partes assegurarão à criança, que for capaz de formar seus próprios pontos de vista, o direito de exprimir suas opiniões livremente sobre todas as matérias atinentes à criança, levando-se devidamente em conta essas opiniões em função da idade e maturidade da criança. (BRASIL, 1990).

A falta de participação, portanto, é uma das faces que tornam vulneráveis as crianças os adolescentes, pois é por meio dela que estes promovem o seu desenvolvimento. “Iniciativas de participação são mais poderosas quando as crianças conhecem e compreendem seus direitos”. Por essa perspectiva, “consultar as crianças é uma atitude fundamental para garantir que medidas de sobrevivência, desenvolvimento e proteção da criança sejam adequadas e apropriadas” (UNICEF, 2009, p. 34). Sem participação, sem se dar voz, também falha a proteção.

Vários dispositivos do Estatuto apontam para a existência de um direito à participação da criança e do adolescente. Os mais evidentes talvez sejam os incisos II e VI do art. 16, que estabelecem o direito da criança e do adolescente à liberdade de opinião e expressão, bem como de participar da vida política, na forma da lei. Uma das suas principais manifestações, provavelmente, é a possibilidade de se organizarem em entidades estudantis (art. 53, IV).

A organização e participação em entidades estudantis significa importante conquista da criança e do adolescente. É por meio dessas entidades que, por exemplo, eles poderão contribuir para tomada de decisões que envolvem diretamente seus interesses. Não por outra razão, o Plano Nacional de Educação (PNE/2014-2024), na meta 19, estabelece como estratégia de efetivação da gestão democrática da educação o estímulo a constituição e fortalecimento de grêmios estudantis¹⁰⁹.

Deste modo, a partir da recepção no plano constitucional e infraconstitucional da teoria da proteção integral, o Direito da Criança e do Adolescente “alcançou uma capacidade de afirmação teórica incontestável, desestruturando todas as demais concepções, que historicamente legitimavam seu anverso, ou seja, o Direito do Menor” (CUSTÓDIO, 2008, p. 22). E é justamente através dessa nova moldura que a participação política infantil deve ser discutida.

¹⁰⁹ “19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações”.

4 PROJETO VEREADOR POR UM DIA: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SIDERÓPOLIS/SC

Neste capítulo, apresenta-se as características do Município de Siderópolis -SC, local onde foi realizado o projeto em estudo, bem como, o delineamento do referido Projeto, seguido pelas análises dos materiais coletados e a descrição da experiência de pesquisa.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SIDERÓPOLIS

O Município de Siderópolis está localizado na região sul do Estado de Santa Catarina, a 215 km de distância da capital, Florianópolis, e integra, com mais 11 municípios, a Associação dos municípios da região carbonífera (AMREC).

Figura 01: Mapa AMREC



Fonte: AMREC – Associação dos Municípios da Região Carbonífera

A história do município está entrelaçada ao movimento migratório italiano do final do século XIX, momento em que as dificultosas condições de vida fizeram com que os migrantes buscassem melhores oportunidades em outros países, principalmente nas américas. Desta forma, em 1891, nasceu Nova Belluno, nome escolhido pelos imigrantes em razão das semelhanças do relevo da região com a província de Belluno, na Itália. (MOROSO; LANA; BOTTINI, 2013, p. 370).

Já no início do século XX, vastas reservas de carvão mineral foram descobertas no solo da região, despertando interesse de mineradoras, incluindo a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), que fez a extração do carvão entre os anos de 1944 e 1989. O distrito, que desde 1913 era chamado de Nova Belluno, passou por uma mudança de nome, por imposição do governo federal. Por ocasião da Segunda Grande Guerra, em que o Brasil lutava contra as forças italianas, o então Interventor Catarinense, Nereu Ramos, assinou um decreto em 1943, mudando o nome do distrito para Siderópolis, em evidente alusão à principal atividade econômica da região à época: a extração de carvão e à Companhia Siderúrgica Nacional.

A partir de então, deu-se início ao processo de emancipação político-administrativa de Siderópolis, findando seu processo em 19 de dezembro de 1958, quando o então Governador de Santa Catarina, Heriberto Hulse, emancipou Siderópolis de Urussanga. (DAVID, 2015).

Após os tempos áureos, com a economia baseada na extração de carvão, desde a crise do setor na década de 1990, Siderópolis tem como principal atividade econômica a agricultura, com destaque à produção de banana, milho e fumo, além de avicultura e suinocultura. No setor industrial, o município conta, principalmente, com a indústria química, serralheira e metalúrgica.

Outra fonte de recursos de relevante importância para Siderópolis está na mão de obra exportada para a Europa, principalmente Itália e Alemanha, para as sorveterias que requisitam trabalhadores brasileiros, geralmente se estende no período de março a outubro. Boa parte da população do município possui dupla nacionalidade e fala uma segunda língua, principalmente o italiano, além dos dialetos Veneto e Bergamasco, fruto da colonização italiana no final do século XIX.

De acordo com o último censo do IBGE¹¹⁰, realizado em 2019, Siderópolis possui uma população de 14.092 habitantes, destas, 11.145 pessoas vivem na área

¹¹⁰ IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

urbana, enquanto 2.947 vivem na área rural. A figura abaixo mostra demais características do município.

Figura 02: Indicadores do Município de Siderópolis

População	Educação	Saúde	Economia	Trabalho e Renda
População estimada [2020] 14.092 pessoas	IDEA – Anos finais do ensino fundamental 4,2	Mortalidade Infantil - 13,89 óbitos por mil nascidos vivos	PIB per capita - 33.528,51R\$	Salário médio mensal dos trabalhadores formais 2,3 salários mínimos
Densidade demográfica 49,67 hab/km²	Matrículas no ensino fundamental 1.440	Internações por diarreia 0,1 internações por mil habitantes	Índice Desenvolvimento Humano Municipal 0,774	Pessoal ocupado 3.848 pessoas
	Matrículas no ensino médio - 265	Estabelecimentos de Saúde SUS 06 estabelecimentos	Percentual das receitas oriundas de fontes externas 86,8%	População ocupada 27,6 %
	Número de estabelecimentos de ensino fundamental - 08			Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo 28,4 %
	Número de estabelecimentos de ensino médio 02			

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Fazendo um recorte para a população em idade escolar, tema comentado a seguir, Siderópolis possui uma taxa de escolarização de 99,4%, entre as crianças e adolescentes de 6 a 14 anos, na tabela abaixo, apresenta-se a taxa de matrícula na rede municipal no ano letivo de 2021. (SIDERÓPOLIS, 2021).

Tabela 01: Matrículas na rede de ensino Municipal ano letivo de 2021.

Ensino	Turmas	Cursando	Transferidos	Desistentes	Falecidos	Total
Ed. Infantil – Creche	5	57	2	1	0	60
Ed. Infantil - Pré Escola	24	352	6	3	0	361
Ens. Fundamental - Anos Iniciais	25	455	11	0	0	466
Ens. Fundamental - Anos Finais	12	240	0	0	0	240
Total						1.127

Fonte: Intellibr Gestão Educacional - Prefeitura Municipal de Siderópolis

Englobando os planos para a educação, o Governo Municipal definiu, em 2015, o Plano Municipal de Educação - PME, através da Lei nº 2.146, de 15 de maio de 2015, que estabeleceu metas para educação em um período de até 10 anos:

1. Erradicação do analfabetismo;
2. Universalização do atendimento escolar;
3. Superação das desigualdades educacionais, com ênfase nos valores orais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
4. Melhoria da qualidade da educação;
5. Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
6. Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
7. Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do Município;
8. Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento as necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
9. Valorização dos profissionais da educação;
10. Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, a diversidade e sustentabilidade socioambiental. (SIDERÓPOLIS, 2015).

A gestão da educação no município baseia-se em projetos que completem e colaborem com o ensino recebido em sala de aula.

4.2 O PROJETO VEREADOR POR UM DIA: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL E ESTRUTURAL

O Projeto Vereador Por um Dia tem como objetivo principal promover a integração entre a Câmara Municipal e as escolas do município de Siderópolis/SC, proporcionando às crianças e adolescentes experiências sobre o processo político e democrático no Poder Legislativo Municipal, assim como seus impactos na comunidade local.

O Projeto visa, ainda, estimular o exercício da cidadania e fazer com que às crianças e adolescentes reflitam sobre seu papel político na sociedade, desenvolvido por meio de uma educação democrática e participativa.

Além de vivenciarem na prática o processo legislativo, os vereadores mirins têm a oportunidade de conhecer o funcionamento da Câmara Municipal, o processo para elaboração e andamento de proposições, como Indicações, Requerimentos e tramitação de Projetos de Lei. Além disso, o projeto possibilita a integração com alunos de outras escolas, desenvolvendo habilidades de comunicação, argumentação, sociabilidade, trabalho em equipe e, principalmente, aprender a importância de uma sociedade democrática.

Entretanto, esse tipo de projeto, é desafiador, pois, já seu primeiro obstáculo é o desinteresse da sociedade pela política em geral. O que se observa no cotidiano das Câmaras Municipais, por estarem mais próximas à comunidade, principalmente nos pequenos e médios municípios, é a baixa adesão do público no processo legislativo, fato este, confirmado por Salles (2012), que reforça a falta de interesse dos cidadãos em participarem das sessões, de saberem o que se discute sobre o próprio município, assim como, promoverem debates, e cobrarem soluções e resultados dos vereadores.

Esses obstáculos, influenciam diretamente na decisão do cidadão em acompanhar as sessões legislativas: “se as pessoas não acreditam na função do vereador, não há porque acompanhar seus trabalhos, comparecer à Câmara nas audiências públicas ou mesmo nas sessões ordinárias” (SALLES, 2014, p. 25).

O desinteresse da sociedade brasileira pelo legislativo se justifica, por pensarem que as câmaras sejam simples repartições públicas, incapazes de executar obras, além de que os cidadãos e até mesmo os vereadores, muitas vezes, não compreendam exatamente qual a função exercida pelo legislativo (PINHEIRO; CANÇADO, 2014).

Porém, como mencionam Pinheiro e Cançado (2014), é importante superar essa indiferença, tendo em vista que é por meio da Câmara Municipal que o povo tem acesso às tomadas de decisão, trará melhorias e mudanças para o município, por meio de proposições de projetos de lei, discussões e debates com os vereadores, além de influenciarem a votação de projetos, pressionando para que os vereadores aprovem ou reprovem determinadas pautas, de acordo com os interesses da comunidade.

Para ser um cidadão participativo politicamente, precisa conhecer as demandas e os interesses coletivo, conhecer de seus direitos e deveres, o funcionamento das instituições políticas e dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), estar informado e consciente do seu papel na sociedade.

Pois, quando o cidadão conhece seu papel social e entende os conceitos da democracia representativa, em que escolhe seus representantes por meio do voto, acrescenta ao seu repertório conhecimentos advindos da democracia participativa, complementando as experiências entre representantes e representados. E como afirma Dantas (2007), não desconsiderando “os representantes, mas aproximando a sociedade da arena decisória”.

Neste contexto, pode-se entender o papel da consolidação da democracia e o exercício da representatividade política, como uma importante ferramenta para atender às necessidades de um indivíduo ou de um grupo, sem privilegiar um ou outro, pois é por meio dessa relação que se estabelecem as sociedades contemporâneas. Isto posto, cabe mencionar que a democracia é um direito fundamental de um povo e, “nos sistemas democráticos, a vontade do povo é o elemento central da autoridade do poder público e tem inegável caráter de fundamentalidade”. (ALVES, 2013, p. 117).

Todas essas ações se valem da reciprocidade dos atores sociais que compartilham responsabilidades: de um lado o poder legislativo; e de outro, a comunidade participativa. E esta comunidade pode e deve ser qualificada para que o debate seja proveitoso para ambos os lados e “para que a repartição de responsabilidade se efetive” (ANASTÁCIA; INÁCIO, 2010), mas entende-se que a educação é um dos principais caminhos para que a democracia se estabeleça.

Muitos são os desafios para que o Brasil consiga desenvolver uma educação democrática e participativa, mas para que o cidadão entenda a importância de sua participação no processo político, a educação para a democracia deve ser fator primordial ao longo da vida. (GASPARDO, 2018) diz que a educação participativa precisa de uma metodologia própria e que a educação política acontece, sobretudo, na prática.

A educação para a democracia difere da simples instrução cívica, que consiste no ensino da organização do estado e dos deveres do cidadão, bem como difere da formação política geral, que visa a facilitar aos indivíduos a informação política, qualquer que seja o regime vigente. Em decorrência, a educação do cidadão nunca se fará por imposição, como uma doutrina oficial, mas pela persuasão, até mesmo porque um dos valores fundamentais da democracia é a liberdade individual, que não pode ser sacrificada em nome de uma ideologia nacional, de uma religião, de um partido político, dos interesses de um governo. (BENEVIDES, 1991).

Nesta perspectiva, entende-se que o ato de educar democraticamente é, antes de tudo, um ato político e que a educação para a democracia deve ser apresentada, neste caso, aos jovens, de forma a ampliar suas capacidades e conhecimentos a serem aplicados em uma sociedade democrática.

Juntamente com a educação formal, se faz necessário a implantação de projetos de educação política, para que o processo democrático seja entendido na prática, possibilitando a aquisição de conhecimentos e valores, tornando a sociedade democrática, com jovens participativos, críticos de suas ações e habilitados a buscar conhecimento.

Neste sentido, desde 2011 o Legislativo de Siderópolis, por meio da Lei nº 1.929¹¹¹, de 20 de abril, realiza o Projeto ‘Vereador por um dia’, que proporciona aos jovens a experiência de participar das atividades políticos-parlamentares do Município, conforme versa a citada Lei:

Art. 1º - Fica instituído, na Câmara de Vereadores de Siderópolis, o evento “Vereador por um dia”, destinado a proporcionar aos alunos dos Ensinos Fundamental e Médio, das escolas da rede pública e privada, sediadas no Município, o conhecimento das atividades político-parlamentares.

§ 1º. Poderão participar do evento alunos a partir da 6ª série do Ensino Fundamental ao 3º ano do Ensino Médio, ou equivalente, e adolescentes das diversas instituições e entidades que desenvolvam projetos de integração social.

§ 2º. Caberá às escolas ou entidades, a indicação e controle da participação dos respectivos “Vereadores por um dia”.

§ 3º. Os convites para as escolas e instituições participantes, os dias para a realização do evento, e demais providências para sua realização, conforme previstos nesta Lei serão estabelecidos pelo Presidente do Legislativo.

Art. 2º - O evento “Vereador por um dia” se constituirá de palestras relativas às atividades dos vereadores e de uma sessão plenária simulada realizada pelos alunos, destinada à apresentação, discussão e votação de proposições.

Parágrafo Único – No mês de julho de cada ano, durante as comemorações de emancipação e colonização do Município, será realizada uma Sessão Plenária Especial, nos termos desta Lei, para tratar de proposições relativas às políticas públicas para promoção da cultura e educação no âmbito do Município.

Art. 3º - Os resultados dos trabalhos das Sessões Plenárias previstas nesta Lei poderão ser enviados à Mesa a título de sugestão.

Parágrafo Único – Caberá à Mesa deliberar sobre a procedência do assunto enviado.

Art. 4º - A Câmara de Vereadores poderá fornecer o transporte e lanches para os alunos e professores participantes do evento previsto nesta Lei.

Art. 5º - As despesas necessárias para a aplicação desta Lei correrão por conta da dotação orçamentária.

Art. 6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. (SIDERÓPOLIS, 2011).

Como forma de viabilizar a execução do projeto, algumas etapas são efetivadas, seguindo a estrutura da Lei nº 1.929/2011.

Inicialmente foram realizadas visitas às escolas municipais, estaduais e particulares do município, para que o projeto ‘Vereador Por um Dia’ fosse apresentado aos alunos do ensino fundamental e médio, por membros do Legislativo Municipal. Nas visitas, as escolas também foram orientadas a realizar processos democráticos para escolha dos representantes, assim como receberam orientações para abordar o tema em sala de aula.

¹¹¹ Anexo 2.

Após a escolha dos representantes de cada escola, os vereadores mirins foram convidados a participar de encontros presenciais na Câmara Municipal, para participar de palestras, e para conhecer o funcionamento dos processos legislativos, as funções do vereador, participar de debates sobre temas diversos como: cidadania, democracia e o jovem na política, sempre acompanhados pelo procurador jurídico e pelos vereadores.

Na sequência, os vereadores mirins participaram de uma oficina sobre elaboração de projetos de lei, indicações, moções e requerimentos (estrutura, aplicação), bem como, sobre temas relevantes no município, sobre os quais pode haver proposição em plenário.

Todas as etapas acontecem com a participação efetiva dos vereadores mirins, para que sintam aptos para compartilharem o conhecimento aprendido nas visitas à Câmara para a sala de aula, dividindo com os colegas a experiência vivenciada no poder legislativo municipal.

A última etapa acontece com a realização da Sessão Legislativa, em que os vereadores mirins se reúnem em sessão plenária, apresentam suas proposições ao público presente, realizam apreciação e votação de projetos e indicações, que posteriormente são enviadas ao Executivo Municipal, além de explanarem sobre temas pertinentes às suas realidades durante o horário político, como em uma Sessão Ordinária.

Desde a criação da Lei, em 2011, foram realizadas cinco edições do projeto em quatro anos: 2011, 2015, 2016 (sessões em junho e agosto) e 2019. Ao longo desses anos, foram eleitos 45 vereadores mirins, de oito escolas, a saber: APAE, EEBM Aurora Péterle, EEBM Jorge Bif, EEBM Miguel Lazzarin, EEF Dep. Silvio Ferraro, EEF Dr. Tullo Cavallazzi, EEB José do Patrocínio e Colégio Dom Orione, resultando em 92 indicações. Os desdobramentos do Projeto serão analisados a seguir.

No quadro abaixo, apresenta-se o número de alunos matriculados no ano de 2019, Ensino Fundamental (anos finais), e Ensino Médio, nas escolas de Siderópolis.

Figura 03: Matrículas 2019

Nome da UE	Ensino Fundamental Anos Finais				Ensino Médio			Total
	6º Ano	7º Ano	8º Ano	9º Ano	1ª Série	2ª Série	3ª Série	
EEB DR TULLO CAVALLAZZI	21	19	23	16				158
EEB JOSE DO PATROCINIO	34	51	43	46	99	45	86	501
EEF DEP SILVIO FERRARO	34	23	27	21				144
COLÉGIO DOM ORIONE	22	18	22	27	14	6	15	124
TOTAL								927

Fonte: MEC/INEP/DEED (Extraído do Sistema Educacenso - base: 2019)

Os dados demonstram que 1.66% dos alunos matriculados, participaram do Projeto Vereador Por um Dia, pois a cada ano letivo, são eleitos 9 vereadores mirins e 9 suplentes, totalizando a participação de 18 alunos(a), isso demonstra a relevância do projeto, pois além de participarem como vereadores mirins, atuam como multiplicadores dos conhecimentos vivenciados e aprendidos.

4.3 DIMENSÕES PARTICIPATIVAS: O QUE DIZEM AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES?

A relação do jovem com a política é marcada pela dicotomia entre serem marcados como a mudança e o futuro do país e, por outro lado, haver uma apatia desse mesmo grupo social, quando comparados aos jovens de outras épocas, sobretudo das décadas de 1980 e 1990, período em que ocorreram diversos movimentos estudantis.

O que as pesquisas mostram, entretanto, é que houve uma mudança de posicionamento dos jovens, tendo em vista que esta geração, nascida em uma sociedade redemocratizada, tem outra visão de política, é mais aberta ao debate, ao diálogo e a outras formas de inserção na vida política, se engaja socialmente por meio de movimentos sociais, culturais, religiosos, esportivos, faz trabalho social e participa ativamente da sociedade de modos variados. (FLORENTINO, 2008).

Além disso, o que se vê não é alienação em relação às pautas políticas, mas sim, um afastamento da política institucional e dos políticos profissionais, principalmente em virtude da falta de confiança nas instituições políticas e partidárias, constantemente associadas à corrupção. (FLORENTINO, 2008).

Descrentes da política, desconfiados das instituições representativas, suspeitosos em relação à organização do processo eleitoral e com poucas expectativas de serem ouvidos pelas lideranças, os jovens acabam por participar pouco da vida política. (TELLES; DIAS, 2010, p. 97).

Castro (2008) amplia o debate com os resultados de sua pesquisa, que mostra que quando os jovens se engajam em pautas políticas, o fazem por um ideal, e isso independe de qualquer orientação ideológica ou partidária. As frentes em que atuam são várias e podem ser a redução das desigualdades sociais, a melhoria de serviços públicos e o combate à corrupção, ou serviços sociais na área da saúde e da educação.

Seu afastamento das instituições políticas, como os partidos, revela decepção com os interesses 'vindos de cima' que solapam o comprometimento com a transformação social. Nesse sentido, preferem permanecer circunscritos à ação local, de modo a constatar "com seus próprios olhos" qual a eficácia que tal ação possui. (CASTRO, 2008).

Mas, de onde vem o interesse político dos jovens? Pesquisadores afirmam que o conhecimento político, assim como as habilidades, é obtido por meio da socialização política. O que os estudos mais recentes apontam, juntamente à teoria já estabelecida sobre o tema, é que essas habilidades são inicialmente aprendidas da família e se desenvolvem ao longo da vida, a partir de agentes externos, sendo, portanto, crenças maleáveis e sujeitas a mudanças. (FUKS, 2012).

Dahl (2001) ratifica a tese afirmando que até os 20 anos, a receptividade das crianças e adolescentes é maior, pois os sistemas de valores são mais efetivos, por estarem em fase de desenvolvimento, por isso, adquirem valores e crenças com mais facilidade. Após os 20 anos, com a entrada na vida adulta, tais crenças tendem a estar enraizadas e cristalizadas, ficando mais propensos a estabilidade de pensamentos.

Por socialização política, entende-se como o processo pelo qual o jovem passa ao longo de sua vida, e que engloba conceitos de educação democrática, vida em sociedade, linguagem, sistemas simbólicos, relações de poder, moral e ética, além de outras questões pertinentes à esfera política que vão se desenvolvendo ao longo de sua vida. É um processo contínuo, sobre os aspectos da vida em uma sociedade democrática. (DARMON, 2006; COFFEY, 2010; ABRANTES, 2011)

Oppo (2000, p. 1202) complementa:

[] Socialização política é conjunto de experiências que, no decorrer do processo de formação da identidade social do indivíduo, contribuem particularmente para plasmar a imagem que ele tem de si mesmo em confronto com o sistema político e em relação às instituições.

Nesta perspectiva, faz-se uma análise da pesquisa realizada por Fuks, em 2008, com estudantes do ensino médio em uma escola de Belo Horizonte, onde os resultados demonstram que a diferença entre os aprendizados sobre política adquiridos na escola e no âmbito familiar, sendo notório que é na escola que o jovem desenvolve maiores habilidades cognitivas e adquire maior engajamento político. (FUKS, 2012).

Frisa o autor que, quando os pais possuem alta escolaridade, participam de atividades políticas e, além disso, frequentam uma escola que estimula o interesse pelas questões políticas, há uma maior tendência pelo engajamento político.

Mas, como já identificado, a escolaridade e a participação dos pais e a escola são os meios específicos ativados pelo processo de transmissão do conhecimento sobre política. Portanto, se tiver a sorte de ter pais escolarizados e que fomentem um ambiente politicamente estimulante na família e nos seus círculos mais próximos, o jovem terá enormes chances de ser politicamente bem-informado. Se, além disso, ele frequentar as escolas mais bem servidas pelos recursos que permitem o acesso à informação e que estimulam o interesse por política, o jovem tem a seu favor todas as condições sociais que distinguem o seletor grupo da população considerado politicamente sofisticado. (FUKS, 2012, p. 6).

Fuks (2012) ressalta que, com base nos resultados de sua pesquisa, os efeitos da socialização e da influência da família e da escola não são imediatos, principalmente em se tratando da participação política em si, já que não são atividades atrativas aos jovens, como é o caso do voto.

Por isso, a importância de projetos de formação política, voltados à formação de jovens, como é o caso do Projeto 'Vereador por um dia', que oportuniza aos jovens conhecer o processo legislativo e a Câmara municipal de forma dinâmica, ampliando o repertório das crianças e adolescentes. O nível de informação sobre a política no âmbito municipal exposta de maneira objetiva, despertando o interesse de maneira espontânea dos vereadores mirins, para que pudessem compartilhar suas experiências com seus colegas em sala de aula.

E, ao final das sessões, no 'horário político', cada vereador mirim teve a oportunidade de falar sobre temas que julgasse pertinente, pautas de interesse da comunidade; solicitações ao Prefeito; agradecimentos e impressões sobre a

experiência enquanto vereador mirim. Segue abaixo algumas falas que demonstram essas experiências.

Agradeço toda a atenção que a Câmara teve conosco e dizer que, particularmente, adorei a iniciativa para que os jovens possam expressar suas ideias". (Vereadora T.C., 27/06/2016).

Eu quero agradecer aos vereadores pela oportunidade de poder presenciar o funcionamento de uma Câmara de Vereadores e por terem despertado um sentimento de interesse por isso. (Vereadora V.S., 27/06 2016).
Quero agradecer à Câmara de Vereadores por ceder este espaço para que as crianças desenvolvam este projeto e que, futuramente nós do projeto possamos de verdade ajudar a comunidade em Siderópolis. (Vereadora E.S, 30/11/2015).

Antes de qualquer coisa, eu queria dizer que eu estou representando alguns e fazendo algo por muitos. O projeto proporcionou algo inexplicável, esplêndido, maravilhoso. (Vereadora G.B., 30/11/2015).

Durante a última semana, antes da sessão, a minha turma realizou uma pesquisa para saber as necessidades da comunidade para apresentar durante a apresentação na tribuna. Agradeço a atenção que as autoridades municipais dão a este projeto. (Vereadora K.A.F., 30/11/2015).

Agradeço a oportunidade de participar do Projeto Vereador por um dia, que proporciona conhecer o dia a dia do vereador, sendo uma experiência especial ao representar minha escola e minha comunidade. (Vereadora M.E.M., 30/11/2015)

Ao fazer uma análise dos relatos, se observar que a experiência foi benéfica aos alunos(a), pois desenvolveram novas habilidades, encontraram espaço para expressar suas ideias e conheceram na prática o funcionamento da Câmara Municipal, o que fez despertar em cada o interesse pela política municipal.

Além disso, as vereadoras também ressaltaram a importância de poder debater junto aos seus colegas os temas levados à tribuna, pesquisando junto à comunidade as demandas mais urgentes.

4.4 ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES APRESENTADAS NO ÂMBITO DO PROJETO VEREADOR POR UM DIA: APROXIMAÇÕES DA REALIDADE LOCAL

Antes de apresentar às análises das proposições, será feita uma breve introdução sobre a abordagem metodológica utilizada na pesquisa, tendo em vista a importância da coleta e análise dos dados para fidelidade do resultado.

O Método de abordagem foi o estudo de caso, pois de acordo com Gil (2011, p. 54):

[...] é caracterizado pelo estudo profundo ou exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante os outros delineamentos considerados.

Yin (2001) assegura que o estudo de caso é uma maneira de pesquisar, que proporciona averiguar um fenômeno da vida real, especialmente quando alguns pontos ainda não estão totalmente esclarecidos, que neste estudo trata-se do Projeto Vereador Por um Dia, já apresentado no tópico anterior, e analisado detalhadamente nos tópicos a seguir.

De abordagem qualitativa, esta pesquisa, como afirma Minayo (2009, p. 21) “[...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes, indo mais a fundo nas relações e processos, os quais não podem ser medidos apenas por números e variáveis, pois a pesquisa qualitativa não se preocupa com dados numéricos e resultados expressos em tabelas, mas sim com a expressão de determinados sujeitos e grupos sociais, dados estes que não podem ser definidos numericamente. Além disso, “o pesquisador coleta dados emergentes abertos com o objetivo principal de desenvolver temas a partir dos dados”. (CRESWELL, 2007, p. 35).

Quanto aos procedimentos, este estudo se caracteriza como bibliográfico, pois se baseia, primordialmente, em fontes de pesquisa já publicadas a fim de elencar estudos prévios sobre o tema. Severino (2007), ratifica que a pesquisa bibliográfica é aquela com “[...] registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utilizam-se dados de categorias teóricas já trabalhadas por outros pesquisadores e devidamente registrados”.

Fundamental para este estudo também é a pesquisa documental, que recorre a fontes diversas de pesquisa, com conteúdo sem tratamento analítico, que ainda não passou por análise, necessitando do olhar atento do pesquisador para extrair material de acordo com seu objeto de estudo.

A pesquisa documental é um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos. Ainda, uma pesquisa é caracterizada como documental quando essa for a única abordagem qualitativa, sendo usada como método autônomo. Porém, também é possível utilizar documentos e análise de documentos como estratégias complementares a outros métodos. (KRIPKA; SCHELLER; BONOTTO, 2015, p. 244).

Com o objetivo de identificar aspectos importantes para este estudo, o foco desta pesquisa documental não fica apenas no conteúdo disponibilizado pela Câmara Municipal de Siderópolis, mas sim no contexto e na realidade dos sujeitos investigados, para que a aproximação com a realidade pesquisada seja a mais fidedigna possível.

Diante o exposto, iniciou-se a coleta, seleção e análise dos dados. Primeiramente, a Câmara Municipal de Siderópolis foi comunicada da pesquisa e solicitada permissão para acesso aos dados referentes às sessões do Projeto Vereador Por um Dia.

Referente ao ano de 2011, foram encontradas apenas seis indicações de vereadores mirins e material informativo de jornais de circulação regional da época, de onde foi possível retirar o nome dos vereadores mirins e a data das sessões. Já dos anos seguintes, 2015, 2016 e 2019, o material disponível está melhor organizado, apresenta a íntegra das indicações, ata das sessões e notícias sobre o projeto.

De posse do material, foi iniciada a análise, seguindo as três etapas de análise de conteúdo propostas por (SILVA; FOSSÁ, 2015): pré-análise, exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A pré-análise indica leitura inicial do material coletado e sua organização. No segundo momento, foi realizada a classificação dos documentos, contagem, seleção em grandes temas para posterior análise e categorização. Já na terceira etapa, de acordo com a definição proposta por Bardin, foi efetivada a análise de todo o material, “através da justaposição das diversas categorias existentes em cada análise, ressaltando os aspectos considerados semelhantes e os que foram concebidos como diferentes” (SILVA; FOSSÁ, 2015, p. 4).

Por fim, após explanação dos procedimentos metodológicos, faz-se uma incursão pelas proposições apresentadas pelos 45 vereadores mirins que passaram pelo Plenário da Câmara Municipal de Siderópolis ao longo dos 10 anos desde a criação do Projeto ‘Vereador Por Um dia’.

Após leitura de todo o material coletado, foram contabilizadas 92 indicações, conforme quadro abaixo:

Figura 04: Proposições feitas pelos Vereadores Mirins

Nº de Indicações	Data	Ano
06	1 de novembro	2011
15	30 de novembro	2015
44	27 de junho e 29 de agosto	2016
27	22 de outubro	2019

Fonte: Câmara de Vereadores de Siderópolis

Para que a análise de conteúdo fosse realizada, as indicações foram separadas em grupos, como: mobilidade urbana; educação; esporte; cultura e lazer.

Para melhor identificação do contexto e interpretação dos resultados, na análise das indicações foram utilizadas as iniciais do nome do vereador(a) mirim e o nome da escola participante, caso necessário. Assim como o conteúdo das indicações será reduzido à ementa e à justificativa apresentada.

No primeiro grupo de indicações, estão as proposições solicitando reformas nas escolas municipais, tema relevante aos vereadores, levando em consideração que essas melhorias impactam diretamente na qualidade do ensino e no cotidiano da comunidade escolar.

Reforma na EEBM Aurora Péterle. Justificativa: A Escola necessita de nova instalação elétrica e pintura. (Vereadora M.E.M., 30/11/2015).

Reforma na EEBM Jorge Bif. Justificativa: A mencionada escola necessita de reforma na parte elétrica, banheiros, adequação de um banheiro para alunos com necessidades especiais e pintura das paredes. (Vereadora V.K.A.L., 30/11/2015).

Em 2018 as duas escolas passaram por reformas, sendo executadas obras para troca de telhado, fiação elétrica, pintura das paredes e outras melhorias expressadas pelos vereadores mirins na tribuna, de acordo com as solicitações de alunos, professores e funcionários.

Se tratando de políticas para a educação, os vereadores pedem cursos preparatórios e de formação técnica. Tendo em vista que os alunos participam do Projeto enquanto concluem o ensino fundamental, essa solicitação se justifica pelo desejo dos vereadores e seus colegas, de ampliarem seus conhecimentos por meio de formação extracurricular, assim como preparação para o vestibular:

Criação de parcerias com instituições de ensino para oferecer cursos de formação técnica e preparatórios para ENEM e vestibulares. Justificativa: Buscar parcerias para que escolas técnicas e preparatórias de ENEM e vestibulares prestem seus serviços em nosso município, garantindo acesso aos cursos por toda a comunidade escolar. (Vereadora N.S., 22/10/2019).

Outro tema de grande relevância na pauta dos vereadores mirins é a mobilidade urbana. São pedidos relacionados à melhoria de estradas, como pavimentação asfáltica, construção de pontes, colocação de lombadas e faixas de pedestre, além de construção de calçadas, ciclovia e modernização do serviço de transporte.

Instalação de faixa elevada para pedestres, placas de sinalização de limite de velocidade e placas de indicação de área escolar em frente à Escola de Educação Dr. Tullo Cavallazzi, na Rua Senai, Bairro Rio Fiorita. Justificativa: Devido ao elevado número de automóveis e transportes públicos que circulam em alta velocidade pelo local, colocando em risco a integridade dos pedestres e alunos que por ali circulam. (Vereadora E.S., 30/11/2015).

Solicita ao Poder Executivo que sejam construídas duas lombadas ao longo da Avenida Osvaldo Pinto da Veiga. Justificativa: A referida avenida representa perigo aos estudantes da EEF Dep. Silvio Ferraro, que utilizam a via para chegarem à escola. Portanto, solicita-se a colocação de duas lombadas, uma em frente a cada portão da Escola, obrigando os motoristas a diminuírem a velocidade. Esta é uma solicitação da comunidade de pais, alunos e funcionários da EEF Dep. Silvio Ferraro. (Vereadora N.R., 27/06/2016 e Vereador G.G., 22/10/2019).

Colocação de lombada na Rua Diomício Freitas, em frente à APAE. Justificativa: Pede-se a colocação de lombada para que os motoristas diminuam a velocidade ao transitar em frente à APAE, a fim de garantir a segurança dos alunos, pais e funcionários da Instituição. (Vereador T.P., 22/10/2019).

Solicita ao Poder Executivo que seja pintada uma faixa de pedestres em frente à Escola de Educação Básica Municipal Jorge Bif. Justificativa: Se faz necessária a pintura de uma faixa de pedestres para garantir a segurança dos alunos e para impedir que os veículos passem em frente à escola em alta velocidade. (Vereadora J.C., 29/08/2016).

Solicita ao Poder Executivo que seja colocada uma lombada na Rua Treviso. Justificativa: Sendo esta, uma das principais ruas da cidade, com fluxo intenso, a alta velocidade em que trafegam os motoristas na referida rua se torna um risco para os pedestres. (Vereadora T.C., 29/08/2016).

Solicita ao Poder Executivo que sejam feitos reparos na Avenida Osvaldo Pinto da Veiga. Justificativa: No local existem muitos buracos, prejudicando a passagem de alunos que precisam utilizar a via para chegarem à escola. (Vereadora L.S., 29/08/2016).

Solicita ao Poder Executivo que sejam feitos reparos na Rua Manuel Basílio Rodolfo Fernandes, no trecho próximo à entrada da Escola de Educação Básica Dr. Tullo Cavallazzi. Justificativa: No local existem muitos buracos, prejudicando a passagem de alunos que precisam utilizar a via para chegarem à escola. (Vereadora L.S., 27/06/2016).

Construção de calçada na Avenida Osvaldo Pinto da Veiga, nas imediações da EEF Deputado Silvio Ferraro. Justificativa: Pede-se que a calçada seja prolongada até a esquina com a Rua Diomício Freitas, pois há intenso movimento de pedestres na região e, sem a calçada, muitos trafegam em cima da pista de rodagem, representando um risco à integridade dos pedestres, principalmente de alunos. (Vereadora N.R., 27/06/2016 e Vereador G.G., 22/10/2019).

Mais uma vez, as solicitações da comunidade escolar são colocadas em pauta com pedidos de colocação de lombadas e faixas de pedestres em frente às escolas do município, assim como manutenção das vias que dão acesso às unidades escolas e construção de calçadas, tendo em vista que garantir a segurança e integridade de alunos e corpo de funcionários e suas famílias é primordial.

Os vereadores mirins J.R., A.Z., e J.T pedem que sejam colocadas placas informativas de trânsito por toda a cidade, enquanto o vereador da EEBM Miguel Lazzarin, de Rio Jordão, solicita placas de trânsito informativas sobre os pontos turísticos localizados em sua comunidade:

Colocação de placas informativas em todo o município. Justificativa: Pede-se a colocação de placas informativas com a finalidade de melhorar o acesso de moradores e visitantes, sinalizando escolas, postos de saúde, bairros, pontos turísticos, entre outros. (Vereadores J.R., 30/11/2015; A.Z. e J.T., 22/10/2019).

Colocação de placas de sinalização de trânsito em frente à EEBM Miguel Lazzarin. Justificativa: Nos períodos em que faz calor, principalmente, o fluxo de veículos no entorno da escola aumenta consideravelmente, tendo em vista os vários rios na região da grande Rio Jordão, por isso, pede-se que sejam colocadas tais placas a fim de alertar motoristas e pedestres. (Vereador G.B., 22/10/2019).

Ainda sobre mobilidade urbana, os vereadores que representam as comunidades do interior apresentaram proposições visando a ampliação da malha asfáltica, contemplando as rodovias do município, assim como com a construção de pontes:

Solicita ao Poder Executivo que seja feita revitalização do asfalto na comunidade de Santa Luzia. Justificativa: É de grande importância e urgência que sejam feitos reparos no asfalto da comunidade de Santa Luzia, pois em alguns locais está intransitável, causando transtornos aos moradores da região. (Vereadora A.C.C, 27/06/2016).

Solicita ao Poder Executivo a colocação de asfalto na Estrada Geral, comunidade de Alto Rio Maina. Justificativa: Com objetivo de interligar as comunidades, assim como fazer a ligação com outros municípios, solicita-se a colocação de asfalto na comunidade de Alto Rio Maina, a fim de melhorar a qualidade do trânsito na região. (Vereadora A.C.C, 27/06/2016).

Solicita ao Poder Executivo a continuação do asfalto na Estrada Geral Rio Jordão e manutenção das estradas. Justificativa: São necessárias melhorias nas estradas de chão do município, para melhorar o acesso às comunidades do interior do município, assim como a conclusão do asfalto que passa pelas comunidades de Rio Jordão Médio, Rio Jordão Alto e São Pedro, que será de grande valia para os moradores dessa região. (Vereadora V.S., 29/08/2016).

Construção da ponte sobre o Rio Albina que lega a comunidade de Rio Jordão a Siderópolis, de preferência em concreto e com duas 2 vias. Justificativa: Com a pavimentação da Rodovia Siderópolis/Rio Jordão a citada ponte além de criar um estrangulamento no tráfego, põe também em risco a segurança de seus usuários. (Vereadores L.T., A.L.E., O.H., S.L., K.M., M.A., 01/11/2011).

Solicita ao Poder Executivo a colocação de barreira com pneus nas cabeceiras das pontes do município. Justificativa: Essas barreiras têm o objetivo de garantir maior segurança aos motoristas que trafegam nas pontes, servindo como proteção em eventuais acidentes”. (Vereadoras E.B. e V.S., 29/08/2016).

Na Vila São Jorge, a Vereadora L.C. reiterou a urgência de criar uma passagem alternativa aos alunos que trafegam pela Rodovia SC-445, a mais movimentada do município:

Que o Executivo Municipal solicite ao DEINFRA que sejam feitas obras na SC-445, esquina com a Rua Pietro Ferro: colocação de uma Rotatória e de uma Passarela para passagem de pedestres. Justificativa: A fim de garantir mais segurança dos moradores, principalmente dos alunos da EEBM Jorge Bif que precisam cruzar a via para chegar à escola, tendo em vista a grande movimentação de veículos na rodovia. (Vereadora L.C., 22/10/2019).

Já as ciclovias são solicitadas pela vereadora do Colégio Dom Orione, com o objetivo de incentivar ciclismo como meio de transporte limpo e sustentável, além de melhorar as condições do trânsito e a prática de atividades físicas.

Construção de ciclovia. Justificativa: Visa garantir tráfego abrangente e seguro, sendo recreativo e sustentável para a cidade, tendo em vista que, com uma ciclovia, as pessoas se sentem mais seguras para poder circular com suas bicicletas, se tornando um modo de lazer e de locomoção. (Vereadora G.B., 30/11/2015).

Criação de um estacionamento para bicicletas no centro da cidade. Justificativa: Muitas famílias utilizam o fim de semana para passear de bicicleta na praça e muitas vezes ficam impedidas de parar para sentar-se, tomar um sorvete, fazer academia, entre outras opções, por falta de um lugar seguro para estacionarem suas bicicletas. (Vereadora G.B., 30/11/2015).

O transporte intermunicipal em Siderópolis há anos suscita debates na comunidade e entre os vereadores mirins não foi diferente:

Solicita ao Poder Executivo a reativação da linha de ônibus entre a Grande Rio Jordão e Siderópolis. Justificativa: Muitas pessoas dependem dessa linha de transporte para se movimentar entre as comunidades da Grande Rio Jordão e o município de Siderópolis. (Vereadora E.B., 27/06/2016).

Disponibilização, por parte da empresa ZTL, transporte coletivo para as comunidades, além de ampliar a grade de horários no trajeto entre Siderópolis e Criciúma. Justificativa: Pede-se que o Poder Público Municipal solicite, junto à empresa ZTL, a disponibilização de transporte coletivo que atenda às comunidades situadas no interior, tendo em vista a importância do transporte para os moradores que precisam se deslocar até o centro do município para realizar atividades cotidianas, como ir a mercados, farmácias, consulta a médicos, bancos, entre outros. Além disso, pede-se que seja ampliada a grade de horários no trajeto entre Siderópolis e Criciúma. (Vereador G.B., 22/10/2019).

Os moradores do interior não têm acesso a transporte público, pois a linha de ônibus foi cancelada pela única empresa de transportes do município.

Outra solicitação recorrente é a revitalização dos abrigos de passageiros, que são úteis para os estudantes, e para a população em geral, que depende de transporte público. Os vereadores mirins fizeram solicitações sobre o mesmo tema em 2015, 2016 e 2019.

Revitalização e construção de abrigo de passageiros no trecho entre Rio Fiorita e Siderópolis. Justificativa: Além de solicitar a revitalização dos abrigos de passageiros já existentes, a comunidade pede que sejam construídos novos abrigos em pontos onde há parada de ônibus de passageiros e estudantes, a fim de garantir maior conforto aos usuários de transporte coletivo no município, principalmente no trecho entre Rio Fiorita e o centro da cidade. (Vereadoras G.B., 30/11/2015 e A.Z., 22/10/2019).

Solicita ao Poder Executivo a construção de um abrigo coberto para passageiros em frente à Escola de Educação Básica Municipal Jorge Bif. Justificativa: O abrigo tem a finalidade de proteger os estudantes da chuva e de sol forte, enquanto aguardam transporte escolar em frente à escola". (Vereadora J.C., 27/06/2016).

A iluminação pública, mencionada em quatro oportunidades, também merece destaque, pois é tema de grande importância para a segurança e mobilidade da comunidade.

Solicita ao Poder Executivo que sejam providenciados serviços de manutenção na iluminação pública na Rua 7 e na Avenida Porfírio Feltrin, no bairro Rio Fiorita. Justificativa: Nos referidos locais existem pontos com grande escuridão, sendo que é grande o fluxo de pessoas, entre elas, alunos que estudam no período noturno, razão pela qual pedimos prioridades na realização desta benfeitoria, para a segurança de todos. (Vereadora L.S., 27/06/2016).

Solicita ao Poder Executivo que seja instalada iluminação pública na Avenida Osvaldo Pinto da Veiga. Justificativa: A iluminação da referida avenida é muito precária, prejudicando a segurança dos pedestres. Nas reuniões

escolares na EEF Dep. Silvio Ferraro são frequentes as reclamações, pois pais e alunos são obrigados a enfrentar a escuridão na região. (Vereadora N.R., 27/06/2016).

Melhorar a iluminação pública na Rua Diomício Freitas. Justificativa: A fim de aumentar a segurança dos pedestres que utilizam a via, tendo em vista que na rua estão situados: Posto de Saúde, APAE, Centro Social Urbano, campo sintético e ginásio de esportes”. (Vereador T. P., 22/10/2019).

“Revitalizar a iluminação pública na Praça da Matriz. Justificativa: Solicita-se que sejam feitas melhorias na iluminação de toda a Praça da Matriz, permitindo que a comunidade possa utilizar os espaços públicos também no período noturno, para prática de atividades físicas, socialização e encontro com amigos. Pede-se também que haja policiamento contínuo. (Vereadores J.T. e G.B., 22/10/2019).

Cassita-Hino e Cunha (2019) fazem o arremate sobre a mobilidade urbana:

Pode ser vista como a causa ou efeito do processo de desenvolvimento da urbanização. Contribui para a qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos por possibilitar o acesso a serviços de saúde, educação e trabalho, conduzindo ao crescimento econômico.

Dando seguimento às análises, passa-se ao grupo das proposições voltadas ao Lazer, Turismo e Cultura. Na área do turismo, a principal solicitação se trata da construção de portais nas divisas do município:

Solicita ao Poder Executivo a construção de um Portal de boas-vindas nas divisas do município. Justificativa: Presente em muitos municípios de nossa região, o Portal serve para embelezar as divisas de nosso município, assim como para dar boas-vindas aos visitantes. (Vereadoras A.L.C., 29/08/2016 e G.B., 22/10/2019).

Viabilizar aos alunos do município meio de transporte para conhecerem os pontos turísticos. Justificativa: Os alunos estudam os pontos turísticos nas escolas, contudo, não têm condições de irem aos locais. (Vereadora K.K., 30/11/2015).

Outra solicitação importante, versa sobre a disponibilização de transporte para que os alunos conheçam os pontos turísticos do município. essas experiências enriquecem o repertório cultural dos alunos e valorizam a história do município, além de aumentar a visibilidade dos pontos turísticos.

As Vereadoras D.P e G.B pedem mais incentivo à Cultura:

Incentivo à cultura e recreação à comunidade, principalmente às crianças e aos jovens. Justificativa: Pede-se que haja mais acesso à cultura, possibilitando o desenvolvimento de habilidades, o despertar intelectual e recreativo dos jovens, por meio de ações sobre arte, esporte e outros projetos que visem ampliar o acesso de crianças e adolescentes à cultura. (Vereadoras D.P. e G.B., 22/10/2019).

Vilutis, 2009 destaca que a cultura é uma das esferas que compõem a vida do jovem, sendo fator fundamental para a formação de valores e desenvolvimento de relações com o espaço público, por isso, reforça a importância da criação de políticas públicas que fomentem a concepção do jovem enquanto sujeito de direitos e merecedor de garantias.

Sobre lazer, os vereadores mirins solicitam parques e praças para a cidade:

Construção de uma praça com parque, área de esporte e lazer na localidade de Vila São Jorge. Justificativa: Tendo em vista que nas localidades Vila São Jorge, Monte Negro e Patrimônio moram muitas crianças e adolescentes e ainda não existe um espaço adequado para que eles possam brincar, conversar e realizar atividades esportivas com segurança. (Vereadores A.L., V.A., N.O., L.M., O.H., S.L., K.M., M.A., 01/11/2011).

Solicita ao Poder Executivo execução de melhorias em nossas praças públicas. Justificativa: Dar vida às nossas praças públicas, fazer com que as famílias tenham mais interesse em estarem presentes nesses locais, trazendo atrativos, tais como parques, bancos, flores, ou seja, tornar os locais de convivência mais atrativos e aconchegantes. (Vereadoras V.S., 27/06/2016 e C.N., 29/08/2016).

Construção de um Parque Municipal. Justificativa: Destinar área para a criação de um Parque Municipal, onde os munícipes poderão praticar esportes, ter momentos de lazer, participar de eventos municipais, como festivais, Festa do Colono, entre outras atividades do calendário cultural do município. (Vereador J.T., 22/10/2019).

Criação de parques devidamente estruturados e fechados para o lazer infantil. Justificativa: Faltam nos bairros espaços de lazer para as crianças. (Vereadora L.F., 30/11/2015).

Solicita ao Poder Executivo a construção de um parque infantil na Praça Forno Di Zoldo – Rio Jordão. Justificativa: Para atender as crianças da comunidade e alunos que frequentam a Escola de Educação Básica Municipal Miguel Lazzarin. (Vereadora E.B., 29/08/2016).

Wartburton (et al, 2006) afirma que a construção de parques e praças se mostra como uma importante política pública de aproveitamento do espaço urbano e de promoção de saúde para a população. Siderópolis não possui muitos espaços públicos de convivência, por isso observam-se as solicitações dos vereadores mirins ao longo dos anos, de 2011 a 2019, assim como pedidos por espaço para práticas esportivas, como se vê a seguir.

A prática esportiva é essencial aos jovens e a infraestrutura deve ser garantida pelo poder público. As solicitações dos vereadores mirins deixam claras as demandas do município:

Solicita ao Poder Executivo a colocação de academias ao ar livre nas comunidades de Santa Luzia, Alto Rio Maina e São Martinho Alto.

Justificativa: As academias ao ar livre têm o objetivo de proporcionar mais qualidade de vida e opções de exercícios físicos para a população, por isso, solicita-se que sejam colocadas academias nas proximidades das igrejas das referidas comunidades, pois são pontos de fácil acesso para todos os cidadãos. (Vereadora A.C.C, 29/08/2016).

As academias ao ar livre, instaladas pelos bairros do município, estimulam a prática de atividades físicas e auxiliam na promoção do bem-estar dos moradores. São disponibilizadas via parceria entre o governo municipal e o governo do Estado.

Reforma geral da quadra de esportes da EEBM Aurora Péterle. Justificativa: A quadra existente encontra-se em estado de precariedade, sendo, por isso, mal aproveitada, uma vez que a base possui uma estrutura áspera, dificultando as atividades e provocando lesões. As telas de proteção estão furadas, os mourões caídos, as traves enferrujadas, mal soldadas e sem rede, precisando, com urgência serem trocadas e fixadas de forma mais segura. Por esses motivos busca-se a realização desta obra e o apoio do governo municipal. (Vereadores L.H., I.M., I.A., J.N.S., J.N.U., 01/11/2011).

Construção de um Ginásio Poliesportivo na localidade de Rio Jordão. Justificativa: Oferecer às crianças e jovens de Rio Jordão e arredores, mais qualidade de vida com a prática de esportes e uma opção de lazer. (Vereadores A.L.E., L.T., O.H., S.L., K.M., M.A., 01/11/2011).

Reforma do Ginásio Municipal José Espíndola Ramiro. Justificativa: Solicita-se que sejam feitas melhorias no ginásio com a finalidade de melhor atender usuários do local, como atletas e a comunidade que utiliza o espaço durante eventos. Pede-se atenção, principalmente, aos banheiros. (Vereadora G.B., 22/10/2019).

Solicita ao Poder Executivo que seja feita reforma geral no Ginásio de Esportes João Cascaes, localizado no bairro Rio Fiorita. Justificativa: O ginásio está interditado por encontrar-se em péssimo estado de conservação, tanto na parte interna quanto na parte externa. Lembramos que o ginásio foi palco para atividades que alegraram, divertiram e agregaram toda a comunidade. A medida solicitada é necessária para preservarmos as condições para a prática esportiva dos moradores locais. As providências tomadas garantem acesso ao lazer, beneficiando campeonatos esportivos no local, ocupando nossas crianças e jovens, estimulando, assim, a construção de valores através do esporte. (Vereadoras L.S., 27/06/2016 e A.Z., 22/10/2019).

Siderópolis possui 5 ginásios municipais, sendo 3 (três) localizados nas escolas: EEBM Aurora Péterle, EEBM Jorge Bif e EEBM Miguel Lazzarin (concluído em 2015), um na região central e um no Bairro Rio Fiorita, sendo estes últimos utilizados também pelas escolas estaduais EEF Dep. Silvio Ferraro e EEF Dr. Tullo Cavallazzi.

Solicita ao Poder Executivo a revitalização da pista de Skate, ao lado do Ginásio de Esportes Antônio Espíndola Ramiro. Justificativa: Solicitamos a revitalização da referida pista de Skate para oportunizar aos jovens de nosso município um espaço para lazer e prática de esportes. (Vereadora C.N., 27/06/2016).

Para a área da saúde, os pedidos contemplam, prioritariamente, melhorias para a Unidade de Saúde São Lucas, principal ponto de atendimento médico do município e que abriga também o pronto atendimento 24 horas Hugo Stopazzolli.

Solicita ao Poder Executivo a criação de uma sala com aparelhos para a realização de partos na Unidade de Saúde 24 horas Hugo Stopazzolli. Justificativa: Não temos mais em nossa cidade sideropolitanos que realmente nasceram em nosso município. Por isso, seria interessante termos um local adequado para esses nascimentos, com pessoas qualificadas e equipamentos necessários para a realização de partos. (Vereadora T.C., 29/08/2016).

Solicita ao Poder Executivo que seja adquirido um aparelho de Ultrassonografia para a Unidade de Saúde 24 horas Hugo Stopazzolli. Justificativa: Para garantir a melhoria do atendimento para pacientes e gestantes que necessitem deste exame em nosso município. (Vereadora V.S., 29/08/2016).

Solicita ao Poder Executivo que seja aumentada a quantidade de requisições disponíveis para a realização de exames para as comunidades de Alto Rio Maina e São Martinho Alto. Justificativa: Todos os meses os pacientes das referidas comunidades enfrentam problemas para a realização de exames, pois são poucas as requisições disponíveis para uso. (Vereadora A.C.C., 27/06/2016).

Aquisição de aparelhos para promoção da saúde pública municipal. Justificativa: Muitos pacientes do município necessitam de exames específicos e precisam se deslocar até Criciúma para a realização de tais exames, por isso, pede-se que a Secretaria de Saúde Municipal adquira equipamentos para realização de exames específicos, como Raio X. (Vereadora N.S., 22/10/2019).

Contratação de um neuropediatra para atuar no município. Justificativa: O profissional se dedica ao estudo das doenças do desenvolvimento e maturação do sistema nervoso. A atuação dos profissionais nesta especialidade engloba, além do tratamento, o acompanhamento e prevenção de uma série de problemas que possam comprometer o bom desenvolvimento físico, mental e emocional das crianças. (Vereador T.P., 22/10/2019).

Já o Vereador T.P., aluno da APAE, solicitou um neuropediatra que atenda às crianças, pois vê-se a importância de tal profissional beneficiar a saúde municipal.

Na área ambiental, os vereadores solicitaram políticas públicas, com o objetivo de viabilizar projetos e fomento para preservação ambiental e o estudo sobre a Reserva Biológica Estadual do Aguai.

Solicita ao Poder Executivo que viabilize um Projeto de Estudos na Barragem e Reserva Biológica Estadual do Aguai. Justificativa: Com a finalidade de oferecer a todos os alunos do Município a oportunidade de estudarem nas mais diversas disciplinas os aspectos que envolvem a barragem do Rio São Bento e a Reserva Biológica Estadual do Aguai. Para serem tratados os temas da fauna, flora e preservação do ambiente em nossa região. Com o objetivo de 'Conhecer para Preservar. (Vereadora E.B., 29/08/2016).

Criação de políticas públicas que promovam a conscientização em relação ao meio ambiente. Justificativa: Por meio de eventos que promovam o despertar da consciência ecológica para estudantes e suas famílias, promovendo a coleta seletiva de lixo, consumo consciente e criação de áreas verdes, incentivando o plantio de árvores nativas da região. (Vereadora N.S., 22/10/2019).

De acordo com o Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2021), a Reserva está localizada nos contrafortes da Serra Geral, abrangendo os municípios de Siderópolis, Nova Veneza, Morro Grande e Treviso e foi criada em 1º de julho de 1983, protegendo uma área de 7.672 hectares de mata atlântica nos canyons, onde habita um ecossistema diverso com grande variedade de plantas e animais.

O município possui 2 (duas) escolas na área rural: EEBM Aurora Péterle, no Alto Rio Maina e EEBM Miguel Lazzarin, no Rio Jordão, estando as duas escolas representadas em todas as edições do Projeto. As reivindicações mostram que os vereadores mirins estão atentos às demandas da comunidade:

Disponibilizar, gratuitamente, máquinas para os agricultores da comunidade de Alto Rio Maina. Justificativa: Há na comunidade grande número de famílias que vivem da agricultura, porém, não possuem condições de adquirir máquinas, pois possuem preço alto, podendo a municipalidade ajudar neste sentido. (Vereadora M.E.M., 30/11/2015).

Solicita ao Poder Executivo a melhoria nas estradas gerais da Grande Rio Jordão (a saber, Rio Jordão Baixo, Rio Jordão Médio, Rio Jordão Alto), com vistas a incentivar os produtores de leite a melhor atender os laticínios de nosso município. Justificativa: Melhorar a qualidade das estradas rurais do município garantirá melhor aproveitamento de tempo e menos desgaste de veículos, melhorando, conseqüentemente, o atendimento das empresas que beneficiam laticínios em nosso município, proporcionando, também, melhorias para toda a comunidade. (Vereadora V.S., 27/06/2016).

Solicita ao Poder Executivo que seja implantado sistema de água da CASAN nas comunidades de São Martinho Alto, Alto Rio Maina e em uma parte da Santa Luzia. Justificativa: Para garantir melhor qualidade no abastecimento de água nas casas das referidas regiões. (Vereadora A.C.C., 29/08/2016).

A Vereadora A.Z., moradora do Loteamento Dona Sebastiana, pediu obras de saneamento em sua comunidade:

Realizar obras de saneamento básico no Loteamento Dona Sebastiana. Justificativa: São visíveis os problemas encontrados na localidade em relação à falta de saneamento básico. Medidas precisam ser tomadas para garantir a solução do problema, que afeta o dia a dia dos moradores, além de causar danos à saúde da população. (Vereadora A.Z., 22/10/2019).

No Brasil, o saneamento básico é um direito assegurado pela Constituição Federal e compreende um conjunto de serviços ofertados ao cidadão, incluindo abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais. Essas medidas são essenciais para prevenir doenças e promover a qualidade de vida da população.

Na área de segurança pública, os vereadores mirins trouxeram à pauta a parceria entre o Poder Público Municipal e a Polícia Militar, que realiza o Projeto 'Bem-te-vi' de videomonitoramento, em que foram instaladas câmeras de vigilância pela cidade, com o intuito de aumentar a segurança para o cidadão.

Ampliação da parceria entre o Poder Executivo Municipal e a Polícia Militar para aquisição de sistema de monitoramento por câmeras de vigilância. Justificativa: Com a finalidade de garantir mais segurança aos munícipes, pede-se que sejam instaladas câmeras de vídeo-monitoramento em outras regiões do município, como nas proximidades de faixas de pedestres e em vias com menor circulação de pessoas no período noturno. (Vereadora N.S., 22/10/2019).

A causa animal também é mencionada pelos vereadores mirins e diversas oportunidades. A parceria entre o Governo Municipal e a ONG IDDASI (Instituto de defesa do direito dos animais de Siderópolis) é solicitada para que iniciativas de defesa e proteção aos animais sejam realizadas.

Construção de canil e centro de castração no município, em parceria com a IDDASI. Justificativa: A fim de garantir melhores condições aos animais de rua do município, reforçando a parceria entre o Governo Municipal e a IDDASI, criando local adequado e destinação de verbas ao trabalho dos voluntários, para realização de mutirões de castração e outras iniciativas em prol dos animais. (Vereadores E.C., 30/11/2015, T.C., 27/06/2016, G.G. e G.B., 22/10/2019).

A análise das proposições demonstra que cada vereador mirim regula suas solicitações com base na realidade de sua escola e comunidade, propondo melhorias que impactam na sociedade à sua volta. Ressalta-se, com isso, a importância de dar reconhecimento às bandeiras levantadas pelos jovens, que ouça a sua voz e suas reivindicações, pois são sujeitos transformadores. Raitz e Petters (2008) concordam que "é tempo de dar oportunidades de fala a todos, especialmente aos jovens, para promover a verdadeira interação jovem-educação-trabalho-família".

É mister salientar que todas as indicações feitas pelos vereadores mirins foram encaminhadas ao chefe do poder executivo municipal, sendo que, nem todas,

foram executadas, por diversos motivos, porém, serviram de subsídios para que o gestor municipal conhecesse as necessidades de cada comunidade e pudesse captar os recursos para implementação dessas demandas.

5 CONCLUSÕES

Diante do estudo realizado, constata-se que o Projeto Vereador por um dia, vem sendo relevante em diversos aspectos, não apenas para formação política de crianças e adolescentes, mas principalmente para incentivar a participação da sociedade. Pois, com a participação das crianças e adolescentes, a comunidade escolar e seus familiares, também se envolveram nas discussões acerca dos problemas e necessidades do município.

Essa aproximação da escola com o Poder Legislativo Municipal, é entendido como um dos benefícios ocasionados pelo projeto vereador por um dia, pois conforme demonstrado na experiência de pesquisa, ele possibilitou a revalorização da democracia em sua dimensão direta, com a participação efetiva das crianças e adolescentes, estabelecendo um novo marco para a participação política.

Com a participação dos vereadores mirins, foi constatado um aumento significativo do atendimento das demandas da população, pois as solicitações apresentadas, são com base na realidade das suas escolas e comunidades, propondo melhorias que impactam na sociedade à sua volta, trazendo a realidade das suas comunidades para o legislativo e executivo municipal, para atender as necessidades do município e daqueles que lá habitam.

A politização de crianças e adolescentes, é outro benefício, que o projeto 'Vereador por um dia' proporciona, pois, ao serem 'eleitos', os alunos participam de palestras e oficinas, focadas na apresentação de alguns dos deveres e direitos constitucionais e participação no processo político democrático. Os alunos que participam do projeto, disseminam os conhecimentos com os colegas da comunidade escolar, elevando o interesse por assuntos relacionados aos interesses sociais.

A argumentação acima, respondeu claramente ao objetivo de identificar os benefícios para as Crianças e Adolescentes, bem como para a comunidade com a implantação do Projeto Vereador por um dia. Além disso, verificou-se que ele foi importante para todos os envolvidos, trouxe reflexo positivos para o município, bem como, para a sociedade.

Quanto ao objetivo de descrever os pressupostos teóricos da teoria da proteção Integral, no capítulo três, abordou-se os fundamentos dos direitos de crianças e adolescentes, a partir dos planos internacional e interno, contemplando a abordagem deste ramo do direito que possui um tratamento jurídico próprio,

respaldado pela Proteção Integral. Este item ofereceu sustentação teórica para este estudo.

Quanto a averiguar se as proposições apresentadas pelos Vereadores Mirins são comuns entre os participantes e sua aplicação para o efetivo direitos das crianças e adolescentes, foi constatado que sim, pois, as solicitações eram baseadas na realidade de sua escola e de sua comunidade, propondo melhorias que impactam na sociedade à sua volta.

As solicitações eram sobre mobilidade urbana; educação; esporte; cultura e lazer, as justificativas enfatizavam a melhoria na qualidade de vida para a comunidade. Neste sentido, entende-se que as proposições dos vereadores mirins estavam de acordo com os direitos das crianças e adolescentes.

Diante do exposto, este estudo demonstra que o Projeto Vereador por um dia, tem papel importante no letramento político de crianças e adolescentes, bem como, na formação de futuras lideranças políticas.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Forense, 2010.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves de. **O movimento pelos direitos da criança e do adolescente e o controle social sobre a política socioeducativa: repertórios de interação socioestatal**. In **Política & Sociedade**, vol. 14, nº 29, Florianópolis, jan/abr de 2015, pp. 31-66.

ALEXY, Robert. Teoría de la argumentación jurídica: **La teoría del discurso racional como teoría de fundamentación jurídica**. Lima: Palestra Editores, 2007.

ALVES, Fernando Brito de. **Constituição e participação popular: a construção histórico discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013.

AMIN, Andréa Rodrigues. Doutrina da proteção integral. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**. Aspectos teóricos e práticos. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, pp. 62-75.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades**. Cadernos Aslegis, v. 40, p. 33-54, 2010.

ANDERSON, Perry. **Linhagens do Estado absolutista**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 2004. 424 p.

ARENDDT, H. **A vida do espírito: o pensar, o querer, o julgar**. Trad. César Augusto Ramos de Almeida, Antônio Abranches e Helena Franco Martins. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

_____. **A condição humana**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família** 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2006.

ARISTÓTELES. **Política**. 2. ed. Bauru: Edipro, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo, 2010..**

BENEVIDES, M. V. de M. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa Popular**. São Paulo: Ática, 1991.

_____, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 38, p. 223-237, Dez. 1996. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451996000200011&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 17 maio 2021.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. São Paulo: QuartierLatin, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. 4. ed. Brasília: UnB, 1997.

_____. **Thomas Hobbes**. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília: Editora UnB, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Do estado liberal ao estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE CIDADES. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/sideropolis/panorama>. Acesso em: 10 abr. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

CARRÉ DE MALBERG, R., **Teoría general del Estado**, 2a. ed. en español, trad. de José Lión Depetre, prefacio de Héctor Gros Espiell, México, FCE-UNAM, Facultad de Derecho, 1998, 1327 p.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional: teoria do estado e da constituição, direito constitucional positivo**. 11. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

CASTRO, Lúcia Rabello de. **Participação política e juventude: do mal-estar à responsabilização frente ao destino comum**. Revista de Sociologia e Política [online]. 2008, v. 16, n. 30 [Acessado 19 Julho 2021] , pp. 253-268. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000100015>

CANÇADO, A. C.; PINHEIRO, L. S. **Gestão Social: uma análise comparada da produção científica nos ENAPEGS 2007-2013**. 2014. Disponível em: . Acesso em: . Acesso em: 05 mar. 2021.

CONSTANT, Benjamin. **Escritos de política**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A Participação popular na formação da vontade do Estado: um direito fundamental. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago(Org.). **Dos direitos humanos aos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

CURY, Munir. **Estatuto da Criança e do Adolescente anotado**. 3ª. ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2002.

CUSTÓDIO, André Viana. **Teoria da proteção integral**: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. p. 22-43. Santa Cruz do Sul: Revista do Direito, v. 29, 2008.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose. **Crianças esquecidas**: o trabalho infantil doméstico no Brasil. Curitiba: Multidéia, 2009.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed; Bookman, 2007, 248p.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília, DF: Ed. da UnB, 2001. 230 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DALBOSCO, Claudio Almir. **Primeira infância e educação natural em Rousseau**: as necessidades da criança. Porto Alegre/RS, n. 2, p. 313-336, maio/ago. 2007.

DALMASSO, Elsa Inés. **A Convenção sobre os Direitos da Criança e o princípio reitor do interesse maior da criança**. Novos Estudos Jurídicos, Itajaí, v. 9, n. 2, p.451 - 460, maio/ago. 2004. Disponível em: Acesso em 10 mar. 2021.

DANTAS, Humberto. **Democracia participativa**: uma nova forma de entendermos a democracia. Estudos técnicos. São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2007. 3 p. Disponível em: . Acesso em: 1 mar. 2021.

DAVID, Ronaldo. **Rio Fiorita II**: A Companhia Siderúrgica Nacional e histórias de uma comunidade. Siderópolis: Delta Print, 2015.

DARMON, M. **La socialisation** Paris: Colin, 2006.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ESTUDANTES participam do projeto “cada aluno uma árvore em Siderópolis”. Portal de Educação Ambiental – SC. 2020. Disponível em: <http://educacaoambiental.sds.sc.gov.br/index.php/noticias/1036-estudantes-participam-do-projeto-cada-aluno-uma-arvore-em-sideropolis>. Acesso em: 10 de abril de 2021.

FERRY, Luc. **A revolução do amor**: por uma espiritualidade laica. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

FINLEY, Moses I. **Democracia antiga e moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitución: de la antigüedad a nuestros días**. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

FLORENTINO, Renata. Democracia Liberal: uma novidade já desbotada entre jovens. **Opinião Pública** [online]. 2008, v. 14, n. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100008>. Acesso em: 31 de maio de 2021. p. 205-235.

FUKS, Mario. Atitudes, cognição e participação política: padrões de influência dos ambientes de socialização sobre o perfil político dos jovens. **Opinião pública**, vol. 18 nº1. Campinas, SP, 2012.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Tradução de Aulyde S. Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GARCIA, Maria. **Políticas públicas e atividade administrativa do Estado**, in Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política 15:64-67. São Paulo : Revista dos Tribunais, abril/jun., 1996.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2011.

GASPARDO, M. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, [S. l.], v. 32, n. 92, p. 65-88, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/146438>. Acesso em: 11 jun. 2021.

GHIRARDI, José Garcez; CUNHA, Luciana Gross. *O voto do silêncio: abstenção eleitoral, representações de cidadania e participação política na pós-modernidade*. In **Revista Direito Mackenzie**, v, 6, n. 1, pp. 160-169.

GORCZEVSKI, Clóvis. **Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

GROSSI, Paolo. **O direito entre poder e ordenamento**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HAMILTON; Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de: Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris,

1998. Título original: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. Traducción y prólogo por Fernando de Los Rios. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1954.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KEYNES, John Maynard. **O fim do 'Laissez-faire'**. In SZMRECSANYI, Tamas (org.). John Maynard Keynes: Economia. 2.ed. São Paulo: Atica, 1984.

KIRCHHEIMER, Otto. **A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental**. Revista Brasileira de Ciência Política [online]. 2012, n. 7

KRIPKA, R.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. **Pesquisa documental: considerações sobre conceitos e características na pesquisa qualitativa**. Atas CIAIQ2015. Investigação Qualitativa em Educação/Investigación Cualitativa en Educación, v. 2, p. 243-247, 2015.

LAMENZA, F. **O novo Código Civil e a violação ao direito da convivência familiar**. Revista Síntese - Direito de Família, v. 12, n. 64, 2011.

LAFER, Celso. **Desafios: ética e política**. São Paulo: Siciliano, 1995.

LEAL, Rogério Gesta. **A Administração Pública Compartida no Brasil e na Itália: reflexões preliminares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

LIBERATI, Wilson Donizete. **Comentários ao Estatuto da Criança e do adolescente**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Adolescente e ato infracional: medida socioeducativa é pena?** 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente: a necessária efetivação dos direitos fundamentais**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

LIMA, Miguel M. Alves. **O direito da criança e do adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica**. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito. UFSC: Florianópolis, 2001.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOUREIRO, João Carlos. **Adeus ao Estado social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos 'direitos adquiridos'**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

MACIEL, Katia Regina Ferreira Lobo Andrade et al. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos práticos e teóricos**. São Paulo: Saraivajur, 2017.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução e de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. São Paulo, 2009.

MARTINS, Lúcio Meireles; BARROS, Antonio Teixeira de. Juventude e educação para a democracia: relatos de egressos do Parlamento Jovem Brasileiro. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2018, v. 26, n. 66 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987318266603>. Acesso em: 31 de maio de 2021. p. 49-78.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade** estudos de direito constitucional. 4. São Paulo Saraiva 2011.

MÉNDEZ, Emilio García. " Infância, lei e democracia: uma questão de justiça ." Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade 8. UNIBAN. São Paulo. 2015.

MERLIN, M. M. A. **O município e o federalismo: a participação na construção da democracia**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo: antigo e moderno**. 3. Ed. São Paulo: É Realizações Editora, 2011.

MEZZARROBA, Orides. *A democracia, os partidos políticos e o Estado*. In **Sequência**, v. 22, n. 43, 2001, pp. 29-44.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MICHILES, Carlos. **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MIGUEL, Luis Felipe. **Consenso e conflito na democracia contemporânea**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

_____. *Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política*. In **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 2003, vol.18, n.51, pp.123-140.

MINAYO, M. C. de S.; ASSIS, S. G. de; SOUZA, E. R. de. (orgs) **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MIRANDA, Humberto Silva. *A FEBEM, o Código de Menores e a “pedagogia do trabalho” (Pernambuco, 1964-1985)*. In **Projeto história**, São Paulo, nº 55, jan.-abr. 2016, pp; 45-77.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. **O espírito das leis**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo** / Imprensa: Rio de Janeiro, Renovar, 2007, 475 p.

MOROSO, Rosilda Mara Rodrigues; LANA, Kelly Dalla; BOTTINI, Rossana Carla (orgs.). *Siderópolis: uma cidade boa para se viver*. Siderópolis: Soller, 2013.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito**. Coimbra: Almedina, 2006.

OFFE, Carl. *A democracia partidária competitiva e o “WelfareState” Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização*. In: **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, pp. 356-386.

OLIVEIRA, Thiago Menezes de; COSTA, Gabriela Gomes. *Direito à cidadania infantil: uma construção de vida como obra de arte*. In **Revista Jurídica do Banco do Nordeste**, vol. 1, nº 4, jul./dez., 2016, pp. 182-226.

OPPO, A., Socialização política. In: N. BOBBIO; N. MATTEUCCI; G. PASQUINO. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da UnB. 2000.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Elizabeth Maria Velasco. O Conselho Tutelar como expressão de cidadania: sua natureza jurídica e a apreciação de suas decisões pelo Poder Judiciário. In: PEREIRA, Tânia da Silva (Coord.). *O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PEREIRA, Tânia da Silva. *O princípio do melhor interesse da criança: da teoria à prática*. In **Revista Brasileira de Direito de Família**, nº 6, Porto Alegre, 2000, pp. 31-49.

PRZEWORSKI, Adam. 2011. **Dinero, política y democracia**. In Organización de los estados americanos, política, dinero y poder, A. Przeworski, 67-88. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 2011.

- RAMIDOFF, Mário Luiz. **Lições de direito da criança e do adolescente: ato infracional e medidas socioeducativas**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2008. 225 p.
- REALE, Miguel. **Teoria do direito e do estado**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000.
- ROCHA, Luiz Carlos da. Há algo degenerado no reino da sociedade industrial moderna. In: MERISSE, Antônio[et al]. **Lugares da infância: reflexões sobre a história da criança na fábrica, na creche e orfanato**. São Paulo: Arte & Ciência, 1997.
- RODRÍGUEZ, Jaime; ARANA, Muñoz. La participación en la nueva ley de medidas para la modernización del gobierno local. **España Jurídica Journal of Law [EJLL]**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 530–559, 2011.
- ROSANVALLON, Pierre. **La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza**. Traducción de Gabriel Zadunaisky. Buenos Aires: Manantial, 2011.
- ROSANVALLON, Pierre. **La démocratie inachevée: histoire de la souveraineté du peuple en France**. Paris: Gallimard, 2000.
- _____. **La legitimidade democrática: imparcialidad, flexibilidad, proximidad**. Traducción de Heder Cardoso. Buenos Aires: Manantial, 2009.
- ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. *A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões*. In **Cadernos de Pesquisa**, vol. 40, nº 141, São Paulo, Dez. 2010, pp. 698-728.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. 3. ed. São Paulo: Martin Claret, 2012.
- SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição de 1988**. 7. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. 170 p.
- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel Francisco. **Curso de direito constitucional**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. 1440 p.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 21. ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2007. 272 p.
- SCHMITT, Carl. **El Leviathan en la teoría del Estado de Tomás Hobbes**. Buenos Aires: Struhart & Cia., 1985.

_____. Legalidade e legitimidade. 2007.

_____. **O conceito do político**. Tradução, introdução e notas de Alexandre Franco de Sá. Lisboa: Editora 70, 2019.

_____. **Teoría de la constitución. Presentación y traducción de Francisco Ayala. Madri: AlianzaEditoral, 1992.**

SIDERÓPOLIS. Lei nº 1.929, de 20 de abril de 2011. Institui o evento Vereador Por Um Dia, e dá outras Providências. Siderópolis, 2011. Disponível em: <https://diariomunicipal.sc.gov.br/site/?r=site/acervoView&id=126737>. Acesso em: 15 de abril de 2021.

_____. Lei nº 2.146, de 15 de maio de 2015. Aprova o plano municipal de educação – PME e dá outras providências. Siderópolis, 2015. Disponível em: <https://www.diariomunicipal.sc.gov.br/site/?r=site/acervoView&id=755560>. Acesso em: 10 de abril de 2021.

SILVA, Gustavo de Melo. *Adolescente em conflito com a lei no Brasil: da situação irregular à proteção*. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. [S.l.], v. 3, n. 5, p. 33-43, jul. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas revista Eletrônica**, [S.l.], v. 16, n. 1, may 2015. ISSN 1677-4280. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/2113/1403>>. Acesso em: 11 june 2021.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Volume II. Lisboa: Fundação CalousteGulbekian, 1983.

SOARES, E. **Audiência pública no processo administrativo**. *Revista De Direito Administrativo*, 2002. v. 229, 259-284.

SOUZA, Ismael Francisco de. *Conselhos de Direitos da Criança e adolescente: Uma perspectiva a partir do poder local*. In: LAPORE, Paulo Henrique; ROSSATO, Luciano Alves; VERONESE, Josiane Rose Petry. (Orgs). **Estatuto da Criança e do Adolescente - 25 Anos de Desafios e Conquistas**. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2015, v. 1, p. 211-229.

SOUZA, Ismael Francisco de. **O reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil**. 2016. 278 f. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

TELLES, H.S.; DIAS, M., Condutas políticas, valores e voto dos eleitores jovens de Belo Horizonte. **Revista do Legislativo**, nº. 43, 2010. p. 82-102.

TAVARES, Alexandre Macedo. **Fundamentos de direito tributário**. 2. ed. Florianópolis: Momento Atual 2006. 203p

UNICEF - FUNDO DAS NAÇÕES PARA A INFÂNCIA. Situação Mundial da Infância. 2009. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1441.html> Acesso em 29 de janeiro de 2021.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro**. Rev. TST, Brasília, v. 79, n. 1, jan./mar. 2013.

_____. **Os direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 2015.

VERONESE, Josiane Rose Petry; FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. A criança e o adolescente no Marco Internacional. In: VERONESE, Josiane Rose Petry(Org.). **Direito da criança e do adolescente: novo curso – novos temas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 11-39.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na República Participativa: Pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde**. Florianópolis, SC, 2013.

VILUTIS, Luana. Cultura e juventude: a formação dos jovens nos Pontos de Cultura. 2009. 202 p. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.


WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 205p


WOLKMER, Antônio Carlos. **Do paradigma político da representação à democracia participativa**. In **Sequência**, v. 22, n. 42, 2001, pp. 83-97.

ANEXOS

ANEXO 1 - PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO PL Nº 005/2011



Estado de Santa Catarina
Município de Siderópolis
CÂMARA DE VEREADORES



PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO PL Nº 005/2011

APROVADO P/ UNANIMIDADE
SESSÃO DE 04, 04, 2011

PRESIDENTE 1º SECRETÁRIO

"INSTITUI O EVENTO VEREADOR POR UM DIA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"

Art. 1º - Fica instituído, na Câmara de Vereadores de Siderópolis, o evento "Vereador por um dia", destinado a proporcionar aos alunos dos Ensinos Fundamental e Médio, das escolas da rede pública e privada, sediadas no Município, o conhecimento das atividades político-parlamentares.

§ 1º. Poderão participar do evento alunos a partir da 6ª série do Ensino Fundamental ao 3º ano do Ensino Médio, ou equivalente, e adolescentes das diversas instituições e entidades que desenvolvam projetos de integração social.

§ 2º. Caberá às escolas ou entidades, a indicação e controle da participação dos respectivos "Vereadores por um dia".

§ 3º. Os convites para as escolas e instituições participantes, os dias para a realização do evento, e demais providências para sua realização, conforme previstos nesta Lei serão estabelecidos pelo Presidente do Legislativo.

Art. 2º - O evento "Vereador por um dia" se constituirá de palestrar relativas às atividades dos vereadores e de uma sessão plenária simulada realizada pelos alunos, destinada à apresentação, discussão e votação de proposições.

Parágrafo Único - No mês de julho de cada ano, durante as comemorações de emancipação e colonização do Município, será realizada uma Sessão Plenária Especial, nos termos desta Lei, para tratar de proposições relativas às políticas públicas para promoção da cultura e educação no âmbito do Município.

Art. 3º - Os resultados dos trabalhos das Sessões Plenárias previstas nesta Lei poderão ser enviados à Mesa a título de sugestão.

Parágrafo Único - Caberá a Mesa deliberar sobre a procedência do assunto enviado.

Fone: (48) 3435-3267 Email: camarasideropolis@terra.com.br
Rua João Cesa, 226 - Centro - Cep: 88860-000 - CNPJ: 95.779.088/0001-06 - S I D E R Ó P O L I S / S C



Estado de Santa Catarina
Município de Siderópolis
CÂMARA DE VEREADORES



Art. 4º - A Câmara de Vereadores poderá fornecer o transporte e lanches para os alunos e professores participantes do evento previsto nesta Lei.

Art. 5º - As despesas necessárias para a aplicação desta Lei correrão por conta da dotação orçamentária.

Art. 6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Siderópolis, 04 de abril de 2011.

MAICON H. ALÉSSIO
Vereador - PMDB

JUCÉLIA L. SAINI
Vereadora - PMDB

ROMILDO SOARES
Vereador - PMDB

ROBERTO PAGANI
Vereador - PMDB

LEONOR RAMPINELLI
Vereador - PT

ANTONIO PASQUALI
Vereador - PDT

LUIZ SALVARO
Vereador - PSDB

VALDEMIR P. CARMINATTI
Vereador - PP

ADEMIR DONADEL
Vereador - PP

TENDENS AD SIDERA

Fone: (48) 3435-3267

Email: camarasideropolis@terra.com.br

Rua João Cesa, 226 - Centro - Cep: 88860-000 - CNPJ: 95.779.088/0001-06 - SIDERÓPOLIS/SC

ANEXO 2 – LEI N°1.929, DE 20 DE ABRIL DE 2011**LEI N°1.929, DE 20 DE ABRIL DE 2011****INSTITUI O EVENTO VEREADOR POR UM DIA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**

DOUGLAS GLEEN WARMLING, Prefeito Municipal de Siderópolis, faço saber a todos os habitantes deste Município, que a Câmara Municipal aprovou, e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º - Fica instituído, na Câmara de Vereadores de Siderópolis, o evento "Vereador por um dia", destinado a proporcionar aos alunos dos Ensinos Fundamental e Médio, das escolas da rede pública e privada, sediadas no Município, o conhecimento das atividades político-parlamentares,

§ 1º. Poderão participar do evento alunos a partir da 6ª série do Ensino Fundamental ao 3º ano do Ensino Médio, ou equivalente, e adolescentes das diversas instituições e entidades que desenvolvam projetos de integração social.

§ 2º. Caberá às escolas ou entidades, a indicação e controle da participação dos respectivos "Vereadores por um dia".

§ 3º. Os convites para as escolas e instituições participantes, os dias para a realização do evento, e demais providências para sua realização, conforme previstos nesta Lei serão estabelecidos pelo Presidente do Legislativo.

Art. 2º - O evento "Vereador por um dia" se constituirá de palestra relativas às atividades dos vereadores e de uma sessão plenária simulada realizada pelos alunos, destinada à apresentação, discussão e votação de proposições.

Parágrafo Único – No mês de julho de cada ano, durante as comemorações de emancipação e colonização do Município, será realizada uma Sessão Plenária Especial, nos termos desta Lei, para tratar de proposições relativas às políticas públicas para promoção da cultura e educação no âmbito do Município,

Art. 3º - Os resultados dos trabalhos das Sessões Plenárias previstas nesta Lei poderão ser enviados à Mesa a título de sugestão.



Parágrafo Único – Caberá a Mesa deliberar sobre a procedência do assunto enviado.

Art. 4º - A Câmara de Vereadores poderá fornecer o transporte e lanches para os alunos e professores participantes do evento previsto nesta Lei.

Art. 5º - As despesas necessárias para a aplicação desta Lei correrão por conta da dotação orçamentária.

Art. 6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Paço Municipal ANTÔNIO FELTRIN

Em, 20 de Abril de 2011

DOUGLAS GLEEN WARMLING

Prefeito Municipal

DALVANJA CARDOSO

Secretária de Administração

Publicado e registrado no Mural Público do Paço Municipal "Antônio Feltrin".

BARBARA MARIA BONASSA RONSONI

Agente Administrativo