

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

EMILLYN ROSA

O Conselho Mirim na rede municipal de Santo André (SP): uma política pública de participação política infantil

SÃO PAULO

2022

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

EMILLYN ROSA

O Conselho Mirim na rede municipal de Santo André (SP): uma política pública de participação política infantil

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP) para a obtenção do título de Doutora em Educação. Área de Concentração: Educação e Ciências Sociais: Desigualdades e Diferenças. Linha de Pesquisa: Sociologia da Educação. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Leticia Barros Pedroso Nascimento.

SÃO PAULO

2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação

Ficha elaborada pelo Sistema de Geração Automática a partir de dados fornecidos pelo(a) autor(a)
Bibliotecária da FE/USP: Nicolly Soares Leite - CRB-8/8204

Rc Rosa, Emillyn
O Conselho Mirim na rede municipal de Santo André (SP): uma política pública de participação política infantil / Emillyn Rosa; orientadora Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento. -- São Paulo, 2022.
223 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação Educação e Ciências Sociais: Desigualdades e Diferenças) -- Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2022.

1. Participação Política Infantil. 2. Políticas Públicas. 3. Democracia. 4. Sociologia da Infância. 5. Conselho Mirim. I. Nascimento, Maria Letícia Barros Pedroso, orient. II. Título.

ROSA, E. **O Conselho Mirim na rede municipal de Santo André (SP):** uma política pública de participação política infantil. 2022. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Profa. Dra. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Profa. Dra. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Profa. Dra. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Profa. Dra. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Profa. Dra. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Aos meus pais, ao meu companheiro, a todas e todos que me ajudaram a chegar até aqui, às crianças participantes do CM e àquelas/es que, assim como eu, lutam com esperança do verbo, todos os dias, por uma democracia verdadeiramente participativa, que inclua também as crianças.

AGRADECIMENTOS

A sensação de que os agradecimentos aqui escritos não são suficientes para expressar minha gratidão a todas as pessoas que me ajudaram, estiveram presentes em todo este percurso.

Início agradecendo minha orientadora, Profa. Dra. Maria Letícia Nascimento, que me auxiliou em todo o processo de elaboração, estudo e construção desta pesquisa, por meio de orientações, reflexões e observações, que contribuíram para meu desenvolvimento enquanto pesquisadora. Agradeço todo este percurso trilhado em conjunto.

À Profa. Dra. Emília Vilarinho, que me recebeu com muito acolhimento em Portugal durante meu Período Sanduíche (Estágio Científico Avançado), colaborando nas reflexões, aprofundamento teórico e estudo de campo. Obrigada pela orientação, parceria e cuidado que me fizeram sentir segura em toda minha estadia.

Agradeço à equipe da CCInt, à Faculdade de Educação (FEUSP) e à Universidade de São Paulo (USP), por todo o apoio e suporte durante o processo para a realização do período sanduíche, assim como agradeço à Universidade do Minho (UMinho) – Instituto de Educação, pelo aceite e oportunidade de aprendizagem. Em especial, agradeço ao Prof. Dr. Manuel Sarmiento e à Profa. Dra. Natália Soares, que me receberam no Seminário Permanente em Sociologia da Infância, assim como colaboraram com indicações e reflexões.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa Sociologia da Infância e Educação Infantil (GEPSI), que fortalecem as trocas acadêmicas, o incentivo e o estudo.

Esta pesquisa não seria possível sem a colaboração das/os colegas entrevistadas/os, no Brasil e Portugal; portanto, agradeço a participação de todas/os que aceitaram o convite e dispuseram de seu tempo. Em Portugal, Prof. Dr. Manuel Sarmiento, Dr. Jorge Correia, Daniela Miranda, Vereadora Adelina Mendes Pinto e Profa. Idalina Carvalho.

No Brasil, a minha imensa gratidão à Branca (Maria Auxiliadora Elias), Prof. Dr. Elie Ghanem, Cassia Manchini, Carlos Grana, Gilmar Silvério, Wagner Sussai e Neusa Sampaio, pela entrevista, diálogo, arquivos e reflexões; ao Nestor, Marcel e Carla, que não hesitaram em ajudar e cederam seus arquivos pessoais. Sem vocês, não haveria a possibilidade deste estudo. Muito obrigada! Estendo aqui meu agradecimento à Denise Castelani, que colaborou com a pesquisa e me apoiou sempre.

Em especial, quero agradecer a Profa. Dra. Lisete Arelaro (*in memoriam*), que demonstrou, em toda a sua trajetória, que a teoria e a prática podem andar juntas, demonstrando sua amorosidade desde o nosso primeiro encontro na Escola Florestan Fernandes, por aceitar o

convite para compor a Banca do Exame de Qualificação e por colaborar com valiosas considerações. Gratidão e Lisete presente!

Às integrantes titulares e suplentes da Banca Examinadora (qualificação e defesa), Profa. Dra. Célia Serrão, Profa. Dra. Emília Vilarinho, Profa. Dra. Ligia Maria Leão Aquino, Profa. Dra. Vania Carvalho de Araújo, Profa. Dra. Patrícia Dias Prado, Profa. Dra. Maria Luiza Rodrigues Flores, Profa. Dra. Bruna Breda, Profa. Dra. Maria Walburga dos Santos, Profa. Dra. Maria Aparecida Guedes Monção e Profa. Dra. Bianca Correa.

Agradeço aos meus pais Andréia e Marcelo, que mesmo longe estiveram perto e não mediram esforços para me auxiliar, em pequenos e grandes detalhes, principalmente na concretização do meu sonho em realizar um período sanduíche. Agradeço ao Sonny, meu companheiro, esposo, amigo, que é refúgio, é apoio, estrutura e incentivo, que não me deixou desanimar e nem desacreditar nos momentos mais difíceis.

Agradeço também à minha família, e em extensão agradeço àquelas/es que muitas vezes tornam-se famílias: as/os amigas/os, e mesmo correndo o risco do esquecimento – e já peço desculpas de antemão – me atrevo a citar alguns nomes: Ana Caroline, que acreditou sempre na minha capacidade e me apoiou em diversos momentos, sem medir esforços; Flávia, que se empenhou em mostrar que eu era capaz; Thiago, que lutou por mim e festejamos o sucesso; Lis e Ana Lúcia, pelas caronas de risadas e reflexões teóricas metodológicas, e empatia acadêmica; e Michelle, por me incentivar e me auxiliar sempre.

É preciso lembrar daqueles que encontrei por meio de minha trajetória profissional e que nos tornamos mais do que colegas de trabalho: a Equipe da Creche João de Deus e comunidade, que vibrou e comemorou cada conquista comigo. Em especial, à Janaina, pela parceria e amizade, que sempre me incentivou e me fez querer continuar; à Rosângela e Daniel, que me apoiaram e compreenderam os momentos mais desafiadores de conciliação entre pesquisar e trabalhar, principalmente em locais em que não temos incentivo e valorização, situação que requer um certo malabarismo e persistência; e à Alexandra, que me deu todo o auxílio e incentivo, enquanto coordenadora e amiga, demonstrando que é possível haver coerência entre sonho e realidade.

Sim, achamos!

Mas só foi isso que sobrou



Só foi isso que sobrou?

Daniel Melim

Desenho em nanquim sobre papel canson
Formato A4/Ano 2014

¡CARAMBA, NOS
ESCUCHAN!



FRATO'02

RESUMO

ROSA, E. **O Conselho Mirim na rede municipal de Santo André (SP):** uma política pública de participação política infantil. 2022. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

Crianças pequenas e bem pequenas são por vezes excluídas dos processos democráticos nas políticas públicas de e para a participação política, o que motivou o estudo apresentado aqui, sobre o Conselho Mirim, implementado nas creches e escolas do município de Santo André (SP). A ampliação dos direitos das crianças efetivada pelos documentos nacionais e internacionais, presente nos estudos da Sociologia da Infância, e a concepção de democracia e gestão democrática são a fundamentação teórica da pesquisa, que teve como objetivo compreender como os Conselhos Mirins se constituíram e se tornaram uma política pública de participação política infantil. Trata-se de um estudo qualitativo, de resgate do processo histórico de ações e políticas de gestão municipal, relacionadas aos períodos 1989-1992, 1997-2008 e 2013-2016, composto por entrevistas com representantes da administração e análise documental do que foi divulgado ou publicado, com destaque para o terceiro mandato (2013-2016), quando o Conselho Mirim se tornou lei municipal. Buscou-se compreender as concepções de infância, de gestão democrática e de participação política presentes nos três períodos, assim como trazer projetos nacionais e internacionais de inclusão das crianças na gestão de cidades, com destaque a Guimarães, em Portugal. Em Santo André (SP), constatou-se que as ações de participação popular iniciadas no primeiro período deram início às ações que resultaram na participação política infantil e na construção do Conselho Mirim como uma política pública para a infância, a partir do reconhecimento das crianças como sujeitos sociais e de direitos.

Palavras-chave: participação política infantil; políticas públicas; democracia; Sociologia da Infância; Conselho Mirim.

ABSTRACT

ROSA, E. **The Child Council in the municipal network of Santo André (SP): a public policy of children's political participation.** 2022. Thesis (Doctorate in Education) – Faculty of Education, University of São Paulo, São Paulo, 2022.

Small and very young children are sometimes excluded from democratic processes in public policies from and to political participation, which motivated the study presented here, about the Child Council, implemented in day care centers and schools in the municipality of Santo André (SP). The expansion of children's rights carried out by national and international documents, present in the studies of the Sociology of Childhood, and the conception of democracy and democratic management are the theoretical foundation of the research, which aimed to understand how the Child Councils were constituted and became a public policy of children's political participation. This is a qualitative study, rescuing the historical process of actions and municipal management policies, related to the periods 1989-1992, 1997-2008 and 2013-2016, composed of interviews with representatives of the administration and documentary analysis of what was disclosed or published, with emphasis on the third term (2013-2016), when the Child Council became a municipal law. We sought to understand the conceptions of childhood, democratic management and political participation present in the three periods, as well as bringing national and international projects for the inclusion of children in the management of cities, with emphasis on Guimarães, in Portugal. In Santo André-SP, it was found that popular participation actions initiated in the first period started the actions that resulted in children's political participation and in the construction of the Child Council as a public policy for children, based on the recognition of children as social and rights subjects.

Keywords: children's political participation; public policy; democracy; Childhood Sociology; Child Council.

RESUMEN

ROSA, E. **El Consejo de los Niños en la red municipal de Santo André (SP):** una política pública de participación política de los niños. 2022. Tesis (Doctorado en Educación) – Facultad de Educación, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2022.

Los niños pequeños y muy pequeños a veces son excluidos de los procesos democráticos en las políticas públicas de y para la participación política, lo que motivó el estudio aquí presente sobre el Consejo de los Niños, implementado en guarderías y escuelas del municipio de Santo André (SP). La ampliación de los derechos de los niños realizada por los documentos nacionales e internacionales, presentes en los estudios de la Sociología de la Infancia y la concepción de democracia y gestión democrática son el sustento teórico de la investigación, que tuvo como objetivo comprender cómo los Consejos de los Niños fueron constituidos y se convirtieron en una política pública de participación política infantil. Se trata de un estudio cualitativo, que rescata el proceso histórico de acciones y políticas de gestión municipal, relacionado con los períodos 1989-1992, 1997-2008 y 2013-2016, compuesto por entrevistas con representantes de la administración y análisis documental de lo divulgado o publicado, con énfasis en el tercer mandato (2013-2016), cuando el Consejo de los Niños se convirtió en ley municipal. Se buscó la comprensión de las concepciones de infancia, gestión democrática y participación política presentes en los tres períodos, además de acercar proyectos nacionales e internacionales para la inclusión de los niños en la gestión de las ciudades, con énfasis para Guimarães, en Portugal. En Santo André-SP, se constató que las acciones de participación popular iniciadas en el primer período dieron lugar a acciones que resultaron en la participación política de los niños y en la construcción del Consejo de los Niños como política pública para la infancia, a partir del reconocimiento de los niños como sujetos sociales y de derechos.

Palabras clave: participación política infantil; políticas públicas; democracia; Sociología de la Infancia; Consejo de los Niños.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Conjunto de descritores	25
Quadro 2 – Lista com as universidades utilizadas para refinamento de busca na CAPES	27
Quadro 3 – Níveis/Categorias de participação e suas características	54
Quadro 4 – Relação de entrevistados	95
Quadro 5 – Pessoas não entrevistadas e períodos dos documentos.....	100
Quadro 6 – Organização dos 25 arquivos cedidos por Elie Ghanem	101
Quadro 7 – Organização dos cinco arquivos cedidos por Carlos Grana	102
Quadro 8 – Organização dos quatro arquivos cedidos por Marcel Coelho	102
Quadro 9 – Organização dos 43 arquivos cedidos por Nestor Guerra	103
Quadro 10 – Organização dos 15 arquivos cedidos por Wagner Sussai	103
Quadro 11 – Organização dos seis arquivos cedidos por Carla de Oliveira.....	104
Quadro 12 – Organização da totalidade dos arquivos cedidos (digitais e físicos)	104
Quadro 13 – Composição dos Conselhos Mirins em creches em 2016	149

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Escada da participação de Hart (1992, 1993).....	47
Figura 2 – Os caminhos para a participação de Shier (2001).....	50
Figura 3 – Participação, por Hart e Shier	51
Figura 4 – Tipologia de Trilla e Novella (2001)	53
Figura 5 – Aplicando a teoria à prática – Shier (2010b)	56
Figura 6 – Organização de categorias.....	90
Figura 7 – Mapa da região do Grande ABC.....	91
Figura 8 – Linha histórica das gestões e prefeitos de Santo André (1983-2024).....	106
Figura 9 – Linha histórica das ações de e para participação, e rupturas.....	159

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultado de busca no BDTD.....	26
Tabela 2 – Resultado de busca na SciELO.....	26
Tabela 3 – Resultado de busca no portal da Revista Eletrônica de Zero-a-Seis	27
Tabela 4 – Resultado de busca na CAPES	28

LISTA DE SIGLAS

ADCL	Associação para o Desenvolvimento das Comunidades Locais
ADI	Agente de Desenvolvimento Infantil
AECID	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (da Espanha)
AICE	Associação Internacional das Cidades Educadoras
AP	Assistente Pedagógica
APP	Agente de Participação Popular
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAC	Cidades Amigas das Crianças
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDC	Convenção sobre os Direitos das Crianças
CEFAM	Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério
CESA	Centro Educacional de Santo André
CEU	Centro Educacional Unificado
CF88	Constituição Federal de 1988
CIPPEB	I Congresso Internacional de Práticas Pedagógicas da Educação Básica
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CM	Conselho Mirim
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente
CMO	Conselho Municipal Orçamentário
CMPP	Comissão Municipal de Planejamento Participativo
CNP	Conselho Nacional de Pesquisa
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONDEFAPHASA	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico
COMED	Congresso Municipal de Educação
COP	Coordenador do Orçamento Participativo
CPCJ	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Guimarães
CPFP	Centro Público de Formação de Profissionais
CSE	Coordenadora de Serviços Educacionais
CSIF	Comissões Sociais Interfreguesias
CTO	Centro de Teatro do Oprimido (do Rio de Janeiro)
CUT	Central Única dos Trabalhadores

DEIEF	Departamento de Educação Infantil e Ensino Fundamental
DEJA	Departamento de Educação de Jovens e Adultos
DUE	Diretor de Unidade Escolar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMEB	Escola Municipal de Educação Básica
EMEIEF	Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental
EMIP	Escola Municipal de Iniciação Profissional
FE	Faculdade de Educação
FEFISA	Faculdades Integradas de Santo André
FSM	Fórum Social Mundial
GAPE	Gerência de Administração de Pessoal da Educação
GEPSI	Grupo de Estudo e Pesquisa Sociologia da Infância e Educação Infantil
GTO	Grupo de Teatro do Oprimido (de Santo André)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPF	Instituto Paulo Freire
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
JEDA	Projeto Juventude Esperança do Amanhã
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MEC	Ministério de Educação
NAT	Movimento de Niños Trabajadores
NGD	Núcleo de Gestão Democrática
NPP	Núcleo de Participação Popular
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OP-Criança	Orçamento Participativo Criança
OP Jovem	Orçamento Participativo Jovem
OP Mirim	Orçamento Participativo Mirim
OPCA Digital	Orçamento Participativo Criança/Adolescente Digital

OPE	Orçamento Participativo das Escolas
OPJP	Orçamento Participativo Jovem Portugal
PAE	Programa de Aperfeiçoamento de Ensino
PAEI	Professor/a Assessor/a de Educação Infantil
PAL	Plano de Ação Local
PCU	Plataforma para Centros Urbanos
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal de Educação
PODEMOS	Partido Trabalhista Nacional
PPA	Plano Plurianual
PPA-criança	Plano Plurianual criança
PPAC	Programa Prefeito Amigo da Criança
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RA	Registro do Aluno
REBRACE	Rede Brasileira de Cidades Educadoras
RECAAP	Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal
RPS	Reunião Pedagógica Semanal
SBC	São Bernardo do Campo
SBU	Sistema de Bibliotecas da Unicamp
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SE	Secretaria de Educação
SEFP	Secretaria de Educação e Formação Profissional
SI	Sociologia da Infância
SME	Secretaria Municipal de Educação
SPCE	Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação
UCLG	United Cities and Local Governments
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UMinho	Universidade do Minho
UN	United Nations

UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	United Nations International Child Emergency Fund
UNICID	Universidade Cidade de São Paulo
UNIMEI	Unidade Municipal de Educação Infantil
UNINOVE	Universidade Nove de Julho
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
HISTÓRIA E MEMÓRIA	21
REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	25
A TESE	30
1 ESTUDOS DA INFÂNCIA E DIREITOS DAS CRIANÇAS: UMA FUNDAMENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO INFANTIL	32
1.1 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA INFÂNCIA: ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES	32
1.1.1 Estudos macrossociais da infância	34
1.2 PARTICIPAÇÃO COMO DIREITO DA INFÂNCIA	35
1.3 ESTUDOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO INFANTIL	46
1.3.1 Hart	46
1.3.2 Shier	49
1.3.3 Trilla e Novella	53
1.3.4 Lansdown	54
2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: IDEIAS E ESTUDOS SOBRE A CIDADANIA NA INFÂNCIA	58
2.1 DEMOCRACIA COMO PRINCÍPIO	58
2.2 DEMOCRACIA: ENTRE REPRESENTATIVIDADE E PARTICIPAÇÃO	61
2.2.1 Orçamento Participativo (OP)	63
2.2.2 Fórum Social Mundial (FSM)	66
2.3 CIDADANIA INFANTIL E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS CRIANÇAS	67
2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE E PARA A PARTICIPAÇÃO INFANTIL.....	71
2.4.1 Cidade das Crianças (<i>Città dei Bambini</i>)	75
2.4.2 Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE)	77
2.4.3 Cidades Amigas das Crianças (<i>Child Friendly Cities Initiative</i>)	79
2.5 GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS AMBIENTES ESCOLARES E CRECHES	81
3 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA	86
3.1 ESCOLHA DOS PROCEDIMENTOS: ENTREVISTAS	87
3.2 ESCOLHA DOS PROCEDIMENTOS: LEVANTAMENTO DOCUMENTAL	88
3.3 ESCOLHA DOS PROCEDIMENTOS: ANÁLISE DE CONTEÚDO	89
3.4 ESCOLHA DO MUNICÍPIO	90
3.4.1 O município de Santo André (SP) e sua rede de educação pública	91

3.4.2	Em busca de documentação sobre os Conselhos Mirins de Santo André (SP) ...	93
3.4.3	As vozes dos sujeitos envolvidos com a implementação e o desenvolvimento da política de participação infantil em Santo André (SP).....	95
3.4.4	Corpus da análise	101
4	PERCURSO HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO INFANTIL EM SANTO ANDRÉ (SP)	105
4.1	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA E DE PARTICIPAÇÃO INFANTIL EM TRÊS PERÍODOS (1989-1992, 1997-2008 E 2013-2016): CONCEPÇÕES, IMPLICAÇÕES E DESCONTINUIDADES	105
4.1.1	Dificuldade de participação: primeiro período (1989-1992)	106
4.1.2	Participação como princípio: segundo período (1997-2008)	111
4.1.2.1	A descoberta da participação: de 1997 a 2000	111
4.1.2.2	Participação ampliada: de 2001 a 2004	122
4.1.2.3	Participação formal: de 2005 a 2008	133
5	CONSELHO MIRIM: AÇÕES, COMPOSIÇÃO E ABRANGÊNCIA	135
5.1	COM DIREITOS E PRINCÍPIOS: TERCEIRO PERÍODO (2013-2016).....	135
5.1.1	A presença das crianças escolares nas ações públicas de participação	137
5.1.2	A inclusão das crianças matriculadas nas creches no Conselho Mirim.....	140
5.1.3	Representação infantil ampliada	143
5.1.4	Qualidade na educação e exercício da cidadania	147
5.2	A LEI Nº 9.900/2016	152
5.2.1	Objetivos e papéis atribuídos ao Conselho Mirim	154
5.3	DOCUMENTOS DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO 2013-2016.....	156
6	COMPREENDENDO POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPAÇÃO INFANTIL..	160
6.1	PARTICIPAÇÃO DAS CRIANÇAS, SUJEITOS DE DIREITOS	160
6.1.1	Mudanças de primeira ordem ou de estrutura prática	165
6.1.2	O Conselho Mirim na creche e a participação de crianças bem pequenas...	167
6.2	OUTRAS ARENAS DEMOCRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO INFANTIL.....	172
6.2.1	Guimarães – Portugal.....	172
6.2.1.1	Carta da Cidadania Infantojuvenil	173
6.2.1.2	Orçamento Participativo das Escolas (OPE)	177
6.2.2	A participação das crianças como política pública	182
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	185
	REFERÊNCIAS	192

REFERÊNCIAS CONSULTADAS	212
APÊNDICE A – Quadro dos prefeitos de Santo André do período de 1989 a 2016	214
APÊNDICE B – Roteiro das perguntas para entrevista no Brasil.....	215
APÊNDICE C – Quadro da organização do Núcleo de Gestão Democrática da Educação	216
APÊNDICE D – Relação dos documentos analisados por cada gestão/ano.....	217
APÊNDICE E – Modelo utilizado do termo de livre consentimento (entrevistas).....	219
APÊNDICE F – Modelo utilizado do termo de livre consentimento (documentos)	220
ANEXO A – Quadro qualitativo da EMEIEF	221
ANEXO B – Quadro qualitativo da creche	222
ANEXO C – Organograma da Secretaria da Educação no período de 2013 a 2016.....	223

INTRODUÇÃO

Eu sou um intelectual que não tem medo de ser amoroso. Amo as gentes e amo o mundo. E é porque amo as pessoas e amo o mundo que eu brigo para que a justiça social se implante antes da caridade. (FREIRE, 1998).

HISTÓRIA E MEMÓRIA

Iniciei minha trajetória na educação ao cursar o magistério no Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAM) de São Bernardo do Campo (SBC), de 2003 a 2005, onde me formei dentro de uma perspectiva crítica, política e com fortes influências dos pensamentos do patrono da educação no Brasil, Paulo Freire. Seus princípios democráticos, a reflexão sobre a opressão, o posicionamento político, a função social de ser professora, a relação de respeito entre os “educandos” e “educador”, e o próprio conceito de “práxis¹”, permeiam até hoje a minha concepção de mundo social e minhas práticas pedagógicas. Em 2004 e 2005, estagiei em escolas de Educação Infantil na rede municipal de São Bernardo do Campo (SP), e no Fundamental I², na rede estadual de São Paulo, e assim pude conhecer três diferentes realidades do ensino público.

De 2007 a 2009, realizei meu curso de graduação em pedagogia, tendo como objetivo obter a formação necessária para atuar em gestão e formação de professoras³. Tive a oportunidade de estagiar em uma escola pública de Ensino Médio, especificamente em gestão, em outra escola pública de Educação Infantil e Ensino Fundamental e em uma escola maternal particular, e pude compreender e analisar algumas diferenças entre o atendimento da rede pública e da privada, e assim definir que seria na rede pública onde eu gostaria de atuar como profissional.

Em meu último ano da graduação, assumi como professora substituta de Educação Infantil por meio de concurso público na prefeitura de São Bernardo do Campo (SP), onde exerci esta função por quatro anos (2009-2013). No primeiro ano, atuei em uma Escola

¹ Práxis para Paulo Freire é a união da teoria com a prática, por meio da ação, reflexão sobre a ação, e novamente uma ação modificada, ou seja, “[...] é a reflexão e ação dos homens sobre o mundo para transformá-lo. Sem ela, é impossível a superação da contradição opressor-oprimido” (FREIRE, 1987, p. 38).

² Referente ao ensino do primeiro ao quarto ano.

³ Será utilizada nesta pesquisa a palavra no feminino, visto que se trata de uma classe composta majoritariamente por mulheres, conforme pesquisa realizada com base nos dados de 2018 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a qual demonstra que, do total de 300.136 docentes que atuam na Educação Infantil especificamente nas creches, 292.801 são mulheres e 7.335 homens. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 5 nov. 2019.

Municipal de Iniciação Profissional (EMIP) no curso não formal chamado “Convivendo e Aprendendo”, que atendia crianças e jovens de seis a 16 anos incompletos no período contrário ao turno de ensino regular. Era localizada em um bairro periférico e o curso tinha como objetivo o desenvolvimento de atividades culturais, artesanais e de promover relações sociais entre os estudantes. Esta experiência foi enriquecedora e pude vivenciar a importância da relação afetiva e de respeito às diferentes realidades das crianças no exercício da docência, intensificando minhas reflexões acerca da importância de uma relação democrática que se inicia na sala de aula. De 2010 a 2013, ainda no mesmo município, devido à minha função como professora substituta, atuei em diferentes escolas, trabalhando principalmente com crianças de três e quatro anos, e tive experiências que me despertaram as primeiras indagações a respeito das práticas pedagógicas e da gestão escolar, pois havia escolas em que os projetos estavam predeterminados pela Equipe Gestora, desconsiderando as preferências, necessidades e vivências das crianças.

Em 2012, assumi como professora, por meio de contrato por tempo determinado no município de Santo André (SP), desenvolvendo meu trabalho em creche⁴ e acumulando dois cargos, sendo um no período matutino (SBC) e outro no período vespertino (Santo André). Nesta creche em Santo André (SP), havia uma gestão mais democrática e formações pedagógicas semanais com as professoras, que incentivavam práticas pedagógicas que partissem do interesse das crianças. No ano seguinte, fui aprovada em concurso público para professora de Educação Infantil e Ensino Fundamental em Santo André (SP), e me exonerei do cargo na prefeitura de São Bernardo do Campo (SP).

Continuei atuando na creche onde já trabalhava anteriormente e, a partir de indagações sobre diferenças nas práticas pedagógicas, iniciei um processo mais profundo de reflexão sobre minha prática, que resultou no desenvolvimento de algumas ferramentas democráticas de atuação com as crianças, que se transformaram em meu objeto de pesquisa para o mestrado.

Em 2014, ingressei no mestrado na Universidade Nove de Julho (UNINOVE) e realizei uma pesquisa⁵ intitulada “O planejamento democrático e participativo construído com crianças de 0 a 3 anos” (ROSA, 2015), que teve como objetivo geral analisar se é possível construir um planejamento coletivo em parceria com as crianças, e, como objetivos específicos, investigar qual concepção de criança torna possível esse trabalho e quais as estratégias que a professora

⁴ São atendidas nas creches do município de Santo André (SP) crianças de 4 meses a 3 anos e 11 meses.

⁵ Apresentei a pesquisa no XI Encuentro Internacional de Educación Inicial y Preescolar (Cuba - 2014). Pude publicar um artigo na Revista UniFreire (ano 2, edição 2, dez 2014) e cinco capítulos em diferentes livros. Participei da organização do I Congresso Internacional de Práticas Pedagógicas da Educação Básica (CIPPEB - 2014).

pode utilizar para promovê-lo. Além da pesquisa, durante o curso, pude vivenciar uma experiência que fortaleceu meus princípios em relação às ideias de Paulo Freire, pois o programa de mestrado do qual fiz parte era coordenado e desenvolvido por pesquisadoras/es⁶ que têm uma forte relação com a concepção freireana.

Em relação ao meu desenvolvimento profissional, também em 2014, fui convidada a assumir como Assistente Pedagógica (AP) em uma outra creche, e tive o primeiro contato com a proposta dos Conselhos Mirins. Posteriormente, eu o elegi como tema para os estudos de doutorado, devido ao Conselho Mirim ser um projeto que propõe a participação das crianças na gestão democrática das creches e escolas, assim como no debate sobre os assuntos referentes ao bairro e cidade, ao qual as crianças são eleitas por seus pares como representantes.

Como AP, desenvolvi um trabalho de formação junto às professoras nos horários de Reunião Pedagógica Semanal (RPS)⁷, debatendo sobre concepções de criança e sua influência nas práticas pedagógicas, o que tornou possível desenvolver um Conselho Mirim nesta mesma unidade. Este se tornou um processo interessante e intenso, no qual as crianças participaram de um encontro com o então Secretário da Educação e conheceram a Câmara Municipal, acompanhados também por mim.

No mesmo ano, por meio do mestrado, iniciei o contato com os estudos sobre a Sociologia da Infância, pois me deparei com a necessidade de encontrar subsídios teóricos que afirmassem as crianças como atores sociais e de direitos. Diante do curto tempo disposto para a realização do mestrado, e meu tardio conhecimento sobre a área, não foi possível me aprofundar nos estudos da Sociologia da Infância, que continuei lendo e pesquisando depois da defesa da dissertação.

Devido ao meu trabalho como Assistente Pedagógica, e minha pesquisa de mestrado, desenvolvi uma relação mais próxima da equipe do Núcleo de Gestão Democrática do município de Santo André (SP), que administrava todas as ações relacionadas aos Conselhos Mirins e, que, depois de ler minha dissertação, ficou interessada na temática dos estudos teóricos sobre a participação de crianças nas creches.

Esse diálogo com a equipe do Núcleo de Gestão Democrática, me impulsionou a continuar a buscar elementos teóricos para estudar sobre a participação infantil, e durante esta busca, comecei a participar do Grupo de Estudos e Pesquisa Sociologia da Infância e Educação

⁶ Jason Ferreira Mafra, José Eustáquio Romão, Roberta Stangherlim, Adriano Salmar Nogueira, entre outros.

⁷ RPS são reuniões pedagógicas que têm como função propiciar uma formação continuada em horário de trabalho, e acontecem semanalmente de maneira regular, compondo a carga horária das professoras e Equipe Gestora. São realizadas no período noturno, com duração de três horas.

Infantil⁸ (GEPsi) na Universidade de São Paulo (USP), sob a coordenação da Profa. Dra. Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento, e, por meio das leituras, pesquisas, encontros e debates, pude compreender mais sobre a Sociologia da Infância, principalmente sobre a participação de crianças.

Partindo desses estudos, iniciei, na creche na qual eu atuava, formações coletivas nas Reuniões Pedagógicas Semanais (RPS) com as professoras, para constituir um diálogo sobre o direito de participar das crianças, mas esse trabalho não pôde ser concluído porque, em 2016, fui convidada a assumir como Diretora de Unidade Escolar (DUE) em uma outra creche.

Como Diretora de Unidade Escolar (DUE), enfrentei alguns obstáculos para desenvolver os Conselhos Mirins, pois inicialmente apenas uma professora da creche que dirigia se mostrou interessada. Na ocasião, ela se perguntava sobre a capacidade de participação das crianças pequenas, da faixa etária atendida na creche, mas, ao final do primeiro semestre, sua visão se modificou e ela demonstrou grande satisfação em realizar esse tipo de trabalho com as crianças. O resultado desta experiência foi apresentado no encontro chamado “Rede em Roda”, evento anual, promovido pela Secretária de Educação local, no qual professoras se reuniam em polos⁹ para trocar experiências pedagógicas exitosas.

O resultado da minha pesquisa de mestrado, em conjunto com as experiências na função de gestora, somados aos diálogos com outras gestoras de creches e com a equipe do Núcleo de Gestão Democrática sobre práticas pedagógicas bem-sucedidas e também sobre a falta de interesse e adesão à implementação dos Conselhos Mirins nas creches, levou-me a relacionar a adesão ao programa à idade das crianças matriculadas nas creches municipais: crianças pequenas são capazes de participar?

O município oficializou o Conselho Mirim como uma política pública que inclui as creches por meio da Lei nº 9.900, de 9 de dezembro de 2016, fato que potencializou a minha inquietação em compreender sua proposta por meio de um estudo científico, para além das vivências pessoais e pontuais. Assim, ingressei no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação (FE) da Universidade de São Paulo (USP), em 2018, com o propósito de pesquisar os Conselhos Mirins, estudo que apresento aqui.

Destaco que, entre outubro de 2021 e janeiro de 2022, fiz um Estágio Científico Avançado de Doutorado em Estudos da Criança, na especialidade de Infância, Cultura e

⁸ Por meio da participação do GEPsi, pude auxiliar na organização do “Seminário Internacional Infâncias Sul americanas – crianças nas cidades, políticas e participação”, e vivenciar uma experiência enriquecedora, assim como participar de apresentações e palestras que contribuíram com minha formação.

⁹ Unidades Escolares selecionadas pela Secretaria da Educação, a partir de sua localização e estrutura, para o evento.

Sociedade, tendo como orientadora a Profa. Dra. Emília Vilarinho¹⁰. Tive como objetivo, além de cursar disciplinas, buscar referências bibliográficas em repositórios, biblioteca e revistas, pesquisar experiências similares de participação infantil. Neste processo, foi possível encontrar dois projetos semelhantes: a Carta da Cidadania Infantojuvenil do Concelho de Guimarães e o Orçamento Participativo das Escolas (OPE), que serão abordados na discussão dos Conselhos Mirins.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Realizei uma revisão bibliográfica, em 2020, sobre trabalhos que abordam os Conselhos Mirins e/ou a participação política das crianças bem pequenas nas creches, nas seguintes bases: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), Scientific Electronic Library Online (SciELO), banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e no periódico Zero-a-Seis, publicado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas da Educação na Pequena Infância da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por se tratar de uma publicação voltada a pesquisas sobre/com crianças pequenas.

Para a busca, foi definido um recorte temporal de cinco anos (2014-2019), a fim de verificar as publicações mais recentes. Foi definido um descritor e seis conjuntos de descritores para localizar estudos sobre a participação política das crianças bem pequenas, organizado conforme descrição no quadro abaixo:

Quadro 1 – Conjunto de descritores

Descritores			
1	conselho mirim		
2	conselho mirim +	creche	
3	assembleia +	criança +	creche
4	assembleia +	criança	
5	assembleia +	mirim	
6	participação +	criança +	pequena
7	participação +	creche	

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

¹⁰ Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais da Educação, na Universidade do Minho.

As pesquisas foram selecionadas primeiramente por meio da leitura do título e resumo. Em relação às dissertações e teses, em algumas buscas, foi preciso examinar o sumário e realizar a leitura de alguns capítulos.

A primeira busca foi realizada na BDTD, com a opção de busca em título, resumo, autor e assunto, e apresentou o seguinte resultado:

Tabela 1 – Resultado de busca no BDTD

Descritor ou Conjunto de descritores	Mestrado	Doutorado	total	Trabalhos selecionados
1	18	07	25	02
2	00	00	00	00
3	00	00	00	00
4	23	09	32	01
5	03	00	03	00
6	41	26	67	01
7	46	15	61	01
Total	131	57	188	05

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Na base SciELO, foram selecionados como opções de busca: artigos escritos na língua portuguesa, autor, resumo, período e título. Foram encontrados os seguintes resultados:

Tabela 2 – Resultado de busca na SciELO

Descritor ou Conjunto de descritores	Artigos	Trabalhos selecionados
1	00	00
2	00	00
3	00	00
4	00	00
5	00	00
6	06	00
7	03	00
Total	09	00

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Os trabalhos apresentados como resultados por meio da busca com o conjunto número 6 dos descritores, estavam relacionados à saúde, família e assistência social; e os apresentados

no conjunto de descritores número 7, relacionavam-se à saúde e à linguagem, por meio dos conceitos da psicologia.

Na busca realizada no periódico Zero-a-Seis, foi possível encontrar os seguintes resultados:

Tabela 3 – Resultado de busca no portal da Revista Eletrônica de Zero-a-Seis

Descritor ou Conjunto de descritores	Artigos	Trabalhos selecionados
1	00	00
2	00	00
3	00	00
4	00	00
5	00	00
6	04	01
7	01	00
Total	05	01

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Ao realizar a busca no banco de dissertações e teses da CAPES, foi preciso utilizar alguns critérios de refinamento para além do recorte temporal, devido ao grande número de pesquisas encontradas na busca com os descritores. O primeiro critério utilizado foi uma seleção de universidades que apresentam trabalhos relacionados à Sociologia da Infância (SI), a partir do relatório de pesquisa¹¹ do Grupo de Pesquisa Sociologia da Infância e Educação Infantil (GEPSI), publicado em 2013, no qual é apresentado um mapeamento de grupos de pesquisas brasileiros que trabalham com o campo da SI, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 – Lista com as universidades utilizadas para refinamento de busca na CAPES

	SIGLA	UNIVERSIDADES
01	FURB	Universidade Regional de Blumenau
02	FURG	Universidade Federal do Rio Grande
03	PUC/MG	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
04	PUC/RJ	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
05	PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
06	UFF	Universidade Federal Fluminense
07	UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
08	UFMS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
09	UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso/Rondonópolis

¹¹ Infância e Sociologia da Infância: entre a visibilidade e a voz: relatório de pesquisa. Coordenação: Maria Letícia Barros Nascimento Pedrosa, São Paulo: FEUSP, 2013.

10	UFPR	Universidade Federal do Paraná
11	UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
12	UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
13	UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
14	UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
15	UNIJUÍ	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
16	Univali	Universidade do Vale do Itajaí
17	USP	Universidade de São Paulo

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Neste caso, foram utilizados, além dos descritores, outros critérios para refinamento da busca: grande área de conhecimento, área de conhecimento, área de avaliação, área de concentração e nome do programa. Os resultados foram organizados na tabela 4, abaixo:

Tabela 4 – Resultado de busca na CAPES

Descritor ou Conjunto de descritores	Mestrado	Doutorado	total	Trabalhos selecionados
1	49	35	84	01
2	53	35	88	01
3	50	29	79	00
4	84	56	140	01
5	28	16	44	00
6	88	57	145	00
7	101	53	154	01
Total	453	281	734	04

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Ao final da busca nas quatro plataformas (BDTD, SciELO, periódico Zero-a-Seis e banco de Teses e dissertações da CAPES), foram selecionados um artigo científico (encontrado no periódico Zero-a-Seis) e nove pesquisas (encontradas no BDTD e na CAPES). Sobre o resultado da busca, cabe destacar que uma tese apareceu duas vezes e uma dissertação apareceu três vezes, mas foram contadas apenas uma vez, alterando o resultado para um artigo científico e seis pesquisas, que serão apresentadas a seguir.

A dissertação de Monica Roberta Devai Dias, intitulada *Escola cidadã e colegiados escolares: desafios e possibilidades* (2016), teve como objetivo analisar Conselhos Escolares como ferramentas de uma gestão democrática para o desenvolvimento da qualidade na educação. A pesquisa foi realizada em duas Escolas de Educação Infantil de Ensino Fundamental (EMEIEF) do município de Santo André e constatou que uma das unidades

investigadas realizava o trabalho com o Conselho Mirim, constituído por crianças de 5 a 12 anos de idade. A autora apresenta algumas ações deste Conselho Mirim, mas não o discute com profundidade, visto que sua pesquisa busca compreender os Conselhos Escolares.

Lilian Barbosa da Silva, em sua dissertação *Aspectos inovadores em uma Escola Municipal de Educação Infantil em São Paulo* (2018), escolheu a unidade escolar pesquisada, por ser classificada em segundo lugar no Prêmio Paulo Freire em 2016, devido ao desenvolvimento de práticas inovadoras denominada como “Projeto Quintal”. Portanto, a pesquisa teve como objetivo analisar as práticas pedagógicas que compunham o projeto, assim como a participação das crianças de 3 a 6 anos de idade, em relação à escolha das atividades desenvolvidas nos espaços externos da escola, denominado como “quintal”. A investigação incluiu a análise do currículo escolar, da estrutura física, dos espaços e do modo de gestão. Partindo deste item, foi analisada a gestão democrática, que é composta pelo Conselho de Escola e o Conselho Mirim.

A tese *O exercício da cidadania desde a infância como inédito viável: saberes e sabores da experiência na EMEF Presidente Campos Salles* (2018), da autoria de Delma Lucia de Mesquita, examina a participação das crianças nas decisões da unidade escolar como um exercício da cidadania. A escola integra a rede pública de São Paulo e atende crianças de 6 a 12 anos, que participam na escola por meio do Conselho de Escola e de “comissões mediadoras”, as quais, de acordo com a autora, possibilitam o exercício de uma participação política na construção das práticas pedagógicas e do currículo escolar.

A tese de Antonio Luiz da Silva, *“Meninos e meninas danados”*: Uma etnografia interpretativa da infância sertaneja que inclui a participação política das crianças de Catingueira – PB (2018), estuda os modos de participação política de crianças a partir de 6 anos de idade, no Alto da Catingueira, sertão do Nordeste da Paraíba. A pesquisa foi realizada por meio de uma etnografia reflexiva e participativa, abordando a participação política das crianças como um direito, e expondo as implicações da relação geracional entre adultos e crianças.

Rúbia Borges, autora da dissertação *(Des)afios da gestão nas instituições de Educação Infantil: entre concepções e práticas de gestoras* (2016), pesquisou sobre a gestão na Educação Infantil na cidade de Laguna (SC). Investigou dois Centros de Educação Infantil que se diferenciavam pela idade das crianças atendidas, um recebia crianças de 4 a 6 anos, e o outro, de 4 meses a 6 anos incompletos. A autora explora a importância da participação das crianças, e relaciona participação e sua ausência nos discursos narrativos das gestoras participantes do estudo.

Na tese intitulada *Notas para uma educação integral: participação das crianças da região da capoeira dos Dinos (PR) na construção da experiência de mais tempo da escola em que estudam* (2017), Márcia Baiersdorf escolheu como metodologia a observação participante. A pesquisa teve como objetivo investigar as experiências das crianças de educação integral, e a participação de crianças e jovens de 6 a 14 anos, por meio dessas experiências, em uma escola de Ensino Fundamental em Piraquara (PR). A participação das crianças acontece no “Conselho Participativo”, e a autora expõe brevemente os limites desse modo de participar.

O artigo científico *Participação infantil e debate democrático: aproximações pelo campo da Educação Infantil* (2017), das autoras Fabiana Oliveira Canavieira e Maria Carmen Silveira Barbosa, trata de uma pesquisa de doutorado, em andamento à época de sua publicação. O artigo discute as relações da democracia com a Educação Infantil, a partir das crianças como protagonistas e a participação como um direito.

Do total de trabalhos selecionados, somente dois trabalhos se referiam às crianças bem pequenas atendidas nas creches, demonstrando assim que a participação política das crianças e as políticas públicas destinadas a promover essa participação ainda são um campo a ser explorado.

A TESE

Esta pesquisa tem como propósito a compreensão dos Conselhos Mirins, como política pública de participação política infantil. Como objetivos específicos, realizou-se o resgate do processo histórico de ações e políticas que colaboraram para a instituição dos Conselhos Mirins nas creches e escolas. Foram analisados os motivos que impulsionaram a gestão de 2013-2016 à construção da Lei municipal nº 9.900, de 9 de dezembro de 2016, transformando o projeto em uma política pública; e buscou-se verificar as concepções de infância e participação política infantil que fundamentavam as ações desenvolvidas.

Para o debate sobre as concepções de infância e participação, o **Capítulo 1** aborda os estudos da infância e os direitos das crianças; traz os pressupostos teóricos da Sociologia da Infância, os estudos macrossociais da infância, o direito da participação e algumas tipologias de participação infantil.

No **Capítulo 2**, apresenta-se alguns conceitos de democracia, que também auxiliam na compreensão da cidadania infantil; aponta-se alguns exemplos de arenas de participação adultas (Orçamento Participativo – OP e Fórum Social Mundial – FSM) que relacionam-se com os Conselhos Mirins, e algumas Políticas Públicas de e para a participação infantil, tais como a

Cidade das Crianças (*Città dei Bambini*), a Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE) e as Cidades Amigas das Crianças (*Child Friendly Cities Initiative*).

O **Capítulo 3** aborda os procedimentos da pesquisa, os motivos pela escolha do município, a metodologia da pesquisa (que se modificou diante da realidade nas primeiras idas a campo), as entrevistas, análise documental e análise de conteúdo.

No **Capítulo 4**, inicia-se o resgate do percurso histórico das gestões que investiram nas ações de e para participação, especificamente de dois períodos: “Dificuldades de participação (1989-1992)” e “Participação como princípio (1997-2008)”, apontados como o início e inspiração para as ações de participação infantil posteriores.

O Conselho Mirim foi instituído como política pública por meio da Lei municipal nº 9.900/2016, no último período analisado: “Com direitos e princípios (2013-2016)”, e este processo é abordado no **Capítulo 5**.

O **Capítulo 6** expõe a compreensão das políticas públicas de participação infantil, a inclusão das crianças bem pequenas atendidas nas creches no Conselho Mirim, e apresenta as arenas de participação infantil de Guimarães (Portugal): a Carta da Cidadania InfantoJuvenil e o Orçamento Participativo das Escolas (OPE).

Por fim, nas **Considerações finais**, é apresentada uma conclusão da análise do Conselho Mirim como política pública para a infância, fundamentada na Abordagem do Ciclo de Políticas apresentada por Mainardes (2006), assim como são apontadas algumas reflexões acerca do percurso histórico de implementação dos Conselhos Mirins em Santo André (SP), a participação política infantil e a relação da infância nos contextos macrossociais.

1 ESTUDOS DA INFÂNCIA E DIREITOS DAS CRIANÇAS: UMA FUNDAMENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO INFANTIL

Hoje há muitas considerações abalizadas e muito debate público sobre direitos das crianças e crianças como cidadãs. Essas discussões têm muito a dizer em termos gerais e também em termos mais particulares sobre o *status* das crianças na sociedade e sobre o que crianças podem esperar legitimamente como membros da sociedade. (QVORTRUP, 2010c, p. 780).

Em nosso país não é comum que as crianças sejam vistas como sujeitos sociais e de direitos, e, por muitas vezes, elas não são valorizadas em seus modos de agir e estar presentes em diferentes situações cotidianas. Estudos sobre as crianças, sob a concepção dos direitos sociais, no Brasil, são posteriores à Constituição Federal de 1988 (CF88), à Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (CDC), ratificada em setembro de 1990, ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de julho de 1990, que legitimam sua participação nos processos sócio-políticos dos quais fazem parte. O aporte das crianças como cidadãs é uma construção social, influenciada pela pesquisa sobre a infância, a partir de campos como a história da infância, a Sociologia da Infância e a antropologia da criança, principalmente, que se constituíram a partir dos anos 1980 e 1990, no hemisfério norte (QVORTRUP, 1999; JAMES; JENKS; PROUT, 1998; SARMENTO; PINTO, 1997). Neste capítulo, serão localizadas algumas mudanças na concepção de infância, tendo como fundamento o campo dos estudos da infância, para, em seguida, trazer a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (CDC), de 1989, e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no Brasil, de 1990, buscando compreender o estatuto da infância como sujeito de direitos, entre eles, o de participação. Serão apresentadas ainda as tipologias de participação infantil, de acordo com autores clássicos.

1.1 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA INFÂNCIA: ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES

Do ponto de vista da história da infância, a influência do estudo de Philippe Ariès (2012, p. 99) se evidencia a partir da proposição de que o sentimento sobre a infância decorre das mudanças sociais ocorridas a partir da modernidade, isto é, “[...] corresponde à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo jovem”. A obra do historiador contribuiu para os estudos da infância, mas também foi objeto de reflexões e críticas, como a inexistência da análise de documentos que abrangessem

as crianças das classes sociais mais pobres, ou um aporte teórico que dialogasse com as questões sociais, e mesmo os aspectos metodológicos que utilizou Heywood¹² (2002 apud SARMENTO, 2007). Segundo Sarmiento (2007), contudo, esses fatores não anulam a importância da colaboração dos estudos de Ariès, para uma expressiva mudança no campo dos estudos da infância.

A Sociologia da Infância, por sua vez, traz-nos a infância como uma construção social (QVORTRUP, 1999, 2011; JAMES; JENKS; PROUT, 1998; SARMENTO, 1997), apontando para uma concepção de criança capaz, protagonista e produtora de cultura, e parte do fenômeno social da infância para compreender a sociedade (SARMENTO, 2009). Essa concepção renova a maneira como a sociologia clássica concebia a infância, como um período de socialização, isto é, de preparação para que, no futuro, as crianças se tornassem membros da sociedade. As crianças eram estudadas e compreendidas por meio de sua incompletude em relação ao adulto.

Essa interpretação prevê mecanismos de ensino de conteúdos, normas e comportamentos necessários para sua convivência na sociedade. Na modernidade, com a invenção da vida privada, a família se tornou responsável pelos cuidados com as crianças, e, aos poucos, a escola foi sendo compreendida como instituição de disciplina e instrução, lugar da *normalização da infância* (ARIÈS, 1981; NARODOWSKI, 1994). Nessa perspectiva, pode-se dizer que, na escola, reconhece-se o surgimento de uma pedagogia essencialmente moral, preocupada em formar o futuro adulto dentro de padrões específicos, o que caracterizou a criança como *aluno* e definiu metas para sua educação (NARODOWSKI, 1998).

De acordo com Sarmiento (2004), foi principalmente por meio das instituições públicas e da ampliação do acesso à escola que ocorreu a institucionalização da infância. O autor acrescenta um conceito que vai definir as relações entre adultos e crianças na sociedade: a *administração simbólica da infância*. Ou seja, há “[...] um certo número de normas, atitudes procedimentais e prescrições nem sempre tomadas expressamente por escrito ou formalizadas, mas que condicionam e constroem a vida das crianças na sociedade” (SARMENTO, 2004, p. 3), e que indicam o que lhes é permitido, proibido, encorajado, recompensado, punido, e assim por diante. Cabe lembrar que a hierarquização das idades aponta para uma sociedade-centrada-no-adulto (ROSEMBERG, 1976), com práticas sociais e pedagógicas coerentes com esse ponto de vista.

As crianças, entretanto, são parte integrante da sociedade, de acordo com Qvortrup (2011, p. 207), e a infância é a categoria social geracional que elas ocupam, exposta “[...] às

¹² HEYWOOD, C. **A history of childhood**. Cambridge: Polity Press, 2002.

mesmas forças sociais que os adultos, embora de modo particular”. Sua visibilidade como categoria social, contudo, tem sido limitada em razão das relações de poder estabelecidas entre adultos e crianças, ambivalentes e contraditórias. Sarmento (2000, 2004) indica que, a partir da segunda modernidade, houve uma reinstitucionalização da infância, a partir de três principais mudanças: a globalização social, a crise educacional e as mutações do mundo do trabalho. Essas novas condições alteram o lugar social das crianças no campo econômico, escolar, do mercado e familiar. Os efeitos dessas mudanças também fazem parte dos estudos da infância.

Em síntese, a infância entendida como categoria na estrutura social e, “[...] mais apropriadamente, como uma categoria permanente de qualquer estrutura geracional” (QVORTRUP, 2010a, p. 635), significa que é definida e transformada a partir de elementos econômicos, políticos, sociais, culturais e tecnológicos, assim como as outras categorias sociais, com as quais estabelece relações de interdependência. A infância é categoria permanente na estrutura social, isto é, “[...] existe enquanto um espaço social para receber qualquer criança nascida e para incluí-la – para o que der e vier – por todo o período da sua infância” (QVORTRUP, 2010a, p. 637). As crianças vão crescendo e a infância vai sendo preenchida por novas crianças, movimento que justifica seu caráter permanente.

1.1.1 Estudos macrossociais da infância

A ambivalência e as contradições percebidas nas relações geracionais contribuem para a invisibilização social da infância, inclusive em relação aos eventos sociais que a impactam, direta ou indiretamente, o que significa que, mesmo que não exista uma intencionalidade na construção das leis, políticas, ações e outros parâmetros para atingir as crianças e a infância, estas serão afetadas, pois coexistem no mesmo contexto social.

Desta maneira, não é possível estudar as crianças e a infância isoladamente, pois estas interagem em diferentes arenas com as demais categorias, afetando e sendo afetadas pelas ações acontecidas na sociedade. Sobre esta relação mais ampla, Qvortrup (2005) aponta a possibilidade de estudo, utilizando a macroanálise da infância. Baseado em conceitos de John Stuart Mill (1950), emprega o termo “instâncias” para explicar as unidades macro, isto é, o conjunto de parâmetros que formulam uma sociedade ou um tempo histórico no qual os fenômenos – a infância, a saúde, a educação, entre outros – podem ocorrer. Nas palavras de Qvortrup (2005, p. 76),

[...] o que é importante para a macro análise é a procura de instâncias explicativas fortes; sociedade, o modo de produção, cultura, ou – mais

vagamente – os períodos históricos são tais instâncias, enquanto o fenômeno pode ser alguma espécie de subunidade em relação a esta instância.

Nessa linha, aponta três possibilidades para estudar as influências macro na formação do fenômeno infância: por meio de comparações históricas e interculturais, para compreender a variabilidade da infância – pela ótica macro e não individual; trazendo os países como instâncias; e por meio de comparações intergeracionais, pela perspectiva dos macroparâmetros.

Assim, os estudos macrossociais e estruturais têm como objetivo focalizar a infância enquanto categoria, e não as vivências individuais que se distinguem em diferentes contextos sociais e culturais. Para Qvortrup (2010b, p. 1129), “[...] cada criança ocupa várias posições diferentes ou, como dizem, tem uma identidade social complexa”, e a categoria infância é perpassada por outras categorias, como raça, gênero, etnia, entre outras; entretanto, faz-se importante compreender que “[...] a infância como categoria não se dissolve porque existe uma pluralidade de infâncias; ao contrário, confirma-se por meio destas” (QVORTRUP, 2010b, p. 1133).

Ao mesmo tempo em que a Sociologia da Infância considera essa categoria como construção social geracional, compreende as crianças como atores sociais, sujeitos de direitos e produtores de culturas. É nessa perspectiva que esta pesquisa assume a concepção de infância enquanto categoria estrutural, permanente, geracional e como um fenômeno social, para analisar se, em especial, o Conselho Mirim se desenvolveu como uma arena de vivência democrática para a infância. Para essa finalidade, não basta trazer a concepção de infância, mas é necessário apresentar e discutir os aspectos relacionados à sua participação, como se vê a seguir.

1.2 PARTICIPAÇÃO COMO DIREITO DA INFÂNCIA

O debate sobre participação infantil pode sugerir diferentes interpretações, e, de acordo com Lansdown (2005), cabe distinguir as diferenças, pois se, nos dicionários, em geral, a palavra *participação* significa ato ou efeito de participar, tomar parte, em relação à infância, pode-se considerar que

Todas as crianças, é claro, "participam" de uma ampla variedade de atividades em suas vidas cotidianas. Eles participam, por exemplo, de jogos, esportes, aulas, cerimônias religiosas e atividades artísticas. No entanto, no contexto

dos direitos humanos, participar significa mais do que tomar parte.¹³ (LANSDOWN, 2005, p. 14, grifo da autora).¹⁴

Assim como Lansdown (2005), esta pesquisa considera que a participação infantil é aquela na qual as crianças possuem a oportunidade de expressar suas próprias opiniões e essas serem consideradas, assim como há possibilidade do envolvimento das crianças em todos os processos e ações que afetem as suas vidas e a comunidade em que vivem, constituindo um direito.

Os direitos das crianças foram construídos ao longo do tempo, respondendo a diferentes contextos, por meio de estudos, lutas e documentos oficiais, que marcaram a história internacional e nacional. Como se verá a seguir, a participação das crianças não foi a principal discussão na trajetória dos marcos legais, constituindo um direito recente e, muitas vezes, o mais negligenciado.

Liebel (2006) aponta que, no século XIX, foram realizadas ações e lutas das próprias crianças, reivindicando seus direitos, assim como publicações de adultos pelos direitos das crianças, mas que foi principalmente a partir do século XX que as crianças começaram a conquistar seus direitos na sociedade e foram reconhecidas como sujeitos sociais por meio de documentos oficiais e internacionais.

Se no início do século temos as contribuições de Janusz Korczak, por meio de suas publicações que defendiam os direitos das crianças e o respeito a elas, foi como consequência da primeira guerra mundial, que deixou muitas crianças em situações de risco, que ocorreu a publicação do primeiro documento oficial chamado Declaração dos Direitos das Crianças¹⁵, de 1924, conhecida também como Declaração de Genebra, que continha cinco artigos que destacavam a importância da proteção das crianças. A respeito dos artigos, Liebel (2006, p. 12) aponta que,

Enquanto o primeiro artigo proclama o direito de toda menina e todo menino a condições adequadas para seu bom desenvolvimento físico e mental, o segundo artigo exige ajuda para crianças que se encontram em situações de vida difíceis. O artigo três estipula que, em tempos de emergência, as crianças devem ser ajudadas antes dos outros cidadãos. No artigo quarto, exige-se que sejam criadas as condições necessárias para permitir que as crianças ganhem a vida e que sejam protegidas de qualquer forma de exploração. Finalmente, o quinto artigo recomenda dar-lhes uma educação para a humanidade.¹⁶

¹³ No original: “Todos los niños, por supuesto, “participan” en una gran variedad de actividades en su vida cotidiana. Toman parte, por ejemplo, en juegos, deportes, lecciones, ceremonias religiosas y actividades artísticas. Sin embargo, en el contexto de los derechos humanos, participar significa más que tomar parte.” (LANSDOWN, 2005, p. 14).

¹⁴ A tradução de todos os textos utilizados na tese é de responsabilidade da pesquisadora.

¹⁵ Publicada pela *Save the Children Fund International Union*, em 26 de setembro de 1924.

¹⁶ No original: “Mientras que el artículo primero proclama el Derecho de toda niña y todo niño a condiciones adecuadas para su buen desarrollo físico y mental, el artículo segundo exige ayuda para los niños que se

E completa, dizendo que “[...] sua orientação para a proteção e beneficência não dava espaço para que a autonomia das crianças fosse reconhecida, nem a importância dos seus desejos e sentimentos ou do seu papel ativo na sociedade” (LIEBEL, 2006, p. 12)¹⁷. Por outro lado, a declaração “[...] representou, para a história dos direitos da criança, o momento chave de um percurso de construção e consolidação da ideia das crianças como sujeitos de direitos” (SOARES, 2005, p. 9), por ser o primeiro documento destinado exclusivamente para as crianças.

A Declaração de Genebra foi ratificada em 1948, pela Organização das Nações Unidas (ONU), e somente após onze anos de discussão sobre a necessidade de uma declaração para crianças, ou se esses direitos já estavam incluídos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (LIEBEL, 2006), é que, em 20 de novembro de 1959, a ONU, por meio do Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (Unicef), publicou a Declaração Universal dos Direitos das Crianças. Este documento amplia as discussões iniciadas anteriormente e

[...] não se refere apenas às necessidades materiais das crianças, mas também inclui a necessidade de ser amado e compreendido. Da mesma forma, enfatiza o direito à atenção pré e pós-natal tanto para a mãe quanto para a criança e o direito a ter um nome e uma nacionalidade. Outro destaque da Declaração de 1959 é o princípio da educação gratuita, pelo menos no nível da escola primária. A proteção contra a exploração é complementada pelo direito de ser protegido de todas as formas de abandono e crueldade. Da mesma forma, pela primeira vez, sugere-se a fixação de uma idade mínima para a atividade laboral – sem citar qual deveria ser, obviamente. (LIEBEL, 2006, p. 13).¹⁸

Outro fator que corroborou com o fomento das discussões acerca dos direitos das crianças foi a determinação, pela ONU, de efetivar 1979 como Ano Internacional da Criança, impulsionando assim as discussões sobre o tema em diferentes países e provocando debates sobre as situações de vulnerabilidade das crianças, como em contextos de guerra, violência e racismo.

encuentran en situaciones de vida difíciles. El artículo tres estipula que, en tiempos de emergencia, se debe ayudar a la infancia antes que a la demás ciudadanía. En artículo cuarto, se exige que se creen las condiciones necesarias para permitir que los niños puedan ganarse la vida y que se debe protegerlos de cualquier forma de explotación. Finalmente, el quinto artículo recomienda impartirles una educación para la humanidad.” (LIEBEL, 2006, p. 12)

¹⁷ No original: “Su orientación en la protección y en la beneficencia no daba espacio para que se reconociera la autonomía de los niños, ni la importancia de sus deseos y sentimientos o su rol activo en la sociedad.” (LIEBEL, 2006, p. 12)

¹⁸ No original: “[...] no sólo se refiere a las necesidades materiales de los niños, sino que también incluye la necesidad de ser amados y comprendidos. Asimismo, recalca el derecho a la atención pre-y postnatal tanto para la madre como para el hijo y el derecho a tener un nombre y una nacionalidad. Otro punto a destacar de la Declaración de 1959 es el principio de la educación gratuita, por lo menos a nivel de la escuela primaria. La protección de la explotación es complementada por el derecho a ser protegido de toda forma de abandono y crueldad. De igual manera, por la primera vez, se sugiere la determinación de una edad mínima para la actividad laboral – sin mencionar cuál debería ser, evidentemente.” (LIEBEL, 2006, p. 13).

Em 20 de novembro de 1989, foi publicada a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), reconhecida internacionalmente¹⁹, que contém 54 artigos que marcaram historicamente os direitos das crianças, inaugurando a participação como um direito infantil. A CDC garante às crianças, desde seu nascimento, considerando suas especificidades, os mesmos direitos dos adultos, proclamados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e “[...] marca um enfoque diferente relativamente àquilo que se consideram serem os direitos da criança, apresentando-se este documento como um símbolo de uma nova percepção sobre infância”. (SOARES, 2005, p. 11).

O tema provoca diversas discussões. Liebel (2006) lembra que as leis para as crianças são diferentes das construídas para adultos e não devem ser reduzidas a apenas uma simples ampliação dos direitos humanos. Os direitos dos adultos têm como premissa a liberdade, enquanto os direitos das crianças são iniciados pelo debate por sua proteção, como, por exemplo, em relação ao trabalho infantil, exploração e abandono. Rosemberg e Mariano (2010) consideram que a CDC concede às crianças os mesmos direitos dos adultos em relação a sua liberdade, sem desconsiderar as suas especificidades. As discussões realizadas para a elaboração do documento buscaram considerar a diversidade cultural presente nos diferentes países, sendo que o processo teve onze anos de duração. Não surpreende porque,

Em se tratando da elaboração de um tratado em caráter mundial sobre os direitos da criança, era já esperada uma arena de negociações bastante tensa e conflituosa em decorrência dos embates políticos entre os Estados com diferentes interesses, desigual acesso a recursos e poder e, em especial, ante a diversidade de concepções de infância e de direitos da criança. Além da multiplicidade de atores, da diversidade de suas agendas, da duração dos trabalhos, o contexto da Guerra Fria ampliou a complexidade das negociações. (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p. 708).

A versão final provocou considerações e críticas, como, por exemplo, a universalização da concepção de criança por meio de uma visão europeia e ocidental (LIEBEL, 2006; ROSEMBERG; MARIANO, 2010) ou a ausência e invisibilidade dos bebês e das crianças bem pequenas (ROSEMBERG; MARIANO, 2010). Sobre essas críticas, pode-se dizer que a concepção predominantemente europeia influencia na compreensão de diversos aspectos dos direitos das crianças, como a maioria penal, o direito ao voto e o trabalho infantil. Este último é reconhecido em países e culturas de outras regiões, sob outras perspectivas (LIEBEL, 2006).

¹⁹ Até o momento, 196 países realizaram a ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 20 nov. 2019.

Liebel (2006) critica a não participação das crianças na elaboração do documento e aponta que os direitos não são passíveis de ser reivindicados e analisados pelas próprias crianças, perpetuando assim a decisão do adulto como final e certa. Em relação ao direito à educação, considera que

[...] o que se estabeleceu não foi o direito das crianças à educação, mas a obrigação dos pais de mandá-las para escola, instituição que o Estado havia criado para a educação da infância – que, obviamente, inculcava as normas da classe dominante. (LIEBEL, 2006, p. 10).²⁰

Os direitos presentes na CDC podem ser agrupados em três conjuntos (LANSDOWN, 1994; SARMENTO; PINTO, 1997; LIEBEL, 2006; HAMMARBERG²¹, 1990 apud SOARES, 2005), *os três Ps*:

- a) **Proteção:** a todas as formas de maus-tratos e de violência, física ou mental, à discriminação, ao contato com substâncias nocivas, às injustiças, à exploração, a conflitos;
- b) **Provisão:** à alimentação, família, saúde, educação, cultura, lazer e condições de vida adequada e digna; ou seja, são reconhecidos os direitos sociais das crianças;
- c) **Participação:** expressar suas opiniões livremente, ter acesso às informações, assim como ter liberdade de religião e de intimidade, realizar reuniões, participar da vida cultural e artística, entre outros; isto é, são reconhecidos os direitos civis e políticos²² das crianças.

Os três grupos de direitos das crianças estão correlacionados e devem ser garantidos em sua totalidade, pois se complementam. Liebel (2006) atrela a indissociação dos direitos ao fato de serem universais, indivisíveis e interdependentes. Acrescenta que a CDC trouxe diferentes perspectivas para as crianças, pois “[...] reuniu direitos civis e políticos com direitos sociais, econômicos e culturais” (LIEBEL, 2006, p. 22)²³. Além disso, inaugura um novo *status* para as crianças, agora consideradas como cidadãs, sujeitos sociais e de direitos, modificando a concepção na qual eram vistas “[...] como propriedade dos seus pais, os quais são investidos de

²⁰ No original: “En este caso, lo que se estableció no fue el derecho de los niños a la educación, sino la obligación de los padres de mandarlos a la escuela, institución que el Estado había creado para la educación de la infancia – que, obviamente, les inculcaba las normas de la clase dominante.” (LIEBEL, 2006, p. 10)

²¹ HAMMARBERG, T. The UN Convention on the rights of the child – and how to make it work. **Human Rights Quarterly**, [s. l.], n. 12, p. 97, 1990.

²² O direito a identidade, registro e nacionalidade pode ser considerado como direito à participação (LANSDOWN, 1994; SOARES, 2005), à proteção (SARMENTO; PINTO, 1997), à provisão (LIEBEL, 2006). Considerando que são direitos civis, fazem parte do direito de participação, posição assumida nesta pesquisa.

²³ No original: “[...] reuniera derechos civiles y políticas con derechos sociales, económico y culturales”. (LIEBEL, 2006, p. 22).

direitos considerados indispensáveis para levar o bom termo a sua propriedade – a criança” (SOARES, 2005, p. 8).

A antiga concepção, contudo, faz prevalecer um olhar para as crianças como sujeitos vulneráveis, privilegiando os direitos à proteção e à provisão. Lansdown (1994) discute esse olhar e trata a vulnerabilidade por dois diferentes aspectos. O primeiro, que denomina vulnerabilidade inerente, está relacionado a necessidades físicas, imaturidade, inexperiência, falta de conhecimento e dependência de um adulto para sobrevivência; o segundo, a vulnerabilidade estrutural, está relacionado à falta de direitos civis, políticos e de poder econômico. Para ela, há um entendimento equivocado do segundo aspecto, confundido com o primeiro, como, por exemplo, a vulnerabilidade das mulheres, que sofrem constantemente com a presunção sobre sua incapacidade física, intelectual e emocional.

Para a pesquisadora, a proteção se vincula à concepção de infância, que se modifica com a historicidade das sociedades e a partir da construção social de diferentes culturas, tal como entre os diversos povos indígenas, comunidades ribeirinhas, quilombolas, e em alguns países da América do Sul. Na mesma linha, Qvortrup (2015, p. 13) argumenta que a priorização da proteção pode se transformar em controle, isto é,

O controle não é a negação da proteção, mas sim sua versão autoritária e paternalista. Além disso, ao defendermos uma visão extrema de proteção, estamos, a um só tempo, comprometendo a capacidade da criança de utilizar suas habilidades e competências e reforçando, nos adultos, uma falta de confiança nas qualidades da criança.

Cabe lembrar que a proteção tem como origem a transformação do conceito de criança e infância (ARIES²⁴, 1994 apud QVORTRUP, 2015) ao longo do tempo, nas sociedades, e está relacionado com o aumento da mortalidade infantil, num primeiro momento, quando esta preocupação era referente à garantia de futura mão de obra e não um direito (LIEBEL, 2006; QVORTRUP, 2015), o que conduz à reflexão sobre a proteção como manutenção e segurança da sociedade adulta no futuro, e sua relação com a ideia de individualização, na ascensão do capitalismo (QVORTRUP, 2015).

Por meio do discurso de proteção, sustenta-se a ideia da não participação infantil, ou seja, a participação pode ser vista como um perigo, ou, em algumas situações, a não participação pode servir para a manutenção da ordem hierárquica. O castigo físico é um exemplo desta relação de poder e da violação dos direitos das crianças em prol de sua proteção, pois, com o

²⁴ ARIES, P. *Saint-Pierre oder die Süsse des Lebens*. Versuche der Erinnerung. Berlin: Verlag Klaus Wagenbach, 1994.

argumento de uma correção para sua formação futura, as crianças são alvos de agressões físicas de diversos graus. Dessa forma,

A proteção deve manter seu sentido positivo original – tendo em vista aquilo que, de fato, se pretende; e, quando falamos da proteção de crianças, estamos pensando que elas supostamente se beneficiarão dessa forma de intervenção em seu nome – seja enquanto são crianças e jovens, seja em termos de oportunidades futuras. (QVORTRUP, 2015, p. 20).

Cabe ressaltar que a proteção deve ser garantida para as crianças, mas não deve anular a prática dos demais direitos, pois “[...] enquanto que é quase universalmente aceite que a criança deva possuir direitos que promovam e assegurem a sua proteção, o reconhecimento e aplicação dos seus direitos de participação encontram grandes obstáculos [...]” (SOARES, 2005, p. 15). Ou seja, há na CDC a coexistência de duas perspectivas, uma que concebe as crianças como não capazes, que necessitam de proteção por sua vulnerabilidade, e outra que as concebe como sujeitos sociais e de direitos (LANSDOWN, 1994).

Nas palavras de Soares (2005), essa contradição fica evidenciada por duas categorias de discurso: o paternalista, que defende que a criança é incapaz e que somente se tornará alguém quando tiver uma idade mais avançada e, nesse sentido, considera que há uma incompatibilidade entre adultos e crianças no exercício de seus poderes, o que resulta na prevalência da vontade do primeiro grupo, inclusive do ponto de vista das decisões pelas crianças, na perspectiva de seu melhor interesse; e o emancipador, que defende que as crianças devem desfrutar de ações nas quais revelem suas competências, podendo participar e fazer escolhas em situações de diferentes graus.

Liebel (2006) integra a discussão, ao afirmar que o direito à proteção não deve ser excluído, mas também não deve reduzir as crianças a sujeitos passivos, o que significa que é preciso despaternalizar o conceito de proteção. A possibilidade de usufruto dos direitos pelas crianças demanda uma mudança, que vem acontecendo de modo processual e implica em alteração na concepção tradicional de crianças e infância, visto que,

Com efeito, o que está em causa na controvérsia sobre a natureza dos direitos das crianças é o juízo sobre a infância como categoria social constituída por actores sociais de pleno direito, ainda que com características específicas, considerando a sua idade, ou, ao invés, como destinatários apenas de cuidados sociais específicos. A primeira concepção implica uma interpretação holística dos direitos no quadro da qual – ao contrário da segunda – não apenas é errôneo, como pode ser perverso, o centramento dos direitos da criança na proteção e (mesmo) na provisão de meios essenciais de crescimento, sem que se reconheça às crianças o estatuto de actores sociais e se lhe atribua de facto o direito à participação social e à partilha da decisão nos seus mundos de vida. (SARMENTO; PINTO, 1997, p. 14).

Deste modo, compreende-se que a CDC não hierarquiza ou privilegia um ou outro conjunto de direitos e que os países que optaram por ratificá-la têm a obrigação de implementá-los, a fim de garantir às crianças seu novo *status* e o usufruto de seus direitos em sua rotina diária. Implementar a CDC implica em uma “[...] grande mudança em nossas atitudes fundamentais em relação às crianças [que] necessitaria de mudanças na legislação, nas políticas e nas práticas, tanto na esfera pública quanto na privada.” (LANSDOWN, 1994, p. 35)²⁵. Como consequência, a participação infantil se fortaleceria.

Lansdown (1994) considera, porém, que ter as crianças como participantes ativas da sociedade corresponde a uma ameaça às concepções tradicionais das relações entre adultos e crianças, o que poderia indicar menor atenção e investimentos a arenas de participação infantil, e acrescenta que garantir o bem-estar da criança sem a participação é anular a autodeterminação. Sugere ações para a efetivação da participação infantil, como o estabelecimento da garantia de informação adequada para as crianças, a oferta de oportunidades para expressão de opinião e participar de decisões, a escuta das crianças realizada com seriedade e respeito, a divulgação dos motivos pelos quais suas sugestões foram aceitas ou recusadas, e, como elemento complementar, aponta o fornecimento de serviços públicos eficazes e acessíveis para que as crianças possam reclamar seus direitos.

Na mesma linha, Qvortrup (2015) aponta que, na prática, percebe-se que a existência dos direitos, e de sua publicação legal, é insuficiente, se não houver mudanças nas estruturas sociais, pois as crianças partem de ponto diferente dos adultos, ou seja, considerar o direito de participação parece contradizer a visão dominante nas sociedades adultas, a reivindicação adulta de poder sobre as crianças (QVORTRUP, 1987).

Do ponto de vista dos direitos de participação, o artigo 12 da CDC determina que

1. Os Estados Partes devem assegurar à criança que é capaz de formular seus próprios pontos de vista o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados a ela, e tais opiniões devem ser consideradas, em função da idade e da maturidade da criança. (UNICEF, 1989).

Outros artigos também estão relacionados ao participar, como o artigo 13, que refere o direito de se expressar livremente e ter acesso a informações; o artigo 14, que assinala a liberdade de pensamento e a crença religiosa; o artigo 15, que prevê liberdade de associações, e realizar reuniões; o artigo 17, que destaca o acesso a informações nacionais e internacionais, por meio de comunicações e materiais adequados. Liebel (2006) argumenta que esses artigos giram em torno do artigo 12; e, para o pesquisador, o artigo 23, que sustenta os direitos da

²⁵ No original: “Achieving such a major shift in our fundamental attitudes towards children would necessitate changes in law, policy and practice in both the public and private sphere.” (LANSDOWN, 1994, p. 35).

criança com deficiência físico e/ou mental, e sua participação social, e o artigo 31, que prevê participação na vida cultural e artística, complementam a perspectiva da participação.

Cabe lembrar que a CDC foi discutida por representantes de diversos países entre 1981 e 1989, quando foi adotada, e que sua implementação pelos Estados Partes foi/é acompanhada pelo Comitê dos Direitos da Criança da ONU, que recebe relatórios dos países que a ratificaram, primeiramente após dois anos de sua efetivação, e posteriormente a cada cinco anos. Esse Comitê, em 2005, na revisão dos relatórios dos Estados Partes, constatou que, em relação às crianças pequenas, “[...] em muitos casos, muita pouca informação era oferecida sobre a primeira infância, com comentários limitados principalmente a mortalidade infantil, ao registro de nascimento e aos cuidados de saúde.” (UN, 2005, p. 1).

Foi publicado, então, o Comentário Geral nº 07, que reconhece que as crianças são titulares de todos os direitos consagrados na CDC desde o nascimento, considerando que a primeira infância é um período crítico para a realização desses direitos²⁶. Esse documento retoma os artigos e comenta suas implicações para as crianças pequenas; ou seja, a participação das crianças na primeira infância é reafirmada como um direito, assim como para as demais crianças, demonstrando que os direitos da CDC deverão ser aplicados sem distinção.

Assim, as crianças devem ter a oportunidade de serem ouvidas em todos os processos judiciais ou administrativos que a afetem, seja diretamente, seja por intermédio de um representante ou de um órgão apropriado, em conformidade com as regras processuais da legislação nacional. As ações e encaminhamentos relacionados à efetivação de seus direitos, como os de participação, devem atender ao princípio estabelecido no artigo 3º: “1- Todas as ações relativas à criança, sejam elas levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de assistência social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar primordialmente o *melhor interesse da criança*”²⁷ (UNICEF, 1989).

Entretanto, de acordo com o Unicef (2015)²⁸, mesmo após 30 anos da CDC, há muitas crianças que ainda não se beneficiaram dos direitos e, dentre elas, as mais prejudicadas são as que vivem em situação de pobreza. Além disso, há novas ameaças à infância, como as mudanças climáticas, o abuso *on-line* e o *cyberbullying*. Estas situações demonstram que, como afirma

²⁶ No original: “[...] encourage recognition that young children are holders of all rights enshrined in the Convention and that early childhood is a critical period for the realization of these rights.” (UN, 2005, p. 1)

²⁷ Há diferentes estudos e documentos da jurisprudência que buscam esclarecer esse princípio. Para Pereira (2000, p. 3), trata-se de considerar “[...] as necessidades da criança em detrimento dos interesses de seus pais, devendo realizar-se sempre uma análise do caso concreto”.

²⁸ UNICEF: crianças pobres do mundo estão sendo deixadas para trás. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/unicef-criancas-pobres-do-mundo-estao-sendo-deixadas-para-tras/>. Acesso em: 11 ago. 2020.

Liebel (2006), nem todos os países signatários tinham preocupação com as crianças e a infância, ou seja, alguns visavam investimento financeiro e outros a repercussão positiva que este ato poderia acarretar para sua nação.

O Unicef²⁹ mantém um monitoramento da implementação da CDC, que recomenda aos países signatários procedimentos coerentes com o documento, como “[...] assegurar que toda a legislação seja totalmente compatível com a Convenção [...], incorporando as disposições na legislação interna ou assegurando que tenham precedência em casos de conflito com a legislação nacional” ou “[...] tornar as crianças visíveis nos processos de desenvolvimento de políticas em todo o governo, por meio da introdução de avaliações de impacto infantil”, por exemplo. Outra recomendação é “[...] envolver a sociedade civil – incluindo as próprias crianças – no processo de implementação e conscientização sobre os direitos da criança”. Os Estados Partes tiveram, então, que se adequar para corresponder às exigências impostas pela ratificação da CDC.

No Brasil, houve um avanço em relação aos direitos das crianças com a CF88, que marcou o processo de redemocratização do país. Nela, se concebe que as crianças têm direitos, como se vê no artigo 208, que determina que “[...] o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de [...] IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade [...]”, e no artigo 227, que estabelece que

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (EC nº 65/2010). (BRASIL, 1988).

Outros avanços ocorreram no ano seguinte, pois, em 13 de julho, foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)³⁰ e, em 24 de setembro de 1990, efetuou-se a ratificação da CDC, modificando juridicamente as políticas anteriores de cunho corretivo, o que indica que o país

Reconhece e reitera os dispositivos constitucionais em relação à condição de sujeitos de direitos das crianças e dos adolescentes, a sua condição peculiar de desenvolvimento e a necessidade de serem considerados prioridade absoluta na agenda das políticas públicas. (ANDRADE, 2010, p. 93).

²⁹ Implementando e monitorando a Convenção sobre os Direitos da Criança - Transformando os princípios dos direitos da criança em ações e resultados para as crianças. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/implementando-e-monitorando-convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 15 ago. 2020.

³⁰ Tiveram como referência para sua construção os conceitos da Constituição de 1988 e a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989.

Pode-se assinalar, contudo, que o Brasil emitiu seu primeiro relatório ao Comitê dos Direitos da Criança somente em 2003 (ROSEMBERG; MARIANO, 2010).

As conquistas para as crianças, presentes nos documentos brasileiros, foram alcançadas por meio das lutas de diferentes movimentos sociais, principalmente a reivindicação das mulheres pelo direito à creche³¹. Além do ECA, em 1993, foi sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que reafirma as crianças como cidadãs, mas tem como preocupação os direitos de provisão e proteção, em razão da garantia dos direitos de crianças em contextos de risco. Este documento propõe a erradicação do trabalho infantil para crianças menores de 16 anos³² e tem como objetivo:

Capítulo I - Das Definições e dos Objetivos

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993).

Cabe destacar que, entre a CDC e o ECA, há uma diferença a respeito dos limites da infância. Enquanto a CDC, no seu artigo 1º, considera “[...] como criança todo ser humano com menos de 18 anos de idade, salvo quando, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioria seja alcançada antes” (UNICEF, 1989), o ECA distingue crianças e adolescentes, em seu artigo 2º: “Considera-se criança, para todos os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre 12 (doze) e 18 (dezoito) anos de idade” (BRASIL, 1990a). A delimitação da infância é arbitrária, pois a infância é uma construção social, isto é,

[...] “ser criança” varia entre sociedades, culturas e comunidades, pode variar no interior da fratria de uma mesma família e varia de acordo com a estratificação social. Do mesmo modo, varia com a duração histórica e com a definição institucional da infância dominante em cada época. (SARMENTO; PINTO, 1997, p. 12).

O ECA estabelece que crianças e adolescentes têm direito a participar, deliberação que, embora apareça 19 vezes³³ dentre os 267 artigos que o compõem, está presente em três deles no mesmo sentido que a ideia de participação presente na CDC: no artigo 16, sobre o direito à liberdade; no artigo 53, sobre o direito à educação; e no artigo 100, em relação aos princípios que fundamentam a aplicação de medidas, isto é, a condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e o interesse superior da criança e do adolescente. Como foi dito, entretanto, a implementação dos direitos, principalmente dos relacionados à participação, esbarra nos “[...]”

³¹ Para maior aprofundamento, ver Rosemberg (2008).

³² De acordo com o artigo 60 do ECA, é permitido que crianças, a partir de 14 anos, exerçam o trabalho na condição de aprendiz.

³³ Sete delas referindo-se à participação de adultos e/ou entidades e sua relação com as crianças e adolescentes, e outras à participação em atos infracionais, em espetáculos, entrada de eventos, entre outros.

limites determinados pelas políticas públicas e pelos riscos reais derivados de nós adultos e das instituições que criamos, ao impingirmos à infância uma posição de subordinação” (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p. 721).

Além da legislação, diferentes estudos se debruçaram sobre a participação das crianças, muitos deles realizados para esclarecer ou contestar aspectos sociais, políticos ou legais relacionados, abordados a seguir.

1.3 ESTUDOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO INFANTIL

O debate sobre participação infantil provoca reflexões acerca de sua qualidade, se as ações/espacos/projetos respeitam as crianças como protagonistas, cidadãs e se garantem a participação como um direito embasado em princípios democráticos. Foi por meio dessas e de outras indagações que Hart (1992, 1993), Lansdown (2001, 2003, 2004, 2005, 2009), Reddy e Ratna (2002), Shier (2001, 2009, 2010a, 2010b), Thomas (2007), Treseder (1997), Trilla e Novella (2001), Wong, Zimmerman e Parker (2010), entre outros, desenvolveram estudos que resultaram em diferentes argumentações ou tipologias. Serão apresentados e discutidos os trabalhos de quatro desses autores, a seguir.

1.3.1 Hart

Considerado, por muitos autores, o pioneiro sobre o tema, Roger Hart³⁴ desenvolveu a *escada da participação*, que é contestada em algumas teorias e citada e utilizada em diversas pesquisas. Para desenvolver sua teoria, partiu de suas observações e vivências e se inspirou na escada da participação cidadã, voltada para o estudo da participação de pessoas adultas (ARNSTEIN, 1969).

Para Hart (1993, p. 5), a participação pode ser definida como “[...] processos de compartilhamento de decisões que afetam a própria vida e da comunidade da qual se vive”³⁵, sendo esta o princípio da democracia; ou seja, um país se faz democrático à medida que todos participam. Afirma que os projetos³⁶ devem oferecer diferentes modos de participação, para

³⁴ Hart é psicólogo ambientalista e desenvolveu um trabalho junto às crianças em situação de rua e/ou crianças trabalhadoras, por meio do Unicef, analisando projetos em quatro países: Quênia, Índia, Filipinas e Brasil.

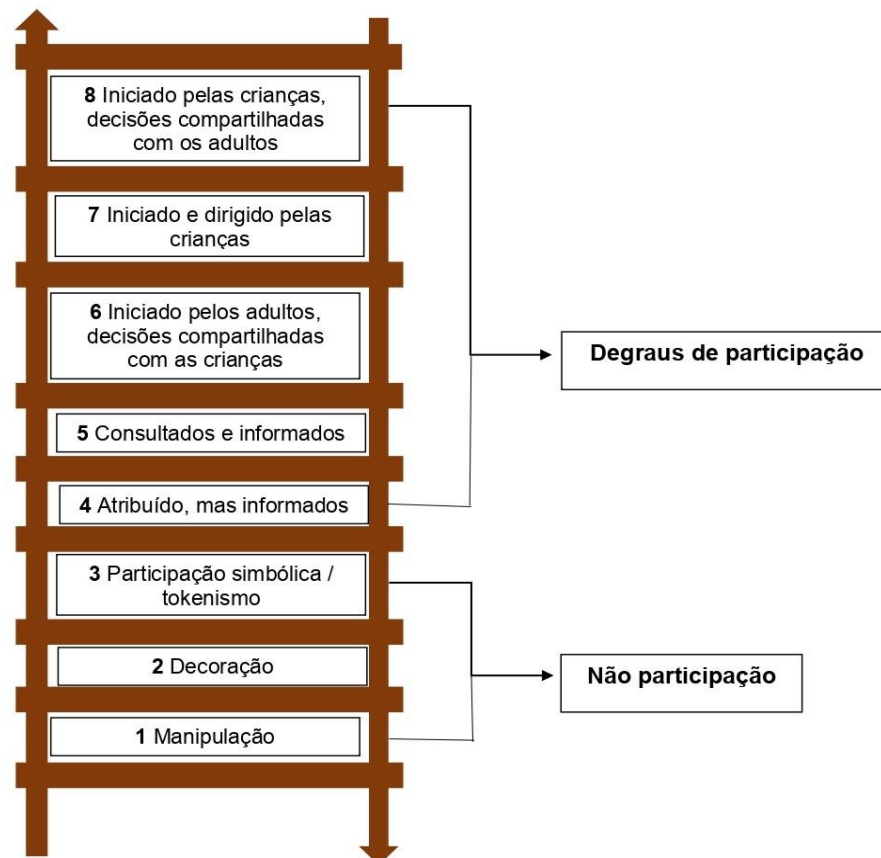
³⁵ No original: “[...] procesos de compartir las decisiones que afectan la vida propia y la vida de la comunidad en la cual se vive.” (HART, 1993. p. 5).

³⁶ Hart (1992, 1993) menciona o Brasil, ao se referir sobre projetos com crianças em situação de rua, e lembra do Segundo Congresso Nacional de Crianças de Rua, realizado em 1989, com a participação de 700 crianças, no qual foram debatidas propostas para o ECA.

respeitar as habilidades de todos os sujeitos envolvidos, visto que é a partir da prática que se alcança a confiança em participar. Também menciona os artigos 12 e 13 da CDC, referindo a sua importância na garantia da participação como um direito, porém critica a ênfase do documento em relação à proteção das crianças.

Segundo ele, o grau de participação e as habilidades de participar variam de acordo com a cultura, vivência familiar e idade, pois a participação infantil reflete a participação adulta da sociedade. Situa a família como o primeiro agente de socialização da criança, mas não o único, enfatizando a importância da escola como local de fomento da participação democrática. Diante disto, provoca a reflexão acerca das diferenças de gênero, de classe social e circunstâncias especialmente difíceis³⁷, que dificultam a participação infantil.

Figura 1 – Escada da participação de Hart (1992, 1993)



Fonte: Adaptação da escada da participação de Hart, feita pela pesquisadora.

³⁷ Descrição da Unicef para crianças que possuem uma família que vivencia situações de desastre, pobreza, conflito armado, ou não têm garantidas as necessidades básicas, e/ou crianças que não possuem família. (HART, 1992, 1993).

A escada da participação de Hart (1992, 1993) é composta por oito degraus, separados em duas categorias, a não participação (degraus do 1 ao 3) e a participação (degraus do 4 ao 8). O primeiro grau refere-se à manipulação, que indica o não conhecimento das crianças em relação aos conteúdos que as levam a participar. Nesse caso, as crianças até podem ser consultadas, mas são manipuladas por adultos que não creem na sua habilidade e capacidade. O segundo degrau é o da decoração, no qual as crianças participam de ações também sem conhecimento ou envolvimento sobre o tema, sendo que esse degrau se diferencia da manipulação pelo fato de que os adultos não buscam argumentar que as crianças estão participando. O terceiro degrau, denominado simbolismo/tokenismo³⁸, é normalmente o mais praticado, e se refere a

[...] casos nos quais aparentemente se oferece às crianças a oportunidade de expressar-se, mas em realidade têm pouca ou nenhuma incidência sobre o tema ou sobre o estilo de comunicar e pouca oportunidade, ou nenhuma de formular suas próprias opiniões. (HART, 1993, p. 11)³⁹.

A partir daí, inicia-se a participação genuína, iniciada do quarto degrau, denominado como atribuído, mas informado. Neste, o autor considera que, para ser realmente participativo, deve atender a quatro requisitos, nos quais as crianças: a) têm conhecimento sobre as intenções do projeto; b) têm conhecimento sobre quem efetuou as decisões e suas razões; c) desenvolvem um papel significativo; d) participam voluntariamente. O quinto degrau – consultados e informados – trata de projetos que são desenvolvidos por adultos, nos quais as crianças possuem a certeza de que suas opiniões são consideradas com seriedade.

A partir do sexto degrau – projetos iniciados por adultos/decisões compartilhadas com as crianças –, Hart (1992, 1993) considera a verdadeira participação, pois entende que neste nível todas as crianças e demais sujeitos devem ser incluídos em todos os processos. O sétimo degrau – iniciados e dirigidos pelas crianças –, segundo o autor, é o mais difícil de ser desenvolvido, porque os adultos dificilmente respondem às iniciativas das crianças. O último degrau – iniciados por crianças/decisões compartilhadas com adultos – é descrito como ações normalmente iniciadas por jovens e adolescentes, igualmente escassas, devido à indiferença dos adultos pelos interesses apontados pelos jovens e adolescentes.

³⁸ O autor utiliza em seu texto em inglês o termo “tokenismo” (HART, 1992) e em espanhol o termo “simbolismo” (HART, 1993).

³⁹ No original: “[...] casos em los cuales aparentemente se les da a los niños la oportunidad de expresarse, pero en realidad tienen poca o ninguna incidencia, sobre el tema o sobre el estilo de comunicarlo y poca oportunidad, o ninguna, de formular sus propias opiniones.” (HART, 1993, p. 11).

Em relação aos benefícios da participação, Hart (1992, 1993) propõe uma divisão em duas classes: a que auxilia o desenvolvimento das crianças em sua competência e a segurança de si mesmo, e a que auxilia a organização e o funcionamento das comunidades.

1.3.2 Shier

A partir da tipologia de Hart, Harry Shier (2001) desenvolveu um modelo alternativo de reflexão sobre a participação infantil, que denominou caminhos para a participação⁴⁰. Assegura que “[...] não pretende substituir a Escada de Participação, mas oferecer uma ferramenta adicional para profissionais deste campo, ajudando-os a explorar outros aspectos do processo de participação” (SHIER, 2001, p. 110)⁴¹.

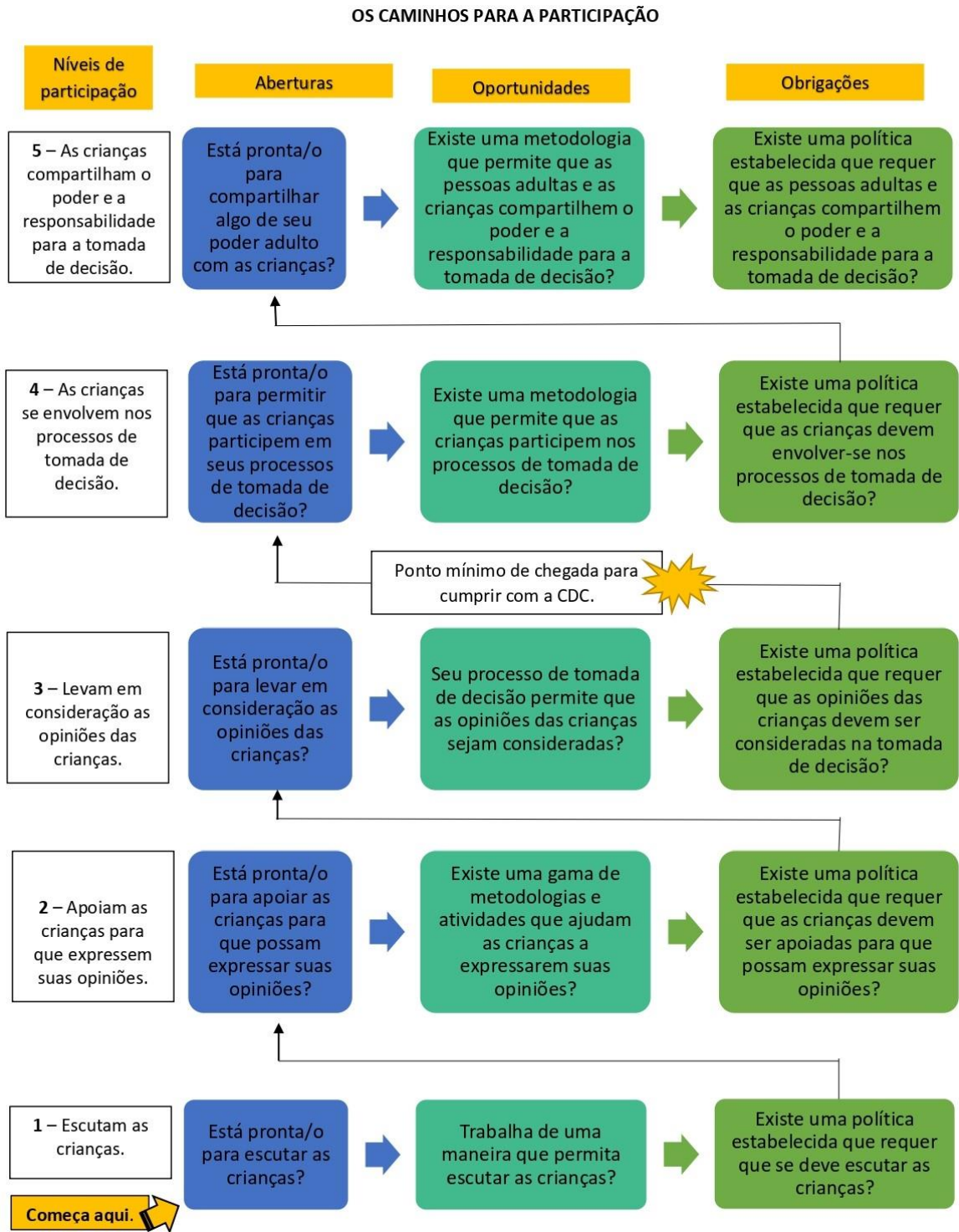
O modelo possui cinco níveis e para cada nível existem três etapas de compromisso para o processo de empoderamento, aberturas, oportunidades e obrigações, totalizando quinze perguntas de sequência lógica. Na etapa de *aberturas*, há a seguinte questão: “Está pronta/o para escutar as crianças?”. Na segunda etapa (*oportunidades*): “Existe uma metodologia?”. Na terceira (*obrigações*): “Existe uma política estabelecida?”. Estas questões orientam o caminho a ser percorrido e indicam a posição em que cada ação está situada.

Shier (2001) afirma que, por meio das perguntas, é possível refletir quais são os próximos passos a seguir, para aumentar o nível de participação. Diz também que é possível que surjam, no desenvolvimento do trabalho, diferentes ações, que correspondem a diferentes momentos do caminho, concomitantemente.

⁴⁰ Originalmente em espanhol: Los caminos hacia la participación (SHIER, 2001).

⁴¹ No original: “No pretende reemplazar la Escalera de Participación, sino ofrecer una herramienta adicional para profesionales en este campo, ayudándoles a explorar otros aspectos del proceso de participación” (SHIER, 2001, p. 110).

Figura 2 – Os caminhos para a participação de Shier (2001)



Fonte: Adaptação dos “caminhos para a participação” de Shier (2001), feita pela pesquisadora.

Neste modelo, “[...] por causa da influência do modelo de Hart, a comparação com a escada é inevitável [...]” (SHIER, 2001, p. 110)⁴². Para auxiliar a compreensão das semelhanças e diferenças entre eles, segue-se a proposta de Shier (2001), organizada em escada:

Figura 3 – Participação, por Hart e Shier



Fonte: Baseada nos estudos de Hart (1992, 1993) e Shier (2001), elaborada pela pesquisadora.

Colocar as duas propostas lado a lado revela que Shier (2001) não utiliza em seu modelo os degraus de não participação utilizados por Hart (1992, 1993). O próprio Shier (2001, p. 110) argumenta que é uma diferença importante e afirma que “[...] muitos profissionais têm encontrado que isto é o mais útil do modelo de Hart: ajudar a reconhecer e trabalhar para eliminar estes tipos de não participação em nossa própria prática.”⁴³.

⁴² No original: “[...] causa de la influencia del modelo de Hart, comparación con la escalera es inevitable [...]”. (SHIER, 2001, p. 110).

⁴³ No original: “Muchos profesionales han encontrado que esto es la función más útil del modelo de Hart: ayudándonos a reconocer, y trabajar para eliminar, estos tipos de no-participación en nuestra propia práctica.” (SHIER, 2001, p. 110)

Para Hart, os degraus de participação se iniciam no degrau *atribuído, mas informados*, enquanto o modelo de Shier traz como primeiro nível de participação *escutar as crianças*. Fica explícito que a participação tem seu início em condições diferentes para cada autor. Sobre o direito à participação, Shier aponta que é a partir do *considerar as opiniões das crianças* que a CDC está sendo aplicada, mas salienta que é preciso ir além e proporcionar momentos não só de escuta, mas também de compartilhamento nas tomadas de decisão. Assim, aponta o nível 4 (*as crianças se envolvem nos processos de decisão*) como a transição de uma situação de consulta para uma de participação ativa. Hart considera a participação efetiva a partir do sexto degrau (*iniciado por adultos, decisões compartilhadas com as crianças*), o que parece mostrar certa semelhança ao indicar um maior envolvimento das crianças no processo. Contudo, se forem consideradas as opiniões das crianças, Shier (2001, p. 115)⁴⁴ declara que “[...] no nível quatro, as crianças podem envolver-se em um processo de tomada de decisão, mas sem ter nenhum poder efetivo sobre as decisões que se tomem”, usando como exemplo que, quando uma criança possui uma vaga em um comitê composto por maioria de pessoas adultas, certamente não terá muita influência na tomada de decisão.

Outra diferença entre as tipologias é encontrada nos últimos níveis/degraus, visto que Hart divide os degraus em iniciado pelos adultos e/ou pelas crianças e Shier centraliza os níveis nas ações das crianças, portanto, não há no modelo do segundo um nível onde as crianças iniciam e dirigem o projeto/ações sozinhas. Shier argumenta que ações de tomada de decisões por parte das crianças de maneira independente ocorrem nos momentos recreativos, sendo característica do jogo infantil, e complementa:

Embora seja importante reconhecer a importância de que as crianças tenham oportunidades para tomar decisões independentes, isto não cabe dentro deste modelo, já que o modelo identifica níveis de participação através de modalidades de interação entre crianças e pessoas adultas. (SHIER, 2001, p. 116)⁴⁵.

Por último, parece importante destacar que Hart utiliza estudos da psicologia desenvolvimentista, o que não é possível constatar nos estudos de Shier. Ambos citam a importância dos estudos de Paulo Freire nas pesquisas sobre participação e não abordam questões relacionadas às crianças bem pequenas. Os dois autores argumentam que seus estudos não constituem um instrumento de medição, mas indicam graus e níveis de participação.

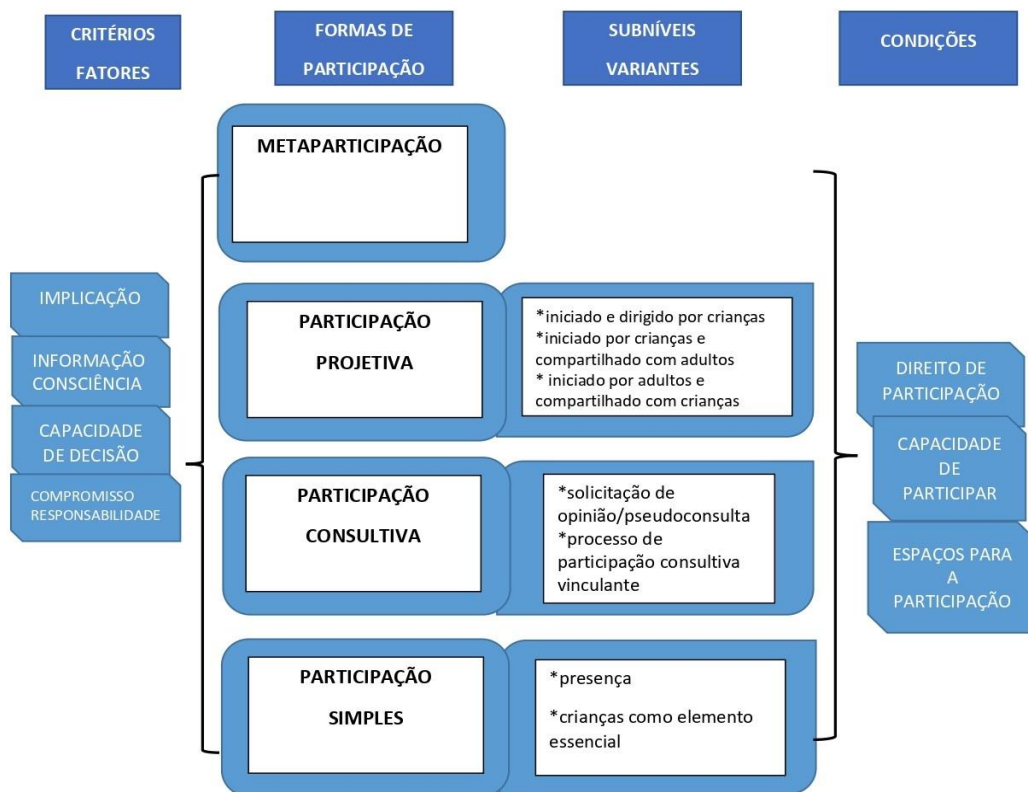
⁴⁴ No original: “En nivel cuatro, los niños/as sí pueden involucrarse en un proceso de toma de decisiones, pero sin tener ningún poder real sobre las decisiones que se tomen.” (SHIER, 2001, p. 115).

⁴⁵ No original: “Aunque es importante reconocer la importancia de que los niños y las niñas tengan oportunidades para tomar decisiones independientemente, esto no cabe dentro de este modelo, ya que el modelo identifica niveles de participación a través de modalidades de interacción entre niños, niñas y personas adultas.” (SHIER, 2001, p. 116).

1.3.3 Trilla e Novella

Jaume Trilla e Ana Novella (2001), a partir da escada de Hart e de reflexões acerca do conceito de participação, afirmam que “[...] existem muitas formas, tipos, graus, níveis, âmbitos de participação” (TRILLA; NOVELLA, 2001, p. 143)⁴⁶. Para esses pesquisadores, há quatro tipos amplos de participação, os quais possuem subdivisões ou variações internas: a *participação simples*, na qual as crianças respondem apenas a estímulos e não interferem em nenhum momento do projeto ou ação; a *participação consultiva*, que escuta as opiniões das crianças, que pode ocorrer por meio do uso de questionários, sem que haja compromisso em considerar suas respostas para a tomada de decisão, ou por um processo de participação consultiva vinculante, no qual as opiniões terão impacto nas decisões; a *participação projetiva*, que requer o envolvimento da criança como agente, ou seja, é preciso que ela se perceba como integrante do projeto e capaz de intervir; e a *metaparticipação*, que envolve situações em que as crianças lutam e exigem seus direitos de serem ouvidas e participar, sendo a participação o objetivo em si.

Figura 4 – Tipologia de Trilla e Novella (2001)



Fonte: Adaptação da Tipologia de Trilla e Novella (2001), feita pela pesquisadora.

⁴⁶ No original: “[...] hay muchas formas, tipos, grados, niveles, ámbitos de participación.” (TRILLA; NOVELLA, 2001, p. 143).

Como se vê, há nesta tipologia quatro critérios ou fatores moduladores da participação, que podem ocorrer em diferentes graus nos tipos de participação expostos acima: *implicação*, que corresponde ao grau de relação das crianças com os assuntos bordados; *informação/consciência*, que refere o sentido e finalidade do projeto; *capacidade de decisão*, condições psicológicas, contextuais, políticas, legais, entre outras; *compromisso/responsabilidade*, que implica presumir as consequências da participação. Além desses critérios, os autores definem três condições para a efetivação da participação: a primeira, o próprio direito da infância à participação, seguida da capacidade de participar e, ainda, ter espaços para a participação.

Em relação aos modelos anteriores, verifica-se que sua novidade está no debate sobre os critérios e as condições para a participação e, diferentemente de Hart (1992, 1993), não há a indicação de tipos de não participação. Entretanto, para Trilla e Novella (2001, p. 145), “[...] qualquer um dos quatro tipos de participação pode ocorrer de forma pervertida ou fraudulenta: manipulação, instrumentalização ornamental, diretivismo mascarado, demagogia [...]”⁴⁷.

1.3.4 Lansdown

Gerison Lansdown (2001, 2003, 2009) também desenvolveu estudos a respeito da participação infantil, e indica três níveis de participação que não são excludentes entre si, além de exibirem tênues fronteiras, isto é, não há um limite claro sobre a transição entre eles.

Quadro 3 – Níveis/Categorias de participação e suas características

PARTICIPAÇÃO CONSULTIVA	PARTICIPAÇÃO COLABORATIVA	PARTICIPAÇÃO LIDERADA POR CRIANÇAS
<ul style="list-style-type: none"> • Iniciada por adultos; • Realizada e manipulada por adultos; • As crianças não têm controle sobre os resultados; • Pode-se proporcionar oportunidade para organizar com as crianças, desenvolvendo habilidades e confiança, e contribuir com os resultados esperados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciada por adultos; • Envolve a colaboração das crianças; • Envolve a criação de estruturas através das quais as crianças podem discutir e influenciar os resultados esperados; • Normalmente facilitam para que as crianças possam dirigir suas ações, uma vez que o projeto está encaminhado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Os temas de preocupação são identificados pelas próprias crianças; • O papel dos adultos é facilitar, não dirigir o projeto; • O processo é controlado pelas crianças.

Fonte: Adaptação dos níveis/categorias de participação de Lansdown (2003, 2009), feita pela pesquisadora.

⁴⁷ No original: “[...] cualquiera de los cuatro tipos de participación es susceptible de producirse de forma pervertida o fraudulenta: la manipulación, la instrumentalización ornamental, el directivismo enmascarado, la demagogia [...]”. (TRILLA; NOVELLA, 2001, p. 145).

A categoria *participação consultiva* é iniciada por adultos para obter informações das crianças, a fim de levá-las em consideração para formulação de serviços, políticas, por exemplo, tanto locais quanto internacionais. Para a autora, esse nível de participação não gera transformações estruturais na relação entre os adultos e as crianças, mas possui relevância ao envolver o reconhecimento das informações vindas das crianças. A *participação colaborativa*, por sua vez, ainda que iniciada por adultos, propõe maior envolvimento das crianças em uma colaboração ativa, permitindo negociações e compartilhamento de poder, que normalmente são iniciados como processos de consulta. A *participação liderada por crianças*, ou autorreivindicação, é o processo no qual as crianças iniciam as ações e definem seus objetivos, e os adultos atuam em colaboração e como facilitadores dos processos.

Diferentemente da escada de Hart (1992, 1993), Lansdown não indica graus de não participação, além de ressaltar a importância do adulto, seja como iniciador do processo, ou como facilitador, o que nos remete à tipologia de Shier, reformulada em 2009. Nessa nova versão, considera que a “Participação é maior, mais ampla, mais variada e mais complexa do que as análises anteriores sugeriram” (SHIER, 2009, p. 226)⁴⁸ e explica que seu modelo inicial

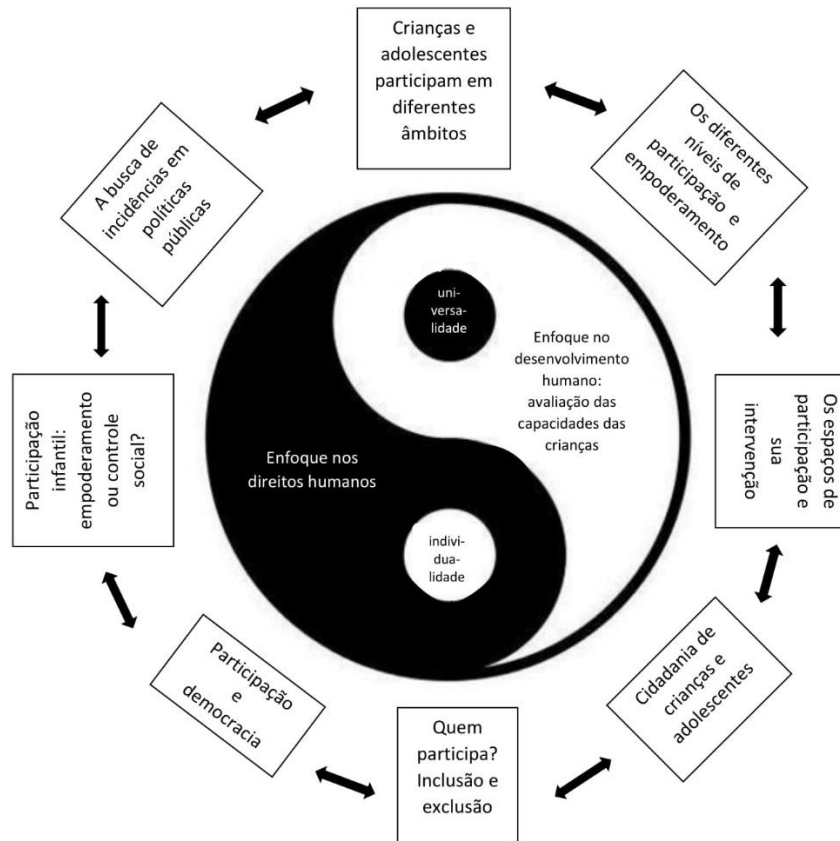
[...] e outros modelos parecidos são inadequados para conceituar a realidade complexa e multidimensional da participação de crianças e adolescentes na sociedade, já que devem explicar todos os diferentes âmbitos desde o lar familiar até as instituições nacionais e internacionais, e dentro destes âmbitos, níveis e modalidades de incidência tão únicos e diversos como as crianças e adolescentes (SHIER, 2009 apud SHIER, 2010a, p. 25)⁴⁹.

A partir dessas reflexões, o autor desenvolve uma nova versão da teoria da participação infantil (SHIER, 2010b), que indica dois enfoques-chave: o primeiro, fundamentado nos direitos humanos, vê a participação como um direito; o segundo é sustentado pelo desenvolvimento humano e pela avaliação das capacidades das crianças. A teoria revista tem o seguinte desenho:

⁴⁸ No original: “‘Participation’ is bigger, broader, more varied, and more complex than previous analyses have suggested.” (SHIER, 2009, p. 226).

⁴⁹ No original: “[...] y otros modelos parecidos están inadecuados para conceptualizar la realidad compleja y multidimensional de la participación de niños, niñas y adolescentes en la sociedad, ya que deben explicar todos los diferentes ámbitos desde el hogar familiar hasta las instituciones nacionales e internacionales, y dentro de estos ámbitos, niveles y modalidades de incidencia tan únicos y diversos como los mismos niños, niñas y adolescentes.” (SHIER, 2009 apud SHIER, 2010a, p. 25).

Figura 5 – Aplicando a teoria à prática – Shier (2010b)



Fonte: Adaptação da “Teoria da participação infantil e sua relevância na prática cotidiana”, de Shier (2010b), feita pela pesquisadora.

Nesta teoria renovada, as tipologias de participação são apenas mais um item de um complexo contexto, pensado e organizado para promover a participação infantil; isto é, uma participação efetiva está, para além de graus e níveis, nos modos e conjunturas em que ela ocorre.

Cabe, então, voltar a Lansdown (2004, 2009), que desenvolveu critérios para avaliação de programas que promovem a participação de crianças, para refletir sobre a participação em situações institucionais, em escolas, creches, por exemplo. A autora ressalta que é preciso considerar as diferenças culturais, econômicas e sociais dos países e locais que promovem a participação infantil; portanto, “[...] é muito importante explorar novas estruturas para avaliar a participação, testar essas estruturas, compartilhá-las e adaptá-las e alterá-las” (LANSDOWN, 2004, p. 35)⁵⁰. Para ela, os critérios auxiliam na identificação de aspectos que necessitam de maior atenção, continuidade ou transformação, e,

⁵⁰ No original: “It is important to explore new frameworks for evaluating participation, pilot these frameworks, share them, and adapt and amend them.” (LANSDOWN, 2004, p. 35).

Além disso, para que a participação das crianças seja sustentada, replicada, com recursos e institucionalizada nas comunidades mais amplas em que as crianças vivem, é necessário começar a construir métodos de medição do que está sendo feito e como isso está impactando na vida das crianças. (LANSDOWN, 2004, p. 36)⁵¹.

Sua proposta envolve três segmentos, provocados a partir de questões. Para responder *o que está sendo feito?*, cabe levantar o escopo, isto é, analisar o envolvimento das crianças nos diferentes estágios do programa, planejamento, implementação e avaliação. Em todos os estágios, as crianças podem participar por meio dos três níveis/categorias – participação consultiva, participação colaborativa, participação liderada por crianças – indicados pela autora (LANSDOWN, 2003, 2009). A resposta à questão *como está sendo feito?* corresponde ao aspecto qualidade; ou seja, analisar se as ações estão atingindo padrões de qualidade, como abordagem ética, inclusão, ambiente adequado para as crianças, ambiente seguro para as crianças, participação voluntária, equipe formada, comprometida e sensível, busca de vínculos com as famílias, profissionais e comunidade. *Por que está sendo feito?* é uma questão que avalia o impacto, portanto, sua resposta demanda saber como as ações estão impactando as diferentes áreas – crianças; pais e outros membros da família; a equipe do programa; a comunidade; iniciativas do programa e outras instituições; direitos das crianças –, o que significa acompanhar a participação de todos os sujeitos envolvidos nas ações.

As diferentes tipologias, juntamente com os critérios de avaliação, auxiliam-nos na compreensão sobre a participação infantil e nas diversas maneiras de promovê-la com qualidade, respeitando os direitos das crianças e promovendo um ambiente democrático.

O próximo capítulo vai apresentar uma discussão sobre democracia e buscar localizar a participação das crianças numa perspectiva democrática, que respeita a cidadania de todos e todas.

⁵¹ No original: “Furthermore, if children's participation is to be sustained, replicated, resourced and institutionalized into the wider communities in which children live, it is necessary to begin to construct methods of measuring what is being done and how it is impacting on children's lives.” (LANSDOWN, 2004, p. 36).

2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: IDEIAS E ESTUDOS SOBRE A CIDADANIA NA INFÂNCIA

De acordo com as perspectivas críticas, a cidadania tem sido um conceito comprimido e circunscrito a determinadas categorias sociais: os adultos, homens e brancos. [...] sustentamos uma concepção de cidadania activa e crítica que concebe as crianças e jovens como agentes sociais imprescindíveis e participativos na sociedade [...] (SARMENTO; SOARES; TOMÁS, 2004, p. 1, 3).

A democracia é atualmente firmada legalmente no Brasil por meio da Constituição Federal de 1988 (CF88) e outras leis complementares estaduais e municipais; entretanto, a formalização e o projeto de sociedade pautado nas bases do capitalismo apresentam limitações para a participação da população. As crianças, assim como os demais integrantes da sociedade, são impactadas por essas estruturas e, portanto, faz-se necessário repensarmos as arenas de participação, de modo que possamos ampliar as possibilidades democráticas. Neste capítulo, serão apresentados fundamentos e formas tomadas pela democracia, seguidos por dois modelos de democracia participativa. O texto traz ainda os aspectos da democracia que envolvem as crianças.

2.1 DEMOCRACIA COMO PRINCÍPIO

A democracia não se esgota em um conceito singular, mas pode ser conceituada por meio de definições que perpassam a ciência política, sociologia, filosofia, entre outros campos, o que resulta em um conceito plural. Para o desenvolvimento desta pesquisa, a “[...] entendemos tal como o indica sua significação literal, o poder popular ou o governo do povo” (WOOD, 2007, p. 418), com a seguinte complementação “[...] é o único regime político que é também a forma social da existência coletiva.” (CHAUÍ, 2012, p. 151).

Em contrapartida, vivenciamos hoje majoritariamente o desenvolvimento de governos capitalistas, incluindo o do Brasil. De acordo com Wood (2003, 2006, 2007, 2009), não é possível haver uma democracia plena em sua originalidade em governos que adotam o capitalismo, uma vez que possuem objetivos divergentes em relação a projetos de sociedade, pois

O capitalismo é um sistema no qual praticamente todos os bens e serviços são produzidos para e obtidos através do mercado. Outras sociedades tiveram mercados, mas somente no capitalismo a dependência do mercado é uma condição fundamental da vida. (WOOD, 2003, p. 38).

Nas sociedades capitalistas, o que impera nas relações são os princípios de mercado, tais como competitividade, lucro e acumulação, independentemente de suas consequências, como, por exemplo, a ultraexploração do meio ambiente, de modo que as reivindicações e as necessidades da população não estão em prioridade, impulsionando o individualismo. Outro fator agregado ao sistema capitalista na modernidade é a globalização⁵², e Wood (2003) nos lembra que, seja no âmbito local ou global, o capitalismo continua a ter o mercado como pilar de suas ações. O Estado possui uma grande importância nestes sistemas, pois é “[...] um conjunto de instituições que compõem ou exercem o poder político numa sociedade territorialmente limitada” (BENEVIDES, 2018, p. 1). Na compreensão clássica liberal, estabelece-se em três poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo) que, uma vez implementados no capitalismo, podem responder aos interesses das classes economicamente dominantes.

O Estado pode ser utilizado para promoção de direitos e bem-estar social ou para contenção de lutas sociais, manifestações e reivindicações de diversas maneiras. Por esses e outros aspectos, “[...] toda a crítica ao capitalismo é urgente e necessária” (WOOD, 2006, p. 14). Os direitos conquistados até o momento são resultantes das diversas lutas sociais que tiveram longos percursos até a sua aprovação, o que consiste em conquistas, ainda que não implementadas em sua totalidade, seja em acesso ou qualidade.

Para Chauí (2012), é preciso compreender que os direitos são mais do que uma mera regulação jurídica formal, e que diferem de uma carência ou de um interesse, particular e específico, uma vez que devem responder às necessidades da população, gerais e universais. Nessa linha, acrescenta que é na ampliação do sentido de todos os direitos, os econômicos, os sociais, os culturais, que formam a cidadania, que ocorre a democracia social, opondo-se à limitação posta nos direitos civis. No sistema capitalista, a democracia sofre com variadas limitações, dentre as quais pode-se destacar a institucionalização dos direitos, que durante muitos anos excluiu uma grande parcela da população, como, por exemplo, as mulheres e os analfabetos, ocasionando “[...] uma forma de igualdade civil coexistente com a desigualdade social e capaz de deixar intocada as relações econômicas entre a ‘elite’ e a ‘multidão trabalhadora”’ (WOOD, 2006, p. 184), reiterando a exploração existente entre as classes sociais. De algum modo, ainda exclui, como no caso das crianças.

⁵² “A forma política da globalização não é um Estado internacional, mas sim um sistema de vários Estados nacionais; de fato, considero que a essência da globalização é uma crescente contradição entre o alcance global do poder econômico capitalista e o muito mais limitado alcance dos Estados territoriais que o capitalismo necessita para sustentar as condições de acumulação.” (WOOD, 2007, p. 429).

Dessa forma, pode-se reconhecer um distanciamento entre questões políticas e relações sociais cotidianas, isto é, política e sociedade civil aparecem como dimensões separadas, o que pode resultar numa cidadania não ativa. Chauí (2012, p. 149) argumenta que a democracia compreendida pelo regime da lei e das liberdades individuais segue uma definição liberal, e

[...] é, assim, reduzida a um regime político eficaz, baseado na ideia de cidadania organizada em partidos políticos, e se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas econômicos e sociais. Ora, há, na prática democrática e nas ideias democráticas, uma profundidade e uma verdade muito maiores do que o liberalismo percebe e deixa perceber.

Cabe lembrar que, no Brasil, o regime democrático foi restituído por meio da Constituição Federativa do Brasil de 1988, que, em seu artigo 1º, define:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988).

A democracia, entretanto, ainda que seja garantida pela lei, demanda um processo para ser instituída. O histórico social e político do Brasil traz variadas marcas presentes no modo de formação da cultura política, como a colonização, a escravidão e o genocídio dos indígenas, a escravidão negra e o rompimento tardio com o regime escravocrata, os latifúndios e o coronelismo, a industrialização e a construção de estradas de rodagem, o golpe militar de 1964, e, mais recentemente, o golpe de governo de 2016, e ascensão da extrema direita desde as eleições de 2018.

Partindo principalmente dos marcos referentes à nossa colonização, Freire (2019, p. 106) considera nossa *inexperiência democrática*, dizendo que foi

[...] sobre esta vasta inexperiência caracterizada por uma mentalidade feudal, alimentando-nos de uma estrutura econômica e social inteiramente colonial, que inauguráramos a tentativa de um estado formalmente democrático.

O estado inaugurado resultou em uma democracia excludente de grande parte da população, cuja ausência na experiência e na vivência comunitária nos processos decisórios implica em dificuldade de implementação dos processos democráticos no país (FREIRE, 2019). Para Chauí (2012), as dificuldades podem ser analisadas pelas limitações do capitalismo e elencadas em diferentes fatores, dos quais se destacam quatro: a) divergência no trato das leis quando convocadas pela população ou pela classe dominante, que detém privilégios; b) questões relacionadas ao público e ao privado, sua distinção e a descrença nos setores públicos; c) intensiva manipulação da mídia, no sentido da construção da expressão dos interesses e

direitos dos grupos sociais e do monopólio de informação⁵³; d) autoritarismo interiorizado nas “mentes e corações”, normalizado nas relações sociais.

Esta pesquisa está alicerçada na perspectiva do conceito de democracia como princípio, ou seja, na concepção de que “[...] a democracia não é apenas um regime político e uma forma de governo: é um *modo de vida*”, como analisa Benevides (2016, p. 21, grifo da autora), assim como Freire (2001, p. 88, grifo nosso):

A democracia que, antes de ser forma política, é forma de vida, se caracteriza sobretudo por forte dose de transitividade de consciência no comportamento do homem. Transitividade que não nasce e nem se desenvolve a não ser dentro de certas condições em que o homem seja lançado ao debate, ao exame de seus problemas e dos problemas comuns. Em que o homem participe.

A democracia como princípio implica na luta constante pela sua expansão e efetivação, pelos direitos derivados das lutas sociais e pela qualidade de vida de toda a população, sem exclusão de nenhum grupo social, seja por idade, classe social, raça, etnia, gênero ou outras categorias constantemente mais afetadas, pois, “[...] se sou, na verdade, social e politicamente responsável, não posso me acomodar às estruturas injustas da sociedade” (FREIRE, 2021, p. 103).

Esta atuação política pode acontecer dentro ou fora do Estado, isto é, a participação política ativa requer uma participação em todas as arenas sociais, fazendo-se valer das oportunidades dispostas e provocar novas. Wood (2009, p. 10) considera:

O que significa afirmar nossa autonomia não apenas em relação ao poder do Estado, mas também contra o poder do capital? Significa trazer a democracia não apenas para o local de trabalho, mas também para todas as esferas da vida, onde agora é excluída pelos imperativos do mercado. Significa desafiar o poder do mercado.⁵⁴

A participação política e democrática pode ocorrer de diversos modos, que implicam em um grau de maior ou menor envolvimento por parte da população e do Estado, o que possibilita o diálogo entre estes, e a própria ampliação da democracia.

2.2 DEMOCRACIA: ENTRE REPRESENTATIVIDADE E PARTICIPAÇÃO

Este segmento pretende refletir sobre as possibilidades na oferta de vivências democráticas de múltiplas estruturas e organização e suas limitações e vantagens. Para isso, apresenta aspectos da democracia representativa e da participativa.

⁵³ O desenvolvimento da tecnologia acrescentou as mídias digitais sociais e os aplicativos de mensagens que desempenham um papel importante na formação de opiniões na atualidade.

⁵⁴ No original: “What does it mean to assert our autonomy not just in relation to state power, but also against the power of capital? It means bringing democracy not just to the workplace but also to all spheres of life where it’s now excluded by market imperatives. It means challenging the power of the market.” (WOOD, 2009, p. 10).

Na primeira, um grupo de pessoas elege um representante, como se vê nas representações políticas, em conselhos, em fóruns, por exemplo. Nesse caso, a representação pode provocar diferentes questões. Uma delas, o discurso implícito da incapacidade da população em opinar sobre política, pautado pela ideia de que é preciso uma formação técnica, que, em teoria, a maioria das pessoas não possui, o que leva necessariamente à representação por alguém que tenha essa formação. Para Chauí (2012, p. 154),

[...] o direito à representação política (ser representante) diminui porque se restringe aos competentes, os quais, evidentemente, pertencem à classe economicamente dominante, que, assim, dirige a política segundo seus interesses e não de acordo com a universalidade dos direitos.

Essa consideração assinala outra questão, que é a falta de garantia de que o representante conduzirá todas as demandas de seus representados, de modo que haja uma representação fidedigna e não a defesa de seus interesses particulares. Ambas as questões indicam um distanciamento entre representantes e representados. Uma alternativa para diminuir essa distância são as assembleias para o diálogo das demandas, assim como a prestação de contas para o grupo representado, o que pode promover uma prática dialógica e dialética.

Semelhante distanciamento está presente entre a população e o Estado, o que Wood (2007) denomina como um “filtro” entre os dois segmentos, consolidando a ideia de um governo “dos ricos”. Chauí (2012), entretanto, diz que o modo de participação na democracia representativa para os representantes políticos, por meio de eleição, é mais do que uma rotatividade de governo, ou seja, é preciso ocupar um lugar de poder vazio que estará sempre à disposição dos eleitos pela população e não um poder personificado e individual.

É por meio da disseminação da informação que a população pode pesquisar, analisar e compreender as diferentes propostas, a fim de realizar uma escolha consciente e responsável. Entretanto, num sistema liberal, de acordo com Wood (2007, p. 419-420), o voto pode ser compreendido como um direito passivo e não um “[...] exercício ativo do poder popular [...]”.

A participação direta da população implica em estratégias de acolhimento de uma população volumosa, o que pode ser realizado por meio de assembleias, de caráter local ou regional; plebiscitos, a respeito de projetos submetidos anteriormente à votação popular; referendos, sobre projetos submetidos posteriormente à votação popular. Em qualquer um desses modelos de participação direta, é a difusão de informações que faz com que a população tenha conhecimento sobre os assuntos em pauta. Este modo assumido pela democracia remete a questões relacionadas à cidadania passiva e ativa. Para Benevides (2016, p. 25), a cidadania ativa é “[...] aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas

essencialmente participante da esfera pública e criador de novos direitos para abrir espaços de participação”.

Observa-se uma certa escassez na promoção de arenas de participação direta no Brasil, principalmente quando se trata de governos mais conservadores dentro de um sistema capitalista, o que, como afirma Freire (2019), parece demonstrar que a participação popular assusta as elites, devido a sua potência em desafiar as estruturas e ocasionar mudanças. Cabe lembrar, contudo, que a participação direta não exclui a representativa, isto é, ambas podem caminhar juntas, em complementação. Em outras palavras,

A defesa de institutos de democracia direta, de sua efetiva implementação e ampliação não significa descartar ou diminuir a democracia representativa [...] a expansão da cidadania implica, além de ação efetiva dos poderes públicos e da pressão popular, numa mudança cultural especialmente importante no Brasil [...]. (BENEVIDES, 2018, p. 5).

Se é verdade que há certa discrepância entre os direitos instituídos legalmente e a prática da vivência e gozo deles, também é que os direitos são resultados de grandes lutas sociais, de mudanças sociais e políticas, ou seja, “[...] constatar a realidade adversa não significa congelá-la para todo o sempre; é possível mudar” (BENEVIDES, 2018, p. 5).

Freire (1982, 1987) traz o conceito de *inédito viável*, o que induz o ser humano a ir para além de suas situações-problemas e que requer a prática da *práxis*⁵⁵, e esta possibilidade acontece por meio de uma constante formação para a democracia, isto é, “[...] ninguém nasce feito. Vamos nos fazendo aos poucos na prática social de que tomamos parte” (FREIRE, 2021, p. 103). Nessa linha, aprende-se a participar participando, e a ampliação dos canais democráticos, sejam representativos ou diretos, colabora para a vivência participativa da população. Apresenta-se, a seguir, dois formatos de canais democráticos: o Orçamento Participativo e o Fórum Social Mundial.

2.2.1 Orçamento Participativo (OP)

O surgimento dos Orçamentos Participativos no Brasil está associado ao processo de redemocratização do país após o longo período de ditadura, e, de acordo com Avritzer (2002), derivou-se da combinação entre dois aspectos da política: a continuidade e a inovação. Assim,

Novas formas de ação coletiva emergiram no decorrer do processo brasileiro de democratização. Em nível do urbano, novas associações comunitárias surgiram, botando em questão o padrão disponível de relação entre Estado e

⁵⁵ *Práxis*, para Freire (1987), é reflexão sobre a ação para agir novamente.

sociedade introduzindo elementos de renovação cultural como a organização democrática em nível local. (AVRITZER, 2002, p. 571).

A Constituição Federativa de 1988 possibilitou instituir legalmente arenas democráticas para a participação popular⁵⁶, e as Leis Orgânicas Municipais⁵⁷ formalizaram os OP como política pública.

Santos (2002) explica que, no Brasil, o orçamento público acontece nos níveis federal, estadual e municipal, sendo que é no nível municipal que há uma maior autonomia para definição das despesas e receitas. As despesas são organizadas em três grupos: com os servidores públicos, com os serviços públicos e com investimentos em obras e equipamentos, item no qual o município detém maior autonomia. O OP é um meio para efetivar a participação popular no debate e planejamento do orçamento público, e é

[...] o instrumento básico do contrato político que subjaz a essas relações, bem como das interações entre os diferentes organismos estatais encarregados de executar tal contrato. Ao definir os fundos públicos, mediante a fixação de impostos ou através de outros meios, o orçamento transforma-se no mecanismo central de controle público sobre o Estado. As decisões orçamentais são, pois, decisões políticas fundamentais. (SANTOS, 2002, p. 23).

Como estrutura e processo de participação comunitária, o OP está sustentado em três princípios: a) todos os cidadãos têm o direito de participar com igualdade, ou seja, não há diferenciação para com os que são participantes de associações; b) a participação se dá por meio da combinação de mecanismos da democracia direta e representativa, e o regimento é construído no coletivo; c) os investimentos são distribuídos por meio de critérios gerais, definidos pelos participantes como prioridade, e de critérios técnicos definidos pelo poder municipal executivo, nos termos de sua viabilidade (SANTOS, 2002).

Nas palavras de Avritzer (2002, p. 576), o OP é “[...] é uma política participativa em nível local que responde as demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras”. O autor explica que, a partir da década de 1980, os movimentos de participação popular começaram a ter intensidade e alcançaram visibilidade após as eleições de 1987, isto é, quando governos progressistas de esquerda foram eleitos em diversos municípios do país, o que possibilitou a experimentação prática de gestões pautadas na democracia participativa.

⁵⁶ Capítulo IV – Dos Direitos Políticos: 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: (ECR no 4/94 e EC no 16/97) I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular; assim como nos artigos 29, 204 e 227 (BRASIL, 1988).

⁵⁷ Conjunto de normas que disciplina as regras de funcionamento da administração pública e dos poderes municipais.

O primeiro OP foi implementado na cidade de Porto Alegre (RS), num processo reconhecido nacionalmente e internacionalmente, que, segundo Santos (2002), inspirou outros municípios a iniciarem o projeto: Belo Horizonte, Santo André e Diadema. O êxito do OP, no caso de Porto Alegre, foi objeto de estudo de diversas pesquisas e tema de livros, pois significou um avanço e um rompimento com as limitações democráticas de um Estado liberal. Assim,

O orçamento participativo, promovido pelo Prefeito de Porto Alegre, é uma forma de governação pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação directa da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamental, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento. (SANTOS, 2002, p. 24).

Avritzer (2002) destaca que o processo de desenvolvimento do OP ocorreu em duas etapas de participação popular, a primeira direta e a segunda representativa. No primeiro momento foi realizado o primeiro conjunto de 16 assembleias regionais, das quais participaram os moradores de cada bairro e o prefeito da cidade. As decisões foram tomadas por meio da escolha da maioria, que refletia e decidia sobre os temas saúde e assistência social; transporte e circulação; organização e desenvolvimento da cidade; cultura e lazer; desenvolvimento econômico.

Na etapa seguinte, ocorreu a assembleia local intermediária, na qual os participantes discutiram sobre até doze áreas temáticas: saneamento, pavimentação, organização da cidade, política habitacional e regularização fundiária, assistência social, saúde, transporte e circulação, educação, áreas de lazer, esporte e lazer, desenvolvimento econômico. Neste segundo momento, foram definidas cinco prioridades, escolhidas a partir de três critérios: o acesso anterior do bem público, a população da região e a decisão da população. Foram definidas as obras que seriam submetidas para cada sub-região.

No terceiro momento, ocorreu o segundo conjunto de assembleias regionais para a aprovação das demandas eleitas, e foi realizada a eleição dos representantes para a constituição do Conselho do Orçamento Participativo. A esses integrantes coube participar da análise da proposta final orçamentária, elaborada pela prefeitura, bem como acompanhar a execução e discutir critérios técnicos de viabilização das obras escolhidas.

Observa-se que, em todo o processo da implementação do OP, houve intenção de promover o debate, o diálogo, a participação, a reflexão, para uma busca pela melhoria da qualidade de vida da população. Nessa linha, a respeito das iniciativas democráticas, Wood (2006, p. 6) considera que

As lutas democráticas visando alterar o equilíbrio das forças de classe, tanto dentro quanto fora do Estado, talvez representem o maior desafio ao capital. Os movimentos anticapitalistas por todo o mundo têm muito a aprender com

a experiência de governos como o de Porto Alegre. Imaginem o que representaria a extensão desta experiência para todo o Brasil e além.

A ampliação da democracia por via de diferentes arenas participativas contribui para a democratização do Estado e possibilita vivências sociais que podem transformar as realidades. A seguir, uma síntese sobre outra arena.

2.2.2 Fórum Social Mundial (FSM)

O Fórum Social Mundial foi constituído em 2001, na cidade de Porto Alegre (RS) e, devido ao seu caráter de disseminação de ideias, exerceu influência nas ações de outros municípios. Para Santos (2010, p. 415), o FSM é um fenômeno político, e “[...] constitui uma das mais consistentes manifestações de uma sociedade civil global contra hegemônica e subalterna em vias de surgimento”. É também um agrupamento de outros fóruns e movimentos que estão em conformidade com os princípios estipulados na “Carta de Princípios do Fórum Social Mundial⁵⁸”, elaborada na primeira edição:

O Comitê de entidades brasileiras que idealizou e organizou o primeiro Fórum Social Mundial, realizado em Porto Alegre de 25 a 30 de janeiro de 2001, considera necessário e legítimo, após avaliar os resultados desse Fórum e as expectativas que criou, estabelecer uma Carta de Princípios que oriente a continuidade dessa iniciativa. (FSM, 2001, p. 1).

A carta é composta por catorze princípios: o FSM é um espaço aberto e democrático, que se opõe ao neoliberalismo; é um processo permanente de procura pela construção de alternativas com base na ideia de que “um outro mundo é possível”; os encontros têm dimensão internacional; contrapõe-se à globalização pelas corporações multinacionais de interesses próprios; não é uma instância representativa da sociedade civil; não possui caráter deliberativo; o FSM se compromete a divulgar as decisões deliberadas pelas entidades integrantes; é um espaço plural e diversificado, não partidário, não convencional e não governamental; é um espaço plural e diversificado para todos que respeitem a Carta de Princípios, e está vedada a participação de militares e partidos políticos; defende os Direitos Humanos e a democracia verdadeira e participativa, opõe-se ao uso da violência como controle social do Estado e a visão simplista da economia, do desenvolvimento e da história; estimula a reflexão e sua divulgação; é um espaço para a troca de conhecimento; é espaço de articulação e fortalecimento nacional e

⁵⁸ Aprovada e adotada em São Paulo, em 9 de abril de 2001, pelas entidades que constituem o Comitê de Organização do Fórum Social Mundial, aprovada com modificações pelo Conselho Internacional do Fórum Social Mundial no dia 10 de junho de 2001. (FSM, 2001, p. 3).

internacional; incentiva os movimentos e entidades a situar as ações locais e nacionais com participação ativa nas instâncias internacionais para um novo mundo solidário.

Ao total, foram realizadas 22 edições anuais, de 2001 a 2022, que não definem o FSM, pois também ocorrem outros encontros derivados das articulações com outros fóruns e movimentos. Os primeiros encontros ocorreram no Brasil, em Porto Alegre (RS) (de 2001 a 2003 e em 2005) e se estenderam para diversos países como Venezuela, Índia, Quênia e Canadá. Nessa linha, o “[...] FSM assume que é possível desenvolver fortes laços, coligações e redes entre grupos e organizações não-homogêneos, e, por outro lado, que as diferenças culturais e políticas são capacitantes, e não paralisantes, enquanto fontes de inovação política” (SANTOS, 2004, p. 31).

No que se refere à inovação política, Santos (2004, 2010) apresenta quatro características que representam as inovações/emergências políticas do FSM: a) a nova utopia crítica, que aspira uma sociedade melhor por meio da radicalidade da democracia; b) uma concepção muito ampla de poder e opressão, um outro mundo é possível para os excluídos, que se dará por meio da articulação entre movimentos e organizações sem líderes ou hierarquia; c) equivalência entre os princípios da igualdade e do reconhecimento da diferença, e a democracia participativa como princípio regulador; d) privilegiar a revolta e o inconformismo em detrimento da revolução, pois o objetivo não é dominar o poder mas transformá-lo, com a novidade da experimentação da pluralidade e diversidade. Para o autor, o FSM pode ser denominado como parte do “novíssimo movimento social”, que tem como objetivo reinventar democraticamente o Estado, na compreensão para além de uma novidade política conceitual, pois, “[...] desde o seu início que o FSM tem sido, não só uma ‘fábrica de ideias’, mas também uma ‘máquina de propostas’” (SANTOS, 2004, p. 101). Deste modo, o FSM se constitui em uma importante arena de reflexão e principalmente de difusão de projetos e ações que colaborem para a democratização dos processos participativos.

Ainda que os procedimentos relacionados à democracia, tanto do ponto de vista de seus formatos e combinações quanto dos modelos de arena democrática apresentados, sejam previstos para toda a população, dificilmente incluem as crianças. Como são elas inseridas nos processos democráticos?

2.3 CIDADANIA INFANTIL E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS CRIANÇAS

Pensar a cidadania infantil desafia os conceitos clássicos de cidadania e inclui a participação política das crianças e suas dimensões, além de provocar a busca de

encaminhamentos para ultrapassar os limites impostos por discursos e teorias que enquadram as crianças como incapazes.

Em texto de 1997, Sarmiento faz referência à concepção clássica de cidadania que, para Marshall (1967), seria composta por três elementos: cidadania civil, cidadania política e cidadania social, elementos esses que possuem uma dependência recíproca. A primeira se refere aos direitos individuais; a segunda, ao direito de participar como integrante ou eleitor de instituições de poder; a terceira, ao direito a um bem-estar mínimo econômico e social. Nas palavras de Sarmiento (2012, p. 1),

Em todo o caso, esta concepção clássica da cidadania não permite incluir plenamente a criança na condição cidadã, não apenas porque não lhe são reconhecidos direitos políticos expressos, mas também porque, no domínio dos direitos civis e sociais, a criança é, sobretudo, tematizada não como titular direta, mas antes como beneficiária de direitos tutelados pelos pais ou por quem junto dela exerce o poder paternal.

O pesquisador argumenta que o conceito de cidadania infantil pode ser compreendido pelas vias legais, isto é, a partir dos documentos que marcam uma nova concepção sobre as crianças como sujeito de direitos e cidadãs, embora estes não alcancem as discussões mais profundas sobre a importância da participação influente que a cidadania infantil requer. Pode também ser fruto dos movimentos dos direitos das crianças, que consideram a voz e a participação infantis como renovação política e social, além de poder figurar a partir de uma concepção alargada de cidadania que inclua todos os sujeitos da sociedade. Neste último caso, o pesquisador acrescenta que “[...] salvaguarda do triplo princípio: assunção coletiva de uma ética de respeito pela diferença individual e social; proteção adequada à inclusão social; participação social, entendida como direito ao exercício de uma ação influente” (SARMENTO, 2012, p. 2).

Nota-se, nessa argumentação, tanto o debate sobre a tensão entre proteção e participação quanto o enfoque nas crianças como cidadãs no futuro, ou seja, em processo de aprendizagem para exercer sua cidadania quando adultas. Cabe trazer aqui uma terceira e significativa observação, a partir da individualização dos sujeitos, presente nos Estados liberais, formulada por O’Neill (1997, p. 241): “Ainda hoje, o Estado liberal e os teóricos morais liberais ainda precisam decidir se as crianças são os sujeitos passivos da economia política, das classes e das estruturas familiares ou se as crianças devem receber direitos políticos e autonomia moral”⁵⁹.

⁵⁹ No original: “The institutionalization of our species-ambivalence is experienced collectively in class, race and gender relations. Even today, liberal state and liberal moral theorists have still to decide whether children are the passive subjects of political economy, class and family structures or whether children should be given political rights and moral autonomy.” (O’NEILL, 1997, p. 241).

A cidadania infantil tem sido objeto de defesa de diferentes estudiosos da infância, como Gaitán e Liebel (2011), que consideram que, em relação às crianças, pode-se conceber a cidadania como prática que ocorre por meio das experiências vividas; a cidadania desde baixo, que acontece na prática cotidiana; e a cidadania centrada na diferença, que, pautada na crítica ao conceito de cidadania universal pelos movimentos feministas, pode referir-se à inclusão das crianças como cidadãs.

Retomando Sarmiento (2012), uma concepção alargada de cidadania pode acontecer nas instituições frequentadas pelas crianças, por meio da escuta das vozes das crianças e do reconhecimento das suas culturas, incluindo seus diversos modos de manifestação e expressão. Pode acontecer, ainda, amparada pela aceitação e respeito no âmbito familiar, como enunciada por Plummer (2004). Nessa linha, as escolas e outros locais destinados às crianças se tornam uma arena importante na sua vida social, ao mesmo tempo que se rompe com a descrença na capacidade das crianças e se retoma a importância da família na colaboração do exercício de sua cidadania e desenvolvimento. Em texto de 2014, Sarmiento acrescenta que a cidadania infantil demanda estruturas capazes de incluir todas as crianças, com a escuta de suas vozes, o respeito a seus interesses e a oferta de diferentes modos de participação das crianças, que contemplem seus modos de expressão, e que sua voz seja escutada no direito de participar das decisões. Desse modo, o conceito renovado de cidadania, capaz de incluir a infância, está pautado em cinco possibilidades: a cidadania social, a cidadania participativa, a cidadania orgânica ou institucional, a cidadania cognitiva e a cidadania íntima (SARMENTO, 2012, 2014). Nessa perspectiva renovada, é requerida a participação das crianças, isto é,

A participação apresenta-se, então, como condição absoluta para tornar efectivo o discurso que promove direitos para a infância e, portanto, a promoção dos direitos de participação, nas suas várias dimensões – política, econômica e simbólica – assume-se como um imperativo da cidadania da infância (SARMENTO; SOARES; TOMÁS, 2004, p. 1).

Também Gaitán (2018) aponta a participação como condição para a cidadania. Segundo ela, as crianças podem participar nas escolas, a partir de pedagogias participativas, nas interações sociais intergeracionais, por meio das culturas de pares, e nas ações cotidianas e relações sociais, inclusive na convivência familiar. Podem também exercer participação política, por meio de práticas de cidadania, que, ainda que não consideradas oficiais, estão presentes de fato nas vidas das crianças. Verifica-se, entretanto, que a participação política das crianças é frequentemente prejudicada, pois requer a oferta de estruturas sociais para sua realização, acrescida da concepção de que as crianças são capazes de participar e influenciar nas decisões políticas da sociedade em que estão inseridas, principalmente em nível local.

A falta de arenas de participação demonstra a não superação entre as diferentes perspectivas que ainda permeiam os discursos sociais e culturais sobre as crianças, pautadas sobretudo em relação ao equilíbrio entre participação e proteção, o que, de acordo com Qvortrup (2010a), resulta na separação entre um mundo dos adultos e outro das crianças. Esta divisão está alicerçada em diversos discursos excludentes, como a incapacidade, a fragilidade, a imaturidade, por exemplo, atribuídas às crianças, e, nesse sentido, a infância “[...] é o único grupo social cuja limitação de direitos está fundamentada na idade [...]” (GAITÁN, 2015, p. 30)⁶⁰.

Um outro discurso que exclui a infância como cidadã, complementar à concepção de infância menorizada, é o fato de que crianças não têm direito de votar nem de serem votadas nos pleitos para a escolha de representantes políticos, uma vez que, nos moldes da democracia liberal, “[...] a atribuição do direito de ser eleito e de eleger corresponde a uma das condições normalmente associadas à construção das sociedades democráticas na modernidade e é fundante da própria noção ocidental de cidadania” (SARMENTO, 2012, p. 45).

De maneira geral, o direito ao voto é assegurado aos jovens a partir dos 18 anos, embora essa idade possa ser antecipada, como no Brasil. A definição de uma determinada idade para o casamento, para o trabalho, para viajar ou para dirigir carros é arbitrária, assim como para o voto e, nesse sentido, Qvortrup (2010c, p. 781) pondera que “Não é difícil encontrar pessoas abaixo dessa idade que têm essa competência, como é bem possível encontrar muitas outras acima da idade que não são politicamente competentes”, questionando o uso da idade como critério.

Bons exemplos da atuação dos menores de 18 anos na política são encontrados na atuação de Malala Yousafzai que, desde 2009, aos doze anos de idade, luta pelos direitos das mulheres no Paquistão, ou Greta Thunberg, da Suécia, que, desde 2018, com 15 anos de idade, tem atuado nas questões climáticas, demonstrando preocupação com o avanço da destruição do planeta. Recordar-se, também, a “rebelião dos pinguins”, em maio de 2006, no Chile, quando estudantes secundaristas se transformaram em um importante ator social na sociedade chilena, ou os movimentos estudantis de 2016, no Brasil, quando jovens de 15 a 17 anos protestaram contra as ações do governo do estado de São Paulo e reivindicaram maiores investimentos na Educação, assim como no Rio de Janeiro e em outros estados brasileiros. Cabe apontar ainda a

⁶⁰ No original: “[...] consiste en que este es el único grupo social cuya limitación de derechos está fundamentada en la edad [...]” (GAITÁN, 2015, p. 30).

participação política das crianças em movimentos sociais na América Latina, tais como os Sem Terrinha⁶¹ e o Movimento de Niños Trabajadores (NAT)⁶².

Outra dimensão da participação política infantil está relacionada à especificidade com as crianças da primeiríssima infância, os bebês e as crianças pequenas, que exigem uma ressignificação dos modelos de participação clássica, contemplando as múltiplas linguagens. Nesse sentido, a escola, instituição social cada vez mais presente na vida das crianças, constitui importante arena para promoção da participação, assim como programas e projetos na cidade, no âmbito local, o que demanda transformações em todas as dimensões, o que significa dizer que

O surgimento das crianças e adolescentes como novos “atores emergentes” na vida social requer adaptações institucionais nas formas de desenhar e aplicar as políticas, assim como também (e talvez a primeira e mais urgente) mudanças nas mentalidades socialmente compartilhadas e emanadas desde a posição do poder adulto que restringe a “agência” das crianças. (GAITÁN, 2018, p. 33)⁶³.

De acordo com Wyness (2013, p. 438), “[...] uma implicação importante de reorientar as relações interdependentes é reequilibrar os níveis de influência que cada uma das partes tem uma sobre a outra”⁶⁴. Deste modo, a relação intergeracional colabora nos processos de participação política das crianças nas arenas democráticas e permite que haja um investimento nas ações e políticas públicas que fomentem e estruturam a participação infantil também na gestão pública.

2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE E PARA A PARTICIPAÇÃO INFANTIL

Para discutirmos as relações das políticas públicas com a participação infantil, faz-se necessário compreender o que significa política pública. Souza (2016) explica que a disciplina surgiu vinculada aos estudos sobre o Estado e o governo, nos Estados Unidos; na Europa, estava vinculada diretamente aos estudos de governo. Em ambas as situações, os estudos derivam das ciências políticas, constituindo uma subárea; isto é, é “[...] um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações” (SOUZA, 2016, p. 22).

⁶¹ Ver <https://mst.org.br/2019/02/21/sem-terrinhas-na-construcao-do-movimento/>. Acesso em: 2 out. 2021. Consultar ROSSETO (2016), CARVALHO; SILVA (2013), e GOBBI; FINCO (2013).

⁶² Ver <https://enclavedeevaluacion.com/pronatsesp/>. Acesso em: 2 out. 2021.

⁶³ No original: “La aparición de niños, niñas y adolescentes como nuevos ‘actores emergentes’ en la vida social requiere adaptaciones institucionales en las formas de diseñar y aplicar las políticas, así como también (y quizá primero y más urgente) cambios en las mentalidades compartidas socialmente y emanadas desde la posición de poder adulto que constriñen la ‘agencia’ de los niños.” (GAITÁN, 2018, p. 33).

⁶⁴ No original: “One important implication of refocusing on interdependent relations is to rebalance the levels of influence that either party has on each other.” (WYNESS, 2013, p. 438).

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26).

Após a elaboração das políticas públicas, é realizado um processo até sua implementação e, após, estas podem ser avaliadas e acompanhadas. De acordo com Souza (2006), os elementos principais que caracterizam uma política pública colocam em consideração a distinção entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; o envolvimento de vários atores e níveis de decisão, e, embora seja materializada através dos governos, não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; é abrangente e não se limita a leis e regras; consiste em ação intencional, com objetivos a serem alcançados; embora possa ter impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; envolve processos subsequentes, após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36-37). Pode-se considerar que as políticas públicas podem ser estudadas tanto do ponto de vista teórico, a partir de questões gerais sobre a formulação de políticas, o papel do Estado, influência e abordagens históricas, quanto da implementação de políticas específicas.

Parece importante apontar as diferentes forças que atuam na elaboração dessas políticas e as disputas entre diferentes segmentos na atribuição como prioridades. Por exemplo, Mainardes (2009) refere o papel das multinacionais, das organizações multilaterais e do processo de globalização, na perspectiva das políticas educacionais. Para a análise desse tipo de políticas públicas, apresenta o conceito de *ciclo de políticas*, abordagem elaborada por Ball e Bowe, no início dos anos 1990, que busca superar o binarismo macro/microsocial, explicitando suas imbricações, isto é, “[...] o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro” (MAINARDES, 2006, p. 55), assim como apresenta flexibilidade e abertura.

Ball e Bowe⁶⁵ (1992 apud MAINARDES, 2006, p. 50)

[...] indicam que o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas.

⁶⁵ BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

Ainda que se trate de teoria bastante complexa⁶⁶, numa proposta de síntese, pode-se dizer que o ciclo de políticas é contínuo e composto por contextos inter-relacionados, a saber: o contexto de influência, no qual ocorrem disputas por influências para definição social; a atuação das redes sociais políticas, influência global e internacional; o contexto da produção de texto, que representa a política, a ser interpretada de acordo com o tempo e local de sua produção; o contexto da prática, que, como indica o nome, refere a apreciação dos sujeitos que a colocam em prática. Segundo Mainardes (2006, p. 50), “Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates (BOWE et al., 1992)”.

Em 1994, Ball⁶⁷ acrescenta mais dois contextos. O primeiro deles é o contexto dos resultados ou efeitos, que

[...] preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes (MAINARDES, 2006, p. 54).

O segundo contexto apontado por Ball (1994)⁶⁸ é o de estratégia política, que “[...] envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada” (MAINARDES, 2006, p. 55).

As questões relacionadas à justiça social são cruciais no Brasil, onde a desigualdade tem se intensificado ainda mais nos últimos anos. Para além das relações de classe social, raça e gênero, também existe a idade como elemento minoritário, como já se disse neste estudo. As políticas públicas direcionadas especificamente às crianças e à infância têm se pautado principalmente em discursos e ações que não necessariamente as veem como sujeitos de direitos, embora se indique uma certa preocupação com seu bem-estar ou com a falta de vagas nas instituições de Educação Infantil.

Cabe reconhecer que a legislação brasileira, em consonância com a internacional, apresenta mudanças na concepção de infância e na construção de um novo discurso sobre as crianças, apoiado em outra ótica, como já se apresentou no Capítulo 1. No campo da construção de políticas públicas, contudo, foi o Marco Legal da Primeira Infância, Lei nº 13.257⁶⁹, de 8 de

⁶⁶ Ver Ball e Bowe (1992), Ball (1993, 1994).

⁶⁷ BALL, S. J. **Educational reform**: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Entre outras, altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente.

março de 2016, que apresentou o objetivo de estabelecer diretrizes e princípios para elaboração e implementação de políticas públicas destinadas para crianças até seis anos completos, e afirma o dever do Estado na implementação de programas, planos e políticas que assegurem seu desenvolvimento integral.

Esta lei apresenta considerações para além do âmbito do bem-estar, em direção à participação das crianças, nas dimensões política e cidadã, como é possível verificar no artigo a seguir:

Art. 4º As políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a:

I - atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadã;

II - incluir a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento;

III - respeitar a individualidade e os ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a diversidade da infância brasileira, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais;

IV - reduzir as desigualdades no acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos da criança na primeira infância, priorizando o investimento público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão sem discriminação da criança;

V - articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância;

VI - adotar abordagem participativa, envolvendo a sociedade, por meio de suas organizações representativas, os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços;

Parágrafo único. A participação da criança na formulação das políticas e das ações que lhe dizem respeito tem o objetivo de promover sua inclusão social como cidadã e dar-se-á de acordo com a especificidade de sua idade, devendo ser realizada por profissionais qualificados em processos de escuta adequados às diferentes formas de expressão infantil. (BRASIL, 2016).

A lei também propõe a construção de conselhos intersetoriais que garantam a articulação entre setores para a proteção das crianças e garantia dos seus direitos, e determina que

Art. 9º As políticas para a primeira infância serão articuladas com as instituições de formação profissional, visando à adequação dos cursos às características e necessidades das crianças e à formação de profissionais qualificados, para possibilitar a expansão com qualidade dos diversos serviços (BRASIL, 2016).

O documento reforça a concepção de crianças como sujeitos de direitos e a expande para o âmbito das políticas públicas, com ênfase na participação das crianças, lembrando que suas vozes devem ser não apenas ouvidas, mas levadas em consideração. A construção de políticas públicas e sua implementação, mesmo que não destinada diretamente às crianças, exerce impacto em suas vidas.

As ideias discutidas até aqui permitem pensar as políticas públicas para a infância em duas linhas: as políticas públicas “de participação infantil” e as políticas públicas “para a participação infantil”. As primeiras se dedicam à garantia da participação infantil em uma arena específica, como, por exemplo, os conselhos infantis, as assembleias de crianças, os comitês e os orçamentos infantis, que são desenvolvidos no âmbito de governo local; e as “para a participação infantil” são aquelas que fomentam a construção de ações/arenas para a participação infantil e atuam no campo macrosocial, como por exemplo a Cidade das Crianças, a Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE), ou as Cidades Amigas das Crianças (CAC). Essas organizações internacionais influenciam agendas nacionais de elaboração de políticas públicas e têm como pauta os avanços legais sobre os direitos das crianças.

2.4.1 Cidade das Crianças (*Città dei Bambini*)

A Cidade das Crianças é um projeto do italiano Francesco Tonucci⁷⁰, iniciado em maio de 1991, na cidade de Fano, na Itália, sua cidade natal, que aposta na transformação das cidades a partir da participação das crianças que as habitam. Desde então recebe e convida prefeitos que tenham interesse em aderir ao programa e, desde 1996, conta com um grupo de pesquisa, coordenação e suporte do *Instituto di Scienze e Tecnologie della Cognizione*, do Conselho Nacional de Pesquisa (CNP), localizado em Roma. O projeto se expandiu para outros países, como a Espanha, Argentina, Colômbia, México, Peru, Uruguai e Chile, constituindo uma rede internacional de mais de 200 cidades.

Tonucci (2005) relata algumas experiências e explica o funcionamento do projeto, que teve como motivação as seguintes questões: as crianças devem ter oportunidade de vivenciar suas cidades, de contribuir com as mudanças de sua própria cidade. Além disso, as cidades não devem ser voltadas para a vida adulta, mas é preciso adequá-las para as crianças – para todos. O autor explica que

[...] o projeto conferiu-se, desde o começo, uma motivação política: trabalhar para uma nova filosofia de governo da cidade, assumindo as crianças como parâmetros e como garantias das necessidades de todos os cidadãos. Não se tratava, portanto, de um compromisso maior no sentido de aumentar os recursos e os serviços destinados à infância, mas em função de uma cidade diferente e melhor para todos, de modo que inclusive as crianças pudessem viver uma experiência de cidadania autônoma e participante. (TONUCCI, 2005, p. 215).

⁷⁰ Pedagogo, pesquisador e cartunista italiano. O livro *Città dei Bambini* foi traduzido do original em italiano para o português em 2019.

O projeto tem como objetivo a promoção da autonomia e da participação infantil, e ocorre por meio da efetivação de um conselho. O Conselho das Crianças é formado por um grupo de no máximo 20 crianças que colaboram com os adultos no debate da cidade, por meio da explanação de seus próprios pontos de vista, e são nomeadas por meio de um sorteio, o que, de acordo com Tonucci (2005), distingue-se dos conselhos dos moldes adultos, que têm ênfase em processo eleitoral de votação. Para adesão do projeto é preciso que haja o interesse do prefeito da cidade em solicitar o auxílio das crianças para os problemas municipais, após obter o apoio do Conselho Municipal.

É na escola que são sorteadas duas crianças dos primeiros anos do Ensino Fundamental (quarto e quinto ano), atentando-se para a representação de gênero (uma menina e um menino). O mandato tem validade de dois anos, os encontros são quinzenais, e as crianças devem conversar com as demais crianças da escola para explicar as temáticas discutidas e escutar os colegas. Nas reuniões, é possível a participação de somente dois adultos, um coordenador e um escritor da ata. Somente o prefeito pode participar para ouvir e também realizar pedidos. Em síntese, o Conselho das Crianças propõe a discussão das demandas, dos problemas, ou uma projeção participativa, na qual crianças e adultos decidem em conjunto questões sobre a cidade.

O projeto enfatiza a escuta e a valorização das crianças como cidadãs, participantes ativas da sociedade, capazes de auxiliar na transformação da cidade. A este respeito, Tonucci (2005, p. 18) afirma que

Escutar significa precisar da contribuição do outro. Não basta haver interesse, motivação, convicção de que seja uma boa técnica envolver as crianças; é preciso sentir, sincera e urgentemente, essa necessidade. É necessário precisar das crianças. Esta é a primeira e verdadeira condição para que se possa conceder a palavra às crianças: reconhecer que são capazes de dar opiniões, ideias e de fazer propostas úteis para nós, adultos, capazes de nos ajudar a resolver nossos problemas.

No Brasil, a cidade de Jundiaí, localizada no estado de São Paulo, desenvolve o Projeto Cidade das Crianças⁷¹, com o objetivo de elaborar políticas públicas que promovam a participação infantil em relação ao direito de brincar.

Cabe destacar a relevância das instituições escolares para o êxito das ações, como parceiras, e da participação das crianças como cidadãs no presente e participantes ativas da sociedade.

⁷¹ O município instituiu o Conselho das Crianças por meio do Decreto municipal nº 27.780, de 15 de outubro de 2018, composto por 24 crianças, designadas por meio de sorteio. Disponível em: <https://cidadedascricancas.jundiai.sp.gov.br/cidade-das-criancas/>. Acesso em: 5 jul. 2022.

2.4.2 Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE)

O surgimento dessa associação deriva da representação dos municípios no Congresso Internacional das Cidades Educadoras, realizado em Barcelona em 1990, que produziram uma Carta contendo os princípios pelos quais se deve reger o impulso educativo da cidade. Fundada em 1994, a Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE) não tem fins lucrativos e seu objetivo é prestar colaboração a governos locais interessados na transformação social e no intercâmbio de boas práticas, a partir dos princípios da Carta⁷².

Atualmente, a associação conta com 511 cidades associadas⁷³ pertencentes a 35 países, entre Ásia, América do Sul, Ásia-Pacífico e Europa; e para a promoção da troca de experiências são realizadas diversas ações que divulgam as práticas de cada município. Possuem a colaboração das seguintes entidades: *United Cities and Local Governments* (UCLG), com sede em Barcelona, Espanha, *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales* (CLACSO), *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación* (AECID), da Espanha. O dia 30 de novembro é declarado como o Dia Internacional da Cidade Educadora, que propõe a celebração para conscientização da importância de ações desenvolvidas pela associação e pelos governos locais.

A “Carta das Cidades Educadoras” afirma que

Na Cidade Educadora, a educação transcende as paredes da escola para impregnar toda a cidade. Uma educação para a cidadania, na qual todas as administrações assumem a sua responsabilidade na educação e na transformação da cidade num espaço de respeito pela vida e pela diversidade. (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES EDUCADORAS, 2020, p. 4)

Para a promoção desta transformação, os princípios com os quais as cidades devem estar de acordo podem ser agrupados em: direito à Cidade Educadora, que prevê educação inclusiva ao longo da vida, política educativa ampla, diversidade e não discriminação, acesso à cultura e

⁷² A Carta baseia-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966); na Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990); na 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher celebrada em Pequim (1995); na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001); na Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2005); na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006); no Acordo de Paris sobre o Clima (2015) e na Agenda 2030 sobre o Desenvolvimento Sustentável (2015). Disponível em: <https://www.edcities.org/pt/lista-das-cidades-associadas>. Acesso em: 13 jul. 2022.

⁷³ Para se tornar uma cidade associada, a decisão deve ser aprovada pela Câmara de Vereadores do município e, aprovada, pagar uma quota anual que tem um valor diferenciado de acordo com a número de habitantes e o produto nacional bruto per capita. Para a submissão do pedido de associação, devem ser encaminhados formulários e a adesão à Carta, com a ciência do Presidente da Câmara e a anuência do órgão municipal competente. A ratificação final da solicitação compete à Assembleia Geral.

diálogo intergeracional; compromisso da cidade, relativo ao conhecimento do território, ao acesso à informação, à governança e participação dos cidadãos, ao acompanhamento e melhoria contínua, à identidade da cidade, ao espaço público habitável, à adequação dos equipamentos e serviços municipais e à sustentabilidade; serviço integral às pessoas, isto é, promoção da saúde, formação de agentes educativos, orientação e inserção laboral inclusiva, inclusão e coesão social, corresponsabilidade contra as desigualdades, promoção do associativismo e do voluntariado, e educação para uma cidadania democrática e global.

Em relação à governança e participação dos cidadãos, pode-se destacar a inclusão das crianças como sujeitos participantes na gestão e melhoria da vida comunitária, como prescreve o item 8 do documento:

[A Cidade Educadora] Promoverá a participação de todos os cidadãos, desde uma perspectiva crítica, construtiva e corresponsável, na gestão municipal e na vida comunitária, divulgando abertamente os processos de tomadas de decisão. Deverá contar com as instituições e organizações civis e sociais, tomando em consideração as iniciativas privadas e outras formas de participação espontânea. Para tal, o governo local fornecerá as informações necessárias com antecedência e promoverá, de modo transversal, orientações e atividades de formação desde a infância. No termo de um processo participativo, os resultados serão divulgados publicamente e serão analisados a eficácia e os limites do procedimento seguido. As crianças, adolescentes e jovens serão reconhecidos como cidadãos do presente, com direito a participar na gestão e melhoria da vida comunitária, em igualdade de condições com os adultos, disponibilizando-se os canais e ferramentas adequados. (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES EDUCADORAS, 2020, p. 13).

No Brasil, foi estabelecida uma Rede Brasileira de Cidades Educadoras (REBRACE), coordenada pela cidade de Curitiba (PR), com 20 municípios⁷⁴, dentre os quais São Paulo (SP), Porto Alegre (RS), Santo André, São Bernardo do Campo e Mauá, estas três na Região do Grande ABC (SP).

O município de Santo André (SP)⁷⁵ tem registradas três experiências na plataforma digital de experiências⁷⁶ da AICE. São elas: o “Curso de Promotoras Legais Populares” (2001), realizado em parceria com o Departamento de Assuntos Jurídicos, a fim de capacitar mulheres para exercer liderança, e Agentes Multiplicadoras de Cidadania, por meio de formações semanais que abordavam diferentes temas como gênero, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), saúde sexual e violência doméstica; o “Programa Pé no Parque” (2009), com a colaboração do Departamento de Esporte e parceria das Faculdades Integradas de Santo André

⁷⁴ Consulta realizada no dia 31 de março de 2022. Disponível em: <https://www.edcities.org/pt/lista-das-cidades-associadas/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

⁷⁵ Associado à AICE desde 2006 (Lei nº 8.878, de 20 de setembro de 2006).

⁷⁶ Endereço do website: <http://w10.bcn.es/APPS/edubidce/pubExperienciasAc.do>. Acesso em: 13 jun. 2022.

(FEFISA), que ofereceu à população usuária dos parques municipais orientação e assistência de professores e estudantes de educação física; o “Projeto Música na Escola” (2013), desenvolvido, num primeiro momento, nos Centros Educacionais de Santo André (CESA)⁷⁷, destinado a crianças de seis a onze anos de idade matriculadas regularmente na rede pública municipal. O município permanece integrando a AICE e, em 2021, comemorou o dia da Cidade Educadora, em parceria com a equipe do CESA.

2.4.3 Cidades Amigas das Crianças (*Child Friendly Cities Initiative*)

O Programa Cidades Amigas das Crianças⁷⁸ é uma iniciativa liderada pelo Unicef, que apoia os governos municipais na realização dos direitos das crianças em nível local, usando a CDC como base, a partir de parceria entre o município e organizações da sociedade civil, setor privado, academia, mídia e outros interessados. Foi lançado em 1996, pelo Unicef e ONU-Habitat, para promover ações concordes à resolução aprovada na segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), com o objetivo de tornar as cidades lugares habitáveis para todos. De acordo com publicação do Unicef (2018, p. 10)⁷⁹, uma cidade amiga das crianças

É uma cidade ou comunidade onde as vozes, necessidades, prioridades e direitos das crianças são parte integrante das políticas públicas, programas e decisões. Assim, uma cidade amiga da criança é uma cidade digna de todos.

As crianças, além de sua proteção assegurada, poderão “[...] expressar suas opiniões e influenciar as decisões que os afetam; participar da vida familiar, cultural, da cidade/comunidade e social, encontrar amigos e ter lugares para brincar e se divertir”. (UNICEF, 2018, p. 10)⁸⁰.

De acordo com a CDC, a cidade deve desenvolver suas ações com base na não discriminação (artigo 2º), no interesse superior da criança (artigo 3º), no direito inerente à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento (artigo 6º), no respeito pelas opiniões da criança (artigo

⁷⁷ Complexo Educativo composto por Creche, Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental (EMEIEF), Biblioteca e Centro Comunitário, localizados nas regiões periféricas. Dispõe de uma estrutura diversificada com piscinas e quadras esportivas para a oferta de cursos e vivências esportivas e artísticas.

⁷⁸ Disponível em: <https://childfriendlycities.org/what-is-the-child-friendly-cities-initiative/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

⁷⁹ No original: “It is a city or community where the voices, needs, priorities and rights of children are an integral part of public policies, programs and decisions. Thus, a child-friendly city is a city that is fit for all.” (UNICEF, 2018, p. 10).

⁸⁰ No original: “Express their opinions and influence decisions that affect them; participate in family, cultural, city/community and social life; Meet friends and have places to play and enjoy themselves.” (UNICEF, 2018, p. 10).

12). Cabe destacar que há uma sequência de passos, desde a submissão da proposta, que prevê a indicação de metas e objetivos, dos processos de avaliação e acompanhamento, dos direitos e deveres, após o reconhecimento do Unicef, e o compromisso em sair do programa caso seja constatada negligência em relação aos direitos das crianças ou danos à reputação do Unicef. Em seguida, deve ser elaborado um plano de ação para implementar e monitorar o andamento da proposta, para que seja reconhecida, com duração máxima de cinco anos, renovável. A renovação demanda resultados comprovados na ampliação dos direitos das crianças, sua participação efetiva e políticas e ações empenhadas na extinção da discriminação contra as crianças.

Pode-se ressaltar que a definição de metas e resultados a serem alcançados e de estratégias devem seguir o que o Unicef denomina blocos de construção, elaborados em 2004: participação das crianças; estrutura legal amigável das crianças; estratégia de direitos das crianças em toda a cidade; unidade de direitos das crianças ou mecanismo de coordenação; acompanhamento e avaliação dos impactos para as crianças; orçamento próprio; relatórios regulares sobre a situação das crianças na cidade; divulgação dos direitos das crianças; e advocacia independente para crianças. Documentos, recursos e ferramentas para auxiliar os governos locais a desenvolver o programa estão na plataforma digital da iniciativa, onde podem ser encontrados também textos de Roger Hart e Gerison Lansdown sobre participação infantil.

No Brasil, as ações estão voltadas principalmente ao combate da desigualdade social, como indicam os dois projetos encontrados na plataforma digital internacional e nacional do Unicef, a Plataforma para Centros Urbanos (PCU) e o Selo Municipal de Aprovação UNICEF, que não trazem referência direta à proposta. O primeiro (PCU)⁸¹, em sua terceira edição, teve início em 2018, nas cidades de São Paulo (SP) e Rio de Janeiro (RJ), e daí para outras capitais, como Belém (PA), Fortaleza (CE), Maceió (AL), Manaus (AM), Recife (PE), Salvador (BA), São Luís (MA), Vitória (ES). Destinado a promover os direitos das crianças e jovens em situação de vulnerabilidade, tem como objetivos promover os direitos da primeira infância, enfrentar a exclusão escolar, promover os direitos sexuais e os direitos reprodutivos de adolescentes e enfrentar os homicídios de adolescentes. Tem como prioridade diminuir o número de mortes de crianças recém-nascidas, a obesidade infantil e a transmissão de sífilis, o que parece significar que, antes da promoção da participação das crianças nas políticas públicas, está o desafio de combater a vulnerabilidade infantil.

⁸¹ Para mais informações, consultar: <https://www.unicef.org/brazil/plataforma-dos-centros-urbanos>. Acesso em: 13 jun. 2022.

Em relação ao reconhecimento, com a atribuição do Selo Municipal de Aprovação Unicef, está a possibilidade e o incentivo para que os municípios do Semiárido e da Amazônia cumpram os direitos estabelecidos no ECA e alcancem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), por meio de políticas públicas para a redução da desigualdade e da vulnerabilidade sociais. Na busca realizada, foi verificado que, na edição de 2021-2024, há participação de 2.023 municípios⁸², com o objetivo atuar sobre questões relacionadas: ao desenvolvimento infantil na primeira infância; à educação de qualidade para todos; ao desenvolvimento integral, saúde mental e bem-estar de crianças e adolescentes na segunda década da vida; aos hábitos de higiene e acesso à água assegurados para crianças e adolescentes nas escolas; às oportunidades de educação, trabalho e formação profissional para adolescentes e jovens; à prevenção e resposta às violências contra crianças e adolescentes; à atenção integral a famílias vulneráveis em serviços intersetoriais de proteção social no município.

Dessa forma, o programa do Unicef busca alicerçar as cidades como amigas das crianças, fazendo valer os princípios presentes nos blocos de construção.

2.5 GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS AMBIENTES ESCOLARES E CRECHES

Como se viu ao longo do capítulo, são diversas as questões implicadas na participação das crianças, e os impactos que as afetam. Nos ambientes urbanos, a priorização dos veículos nos espaços públicos, o aumento da construção de edifícios e a privatização de áreas de lazer vão trazer mudanças diretas para a vida das crianças. Para Tonucci (2005, p. 21), “[...] nas últimas décadas as cidades têm sido totalmente modificadas e revolvidas, assumindo como parâmetro fundamental o trabalho dos adultos”, o que as torna espaço inapropriado e/ou perigoso para as crianças.

O isolamento das crianças e a sua confinamento em espaços fechados são resultados desse processo de urbanização, em conjunto com a preocupação por parte dos adultos com sua proteção, verificada em parques cercados com grades, em condomínios fechados, nos espaços destinados para as crianças dentro dos shoppings centers, por exemplo. Nesse sentido, surgem iniciativas de programas e projetos, como os apresentados até aqui, que visam à retomada dos espaços públicos para a infância e as crianças.

Antes disso, entretanto, cabe recuperar a família e as instituições de educação como espaços ocupados por crianças desde a Modernidade, como já se apresentou. Diante da

⁸² Para verificar os nomes dos municípios, consultar: <https://www.unicef.org/brazil/selo-unicef>. Acesso em: 13 jun. 2022.

importância dessas instituições, faz-se necessária uma reflexão constante acerca das práticas realizadas nestes espaços, de modo que garantam os direitos das crianças e o seu processo de desenvolvimento e aprendizagem como sujeito social, ou seja, “[...] as escolas são contextos nos quais as crianças vivem suas infâncias, tornando-as a configuração mais próxima de uma esfera social e política onde se torna possível o exercício da ação social pelas crianças” (NASCIMENTO, 2019, n.p.).

Tomando esse papel, é na escola que ocorrem as experiências democráticas, e, como consequência, diversos modos e possibilidades de participação, e

[...] uma das dimensões fundamentais para entender a *participação escolar* está referida à construção de uma *esfera pública* como condição necessária para o exercício de uma cultura política nos espaços escolares. O público, entendido como possibilidade de interagir e tomar parte dos assuntos de interesse comum, de problematizar as necessidades e as demandas dos diversos atores sociais, de torná-las visíveis e inseri-las nas agendas que façam parte daqueles que tomam decisões. (MELLIZO; BEDOYA, 2011, p. 289-290, grifo dos autores)⁸³.

E isso vem ao encontro da educação como projeto de formação para a cidadania, pois, “[...] assim que se impõe o reexame do papel da educação que, não sendo fazedora de tudo, é um fato fundamental na reinvenção do mundo” (FREIRE, 2021, p. 18), e, para ser possível, é preciso que ela seja democrática.

A partir do processo de redemocratização do país, e por consequência da CF88, a gestão democrática das creches e escolas passou a ser obrigatória. Adrião e Camargo (2007) explicam que, em sua elaboração, houve conflito de interesse em relação a duas posições. A primeira é relativa ao grupo que defendia os direitos da população, com o objetivo de oportunizar sua participação nas decisões e políticas públicas, por meio de educação participativa, para a cidadania e democracia; a segunda sugeria uma participação reduzida à colaboração de professoras e famílias com a gestão escolar e representava os interesses do grupo de escolas privadas e/ou religiosas.

De acordo com os autores, na elaboração da CF88, acabou prevalecendo a concepção do primeiro grupo, embora, depois das alterações realizadas em plenário, a decisão sobre a

⁸³ No original: “[...] una de las dimensiones fundamentales para entender la *participación escolar* está referida a la construcción de una *esfera pública* como condición necesaria para el ejercicio de una cultura política en los espacios escolares. Lo público, entendido como la posibilidad de interactuar y tomar parte en los asuntos de interés común, de problematizar las necesidades y demandas de los diversos actores sociales, de hacerlas visibles y de ubicarlas en agendas que formen parte de quienes toman decisiones.” (MELLIZO; BEDOYA, 2011, p. 289-290, grifo dos autores).

gestão democrática na educação tenha ficado restrita à educação pública⁸⁴. Em complemento, a LDB (Lei nº 9.394/96) reiterou a gestão democrática como princípio da gestão escolar, assim como instituiu a educação de crianças de zero a seis anos, Educação Infantil, como integrante da Educação Básica, como direito das crianças.

Em relação à gestão democrática nas escolas, pode-se dizer que,

[...] se uma sociedade se pretende verdadeiramente democrática, ela deverá democratizar-se não apenas do ponto de vista político, mas também noutras vertentes, penetrando profundamente o tecido social e todas as suas instituições e organizações. Neste caso, a escola deverá assumir-se também pela sua relevância social, cultural e política, como uma organização eminentemente democrática nos seus princípios norteadores, quer ao nível de seus processos e dinâmicas, quer, obviamente, ao nível das práticas que ocorrem no seu seio. (ESTÊVÃO, 2013, p. 31).

Nesse sentido, a gestão democrática das escolas se propõe ao diálogo constante entre equipe gestora, professoras, crianças, funcionárias/os e comunidade em todas as ações e, por meio de diferentes ações, espera estabelecer práticas democráticas que, desta maneira, acolhem que “[...] o respeito pelos direitos fundamentais, a cidadania e a representatividade dos dirigentes são as três dimensões que, mantida sua interdependência, constituem a democracia” (GHANEM, 2004, p. 27).

O cotidiano das instituições escolares é complexo, isto é, permeado por redes de relacionamento, burocracia, esperanças e receios, que fazem da gestão uma prática não linear, que ultrapassa questões legais ou formais, e requer constante reflexão. Para Arelaro (2016, p. 66),

[...] a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, só se consolida na medida em que a gestão democrática do país tiver sido implantada e radicalizada [...]. Gestão democrática, por isso mesmo, sempre foi uma prática controversa no Brasil. Ainda que ninguém se manifeste explicitamente contra, não se conseguiu ainda, na área de educação, realizá-la, sequer satisfatoriamente.

A este respeito, Paro (2016, p. 13) diz que “[...] toda vez que se propõe uma gestão democrática da escola básica que tenha efetiva participação de pais, educadores, alunos e funcionários da escola, isso acaba sendo considerado como coisa utópica”. Ainda assim, para o autor, trata-se de manter esse tipo de gestão como desejo possível de ser realizado, a partir da compreensão de que sua implementação é um processo, que implica na consciência das condições e contradições.

⁸⁴ “CAPÍTULO III – Da Educação, da Cultura e do Desporto. SEÇÃO I – Da Educação. Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios (EC n 19/98 e EC n 53/2006): [...] VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei.” (BRASIL, 1988).

Há alguns canais de participação já existentes nas instituições escolares, sejam elas de qualquer modalidade, pautadas na democracia como um princípio e na concepção de crianças como sujeitos de direitos, que contribuem com a prática da gestão democrática e, por sua vez, devem incluir todos os sujeitos nos processos de decisões, principalmente naquelas que abordam assuntos que irão influenciar diretamente em suas vidas. Freire (2021, p. 77, grifo do autor), ao falar sobre participação, explica

Em torno de como, fazendo educação numa perspectiva crítica, progressista, nos obrigamos, por coerência, a engendrar, a estimular, a favorecer, na própria prática educativa, o exercício do direito à *participação* por parte de quem esteja direta ou indiretamente ligado ao que fazer educativo.

Um dos canais de participação existentes são os Conselhos de Escola⁸⁵, implementados também pela Lei nº 9.394/96. São compostos por integrantes de diferentes segmentos, profissionais do magistério, funcionárias/os, famílias, comunidade, e crianças matriculadas na instituição, eleitas/os por meio do voto entre pares para representar os segmentos aos quais pertencem. Em conjunto com a/o diretora/diretor, vão debater, planejar e decidir sobre questões que fazem parte da organização escolar, como a utilização das verbas recebidas, currículo, propostas, projetos e outras ações pertinentes. De acordo com publicação do Ministério de Educação (MEC),

Os Conselhos Escolares são órgãos colegiados compostos por representantes das comunidades escolar e local, que têm como atribuição deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas, financeiras, no âmbito da escola. Cabe aos Conselhos, também, analisar as ações a empreender e os meios a utilizar para o cumprimento das finalidades da escola. Eles representam as comunidades escolar e local, atuando em conjunto e definindo caminhos para tomar as deliberações que são de sua responsabilidade. Representam, assim, um lugar de participação e decisão, um espaço de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais, possibilitando a participação social e promovendo a gestão democrática. São, enfim, uma instância de discussão, acompanhamento e deliberação, na qual se busca incentivar uma cultura democrática, substituindo a cultura patrimonialista pela cultura participativa e cidadã. (BRASIL, 2004, p. 34-35).

Para que o Conselho de Escola tenha uma prática democrática efetiva, é preciso que, em todo seu processo de implementação e execução, faça-se valer a verdadeira participação. Adrião e Camargo (2007) consideram que a democracia nestes espaços privilegiados deve ser compreendida como princípio para promover a participação de todas/os e como método para garantir para todas/os a atribuição de decisão e intervenção.

⁸⁵ “Título IV - Da Organização da Educação Nacional. Art. 14: Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.” (BRASIL, 1996).

Um outro canal de participação são os Grêmios Estudantis, formados pelas crianças, jovens e adultos, estudantes das escolas, que participam junto com a gestão escolar, ao propor e executar ideias e projetos. Para Arelaro (2016, p. 74), dentre os quatro aspectos que contribuem para a efetivação da gestão democrática⁸⁶, o Grêmio Estudantil constitui

Um quarto aspecto que pode ser destacado para a construção da gestão democrática nas escolas é o estímulo para a criação de Grêmios Estudantis. Os alunos, atualmente, pouco participam da vida escolar. [...]. É por meio do Grêmio que a direção da escola e os professores conheceriam as expectativas, os desejos e os sonhos que a juventude gostaria ver contemplada na sua escola.

Estas arenas de participação são instituídas legalmente pela legislação e frequentemente constam dos Regulamentos Escolares, embora Paro (2016) considere que a formalização em muitas ocasiões não é o suficiente para sua prática com êxito, sendo necessário que haja condições adequadas que propiciem a participação de todas as pessoas envolvidas. Outro aspecto indicado pelo autor como importante para reflexão é que, em muitas ocasiões, a participação se limita à execução de demandas decididas anteriormente, sem a presença da coletividade. Diz ele que

A democracia como valor universal e prática de colaboração recíproca entre grupos e pessoas, é um processo globalizante que, tendencialmente, deve envolver cada indivíduo, na plenitude de sua personalidade. Não pode haver democracia plena sem pessoas democráticas para exercê-las. (PARO, 2016, p. 33).

A participação das crianças e as ações de promoção da participação infantil podem integrar essas arenas e, ao considerá-las como cidadãs no presente, acolhem com responsabilidade suas demandas e sugestões. Os Conselhos Mirins, em foco nesta pesquisa, podem compor esse conjunto de arenas, porque incluem as crianças nos processos decisórios das creches, escolas e cidades. No próximo capítulo, serão apresentados os procedimentos metodológicos seguidos.

⁸⁶ A saber: relação entre professor/a e aluna/o; construção coletiva das Normas Escolares; Conselho de Escola e Grêmios Estudantis.

3 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

[...] em relação aos estudos de caso, deverá haver sempre a preocupação de se perceber o que o caso sugere a respeito do todo e não o estudo apenas daquele caso. (VENTURA, 2007, p. 383).

Esta pesquisa está pautada nos estudos que caracterizam a metodologia qualitativa e, conforme explicam Lüdke e André (2013, p. 20), o estudo qualitativo “[...] é rico em dados descritivos, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada”. Para Bogdan e Biklen (1994, p. 47-51, grifo dos autores), esse tipo de estudo compreende cinco características:

1. Na investigação qualitativa a fonte directa de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal. [...] 2. A investigação qualitativa é descritiva. [...] 3. Os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos. [...] 4. Os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva. [...] 5. O significado é de importância vital na abordagem qualitativa.

Dentre as possibilidades abertas para um estudo qualitativo, nesta pesquisa pareceu mais adequado definir o estudo de caso, que tem como finalidade “[...] a compreensão de uma instância singular. Isso significa que o objeto estudado é tratado como único, uma representação singular da realidade que é multidimensional e historicamente situada” (LÜDKE; ANDRÉ, 2013, p. 24). As autoras complementam a definição, dizendo que

O caso é sempre bem delimitado, devendo ter seus contornos claramente definidos no desenrolar do estudo. O caso pode ser similar a outros, mas é ao mesmo tempo distinto, pois tem um interesse próprio, singular. [...] O interesse, portanto, incide naquilo que ele tem de único, de particular, mesmo que posteriormente venham a ficar evidentes certas semelhanças com outros casos ou situações. (LÜDKE; ANDRÉ, 2013, p. 20).

Apontam ainda como características desse procedimento que os estudos de caso visam à descoberta; enfatizam a “interpretação em contexto”; buscam retratar a realidade de forma completa e profunda; usam uma variedade de fontes de informação; revelam experiência vicária e permitem generalizações naturalísticas; procuram representar os diferentes e às vezes conflitantes pontos de vista presentes numa situação social; utilizam uma linguagem e uma forma mais acessível do que os outros relatórios de pesquisa. Em outras palavras, “O estudo de caso qualitativo constitui uma investigação de uma unidade específica, situada em seu contexto, selecionada segundo critérios predeterminados e, utilizando múltiplas fontes de dados, que se propõe a oferecer uma visão holística do fenômeno estudado” (ALVES-MAZZOTTI, 2006, p. 650).

Baseadas nos estudos de Nisbet e Watt (1978), Ludke e André (2013) indicam que esses estudos podem ser divididos em três momentos: a fase exploratória, momento inicial quando é possível haver modificações de acordo com os movimentos que ocorrem, como, por exemplo, nesta pesquisa, as entrevistas e contato com os documentos levantados, e o aprofundamento teórico; a delimitação do estudo, com o uso de técnicas e instrumentos que demandam a necessidade do caso em questão (o recorte dos temas é necessário devido ao tempo e a impossibilidade de retratar todas as informações); a análise sistemática e a elaboração do relatório, estabelecendo um diálogo entre diferentes fontes.

Dessa forma, pretende-se compreender como os Conselhos Mirins, implementados no município de Santo André (SP), constituíram uma política pública de participação política infantil, objetivo da pesquisa. Além disso, pretende-se, como objetivos específicos:

- a) Resgatar o processo histórico de ações e políticas que colaboraram para a construção dos Conselhos Mirins instituídos nas creches e escolas;
- b) Analisar os motivos que conduziram a gestão a efetivar o Conselho Mirim como uma política pública, por meio da Lei municipal nº 9.900, de 9 de dezembro de 2016;
- c) Averiguar as concepções de infância e participação política infantil imbricadas no Conselho Mirim e seus processos.

3.1 ESCOLHA DOS PROCEDIMENTOS: ENTREVISTAS

Para o processo de recolha dos dados, foram realizadas entrevistas com questões semiestruturadas. Conforme Zago (2003, p. 296), “[...] na entrevista compreensiva, o pesquisador se engaja formalmente, o objetivo da investigação é a compreensão do social e, de acordo com este, o que interessa ao pesquisador é a riqueza do material que descobre”. Para a autora, é preciso estabelecer uma relação de confiança para obter um bom resultado nas entrevistas e que diferentes aspectos influenciam esta relação, como, por exemplo, uma explicação clara da entrevistadora sobre a pesquisa e seus objetivos, o acordo para o uso do gravador, a escolha do local, a garantia do anonimato e a efetivação do termo de livre consentimento.

Além disso, na entrevista compreensiva, não existe uma estrutura rígida na sequência de questões, que podem ser alteradas de acordo com o processo da pesquisa e da entrevista, isto é, “[...] a flexibilidade faz parte da lógica do método qualitativo e da entrevista compreensiva, mas é importante demonstrar, na sua condução, aonde o pesquisador quer chegar.” (ZAGO, 2003, p. 303). Para Zanten (2004), é importante elaborar um guia para a realização das

entrevistas, que deve estar relacionado com o tema central e com os subtemas da problemática. Para alcançar dados que colaborassem com os objetivos deste estudo, foi construído um roteiro, o qual permitiu uma flexibilidade em relação à ordem dos temas, que

É também uma construção estratégica cuja organização deve tomar em conta simultaneamente a maneira de organizar as ideias e de reagir dos sujeitos do estudo. Um planejamento rigoroso neste duplo sentido é necessário, mas é assim mesmo importante adotar uma atitude crítica e flexível durante a entrevista para modificar se for necessário a orientação, a formulação e a ordem das perguntas. (ZANTEN, 2004, p. 305)⁸⁷.

Foram realizadas sete entrevistas com sujeitos envolvidos na trajetória histórica das ações democráticas do município de Santo André (SP) e na implementação dos Conselhos Mirins, ou seja, pessoas com informações relevantes para o tema em questão. Os entrevistados escolheram os locais em que foram realizadas, e, após o seu término, a relação não se esgotou; isto é, foi mantido certo vínculo entre entrevistadas/os e entrevistadora, que possibilitou sanar posteriormente algumas dúvidas, tanto sobre os temas levantados quanto sobre os dados, como nomes citados e datas. As entrevistas foram transcritas e encaminhadas aos entrevistados, que tiveram a opção de apontar correções ou alterações. Cabe lembrar que todos assinaram o termo de livre consentimento e puderam escolher entre o uso do nome verdadeiro ou de um fictício, para caracterizar seu anonimato, quando é o caso.

3.2 ESCOLHA DOS PROCEDIMENTOS: LEVANTAMENTO DOCUMENTAL

Por meio das entrevistas, foi possível acessar e compilar um número considerável de documentos que colaboraram para o desenvolvimento da pesquisa, e, dessa forma, foi preciso recorrer ao procedimento de análise documental. De acordo com Cellard (2008, p. 295), o documento

[...] é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente.

Assim, complementaram as informações obtidas por meio das entrevistas, auxiliando tanto na compreensão histórica quanto na das dimensões temáticas. Cellard (2008) categoriza os documentos em dois grupos, arquivados e não arquivados, e, de acordo com sua natureza,

⁸⁷ No original: “Es además una construcción estratégica cuya organización debe tomar en cuenta simultáneamente la manera de organizar las ideas y de reaccionar de los sujetos de estudio. Una planificación rigurosa en este doble sentido es necesaria, pero es así mismo importante adoptar una actitud crítica y flexible durante la entrevista para modificar si es necesario la orientación, la formulación o el orden de las preguntas.” (ZANTEN, 2004, p. 305).

aponta os documentos *públicos* arquivados, aqueles que são governamentais, do estado civil e notarial ou jurídico, que podem ser de difícil acesso, e os não arquivados, que são publicações, como jornais, revistas, boletins, etc.; e os *privados* arquivados, como os de instituições, igreja, sindicatos, organizações políticas, e os documentos pessoais, não arquivados, como, por exemplo, diários, anotações, correspondências, autobiografia, etc.

Para o autor, a primeira etapa de uma análise documental é constituída pela análise preliminar que pode ser dividida em cinco dimensões: o contexto; os autores; a autenticidade e a confiabilidade do texto; a natureza do texto; e os conceitos-chave e a lógica interna do texto. Em seguida, ocorre a análise dos documentos, que requer a junção das cinco dimensões referidas, a fim de estabelecer as possíveis ligações entre as informações obtidas.

3.3 ESCOLHA DOS PROCEDIMENTOS: ANÁLISE DE CONTEÚDO

Para a análise de todos os dados obtidos na pesquisa, foi utilizado o procedimento da análise de conteúdo, que, de acordo com Franco (2012), sugere um papel ativo dos sujeitos, e tem como princípio a mensagem, que pode ocorrer de diversos modos (escrita, gestos, oral, documento, silêncio, provocada). Estas mensagens, por sua vez, estão relacionadas a um contexto,

A análise e a interpretação dos conteúdos são passos (ou processos) a serem seguidos. E, para o efetivo caminhar neste processo, a contextualização deve ser considerada como um dos principais requisitos, e mesmo como o pano de fundo para garantir relevância dos sentidos atribuídos às mensagens. (FRANCO, 2012, p. 17).

Outro aspecto relevante nesta metodologia, conforme a autora, é a relação necessária entre diferentes conteúdos, estabelecendo um vínculo entre dados e teorias. Acrescenta que as unidades de análise de conteúdo podem ser divididas em dois grupos: as unidades de registro, que podem ser realizadas de diversos modos, e as unidades de contexto, que proporcionam um significado às unidades de análise por meio da contextualização. Destaque-se que, neste estudo, foi utilizado o registro por temas, que “[...] é considerado como a mais útil unidade de registro, em análise de conteúdo. Indispensável em estudos sobre propaganda, representações sociais, opiniões, expectativas, valores, conceitos, atitudes e crenças” (FRANCO, 2012, p. 45).

Ao explicar a organização da análise, Franco (2012) indica que o processo deve ser iniciado pela pré-análise, à qual, segundo Bardin (1977), possui três elementos: a escolha dos documentos, que varia de acordo com o objetivo da pesquisa; a definição de hipóteses/objetivos; e, por último, a definição dos indicadores/interpretação final. Em seguida,

é realizada a leitura flutuante dos documentos, para realização da escolha do que fará parte do acervo da pesquisa e do que será excluído, para, então, definir as categorias de análise.

Em razão dos conteúdos desta pesquisa, as categorias foram criadas *a priori*, o que significa que, “[...] neste caso, as categorias e seus respectivos indicadores são predeterminados em função da busca a uma resposta específica do investigador” (FRANCO, 2012, p. 64); ou seja, para selecionar e analisar os documentos e as entrevistas, as categorias estavam previamente elaboradas pelos objetivos definidos. Assim, as categorias são:

Figura 6 – Organização de categorias



Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

3.4 ESCOLHA DO MUNICÍPIO

Três pontos destacaram o município de Santo André (SP): a) a criação da Lei nº 9.900/2016, que instituiu os Conselhos Mirins nas creches e escolas públicas municipais por meio da participação infantil; b) a gestão do prefeito Carlos Grana (Partido dos Trabalhadores - PT), de 2013 a 2016, ganhou o prêmio da 5ª edição do “Programa Prefeito Amigo da Criança⁸⁸” (PPAC) da Fundação Abrinq⁸⁹, ficando entre os seis prefeitos finalistas que ganharam destaque nacional (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2016), devido ao trabalho realizado com

⁸⁸ Programa que tem como objetivo valorizar prefeitos/as que tenham as crianças e adolescentes como prioridade em sua gestão.

⁸⁹ Uma fundação sem fins lucrativos, que tem como objetivo impulsionar as questões sobre os direitos das crianças e adolescentes na sociedade, por meio de diferentes programas e ações.

os Conselhos Mirins; c) a partir da mudança de governo em 2017, não houve mais a promoção do Conselho Mirim por parte da Secretaria da Educação, o que o transformou em escolha e iniciativa individual de cada creche ou escola, fato que, no período da realização da pesquisa, ocasionou sua extinção nas creches.

3.4.1 O município de Santo André (SP) e sua rede de educação pública

O município de Santo André está localizado na região do Grande ABC⁹⁰ no estado de São Paulo, Brasil, e, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 723.889⁹¹ munícipes o habitam.

Figura 7 – Mapa da região do Grande ABC



Fonte: Consórcio Intermunicipal do Grande ABC.

⁹⁰ O Grande ABC, ou Região ABCDMRR, está inserido a sudeste da Região Metropolitana de São Paulo e é composto por sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Disponível em: <http://consorcioabc.sp.gov.br/o-grande-abc>. Acesso em: 19 nov. 2019.

⁹¹ Dados da última pesquisa disponível, referente ao ano de 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/santo-andre/panorama>. Acesso em: 19 nov. 2019.

Atualmente, o município conta com quatro tipos de instituições educacionais⁹²: 40⁹³ creches públicas, 20 creches conveniadas, 52 Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental (EMEIEF), 24 instituições que ofertam Educação de Jovens e Adultos (EJA), sendo cinco (5) Centros Públicos de Formação de Profissionais (CPFP) e 19 EMEIEF, e 105 escolas particulares (Educação Infantil e Ensino Fundamental).

A estrutura da Secretaria de Educação (SE) é composta pelo Departamento de Educação Infantil e Ensino Fundamental (DEIF), Educação de Jovens e Adultos (DEJA), e Gestão de Recursos e Projetos Especiais. Nos Departamentos existem os cargos de gerência (Educação Infantil e Ensino Fundamental); o DEIF conta com uma equipe de Coordenadoras de Setor Educacional (CSE); e nas instituições a gestão é composta por Diretor/a de Unidade Escolar (DUE), Vice-diretor/a, Assistente Pedagógica/o (AP), e Professor/a Assessor/a de Educação Infantil (PAEI). Nas creches, a equipe gestora não conta com Vice-Direção.

As creches municipais atendem em três períodos diferentes, sendo eles: manhã (7h00 às 13h00), tarde (12h00 às 18h00) e integral (7h00 às 18h00). A partir da nova Portaria nº 1.035, de 5 de outubro de 2018⁹⁴, as crianças atendidas devem ter de 4 meses a 3 anos e 10 meses de idade, e são separadas por ciclos: Berçário (de 4 meses a 1 ano e 10 meses), 1º Ciclo Inicial (1 ano e 11 meses a 2 anos e 10 meses), e 1º Ciclo Final (2 anos e 11 meses a 3 anos e 10 meses).

Na EMEIEF, as crianças de 4 a 10 anos são atendidas com a seguinte divisão: dois anos de Educação Infantil (2º Ciclo Inicial, com 4 anos de idade; e 2º Ciclo Final, com 5 anos de idade), com atendimento das 8h00 às 12h00 e das 13h00 às 17h00, e mais cinco anos de Ensino Fundamental I (primeiro ao quinto ano, dos 6 aos 10 anos de idade), atendimento realizado em meio período, manhã ou tarde (das 7h00 às 12h00 e das 13h00 às 18h00).

Em relação às profissionais que atuam com as crianças, os quadros são compostos por professoras concursadas com formação mínima em Pedagogia ou magistério, conforme a legislação nacional vigente, e auxiliares, que podem ser *concuradas* como Agentes de Desenvolvimento Infantil (ADI), com formação mínima de Ensino Médio completo, ou *contratadas* como estagiárias do curso de Pedagogia⁹⁵. Para o desenvolvimento do trabalho

⁹² Para mais informações, consultar: <http://santoandre.educaon.com.br/>. Acesso em: 7 abr. 2021.

⁹³ Creches municipais e não conveniadas. Disponível em: <http://santoandre.educaon.com.br/creche-2/>. Acesso em: 7 abr. 2021.

⁹⁴ Portaria MEC nº 1035/2018 regulamentou nacionalmente o corte etário para matrículas de crianças na Educação Infantil e Ensino Fundamental (4 e 6 anos), o que levou o município a realizar uma nova organização nas creches, de modo que haja uma continuidade correta em relação às crianças que, após frequentarem o último ano, ingressam nas escolas de Educação Infantil de 4 e 5 anos. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=98311-rceb002-18&category_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192. Acesso em: 5 nov. 2019.

⁹⁵ Tendo como base a Lei Federal nº 11.788, de 25 de setembro 2008, e a Lei Municipal nº 9.175, de 07 de dezembro de 2009.

com o berçário, há uma professora e três auxiliares (média de 20 crianças matriculadas); no 1º Ciclo Inicial, uma professora e duas auxiliares (média de 22 crianças matriculadas); e, no 1º Ciclo Final, uma professora e uma auxiliar (média de 24 crianças matriculadas).

A rede pública de educação conta ainda com a Sabina – Escola Parque do Conhecimento, o Centro de Formação de Professores Clarice Lispector e a Escola Municipal de Educação Ambiental Parque Tangará – Parque Escola. A Sabina⁹⁶, inaugurada em 2007, oferece o contato com a ciência, por meio de interações sensoriais e lúdicas, e está dividida em sete blocos de atração: sala da terra, sala da vida, ciência e tecnologia, arte e comunicação, pinacoteca, jardim sensorial e mobilidade urbana. A entrada é paga, com exceção para crianças matriculadas nas instituições municipais e estaduais da cidade, assim como para as professoras. A Escola Municipal de Educação Ambiental Parque Tangará – Parque Escola⁹⁷, inaugurada em 1997, recebe as crianças da rede municipal para visita guiada e exploração dos espaços. A entrada é gratuita e no local também são oferecidas palestras, cursos e oficinas para educadores da rede pública.

3.4.2 Em busca de documentação sobre os Conselhos Mirins de Santo André (SP)

Inicialmente, esta pesquisa teve como objetivo geral analisar os diferentes modos de participação de crianças de zero a três anos de idade nos Conselhos Mirins instituídos nas creches do município de Santo André (SP). No entanto, em dezembro de 2018, ao realizar uma visita à Secretaria de Educação, a fim de identificar quais creches estavam desenvolvendo os Conselhos Mirins e, em seguida, protocolar o pedido de autorização para realização da pesquisa por meio da metodologia etnográfica, foi possível constatar que não havia Conselhos Mirins nas creches.

Frente a este fato, foi preciso reorganizar o projeto de pesquisa e redefinir os objetivos e metodologia para o novo contexto real. Diante deste desafio, propôs-se a realização de uma análise documental dos Conselhos Mirins que foram desenvolvidos de 2013 a 2016. O primeiro procedimento foi efetivar o pedido de autorização para a SE, solicitando a realização da análise documental (11/12/2018), e, após a aprovação (14/12/2018), a Gerência de Administração de Pessoal da Educação (GAPE) emitiu uma comunicação via *e-mail* (20/12/2018), indicando que a pesquisa seria realizada junto à Gestão de Conselhos, uma vez que não há um órgão responsável diretamente pelos Conselhos Mirins, desde o fechamento do Núcleo de Gestão

⁹⁶ Para mais informações, consultar: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/hotsites/sabina/>. Acesso em: 7 abr. 2021.

⁹⁷ Para mais informações, consultar: <https://parqueescola.org.br/>. Acesso em: 7 abr. 2021.

Democrática da Educação, no final de 2016, e que este seria o único local que continha documentos relacionados ao tema. No mesmo dia, a responsável pelo departamento informou que não havia muitos documentos, porém estava à disposição para auxiliar na busca.

A primeira entrada no campo de pesquisa ocorreu no dia 17/01/2019, na Gestão de Conselhos, localizada em uma sala na SE, no segundo andar da Biblioteca Municipal⁹⁸. A Gestão de Conselhos é constituída por um grupo de quatro funcionários. A responsável pelo departamento encontrava-se de férias, e o contato com ela foi realizado pela secretária, por meio do telefone celular, por mensagens.

Ao ser questionada sobre os documentos referentes aos Conselhos Mirins, a responsável informou que havia apenas a minuta do processo do projeto de Lei nº 9.900, de 9 de dezembro de 2016 e que os demais documentos ficaram sob responsabilidade dos integrantes da gestão anterior. Foi possível, então, ter acesso ao texto da Lei, na própria sala, onde foram realizadas as primeiras anotações para a pesquisa. O tempo previsto, não foi suficiente para leitura e registros do documento em sua totalidade.

A segunda ida à Gestão de Conselhos aconteceu no dia 15/03/2019, e, naquela data, fui conduzida para a sala da Gerência de Contas da Gestão Democrática da Educação, para continuar a leitura e os registros. O novo ambiente não favorecia a leitura e solicitei uma cópia do documento. Fui informada pela responsável pela Gestão de Conselhos, por intermédio da secretária, que só poderia solicitar uma cópia formalmente na Praça do Servidor, localizada também na Prefeitura do município.

A ausência da documentação prevista na SE levou a reorganizar novamente a metodologia, incluindo a realização de entrevistas com os sujeitos que participaram da implementação dos Conselhos Mirins, para acesso aos documentos sobre o histórico de ações de participação que culminaram na construção dos Conselhos Mirins, e sobre o desenvolvimento deste projeto, pois havia cópias digitais e impressas dos arquivos. Deste modo, foi possível compilar um volume suficiente de documentos para a realização da pesquisa.

O conjunto de arquivos e dados abrangia outras ações, para além dos Conselhos Mirins instituídos nas creches, e, à época, diante da qualidade e riqueza das informações inéditas (como também observado e indicado pelas professoras avaliadoras no exame de qualificação), optou-se pela ampliação do objeto, isto é, não estudar somente as creches, pois isso ocasionaria a exclusão de um número considerável de dados, abrangendo assim as ações realizadas também

⁹⁸ O Paço Municipal da cidade é o espaço onde se localizam os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O Centro Cívico abriga a Biblioteca, o Salão de Exposições, o Teatro e o Auditório Municipal. Ver <https://www3.santoandre.sp.gov.br/turismosantoandre/paco-municipal/>. Acesso em: 7 abr. 2021.

com as crianças atendidas no Ensino Fundamental. Deste modo, devido também à reduzida quantidade de dados sobre as creches, assim como a ausência de Conselhos Mirins ativos nessas instituições, a pesquisa assume como enfoque as questões macrossociais e suas relações com os contextos sociais e políticos, que igualmente compõem os estudos da Sociologia da Infância e dialogam com a tese de Qvortrup (2011) da qual afirma que as crianças são coconstrutoras da infância e da sociedade.

As adversidades enfrentadas e as modificações necessárias demonstraram que a pesquisa qualitativa requer flexibilidade, que o trabalho de campo pode alterar os planos iniciais, pois “[...] os instrumentos somente ganham significado quando articulados à problemática de estudo” (ZAGO, 2003, p. 287).

3.4.3 As vozes dos sujeitos envolvidos com a implementação e o desenvolvimento da política de participação infantil em Santo André (SP)

As entrevistas foram realizadas com sujeitos envolvidos diretamente no desenvolvimento de ações que resultaram na construção do Conselho Mirim como política pública. No contato inicial, foi apresentada a pesquisa e seus objetivos e o Termo de Consentimento⁹⁹, que todos assinaram, autorizando a utilização de seus nomes reais.

Quadro 4 – Relação de entrevistados

	NOME	FORMAÇÃO	RELAÇÃO COM SANTO ANDRÉ	FUNÇÃO EXERCIDA NA GESTÃO/PERÍODO	DATA E DURAÇÃO DA ENTREVISTA
01	Maria Auxiliadora Elias	Doutora em Educação, Mestre em Educação e Graduada em Ciências Sociais	De 1989 a 2005, trabalhou como Agente de Participação Popular, integrou o grupo da Gestão Democrática e desempenhou a função de Assistente Pedagógica. De 2013 a 2016, assumiu como Diretora de Departamento de Jovens e Adultos. Foi também professora universitária e professora de jovens e adultos.	Agente de Participação Popular (APP) 1989-2002	19/01/2019 01:07:55
02	Elie Ghanem	Doutor em Educação, Mestre em Educação e	Prestou assessoria para o município de 1997 a 1999, para implementação da Gestão Democrática da Educação e a constituição	Assessor para implantação da Gestão Democrática da Educação 1997-1999	20/03/2019 01:02:00

⁹⁹ O modelo utilizado do Termo de Livre Consentimento encontra-se na Apêndice E.

		Graduado em Pedagogia	dos Conselhos Escolares pela “Ação Educativa” ¹⁰⁰ . É professor da Universidade de São Paulo (USP).		
03	Cassia Manchini	Graduada em Educação Física, com especialização em Educação Motora	Professora de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Exerceu a função de Assistente Pedagógica regional e Coordenadora de 1997 a 2003 e, até 2005, compôs a equipe de acompanhamento da Gestão Democrática. Exerceu a função de AP em EMEIEF, e, de 2013 a 2016, foi Gerente de Ensino Fundamental.	Assistente Pedagógica (supervisão regional) 1997-2008	24/01/2019 00:45:45
04	Carlos Grana	Ensino médio completo	Foi diretor do Sindicato dos Metalúrgicos de Santo André. Exerceu as funções de secretário-geral e vice-presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, e secretário geral da CUT Nacional. Presidente da Confederação de 2006 a 2010. Assumiu como Deputado Estadual de 2011 a 2013, e, de 2013 a 2016, foi Prefeito de Santo André.	Prefeito do município de Santo André 2013-2016	06/04/2019 00:26:35
05	Gilmar Silvério	Licenciado em filosofia e pedagogia com especialização em educação no ensino médio	Professor de História na rede estadual de São Paulo, assumiu como Secretário de Educação de 2013 a 2016. Atualmente é diretor do CEMEI Antônio Montero Filho, no município de Valinhos (SP).	Secretário da Educação do município de Santo André 2013-2016	21/01/2019 00:29:40
06	Wagner Sussai	Graduado em Biologia, com especialização em Administração Pública	Professor de biologia na rede estadual de São Paulo, desde 1989, trabalhou como Agente de Participação de 1987 a 2006. Diretor do Orçamento Participativo da Secretaria de Orçamento Planejamento e Participação de 2006 a 2008, exerceu também a função de Assistente de Direção do Departamento da Gestão Democrática (SE) de 2013 a 2016.	Assistente de Direção no Núcleo da Gestão Democrática 2013-2016	24/01/2019 00:48:44
07	Neusa Sampaio	Graduada em Pedagogia, com especialização em sala de	Professora de Educação Infantil e Ensino Fundamental desde 1992, exerceu diferentes funções como Assistente	Coordenadora de Serviços Educacionais (CSE) no Núcleo da Gestão Democrática 2014-2016	25/01/2019 00:53:55

¹⁰⁰ Ação Educativa, uma associação civil sem fins lucrativos que atua nos campos da educação, da cultura e da juventude, na perspectiva dos direitos humanos, fundada em 1994.

		recursos para surdos. Atualmente cursa graduação em Artes Visuais	Pedagógica, Gerente de Projetos no Departamento de Educação de Jovens e Adultos (DEJA) e Coordenadora de Serviços Educacionais (CSE) no Núcleo de Gestão Democrática, no período de 2014 a 2016. Também coordenou o programa Brasil Alfabetizado (2014) e o Programa Escola Aberta (2008 a 2013).		
--	--	---	---	--	--

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

O primeiro grupo de entrevistas está relacionado às primeiras gestões do município após a redemocratização do país, ou seja, são sujeitos envolvidos na gestão dos processos de participação popular e estudantil, apontados como o início das concepções para a promoção da participação infantil: Maria Auxiliadora, Elie Ghanem e Cassia Manchini.

O segundo grupo de entrevistas foi realizado com os envolvidos na gestão na qual os Conselhos Mirins foram fomentados, implementados e instituídos como política pública: Carlos Grana, Gilmar Silvério, Wagner Sussai e Neusa Sampaio. Foi planejada uma entrevista com Denise Castellani, que exerceu a função de Gerente de Serviço Educacional no Núcleo de Gestão Democrática (NGE), que não ocorreu por motivos de saúde, embora ela tenha auxiliado na confirmação dos dados. Wagner Sussai e Neusa Sampaio faziam parte do grupo político¹⁰¹ do Núcleo de Gestão Democrática da Educação e foram escolhidos por serem os responsáveis pelos Conselhos Mirins realizados especificamente nas creches.

As entrevistas foram formuladas com questões semiestruturadas, para permitir a fala do entrevistado. Para cada período em questão, o roteiro¹⁰² de perguntas foi modificado, com base na relação entre entrevistado e período relacionado. Seguem-se as informações obtidas em cada uma delas.

Maria Auxiliadora Elias (“Branca”)¹⁰³ foi a primeira pessoa convidada, em razão de seu envolvimento com a gestão de Celso Daniel, prefeito de Santo André em dois períodos: 1989-1992 e 1997-1999. De acordo com ela, foi em 1989 que se iniciou o processo de redemocratização do município. Integrava movimentos de incentivo à participação popular, que constituíram o processo embrionário do que seriam depois os diversos conselhos que compunham a cidade, incluindo o Conselho de Escola e os Grêmios Estudantis/Conselhos

¹⁰¹ Para conhecimento da organização do Núcleo de Gestão Democrática, consultar Apêndice C.

¹⁰² Para consulta do roteiro principal, ver Apêndice B.

¹⁰³ Maria Auxiliadora Elias tem seu trabalho e trajetória reconhecida na rede municipal de Santo André, e é também comumente conhecida e chamada por seu apelido “Branca”.

Mirins. Maria Auxiliadora possuía, em seu acervo pessoal, algumas revistas relacionadas ao processo de implementação dos Conselhos Escolares, Grêmios Estudantil/Conselhos Mirins e das ações de redemocratização da gestão do município. No encontro, foi possível receber quatro unidades originais¹⁰⁴ de revistas que eram publicadas anualmente sobre as ações realizadas no município em relação à educação e à gestão democrática. Em relação aos Conselhos Mirins, ela sugeriu que fosse entrevistada Cassia Manchini, que realizou um trabalho de acompanhamento dos Conselhos de Escola e também dos Conselhos Mirins, em sua primeira implementação nas Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental (EMEIEF) na mesma gestão.

Elie George Guimarães Ghanem Junior foi convidado pela Secretária da Educação para assessorar o processo de implementação dos Conselhos de Escola, pois estes ainda não existiam no município. Durante a entrevista, o professor Elie disponibilizou alguns de seus arquivos digitais pessoais, como *e-mails* que continham propostas de assessoria, avaliação das ações e reuniões, Projeto de Lei para implantação dos Conselhos Escolares, entre outros que compuseram o processo de formação e assessoria pelo qual ele foi responsável.

Cassia Aparecida Manchini Santos acompanhou o primeiro processo de desenvolvimento dos Grêmios Estudantis e/ou Conselhos Mirins nas escolas municipais. Relata que, na época, as integrantes da gestão, na Secretaria de Educação, participavam de muitas formações e, por meio delas, ao participar do Fórum Social Mundial (FSM), assistiu um relato de experiência de um trabalho desenvolvido por meio de conselhos com crianças, no qual se inspirou para realizar a iniciativa em Santo André.

Professora da rede de Santo André desde 1992, na segunda gestão do prefeito Celso Daniel, trabalhou como Assistente Pedagógica (AP)¹⁰⁵, supervisionando dez escolas. Na gestão do prefeito João Avamileno, trabalhou como coordenadora de serviço educacional e Núcleo de Gestão Democrática, fomentando a articulação dos Conselhos de Escola e Conselhos Mirins da rede. Na gestão do prefeito Carlos Grana, assumiu como Gerente de Ensino Fundamental no Departamento de Educação Infantil e Ensino Fundamental (DEIEF).

Por não atuar na gestão dos Conselhos Mirins no período de 2013 a 2016, ela não pôde fornecer informações e materiais relacionados ao Conselho Mirim dessa gestão, mas disponibilizou materiais impressos de seu acervo pessoal sobre os períodos anteriores, que incluem anotações com reflexões sobre o processo e as pautas das formações que coordenou

¹⁰⁴ Revista Educação Inclusiva – Plano 1997, e Revista Estação gente – Educação Inclusiva – Plano 1998, 1999 e 2001.

¹⁰⁵ Atualmente, este cargo recebe o nome de Coordenadora de Serviços Educacionais (CSE). A nomenclatura de Assistente Pedagógica (AP) ainda é utilizada, mas destina-se às pessoas cuja função é de coordenar os trabalhos pedagógicos de uma única Unidade Escolar, desenvolvendo seu trabalho de maneira fixa.

sobre os Grêmios Estudantis e/ou Conselhos Mirins, realizadas com as gestoras municipais. Também disponibilizou outros arquivos impressos, tais como o convite para as crianças participarem das reuniões, pautas de reuniões com gestoras, anotações de encontros com as crianças e com gestoras, folders de trabalhos realizados nas escolas, entre outros.

Durante a entrevista, Cassia referiu a importância de prestar atenção à manipulação das crianças em relação às demandas que estas levavam para as reuniões com os gestores municipais, isto é, a reflexão sobre a influência que a opinião e sugestão das professoras podem exercer nas ações e reivindicações das crianças. Esse ponto foi incorporado ao roteiro para as entrevistas seguintes.

Carlos Alberto Grana foi Prefeito do município de Santo André na gestão de 2013 a 2016. Afirmou que teve a gestão do Prefeito Celso Daniel como referência para o desenvolvimento dos canais de participação e democratização durante o seu mandato. Citou a importância da retomada do Orçamento Participativo (OP) e do Plano Plurianual (PPA) participativo¹⁰⁶ que ocorreram em 20 (vinte) regiões. Explicou que, durante as reuniões e plenárias, era comum receber cartas e/ou cartazes escritos e confeccionados pelas crianças, reivindicando diferentes questões, e, portanto, teve a iniciativa de promover o PPA-Criança, OP-Criança e os encontros com os Conselhos Mirins de todas as Unidades Escolares, inclusive as creches. Em razão das políticas de participação infantil, recebeu em Brasília o título de “Destaque Nacional” da 5ª edição do Prêmio Prefeito Amigo da Criança, no dia 22 de junho de 2016. Forneceu, no encontro, cinco cópias de vídeos realizados pela Prefeitura Municipal de Santo André, sobre o OP-criança e Conselho Mirim.

Gilmar Silvério, no período de 2013 a 2016, ocupou o cargo de Secretário da Educação e explicou que, com sua equipe, implementou a Lei nº 9.900/2016, para que o Conselho Mirim se efetivasse como uma política pública. Reforçou a importância da participação infantil. Enfatizou que, em sua gestão, atribuiu ao Núcleo de Gestão Democrática da Educação a mesma importância dos demais departamentos, integrando-o em todas as reuniões e decisões relacionadas à SE.

João Wagner Sussai, Assistente de Direção no Núcleo de Gestão Democrática no período de 2013 a 2016, foi o responsável direto pelo desenvolvimento e acompanhamento dos Conselhos Mirins. Acompanhava as reuniões e trabalhos desenvolvidos nas escolas, tanto de

¹⁰⁶ De acordo com Santo André (2013), “Trata-se de uma ferramenta para planejamento de ações de médio prazo que permite orientar os gastos públicos, aperfeiçoar seu monitoramento e obter clareza nas ações e programas a serem implementados em um período de quatro anos.” Disponível em: <http://www.santoandre.sp.gov.br/pesquisa/ebooks/368037.PDF>. Acesso em: 2 out. 2019.

Educação Infantil como de Ensino Fundamental. Participou da organização da campanha eleitoral do prefeito do período em questão e salientou que a proposta da efetivação da participação das crianças nos fóruns e conselhos da cidade integrava, como meta, seu plano de trabalho. Relatou as diversas dificuldades apresentadas para que os Conselhos Mirins fossem desenvolvidos nas creches, e disponibilizou planilhas, fotografias, folders e outros materiais sobre as ações desenvolvidas.

Neusa Sampaio Soares, professora do município desde 1992, exerceu o cargo de AP no Programa Escola Aberta¹⁰⁷, de 2010 a 2012. Em 2013, assumiu como Gerente de Projetos no Departamento de Educação de Jovens e Adultos (DEJA), e após como Coordenadora de Serviços Educacionais (CSE) no Núcleo de Gestão Democrática no período de 2014 a 2016. Explicou que a valorização da participação de crianças teve início na gestão do prefeito Celso Daniel, em 1990, e que Wagner Sussai esteve à frente de todo o processo, trazendo esta concepção para a nova gestão em 2013. Salientou a importância da formação das professoras e gestoras/es, para que haja uma concepção que acredite na capacidade das crianças, e forneceu informações sobre os encontros e concepção que pautou o processo de escrita e elaboração da Lei nº 9.900/2016.

Foi possível contar também com a colaboração de pessoas que cederam seus arquivos pessoais digitais, embora não tenham sido entrevistadas. Também assinaram o Termo de Livre Consentimento e autorizaram a divulgação de seus nomes.

Quadro 5 – Pessoas não entrevistadas e períodos dos documentos

CONSULTAS	NOME	FUNÇÃO EXERCIDA NAS GESTÕES PESQUISADAS	PERÍODO
01	Carla Regina de Oliveira	Assessora Especial de Gabinete	2013-2016
02	Marcel Henrique Coelho	Assistente de Expediente da Educação na Gerência de Contas da Educação	2013-2016
03	Nestor José Guerra	Assistente de Direção no Núcleo da Gestão Democrática	2013-2016

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Por meio das entrevistas, foi possível compilar documentos importantes, que permitiram o resgate e a compreensão do percurso para a implantação dos Conselhos Mirins, para realizar uma análise documental, como se verá a seguir.

¹⁰⁷ O Programa Escola Aberta incentivava a abertura das escolas aos finais de semana, com a oferta de atividades educacionais, culturais, esportivas e de formação inicial para o trabalho. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 22 set. 2019.

3.4.4 Corpus da análise

Ao total, foram compilados 547 arquivos digitais e 51 físicos, totalizando 598 arquivos¹⁰⁸ não arquivados, entre públicos e privados, conforme classificação de Cellard (2008). Os 547 arquivos digitais estão distribuídos entre *e-mails*, documentos de word e/ou PDF, apresentação de slides e vídeos; e os 51 documentos físicos estão divididos entre livros, cópia da formação do processo da Lei nº 9.900/2016, anotações pessoais dos sujeitos entrevistados, livretos e revistas.

A organização foi alicerçada na proposta de organização da análise de Franco (2012), passando pelas etapas da escolha dos documentos, da definição de hipóteses/objetivos e da definição dos indicadores/interpretação final. Os documentos foram submetidos a uma leitura flutuante. Os arquivos impressos foram organizados por ordem cronológica e os digitais foram primeiramente selecionados de acordo com o tema, tendo sido eliminados os que não tinham relação e/ou estavam danificados. Na sequência, foram organizados, em relação a cada entrevistado e por ordem cronológica.

Os arquivos digitais fornecidos por Elie Ghanem auxiliaram na compreensão do processo de redemocratização do município de Santo André e da proposta de formação da Equipe da Secretaria de Educação e Formação Profissional (SEFP), para a implementação da Gestão Democrática da Educação e dos Conselhos de Escola, no período de 1997 a 1999.

Quadro 6 – Organização dos 25 arquivos cedidos por Elie Ghanem

1997 (5 arquivos)	1998 (8 arquivos)	1999 (12 arquivos)
Projeto e proposta de assessoria e currículo marcas do governo e justificativa da assessoria na importância da democratização da gestão escolar.	Avaliação da situação do município e planejamento de ações.	Projeto de Lei para implantação do CE; Lei do Conselho Municipal de Educação; Projeto de Lei Gestão Democrática e escolha de diretora por eleição; E-mails sobre reuniões com a equipe da SEFP; Folders explicativos sobre o CE e eleição para o CE; Atas de reuniões de assessorias com avaliação, panorama das ações e planejamento de ações; E-mail com resumo das ações realizadas por ele entre 10/98 e 06/99, e planejamento de ações até 10/99; E-mail com a indicação da finalização da assessoria, conforme programação.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

¹⁰⁸ Em razão da quantidade de documentos analisados e o prazo para o desenvolvimento da pesquisa, não foi possível apresentá-los como apêndice, contudo, poderão integrar publicações futuras.

Carlos Grana, colaborou com vídeos sobre as ações com as crianças, por meio do Orçamento Participativo Criança (OP-Criança), do Plano Plurianual Criança (PPA-Criança) e dos Conselhos Mirins. Os vídeos foram utilizados como divulgação, no período de 2013 a 2016, e contam com a participação e fotos de crianças participantes dos projetos.

Quadro 7 – Organização dos cinco arquivos cedidos por Carlos Grana

2013 (1 arquivo)	2014 (1 arquivo)	2015 (1 arquivo)	2016 (2 arquivos)
Vídeo PPA-Criança.	Vídeo: OP-Criança	Vídeo: Conselho Mirim	Vídeo: Conselho Mirim – prestação de contas; Vídeo: Conselho Mirim – depoimentos das crianças, mães e gestoras.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Os arquivos digitais cedidos por Marcel Coelho auxiliaram principalmente em relação à formação dos Conselheiros Escolares, e os arquivos selecionados foram os que continham relação com os Conselhos Mirins, ou seja, formações que citavam a importância da participação das crianças por meio dos Conselhos Mirins e o diálogo com os Conselhos de Escola. Também contém um quadro qualitativo com os nomes e a organização dos Conselheiros Mirins de EMEIEF de 2013, primeiro ano de implementação dos Conselhos Mirins na respectiva gestão.

Quadro 8 – Organização dos quatro arquivos cedidos por Marcel Coelho

2013 (2 arquivos)	2014 (1 arquivo)	2016 (1 arquivo)
Pasta com 36 quadros quantitativos de Conselhos Mirins de EMEIEF; Apresentação da Formação de Conselheiros de Escola.	Cartilha do OP-Criança.	Filme: “Niños Incómodos” (crianças incomodadas), usado na formação dos Conselheiros Escolares.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Os 482 arquivos digitais cedidos por Nestor Guerra tornaram necessária uma pré-análise para sua organização. Neste procedimento, primeiramente foram separados os arquivos de acordo com o ano, após o que foram realizadas leituras flutuantes baseadas nas categorias, o que possibilitou a exclusão de arquivos que não tinham relação com a pesquisa. Em seguida, foram removidos os arquivos em duplicidade, e, assim, 439 arquivos foram excluídos.

Quadro 9 – Organização dos 43 arquivos cedidos por Nestor Guerra

2013 (12 arquivos)	2014 (4 arquivos)	2015 (24 arquivos)	2016 (3 arquivos)
Documentos referentes a Audiências e apresentações do PPA-Criança; Documentos referentes à Associação Internacional das Cidades Educadoras – (AICE) – histórico de Santo André, carta de candidatura etc.	Revista do Conselho de Escola; Documentos sobre Gestão Democrática da Educação; Artigo sobre a adesão à AICE.	Artigo sobre adesão à AICE; 1º Encontro dos Conselhos Mirins; Posse dos Conselheiros Mirins; Relatório da AICE; Fotos do OP-Criança, Conselho Mirim, e PPA-Criança; Reuniões do Conselhos Mirim com o prefeito; Histórico do PPA-Criança; Rede em Roda; Formação com as gestoras.	Evento do AICE; Primeiras escritas para a construção da Lei 9.900/2016; E-mail para as escolas e creches, sobre AICE e os Conselhos Mirins.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Wagner Sussai, ao ceder arquivos de seu acervo pessoal, auxiliou a compreender o histórico das ações de participação infantil. Também forneceu quadros qualitativos das creches que desenvolviam os Conselhos Mirins em 2016, último ano da gestão.

Quadro 10 – Organização dos 15 arquivos cedidos por Wagner Sussai

WAGNER SUSSAI	ARQUIVOS: 15
2015 (2 arquivos)	2016 (13 arquivos)
Banner explicativo do Conselho Mirim com o prefeito; Livreto explicativo sobre o Conselho Mirim	Pasta com 17 quadros quantitativos de Conselhos Mirins de creches; Análise Qualitativa e Quantitativa do OP-Criança 2015-2016; Análise Qualitativa e Quantitativa do PPA-Criança 2014-2016; Histórico do Conselho Mirim; E-mail enviado para as creches para eleição do Conselho Mirim; E-mail informativo: Informação criação ou prorrogação e de ação para o Conselho Mirim 2016 em EMEIEFs e Creches; Projeto de Lei e Lei nº 9.900/2016; Relatório - Conselho Mirim criança cidadã agora – 2013-2016; Reportagem Prêmio Prefeito Amigo da Criança - Abriq - 23.06.2016; Reportagem - X Conferência dos Direitos das Crianças e Adolescentes Nacional, com a presidenta Dilma Rouseff.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Os arquivos cedidos por Carla de Oliveira estão relacionados ao Plano de Governo do prefeito Carlos Grana, referentes à sua candidatura de 2013, que tinha como um dos objetivos a criação dos Conselhos Mirins, e ao Plano de Governo para 2017, que não se concretizou.

Quadro 11 – Organização dos seis arquivos cedidos por Carla de Oliveira

2013 (2 arquivos)	2016 (4 arquivo)
Plano de Governo 2013-2016 completo; Plano de Governo 2013-2016 resumido.	Análise de governo 2013-2016; Plano de governo 2017-2020; Tabela com ações realizadas e em andamento na educação.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Ao final de toda a seleção e organização, foi possível compilar 151 arquivos, 98 digitais e 53 físicos. O livro *O jeito petista de governar*, de 1992, forneceu dados para os anos anteriores (1989, 1990, 1991), e um arquivo impresso pessoal de Wagner Sussai, incluído em 2013, forneceu dados também para 2014, porém foi contabilizado apenas uma vez. Para o ano de 2008, não foi possível encontrar documentos físicos ou digitais, e, para sua análise, foram utilizados dados retirados das entrevistas. A organização dos documentos compõe o quadro a seguir:

Quadro 12 – Organização da totalidade dos arquivos cedidos (digitais e físicos)

ANO	DIGITAL	FÍSICO	TOTAL
1989	00	01	01
1990	00	00	00
1991	00	00	00
1992	00	01	01
1997	05	01	06
1998	08	02	10
1999	12	03	15
2000	00	01	01
2001	00	01	01
2002	00	01	01
2003	00	03	03
2004	00	20	20
2005	00	01	01
2006	00	01	01
2007	00	01	01
2008	00	00	00
2013	17	04	21
2014	06	06	12
2015	27	01	28
2016	23	05	28
TOTAL	98	53	151

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

No próximo capítulo, será apresentada a organização e o exame dos dados, primeiramente de modo a auxiliar na compreensão histórica das ações de e para a participação, que resultaram na promoção da participação infantil, e, depois, das questões relacionadas diretamente ao desenvolvimento dos Conselhos Mirins.

4 PERCURSO HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO INFANTIL EM SANTO ANDRÉ (SP)

Participar significa influir directamente nas decisões e no processo em que a negociação entre adultos e crianças é fundamental, um processo que possa integrar tanto as divergências como as convergências relativamente aos objectivos pretendidos e que resultam num processo híbrido. (TOMÁS, 2007, p. 49).

Para examinar o Conselho Mirim como política pública para a infância em Santo André (SP), foi preciso reconstruir a trajetória histórica da participação, inclusive a das crianças pequenas, compreendendo os marcos democráticos do município. Para esse fim, são retomados três períodos de gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), que totalizam 20 anos, os canais e as arenas de participação desenvolvidos para adultos e crianças. Neste capítulo, são apresentadas as políticas de participação de dois períodos (1989-1992 e 1997-2008), num projeto de desenvolvimento de arenas democráticas de participação popular que, no caso das crianças, vai resultar na Lei municipal nº 9.900/2016, que instituiu o Conselho Mirim como uma política pública, num terceiro momento de gestão (2013-2016), que terá sua descrição e análise no próximo capítulo.

A seguir, a apresentação das políticas públicas participativas, a partir das entrevistas realizadas e do material cedido a esta pesquisa¹⁰⁹.

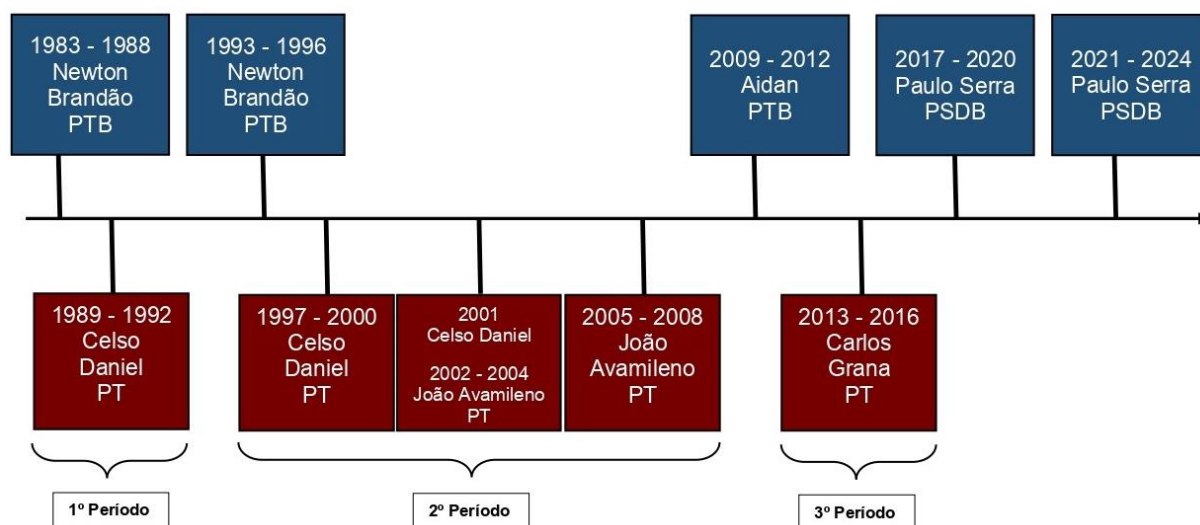
4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA E DE PARTICIPAÇÃO INFANTIL EM TRÊS

PERÍODOS (1989-1992, 1997-2008 E 2013-2016): CONCEPÇÕES, IMPLICAÇÕES E DESCONTINUIDADES

A cidade de Santo André (SP), assim como as demais cidades da região do grande ABC, tem sido marcada pela alternância eleitoral entre o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (em azul), e o Partido dos Trabalhadores (PT) (em vermelho), conforme a figura 8:

¹⁰⁹ No que se refere à análise documental, foi possível compilar 598 documentos entre físicos e digitais, principalmente fornecidos pelos sujeitos entrevistados, e entre eles estão e-mails, folders, revistas e livros. Além destes, há a minuta de lei fornecida pela Prefeitura Municipal de Santo André.

Figura 8 – Linha histórica das gestões e prefeitos de Santo André (1983-2024)



Fonte: Figura elaborada pela pesquisadora.

Como esclarecimento do quadro acima, pode-se dizer que: a) o primeiro mandato de Newton Brandão (PTB), apontado na figura, teve a duração de seis (6) anos, pois, no começo de 1980, prefeitos e vereadores tiveram seus mandatos prorrogados por dois (2) anos, para compatibilizar as eleições, e, em 1982, houve uma nova prorrogação de dois (2) anos para adequações; b) o prefeito Celso Daniel (PT) foi reeleito em 2001, mas, no início do segundo ano de seu novo mandato, em 18 de janeiro de 2002, foi assassinado, e o vice-prefeito João Avamileno (PT) assumiu a gestão até sua finalização em 2004, sendo reeleito como prefeito em 2005; c) a figura tem como início a gestão de Newton Brandão, para mostrar qual governo estava em atuação antes da eleição de Celso Daniel, e termina em 2024 para mostrar a nova alternância, após o governo de Carlos Grana (PT).

Foram realizados um levantamento documental e entrevistas, que permitiram compor as gestões do PT, para a reconstrução histórica das políticas públicas participativas que antecederam e foram base para a Lei nº 9.900/16, que instituiu os Conselhos Mirins em Santo André (SP).

4.1.1 Dificuldade de participação: primeiro período (1989-1992)

A pesquisa teve como ponto de partida o governo do prefeito Celso Daniel, em 1989, apontado como início das arenas participativas organizadas, como plano de governo e política pública, nas entrevistas e nos documentos levantados na pesquisa de campo. Naquele período, o Brasil havia saído recentemente de um regime militar (1985) e, em 1988, conquistado a

aprovação de uma nova Constituição que, mesmo com divergências e lacunas, representou um avanço democrático no país, por pautar direitos progressistas em diversas áreas. Cabe destacar que, em 1990, Fernando Collor de Melo, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), foi eleito Presidente da República; Orestes Quéricia, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), eleito Governador do estado de São Paulo; e Luiza Erundina¹¹⁰, do Partido dos Trabalhadores (PT), eleita Prefeita do município de São Paulo, no período de 1989 a 1992.

Celso Daniel, do PT, ganhou a eleição de 1988 com 173.982 votos, o que representava 49,59% dos eleitores e demonstrava a confiança da população nas propostas de reforma de seu plano de governo (GAIARSA, 1991). A posse de oito vereadores do mesmo partido do prefeito eleito, causou uma modificação, que Gaiarsa (1991, p. 107) considera como “[...] o fenômeno da ‘deselitização’ [que] se processa com a consagração de cidadãos oriundos das ‘camadas populares’”.

Ao mesmo tempo em que se notava uma tímida participação das mulheres na região do grande ABC, na capa do jornal “Diário do Grande ABC” se anunciava a esperança dos eleitores de Santo André em relação à gestão de Celso Daniel (GAIARSA, 1991). Essas informações são confirmadas por Bittar (1992)¹¹¹, que analisa, de modo geral, as gestões municipais petistas no período de 1989 a 1992, e aponta que, por proporcionarem um projeto alternativo de governo para o Brasil, havia uma forte expectativa de bons resultados num curto período de tempo, dentro do próprio partido e por parte da sociedade, devido ao descontentamento com as gestões anteriores. Em 1988, muitos municípios elegeram prefeitos do PT, que tinham como objetivo desenvolver seus programas de governo com as seguintes bases:

[...] bandeiras gerais ou reivindicações incorporadas dos movimentos sociais, com a estatização dos transportes, democratização do acesso ao sistema de ensino público, estatização progressiva do sistema de saúde, promoção do uso social da terra urbana, formação de conselhos populares entre tantas outras diretrizes gerais (BITTAR, 1992, p. 15).

Em Santo André, a partir de 1989, as ações tiveram como prioridade a participação popular, sendo uma delas o desenvolvimento do projeto chamado “Viva Cidade”, que iniciou um diálogo direto com a população nas ruas, anotando observações, reclamações, sugestões e interesses. De acordo com Maria Auxiliadora (2019), havia muitas dificuldades, tanto em relação à estrutura e aos recursos quanto à cultura política que estava em transformação em todo o país; assim como em relação à falta de informação da população sobre seus direitos, sobre a compreensão do sistema público e seu funcionamento, que dificultavam o

¹¹⁰ Sua gestão teve inicialmente Paulo Freire como Secretário de Educação, o que influenciou outros municípios com gestão do mesmo partido, por meio de suas ações democráticas na educação.

¹¹¹ Livro indicado por Maria Auxiliadora Elias na entrevista cedida à pesquisadora.

desenvolvimento. Nesse contexto, “[...] os primeiros semestres das prefeituras petistas foram marcados por este quadro em que as necessidades de reorganização de uma máquina viciada se chocavam com nossa inexperiência administrativa” (BITTAR, 1992, p. 17).

Maria Auxiliadora (2019) explica que existia um desafio em efetivar a participação, que se aprende na prática, pois a população não a havia experienciado:

Então, separar o clientelismo que já era uma prática, de uma participação direta em que as pessoas, possam se ver como cidadãos e cidadãs de direito... falar de direito... então a gente tinha a “faca e o queijo na mão” para poder estar dialogando com as pessoas, e às vezes a gente tinha até bronca com os vereadores que tinham essa prática, entendeu? “Não! Não tem que ter clientelismo... não tem que falar com você!” (Encenando um diálogo). A população deveria vir direto para a prefeitura porque o direito é dela, e ela não precisaria falar: “oh vereador consegue lá pra nós!”. Não precisa conseguir nada, é direito, a gente precisa saber pressionar e indicar onde precisa ser melhorado e tal. Então no começo tinha toda essa... essas... dificuldades, esses desafios, essa (pausa). (Maria Auxiliadora, 2019, trecho da entrevista, p. 1).

A aprendizagem da participação é processual e, portanto, há um equívoco entre eficácia e rapidez. Como nos lembra Hart (1993, p. 42), “[...] há benefícios adicionais e mais importantes para uma sociedade, além de conseguir a curto prazo que um produto ou programa seja mais apropriado para os usuários”¹¹², ao refletir sobre as críticas a programas de participação comunitária.

Para Bittar (1992), era preciso trabalhar em direção a uma nova concepção de gestão democrática, tanto no município como nas escolas. Ou seja, no âmbito das gestões municipais, o partido tinha como objetivo a legitimação do poder político local, o fortalecimento do Legislativo, o resgate do respeito às instituições públicas, e o direito à participação, unindo a democracia representativa à democracia participativa. O autor salienta que a democracia, como base de todas as ações da gestão, elimina os riscos de um governo ser populista, totalitário, neoliberal ou burocrático, e compreende que

[...] o efetivo exercício da soberania popular, a defesa dos direitos humanos, privilegiando o direito à vida, o controle do Estado, combinando as formas de democracia representativa com formas mais diretas de participação e gestão, a pluralidade dos canais de representação social que impulsionaram o movimento popular e gerar propostas globais para a sociedade são tarefas políticas e sociais. (BITTAR, 1992, p. 23, grifo nosso).

Bittar (1992) aponta que, no âmbito da Assistência Social, o partido tinha como objetivo o resgate da importância das condições sociais dos sujeitos. Para ele,

Reverter o círculo de pobreza-subalternidade-exclusão significa, no campo institucional, romper com as práticas de tutela e favor, na perspectiva do

¹¹² No original: “Hay beneficios adicionales y más importantes para una sociedad, más allá de lograr a corto plazo que un producto o programa sea más apropiado para los usuarios”. (HART, 1993, p. 43).

resgate a cidadania. Significa ajudar essa população silenciosa, nem sempre reivindicadora, sufocada no duro e pesado cotidiano, a construir uma nova estatura política que leve à conquista de direitos historicamente lesados. Representa ainda a possibilidade de que homens e mulheres, *crianças* e adolescentes, se apropriem de espaços e equipamentos, para discutir e se organizar, brincar e aprender, usufruir e descansar. (BITTAR, 1992, p. 117, grifo nosso).

Na educação, o PT pretendia uma “[...] dimensão pedagógica vital, coerente com as mais avançadas formulações teóricas que desmitificam a pretensa entrada na ‘idade da razão’ apenas aos sete anos” (BITTAR, 1992, p. 60), e, nessa linha, o prefeito de Santo André desenvolveu um plano. De acordo com Schifino (2012, p. 62), “[...] as creches municipais passaram a ser de responsabilidade da Secretaria da Educação no início dos anos 1990 e passaram a se denominar UNIMEI - Unidades Municipais de Educação Infantil”. Outro fator importante desse período, na educação de Santo André, foi a elaboração do Estatuto do Magistério, processo que Maria Auxiliadora (2019) relata ter sido muito intenso, com muitas reivindicações.

O modo diferenciado e pioneiro de gestão municipal em Santo André foi tema da dissertação de Belchior (1999, p. 53), que afirma que, após grande dedicação, estudo da situação e formações, foi desenvolvido um planejamento estratégico situacional, que tinha como objetivo

[...] um método de planejamento de ações que se adequasse às particularidades da administração local, que pudesse ser compartilhado pela equipe de governo como um todo e que fosse compatível com os processos de participação popular implementados pelo governo, como o Orçamento Participativo.

A fim de aproximar e estabelecer o diálogo e participação da sociedade, foi iniciado um movimento para desenvolver o Orçamento Participativo (OP), que visava à promoção da cidadania. Era uma inovação, porque previa a participação dos munícipes na disposição do orçamento público. Esse processo acontecia por meio de plenárias públicas organizadas por região e por assuntos, para que a população pudesse participar na construção do Plano Orçamentário do município. Para Bittar (1992), havia muita disputa de interesses entre os poderes Legislativo e Executivo e a população. Mas as plenárias oportunizavam um momento de conhecimento de despesas e receitas e pensar a cidade, elencando as prioridades, pois, “[...] é intervindo na elaboração do orçamento que a população tem oportunidade de superar a ‘visão corporativa’ ou particularista do atendimento de suas demandas e de analisar a totalidade [...]” (BITTAR, 1992, p. 217).

A preocupação com a democratização do trânsito e da cidade também fazia parte do processo, no sentido da recuperação do uso do espaço pela população, retirando a exclusividade e o planejamento voltado para os automóveis, o que vai ao encontro do que defende Tonucci

(2005, p. 51), o direito das crianças ao espaço público, tanto em relação à vivência do presente quanto para o desenvolvimento de futuros projetos, pois,

Ouvindo os pedidos das crianças, o administrador não garantiria apenas um direito primário de seus cidadãos menores dotados de instrumentos de pressão como o voto, não responderia apenas as exigências de espaços seguros das demais categorias de cidadãos que vivem uma vida de bairro, mas responderia às exigências de sobrevivência e de desenvolvimento sustentável da própria cidade.

O envolvimento dos cidadãos nas discussões e ações municipais também foi objetivo do programa de governo em Santo André e, de acordo com Maria Auxiliadora (2019), teve como ponto de partida as ações do OP, que impulsionaram a realização de mutirões para realização de obras, que a prefeitura não seria capaz de assumir. Segundo ela,

“A dimensão educativa da participação cidadã”, e eu já começo a mostrar que como os mutirões em espaços urbanos, porque na época do orçamento, em que começou o Orçamento Participativo, o Celso Daniel começa a rodar toda a cidade para ouvir a população e suas demandas... E havia muita coisa que não era possível ser feita naquele período do orçamento, então o que, que acabou acontecendo, pelas duas partes: poder público e população? Tinha alguns que falavam assim: “ah isso aqui está impossível da gente conviver com essa situação. Esse espaço aqui vive cheio de ratos e lixo e a gente precisa dar um jeito nisso, não basta só fazer a limpeza, nem que vocês deem o material e a gente construa”. É arrepiante! É lindo! (Maria Auxiliadora, 2019, trecho da entrevista, p. 2).

A entrevistada afirma que, com o processo da participação, debate e reflexão, “[...] a população vai se educando no exercício do direito, da cidadania, vai se empoderando, fazendo...” (Maria Auxiliadora, 2019, p. 3), e que a vivência deste projeto constituiu a base para outras ações, na segunda gestão de Celso Daniel. O projeto também foi utilizado como referência para outros municípios próximos, como mencionado por Ricardo Perez no seminário “Participação Popular no ABC: experiências e concepções”, realizado com as Equipes de Participação Popular de três prefeituras, Santo André, Mauá e Ribeirão Pires:

Com base em experiências anteriores como o “Viva Cidade”, que aconteceu na primeira gestão do Celso Daniel, em Santo André, e também nos oito anos de experiência do programa “Pé na Rua”, da Prefeitura de Diadema, criamos o “Ribeirão Mais Bonita” em maio de 1997. (PEREZ apud VAZ; ALBUQUERQUE; PONTUAL, 1998, p. 5).

Mesmo diante do sucesso das experiências e projetos, havia divergências dentro do próprio partido, em razão da discussão sobre a promoção da participação popular por meio de democracia direta política (movimentos sociais) ou por conselhos populares (BITTAR, 1992). Esta discussão tem como sustentação a crítica à institucionalização da participação, ou seja, à formalização da participação, sendo uma autocrítica realizada pelo próprio partido:

Há que se considerar que a visão petista de participação popular sempre foi um tanto idealizada e formalista, vinculada a ideia de conselho municipal ou

comissão formalista, formalizada, deliberativa ou consultiva, permanente, inscrita em lei etc. Por conta disso, em muitas áreas das prefeituras, possibilidades de relações cotidianas, [...] informais, ricas de significados políticos, [...] não foram desde logo valorizadas e desenvolvidas. (BITTAR, 1992, p. 216).

Entretanto, a formação de conselhos populares é característica dos governos petistas, tendo como base o fomento da participação para o processo de democratização, isto é, “[...] a proposta de conselhos populares expressou a marca de nossa ação democratizante nas prefeituras” (BITTAR, 1992, p. 23), e está culturalmente presente no discurso da população em geral¹¹³.

Neste período, de início de ações participativas, “[...] teve uma participação forte, teve divergência também e teve briga, porque participação é isso, é conflito de interesses [...]”, segundo Maria Auxiliadora (2019, trecho de entrevista, p. 4). Ao mesmo tempo, foi o renascimento da democracia de maneira a construir as arenas de participação que demandam vivências, pois as transformações sociais e pessoais ocorrem por meio de processos, assim como a cidadania ativa e democracia são processos (BENEVIDES, 2018).

4.1.2 Participação como princípio: segundo período (1997-2008)

O segundo período é composto por duas gestões de Celso Daniel, sendo, a primeira, referente a seu retorno como prefeito de 1997 a 2000¹¹⁴, e a segunda, com início em 2001. Em 2002, contudo, Celso Daniel foi assassinado e seu vice, João Avamileno, assumiu a gestão municipal, até 2004, tendo sido eleito para a gestão seguinte, de 2005 a 2008. Organizado em três subitens, este período foi considerado, nas entrevistas, como um momento de fomento dos canais participativos de modo mais estruturado que, ao final, vai sofrer uma redução, como se verá a seguir.

4.1.2.1 A descoberta da participação: de 1997 a 2000

Esta gestão foi considerada como um grande marco na rede municipal, principalmente como o período de construção dos Conselhos Escolares, das formações pedagógicas e das publicações sistematizadas das ações municipais da Secretaria da Educação. No início deste mandato (1997), ocorreu a formação do Núcleo de Participação Popular (NPP), que era

¹¹³ “Isto é coisa do PT”, disseram duas pessoas abordadas pela pesquisadora, sobre a existência de documentos referentes ao OP e ao Conselho Mirim.

¹¹⁴ Após ter perdido as eleições para o candidato Newton Brandão, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

associado diretamente ao gabinete do prefeito e tinha como objetivo impulsionar a participação popular em todas as secretarias que compunham a gestão municipal. O NPP tinha como coordenador Pedro Pontual, que havia trabalhado na gestão de Paulo Freire no município de São Paulo, tendo como formação a experiência dos colégios vocacionais¹¹⁵, o que, de acordo com Maria Auxiliadora (2019), trouxe muito entusiasmo para o desenvolvimento do trabalho.

Para alcançar o objetivo do Núcleo de Participação, em cada secretaria, foram designados funcionários que atuariam como Agentes de Participação Popular (APP),

[...] que, entre várias atribuições, a principal era a de provocar que as secretarias pudessem pautar em suas discussões e suas ações como iria se desenvolver o processo de escuta e de participação popular, e como é que cada secretaria iria caminhar para construir ou aperfeiçoar os conselhos gestores¹¹⁶ (Maria Auxiliadora, 2019, trecho da entrevista, p. 5).

Maria Auxiliadora foi indicada para trabalhar como APP na Secretaria de Educação, tendo como uma de suas metas iniciar o processo de formação dos Conselhos Escolares em todas as unidades municipais. Para isso, realizava reuniões semanais para acompanhamento das ações e escrita de relatórios. Ela relata que teve como referência a gestão democrática dos conselhos da área da saúde para planejar a gestão democrática na educação. Aponta a influência da Secretária¹¹⁷ de Educação e Formação Profissional (SEFP) que, segundo a entrevistada, incentivou a implementação da gestão democrática, tendo como principal referência a CF88¹¹⁸.

Um dos objetivos era promover a formação de todos/as os/as funcionários/as, e, na Educação Infantil, essa tarefa contou com a contratação de assessorias. A gestão das unidades escolares era realizada apenas pelas Diretoras de Unidade Escolar (DUE), e as Assistentes Pedagógicas (AP) realizavam a supervisão de várias unidades, separadas por setores. No início, eram nove APs para todas as unidades, incluindo Educação Infantil (EI), Ensino Fundamental (EF) e Educação de Jovens e Adultos (EJA). De acordo com Cassia Manchini¹¹⁹ (2019), tinham

¹¹⁵ Também chamados ginásios vocacionais, foram escolas pioneiras, nos anos 1960, na rede pública de São Paulo. Os cinco colégios vocacionais do Estado, que funcionaram de 1962 a 1969, continham uma proposta pedagógica revolucionária e representaram um marco na história de educação paulista, por adotar a democracia como prática pedagógica. (MENEZES, 2001).

¹¹⁶ Cabe salientar que, no final do ano anterior, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) (Lei nº 9.394/96) tinha sido aprovada, estabelecendo as normas da Educação Básica Nacional e, entre outros pontos, inseriu a Educação Infantil na Educação Básica; instituiu a gestão democrática do ensino público (Art. 3º, VIII); e democratizou a gestão dos recursos financeiros: “Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: [...] II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; [...] Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: [...] II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. (BRASIL, 1996).

¹¹⁷ O período contou com Selma Rocha como Secretária de Educação.

¹¹⁸ “Artigo 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (EC n.19/98 e EC n.53/2006) [...] VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. (BRASIL, 1988).

¹¹⁹ Entrevista cedida à pesquisadora no dia 24 de janeiro de 2019.

como objetivo a implementação da política educacional da rede e, para isso, realizavam semanalmente uma reunião de alinhamento diretamente com a Secretária de Educação.

As APs também participaram ativamente do plano de implementação da Gestão Democrática da Educação, realizando a interlocução com as DUEs para o desenvolvimento do trabalho nas creches e escolas, o que

[...] não era fácil porque muitas não acreditavam na gestão democrática e você tem que acreditar, então foram muitas reuniões com as gestoras para gente dar informes, para explicar a importância da gestão democrática, porque você tem que ganhar o coração e as mentes das pessoas. (Maria Auxiliadora, 2019, trecho da entrevista, p. 7).

Para auxiliar no processo de implementação dos Conselhos de Escola no município, foi iniciado um processo de assessoria com Elie Ghanem¹²⁰, que teve a duração de dois anos, entre 1997 e 1999. Maria Auxiliadora comenta que houve uma proposta de lei para a construção dos Conselhos de Escola apresentada por um vereador, que não foi aceita porque se pretendia que o processo fosse construído coletivamente com as professoras, gestoras e comunidade. “*Eu lembro que no começo quando a gente falou sobre o processo de construção dos conselhos de escola, algumas professoras, diretoras de escola indagaram com espanto, algumas até manifestaram medo.*” (Maria Auxiliadora, 2019, trecho da entrevista, p. 6).

Nos documentos fornecidos por Elie Ghanem, observa-se que, em 1997, foram apresentadas as propostas de assessoria. A primeira tinha como objetivo orientar servidores e população usuária de centros de educação municipais para participar na gestão escolar, propondo uma sequência de ações: reuniões com os representantes da secretaria; reuniões com os cinco setores da divisão do município, com a participação de famílias, alunos/as, diretoras e assistentes pedagógicas; encontro de formação com as comissões provisórias para a formação de Conselhos de Escola. Ainda no mesmo ano, foi proposta assessoria com o objetivo de orientar tecnicamente o processo de definição e de implementação dos mecanismos democratizadores da gestão da educação e um projeto que apresentava uma sugestão de estrutura para a Gestão Democrática, com diferentes níveis de decisão: Conselhos de Escola, Comissões Regionais, Fórum Municipal, Conselho Municipal, Poder Executivo municipal e Poder Legislativo municipal.

Em 1998, foram encontrados oito documentos, que referem principalmente a avaliação do processo e sugestões de ações para que fossem alcançados os objetivos da implementação da Gestão Democrática da Educação: a aprovação de uma regulamentação da gestão

¹²⁰ À época, por meio da Ação Educativa, uma associação civil sem fins lucrativos que atua nos campos da educação, da cultura e da juventude, na perspectiva dos direitos humanos, fundada em 1994.

democrática e sua discussão pública; o estabelecimento de um diálogo eficiente entre as APs e as gerências, assim como sua gestão com os/as demais funcionários/as, a definição da contribuição de cada gerência no processo e a elaboração de programação de implementação.

Os arquivos de 1999 são compostos por *e-mails* sobre reuniões; atas de reuniões de assessorias com avaliação, panorama das ações e planejamento; minuta do projeto de lei que regulamenta a Gestão Democrática, que abrange a eleição das diretoras escolares¹²¹ e outros canais de participação, como Conselhos de Escola, Fóruns Setoriais de Educação, Fórum Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação. Nos arquivos também há o Projeto de Lei para implantação dos Conselhos Escolares, *folders* explicativos sobre sua funcionalidade e processo eleitoral dos integrantes, *e-mail* com resumo das ações realizadas e planejamento de ações e um *e-mail* específico que aponta o término da assessoria.

Elie Ghanem¹²² (2019) explica que as propostas não foram efetivadas em sua totalidade, isto é, não ocorreram as formações diretamente com as famílias e alunos/as, com as divisões por setor, e com as comissões provisórias, ficando focada nas gestoras e equipe da SEFP. A indicação de eleição para a função de diretora também não ocorreu. Para o planejamento das formações dos Conselhos de Escola e Gestão Democrática, o entrevistado teve como referência a CF88 e um estudo (GHANEM, 1996) que realizou a partir da experiência de três locais, Recife, Minas Gerais e Porto Alegre, que também foram base para a escrita da minuta do Projeto de Lei sobre a implementação dos Conselhos Escolares. Ele explica outro fator que influenciou esse movimento em vários municípios, além de Santo André:

Então, aqui em São Paulo, a vitória do Montoro foi assim um sopro de uma proposta de participação, muitas pessoas do campo democrático se engajaram, apoiaram esse novo governo estadual. Então o Montoro começa a governar em 83, em 85 vai para a Assembleia Legislativa, tramita na Assembleia Legislativa uma lei do Estatuto do Magistério, e a Apeoesp teve grande influência, pressionou muito para a configuração do projeto de lei e a sua aprovação. E, incluiu nessa lei, que foi aprovada (Lei Complementar 444/1985, que é o Estatuto do Magistério Estadual) no artigo 95 os Conselhos Escolares, com um caráter deliberativo e com composição paritária. Até então havia nas escolas municipais da capital e nas escolas estaduais conselhos de escolas, mas eles eram apenas consultivos e não eram paritários, tinham uma composição muito maior de quem trabalhava na escola, do que de estudantes ou familiares, que chamam de Alunos e Pais. E eu acho que isso foi um marco muito importante que procurou ser reproduzido em outros lugares, em outros estados, em outros municípios. (Elie Ghanem, 2019, trecho da entrevista, p. 5).

¹²¹ Indica duas etapas: avaliação de títulos e prova, e eleição direta realizada pelos servidores, alunos/as, responsáveis legais e moradores da área.

¹²² Entrevista cedida à pesquisadora no dia 20 de março de 2019.

Elie Ghanem chama a atenção para o risco do esvaziamento do objetivo dos Conselhos Escolares, que podem se tornar meramente burocráticos, formais e utilitaristas em relação à participação das famílias, realizando reuniões que não influenciarão de fato nas decisões da escola, tendo apenas como objetivo pequenos afazeres de ordem material, como entrega de uniforme ou reparação de vidros quebrados, por exemplo. Acrescenta que

[...] além da gente ter uma tradição de muito isolamento dentro da escola em relação às suas comunidades, aos lugares em que elas estão instaladas, e isso faz parte de uma cultura, de que grande parte das famílias, parece se adequar a essa expectativa de que a Educação que se faz nas escolas é aquela que é necessária, que os leigos não entendem e não tem direito de opinar sobre o seu cerne, porque isso seriam assuntos de especialistas: o que ensinar? Como ensinar? (Elie Ghanem, 2019, trecho da entrevista, p. 6).

Esta questão remete à reflexão acerca da participação dos sujeitos na sociedade e às limitações impostas, estruturais ou nos discursos, mesmo em governos democráticos, que dificultam um maior envolvimento. Freire (2020, p. 61) afirma que “[...] é a falta de participação nas decisões que muitas vezes leva ao desânimo e à descrença em relação à escola”.

Elie Ghanem considera a representatividade outro ponto de fragilidade da Gestão Democrática por meio dos Conselhos Escolares. Argumenta que o representante deve estabelecer um diálogo constante com seus pares representados, para que haja uma representação verdadeira, com uma decisão baseada nos interesses comuns. Sobre os canais de participação, esclarece que, antes de implementá-los, faz-se necessário ofertar formação para os sujeitos envolvidos, para que tenham condições de construir um debate público e opiniões com fundamentos e, assim, encontrar os meios para instituir a participação, concebendo a escola como um local apropriado para o debate e para a construção coletiva de conhecimentos.

Os processos de formação com diferentes assessores e os estudos entre as equipes foram documentados em publicações anuais de 1999 a 2000, idealizadas pela Secretária de Educação.

[...] a Selma Rocha traz para a Educação a necessidade de sistematizar tudo o que a gente fazia. Então todo ano a Secretaria de Educação publicava uma revista, com a sistematização da avaliação do que fizemos e apontando para a construção, no ano seguinte do PPP (Projeto Político-Pedagógico). Apontando, inclusive a importância de se fazer um bom diagnóstico, uma boa caracterização da escola, da comunidade escolar. Sinalizou-se aí a importância de se trabalhar muito com planejamento. Importante lembrar que tudo isso era novidade para a rede municipal. (Maria Auxiliadora, 2019, trecho da entrevista, p. 7).

Foram publicadas revistas, com o título “Educação Inclusiva”, que vão referir a inclusão em todos os sentidos, não apenas em relação ao direito de acesso à educação, mas também por ter como proposta uma educação que valorize e respeite o processo individual de cada criança.

A revista publicada em 1997 tem, em sua apresentação, um texto escrito por Celso Daniel, que expõe os objetivos de sua gestão:

O crescimento econômico de Santo André, a transformação dos atuais patamares de exclusão social, a mudança de qualidade de vida na cidade e o aprofundamento da democracia são objetivos [...] alcançado por meio de 5 articulações entre elas: participação popular por intermédio de canais democráticos de relação entre a prefeitura e a comunidade e prioridade à educação como direito fundamental para o exercício da cidadania e como condição indispensável para o acesso e permanência no mercado de trabalho (DANIEL, 1997, p. 5).

Na introdução da revista, Selma Rocha declara que a gestão municipal tem como objetivo transformar a política neoliberal imposta pelo capitalismo na educação, propondo ações contrárias. Lembra que o processo democrático é complexo, pois requer o respeito pelas diferenças e a gestão de conflitos, e que no Brasil temos um histórico de marcas de autoritarismo. Explica que

Educar tendo como referência os seres humanos e não o mercado significa contribuir para que as crianças tenham uma infância feliz e sadia sem que isso signifique subordinar todo trabalho educativo aos objetivos futuros e não imediatos da vida dos alunos [...] (ROCHA, 1997, p. 9).

Esta lógica exposta traz o conceito de crianças como sujeitos no presente, assim como em outro trecho da revista, no item sobre Educação Infantil, cujo texto refere as crianças de zero a seis anos de idade como

[...] não é um vir a ser, mas sim alguém que já é desde sempre, uma pessoa, que mesmo dependendo durante muito tempo dos adultos para se alimentar e locomover, deve exercer com plenitude suas capacidades afetivas e cognitivas. (DEHEINZELIN¹²³, 1995 apud SANTO ANDRÉ, 1997, p. 24)

Entretanto, é possível notar que ambos os discursos não citam as crianças como cidadãs capazes de participar politicamente, pois na primeira citação utiliza-se o termo “aluno” que é um dos ofícios da criança (SARMENTO, 2000, 2011) e a segunda tem foco nas “capacidades afetivas e cognitivas”, numa perspectiva individual de desenvolvimento na aprendizagem.

Nas publicações, há uma síntese das solicitações realizadas pelas escolas como possibilidade de melhoria na qualidade da educação, que se tornaram base para o planejamento das ações da SEFP e, entre elas, está a formação de Conselhos Escolares, que aparece como sugestão para qualificar a gestão escolar. No item “Democratização da Gestão”, o Conselho de Escola aparece como importante canal de reabertura da democracia, vinculado ao exercício da cidadania, tendo ressaltada a importância de ser um processo educativo na junção de ações de democracia direta com democracia representativa, para o exercício de uma cidadania ativa, pois

¹²³ DEHEINZELIN, M. **A fome com a vontade de comer**. Petrópolis: Vozes, 1995.

Ela se distingue da “cidadania liberal” porque concebe o cidadão não apenas como receptáculo passivo dos direitos e deveres, mas como criador, protagonista e realizador de novos espaços de direitos, como participante ativo no controle e na fiscalização das ações do estado, além de proponente e gestor de políticas públicas. (SANTO ANDRÉ, 1997, p. 26).

Definem-se os seguintes canais de participação: o Conselho de Escola, composto por educadores, educandos, pais e funcionários, que deve dialogar com o Orçamento da cidade, o Conselho Municipal e o Fórum de Educação de Santo André. Para efetivar a descentralização das verbas de atendimento, propõe-se a construção de Comissões Provisórias que, junto com a comunidade escolar, “[...] deverão deliberar sobre as prioridades de utilização desta dotação, contribuindo assim, para garantir o caráter gratuito da escola pública e a participação da comunidade na execução de sua política” (SANTO ANDRÉ, 1997, p. 17). De acordo com Maria Auxiliadora (2019), estas comissões foram importantes como vivência mínima de funcionamento de um Conselho de Escola, para que, quando da aprovação da lei, as pessoas estivessem apropriadas para desenvolvê-lo.

A partir da revista de 1998, seu título passa a ser “Estação Gente – Educação Inclusiva”. Observa-se que traz uma diferenciação entre escola e creche, assim como é possível notar que utiliza em alguns momentos o termo “educandos”, demonstrando uma perspectiva freireana. Nela, descreve-se a escola

[...] como espaço de reflexão permanente, como laboratório de criação e não de reprodução mecânica das ideias, ações e valores. Nesta perspectiva a participação da comunidade é vital. Para tanto, temos nos empenhado muito na *criação* de espaços que ampliem a democratização e a real inserção da sociedade nos processos decisórios e de encaminhamento da política educacional de nossa cidade. (ROCHA¹²⁴, 1998a, p. 6, grifo do autor).

Na revista está ainda indicada a criação de espaços decisórios que incluem o debate sobre as questões pedagógicas e políticas educacionais, como os Conselhos de Escola, que também devem debater o uso do espaço das unidades pela comunidade, as Escolas de Formação de Pais, o Fórum Municipal de Educação e Cidadania, a reorganização do Conselho Municipal, o Projeto Pela Vida – Não à Violência, o Poder Legislativo municipal, o Poder Executivo municipal e o incentivo à criação de grêmios escolares. O conjunto do sistema de decisões, sua avaliação e acompanhamento, tem como objetivo a construção de um Plano de Educação municipal e, em relação à gestão democrática, é reconhecido um progresso em sua implantação e um maior envolvimento no Orçamento Participativo (OP). Há ainda referência ao exercício da reflexão das ações para qualificá-las, pois “[...] são condições necessárias para que nossos

¹²⁴ Destaca-se o alinhamento com a proposta de assessoria de Elie Ghanem e com suas reflexões na entrevista, o que demonstra uma harmonia entre a publicação, o desenvolvimento do trabalho e as formações realizadas.

alunos pequenos, jovens e adultos estejam mais próximo do exercício da cidadania ativa, da liberdade e de condições mais dignas de vida”. (ROCHA, 1998a, p. 6, grifo nosso), afirmando a participação como um direito de todos.

Uma outra parte da publicação é composta pelas orientações para elaboração do Plano Escolar de 1998, o que hoje consideramos como Projeto Político-Pedagógico (PPP), e contém a recomendação do trabalho com os Conselhos Escolares, a importância da representatividade e da participação nas plenárias do OP. A revista apresenta também uma concepção de Educação Básica, partindo da LDB nº 9.394/96 como referência.

Constam ainda da revista os relatos dos Congressos Municipais de Educação (COMED), do I Congresso Municipal de Educação, de outubro de 1997, e do II Congresso Municipal de Educação, de julho 1998, que contabilizaram noventa e três oficinas, com a participação dos dez setores. Há menção sobre a construção coletiva do Regimento Comum das Escolas Municipais (SANTO ANDRÉ, 1998b), que contém a natureza, os fins e objetivos de cada modalidade de ensino, tendo como base a cidadania desde a infância, por meio de princípios democráticos, as funções, deveres e direitos de funcionários/as, assim como todas as indicações do trabalho desenvolvido em cada unidade escolar.

A revista de 1999 tem, na apresentação, uma crítica às ideias neoliberais para alcance da felicidade, por meio de ações individuais e individualizantes, que difunde o receio à mudança e a defesa da gestão movida pela vontade de transformação, sendo a escola um importante local para auxiliar neste processo. Nesta linha, são três as diretrizes da Educação Inclusiva como política educacional: a democratização do acesso, da gestão e a qualidade social. Refere a construção do Plano Municipal de Educação, tendo como referência o programa de governo “Cidade Futuro”, tornando Santo André uma “Cidade que Educa”, e, assim,

[...] será necessário que nos tornemos mais íntimos da reflexão e da prática da mudança em cada sala de aula, em cada espaço educacional, em cada espaço de discussão democrática sobre o futuro da cidade, tendo como vetores éticos a construção, a síntese, a cooperação e a solidariedade. (SANTO ANDRÉ, 1999a, p. 8).

Em relação à qualidade, o texto aponta que “[...] contribuir para o aperfeiçoamento das práticas democráticas da sociedade e para o exercício da liberdade através da garantia a todos os direitos humanos e civis [...]” (SANTO ANDRÉ, 1999a, p. 11) é o objetivo social da educação e que, para efetivar a gestão democrática, é necessário conhecer a comunidade local (diagnóstico) para construir o planejamento do trabalho pedagógico, tendo as crianças como sujeitos de seu processo cognitivo. A revista promove os canais de participação, após ampla

formação com os Comissões Provisórias de Conselhos de Escola, e informa que ocorreu a primeira eleição para os Conselhos Escolares de cada unidade escolar.

O exemplar de 1999 apresenta ainda o planejamento do III COMED, elaborado junto aos canais de participação existentes no município, e anuncia a publicação do caderno de formação¹²⁵, que reúne todo o processo de formação, estudos, trocas de experiência, as vivências dos COMED, de encontros coletivos e multidisciplinares. O Caderno de Formação 1 (SANTO ANDRÉ, 1999) traz textos organizados por áreas do conhecimento, que compõem um currículo para a educação municipal. A apresentação é de Selma Rocha, a introdução de Maria Regina Viana Pannuti, que atuava assessorando os momentos de formação, e segue com a apresentação das áreas de Filosofia, Português, Artes Visuais, Educação Física, Matemática, Geografia, Ciências e História.

A última revista é referente ao ano 2000 e, na apresentação, enfatiza que coletivamente é possível superar os obstáculos enfrentados nas desigualdades, injustiças, autoritarismo e práticas clientelistas, buscando a transformação por meio da participação. Ao citar os objetivos da gestão municipal, expressa o impulsionamento da atividade econômica, a disponibilização dos serviços e espaços públicos, o “[...] direito à saúde e aos bens culturais e sociais para as crianças, jovens, idosos, deficientes, homens e mulheres de todas as etnias combatendo, neste processo, qualquer forma de discriminação” (ROCHA, 2000a, p. 8). Ressalta que o planejamento do IV COMED teve como objetivo a construção coletiva do Plano Municipal da Educação para estabelecer metas e ações, partindo das diretrizes existentes, pautando as formações na “ação-reflexão-ação”, o que remete ao conceito de “práxis” de Paulo Freire.

O exemplar traz uma síntese de todos os anos da gestão e das revistas anteriores, reforçando “[...] a educação no campo dos direitos, o que nos afasta da perspectiva de entendê-la como ação compensatória de atribuir-lhe sentido instrumental, submetendo-a à lógica, às normas e aos interesses do mercado.” (SANTO ANDRÉ, 2000a, p. 13). Em item sobre gestão democrática, enfatiza que esta tem como objetivo a construção de uma trajetória diferenciada da que “[...] tradicionalmente tem acontecido no Brasil, em que a maioria da população é sistematicamente *excluída das decisões acerca das políticas públicas*, sejam elas locais ou nacionais.” (SANTO ANDRÉ, 2000a, p. 30, grifo nosso).

Alista os conselhos existentes no município: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA); Conselho Municipal do Orçamento; Conselho do FUNDEB; Conselho do Fundo Municipal de Apoio à Educação; Conselho de Alimentação Escolar;

¹²⁵ Estação Gente – Educação Inclusiva – Caderno de Formação 1. Secretaria de Educação e Formação Profissional.

Comissão Municipal de Emprego; Conselho Municipal das Pessoas com Deficiência; Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico (CONDEFAPHASA); Conselho Municipal da Assistência Social; Conselho de Gestão da Central de Trabalho e Renda; Banco do Povo; Conselho Municipal da Saúde. Finaliza com a apresentação de metas para continuidade, sendo estas o investimento de esforços na consolidação dos canais democráticos de decisão e a elaboração de políticas públicas. Mesmo com a reeleição do prefeito Celso Daniel para o ano 2001, não houve mais publicação das revistas, o que coincide com a mudança da Secretária da Educação.

Em geral, nota-se que a implementação da gestão democrática e a formação de conselhos populares foram características deste período, assim como a inauguração da implantação dos Conselhos de Escola¹²⁶ nas unidades. Ainda no período, havia reuniões setoriais nas quais os conselheiros podiam trocar experiências e possibilidades de atuação, ampliando o conhecimento sobre as diferentes realidades. Maria Auxiliadora (2019) recorda que o mesmo processo aconteceu com o OP:

Então isso é gostoso, fazer esse tour para conhecer, e isso foi exemplo também do que acontecia com o Orçamento Participativo, que as pessoas faziam a caravana do Orçamento Participativo pra você entender todas as reivindicações e demandas levantadas e definir depois as prioridades. Tanto que tinha gente que desistia, né. Quem estava no centro que começa a conhecer a cidade e as precariedades fala: “Olha eu abro mão da nossa demanda! Eu tô junto pra votar para aquela comunidade, porque não é possível na nossa cidade ainda ter uma situação dessas!”. (Maria Auxiliadora, 2019, trecho da entrevista, p. 18).

Tanto Maria Auxiliadora (2019) quanto Cassia Manchini (2019), em suas considerações sobre o período, reconhecem que este foi composto por experiências ricas em formação, pela preocupação com a qualidade social, pelo debate sobre democracia e participação e que, de fato, havia uma interlocução entre os setores para desenvolvimento de uma política pública comum pautada por uma concepção específica. Para Maria Auxiliadora (2019, trecho da entrevista, p. 8), o período foi intenso e auxiliou no processo de politização, salientando a diferença de uma política partidária, mas focalizando a “*dimensão política da educação*”, afirmando que “[...] *qualquer passo que você dá, você está dizendo ao que veio*”. Ela também destaca os riscos de uma pretensa neutralidade quando diz que “*Então não tem neutralidade. E alguns acreditam: ‘Não! Eu não sou político, eu sou do partido da educação’.* Mas tem! *Esse partido da educação é perigoso, ele dilui muito*”. É possível relacionar essa fala com o fato de que os cargos de gestão, em Santo André, não são ocupados por meio de concurso público ou de eleição, mas

¹²⁶ Sobre este processo, após a aprovação da Lei nº 7.854, de 30 de junho de 1999, que instituiu os Conselhos Escolares, há um livreto com o título “Conselho de Escola: vamos conversar sobre esta ideia” (SANTO ANDRÉ, 2000b), divulgado em toda a rede municipal, explicando a importância deste como “instância de participação”, o seu funcionamento, relatando todo o processo de desenvolvimento e, por último, apresentando a Lei.

por indicação à função gratificada, o que causa inibição da exposição de algumas pessoas em relação aos seus posicionamentos partidários e/ou políticos.

As características deste período tiveram repercussão na região do Grande ABC e outras regiões e, como consequência, foram estudadas como temas de dissertação e teses, artigos, reportagens e apresentação de seminários. Entre elas, podemos destacar a tese da própria Maria Auxiliadora (ELIAS, 2009), que teve como inspiração o mesmo projeto, desenvolvido na gestão de Paulo Freire, em São Paulo, e discute a importância de o projeto integrar o currículo e a concepção do aluno como sujeito de direitos; a tese de Pedro Pontual (2000), que atuou como coordenador do Núcleo de Participação Popular (NPP) em Santo André, e estudou sobre o desenvolvimento do Orçamento Participativo iniciado na gestão do Celso Daniel; a publicação de Marta Ferreira Santos Farah (2002), sobre a importância do legado de Celso Daniel para o estudo da gestão pública; e a tese de Janaina Bilate Martins (2009), que abordou o ineditismo do uso da metodologia do Teatro do Oprimido¹²⁷, por parte da administração do município, para o desenvolvimento da participação popular. Sobre esta ação, Maria Auxiliadora (2019, trecho da entrevista, p. 8-9) lembra que

[...] no NPP, o Pedro Pontual se preocupava em buscar uma inovação, buscando qual é a melhor linguagem para chegar mais próximo do público, da população nas plenárias de bairro. Essa linguagem do técnico, do político que vem, conversa, fala e escuta; precisaria sofrer uma mudança, tínhamos que buscar algum ingrediente diferente, então a gente foi fazer teatro, Teatro do Oprimido inspirado no Augusto Boal, então a gente trouxe o Augusto Boal. Ele veio pessoalmente, mas sua equipe do CTO – Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro é quem veio para formar o GTO – Grupo de Teatro do Oprimido de Santo André.

Para a promoção de uma cultura participativa, foi preciso investir na formação dos sujeitos envolvidos, gestoras/es públicos, funcionárias/os e sociedade civil, a fim de conhecerem seus direitos e adquirirem conhecimentos necessários para o desenvolvimento de uma participação ativa com reflexão. Maria Auxiliadora (2019) e Cassia Manchini (2019) relatam que as formações eram constantes, assim como a participação em congressos, palestras e similares, fator que contribuiu para o sucesso e continuidade das ações, pois foi por meio destas que se inspiraram para desencadear as discussões sobre a participação infantil, tendo início pelos grêmios. Diz a primeira:

Então, a gente começa a trabalhar, e na educação a gente tá trabalhando também o ECA, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a criança com direito, a criança como sujeito de direitos... então tudo isso foi levando à evidência de

¹²⁷ Teatro do Oprimido foi uma proposta de encenação criada pelo dramaturgo Augusto Boal (1931-2009), nos anos 1970, que procurava estimular a discussão e a problematização de questões do cotidiano, fornecendo uma maior reflexão sobre relações de poder.

que a criança precisaria ser ouvida, entendeu? Então começa ali aquele embriãozinho. (Maria Auxiliadora, 2019, trecho da entrevista, p. 10).

Por sua vez, Cassia Manchini (2019, trecho da entrevista, p. 4) comenta: *“Então a gente começou com a discussão dos grêmios estudantis com a EJA. Eu não lembro como surgiu essa ideia de verdade. A gente viu que tinha no Fundamental também, não era Conselho Mirim. Era sempre grêmio estudantil”*¹²⁸. Relata que muitas escolas de Ensino Fundamental ainda não contavam com inspetores de alunos, devido à municipalização desta modalidade e, diante desta dificuldade, *“O Conselho Mirim começou a organizar o recreio. A organizar atividades pra fazer. Tinha escola que tinha, por exemplo, um canto de artes pra fazer... pra quem quisesse fazer alguma atividade de Artes, mesa de ping-pong. Começou nesse movimento do Conselho Mirim.”* (Cassia Manchini, 2019, trecho da entrevista, p. 7).

Exercendo a função de Coordenador do Orçamento Participativo pela Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo, Wagner Sussai (2016, trecho da entrevista, p. 5)¹²⁹ mencionou que foi entre 1997 e 1998 que ocorreu a primeira participação das crianças no OP, por meio de uma reivindicação:

[...] a gente tinha a escola Fernando Pessoa, as crianças tinham um tipo de merenda né? E a gente já tinha na rede uma merenda que era chamada de merenda diferenciada, que vinha arroz e essas coisas todas, as outras já eram mais simples, era só pão, bolacha, alguma coisa assim. E as crianças então se reuniram para ir na região pedir no Orçamento Participativo a merenda diferenciada para a escola deles no caso do Fernando Pessoa. Então as crianças do Conselho Mirim participaram dessa reunião do Orçamento Participativo pedindo, reivindicando, foi aprovada na assembleia, os adultos votaram no caso, os adultos que apresentaram, votaram também as propostas das crianças.

Deste modo, podemos verificar que, nesta gestão, por meio dos processos participativos populares com adultos e das formações sobre os direitos das crianças, foram iniciados os processos de reflexão sobre a participação infantil, assim como as primeiras ações em relação à ampliação dos Grêmios Estudantis e a participação das crianças nos Orçamentos Participativos.

4.1.2.2 Participação ampliada: de 2001 a 2004

Como já se apresentou anteriormente, Celso Daniel, reeleito prefeito para a gestão 2001-2004, para dar continuidade ao trabalho que vinha desenvolvendo, foi assassinado em 2002 e o

¹²⁸ O grêmio foi sinalizado formalmente no Regimento Comum das Escolas Públicas Municipais: “Título II – Da Gestão Democrática Capítulo I – Dos Princípios Art. 9º - Os Conselhos de Escola e os Diretores de Unidade Escolares empenhar-se-ão na criação de condições para instalação de grêmios conforme legislação em vigor.” (SANTO ANDRÉ, 1998b) e antecede o Conselho Mirim.

¹²⁹ O documento “Conselho Mirim – histórico do projeto”, elaborado por Wagner Sussai, foi fornecido para a pesquisadora em 29/08/2016, durante um diálogo inicial para a elaboração do projeto de pesquisa.

vice-prefeito eleito, João Avamileno, assumiu como prefeito. Este fator implicou em algumas mudanças no quadro administrativo da SEFP, como se verá a seguir. Foi na gestão Avamileno que ocorreu a ampliação dos grêmios estudantis para um número maior de escolas, o uso efetivo do nome Conselho Mirim e sua realização na Educação Infantil, com crianças de quatro e cinco anos.

Foi possível compilar muitos documentos e anotações pessoais sobre este período¹³⁰, principalmente a partir da entrevista com Cassia Manchini. Em 2002, a Lei nº 8.376 foi aprovada, transformando os Conselhos de Escola em personalidade jurídica própria, responsável pela gestão do repasse das verbas municipais, estaduais e da união, o que acarretou uma reportagem, em 2003, no “Jornal da Gestão Democrática da Educação¹³¹”, quando foi apontado como “[...] um canal essencial para democratização da gestão” (SANTO ANDRÉ, 2003a, p. 9).

Em 2003, com a troca da Secretária da Educação e devido a divergências de concepção, principalmente em relação ao reconhecimento do currículo municipal de educação em vigor, Cassia Manchini passou a integrar o grupo de Gestão Democrática, juntamente com Maria Auxiliadora, desempenhando uma importante função no desenvolvimento dos Grêmios Estudantis e Conselhos Mirins. Na entrevista, ela disse que foi a partir da participação no Fórum Social Mundial¹³² (FSM) que começou a planejar a participação das crianças por meio de Conselhos Mirins:

Nós participamos, acho que foi de um Fórum Social, que nós vimos experiências de Pernambuco. Era de algum lugar de Pernambuco. Nossa, tinha até um livrinho deles, será que tá aqui¹³³? Que eles faziam orçamento participativo. A lógica do Conselho Mirim mesmo, na lógica que a gente trabalhava, Emillyn, na Educação Infantil, nenhum lugar tinha. Nós pesquisamos bastante. Sempre era com Fundamental. Nós ampliamos bastante. No nosso setor foi, porque os outros começaram só com Fundamental. (Cassia Manchini, 2019, trecho da entrevista, p. 4).

Como é possível notar a partir da fala, a experiência com os Grêmios Estudantis, que teve início na EJA, foi ampliada para o Ensino Fundamental na gestão anterior e, em 2001, foi introduzida na Educação Infantil, com crianças de quatro e cinco anos. A ampliação da participação para todas as modalidades de ensino deu-se por meio da reflexão que compreendia

[...] que a criança é a protagonista. Que ela é o centro da nossa atenção, ela acaba sendo o caminho que a gente escolhe pra ampliar essa participação pra além da sala de aula. A discussão era que na sala de aula a criança devia

¹³⁰ Por exemplo, uma filipeta com o nome “Conselho de Escola” (2001), que explica sobre o desenvolvimento da Lei 7.854/1999 que o instituiu, seus objetivos, e convida as pessoas a participarem das eleições das EMEIEFs (16/03/2001).

¹³¹ Na publicação, há um breve histórico do processo no município, e, nas páginas finais, constam as leis que embasaram a sua instituição e organização.

¹³² Este FSM foi realizado em janeiro de 2001 na cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

¹³³ A entrevistada não encontrou o documento e na busca na *Internet* não foi possível localizar a experiência por ela relatada.

ter esse papel. Não só no Conselho Mirim. (Cassia Manchini, 2019, trecho da entrevista, p. 3).

A Coordenadora relata que em cada escola havia uma “Mediadora do Conselho Mirim”, podendo ser a DUE, a AP ou uma professora. Essa mediadora participava das formações regulares, mensais ou quinzenais, nas quais eram debatidos modelos de organização e formas de incentivar as crianças a participarem do Conselho Mirim. Lembra:

E aí tinha esse movimento. Era difícil, porque, qual era a lógica? As crianças que participavam da reunião de Conselho Mirim, tinham que voltar pra sala e compartilhar. E a gente conversava muito isso com as crianças. Das oficinas de jogos cooperativos, de tudo isso. Então eles começaram esse movimento na sala de aula. Então teve que ter formação para professor... ter um acompanhamento de tudo isso. (Cassia Manchini, trecho da entrevista, 2019, p. 6).

Foram diversos os documentos fornecidos por Cassia, após sua entrevista, que colaboraram para a compreensão histórica dos Conselhos Mirins, dentre os quais pode-se destacar três documentos de 2003.

O primeiro é uma reportagem no jornal “Diário do Grande ABC”, na sessão “Diário na Escola”, com o seguinte título: “Fé no aluno” (FÉ..., 2003), que inicia explicando sobre a importância de as professoras acreditarem que os/as alunos/as são capazes de aprender, independentemente de sua realidade social; em seguida, chama a atenção para a relevância de acolher as famílias, desenvolvendo um Conselho de Escola participativo; e, por último, descreve um “exemplo de estímulo”, apresentando o Conselho Mirim realizado na EMEIEF do Parque Miami, composto por 26 crianças do Ensino Fundamental¹³⁴. A reportagem traz ainda algumas falas das crianças e a da diretora, que afirma o Conselho Mirim como um exercício de cidadania. O texto termina com a informação de que o Departamento de Projetos Especiais iria expor pela cidade doze outdoors, produto final de oficinas com os sete Conselhos Mirins da cidade a respeito do ECA.

O segundo documento é o “Jornal da Gestão Democrática” (SANTO ANDRÉ, 2003a), que, na introdução, afirma o investimento da gestão no aperfeiçoamento da democratização na cidade e no país e relata os canais de participação, entre eles, o Conselho Mirim. O texto utiliza o termo “Conselho Mirim ou Grêmios Estudantis”, demonstrando a transição entre eles, e declara que “[...] estas ações fortalecem as crianças nos conhecimentos de seus direitos e deveres na responsabilidade e compromisso com a organização, manutenção e bem-estar do espaço educativo, exercitando assim sua cidadania.” (SANTO ANDRÉ, 2003a, p. 5). A matéria finaliza com a apresentação das leis que embasam a instituição dos Grêmios Estudantis e Conselhos de Escola.

¹³⁴ A Educação Infantil não apresentou candidatos, mas participou da votação.

Por último, há um “Relatório Final Avaliativo das Oficinas” (SANTO ANDRÉ, 2003b)¹³⁵, vinculado à Coordenadoria de Projeto Especiais (SEFP) sobre o projeto “Ouvir para mediar”, o qual avaliou as oficinas realizadas com os Conselhos Mirins das escolas municipais do Ensino Fundamental e Educação Infantil. Esclarece que as oficinas tiveram como objetivo desenvolver a convivência com as diferenças, por meio da mediação de conflitos e diálogo, que aconteceram em quatro etapas, de setembro a dezembro, em oito EMEIEFs, e que, ao final dos encontros, um conselheiro de cada escola representava sua unidade fazendo uma avaliação crítica do dia. Sobre a avaliação, o texto aponta que faltaram esclarecimentos para as crianças sobre a função de um conselheiro mirim, assim como foi possível perceber que

[...] na maioria das escolas não havia um esclarecimento acerca do Projeto desenvolvido pela Secretaria da Educação com os Conselhos Mirins. Para que este projeto se torne vivo e presente na vida educacional dos alunos se faz necessário uma maior conscientização e envolvimento no âmbito geral escolar tanto com os professores, funcionários e comunidade geral. (SANTO ANDRÉ, 2003b, n.p.).

Ao final, o relatório sugere a necessidade da formação com as professoras, para compreenderem a importância do projeto, pois, devido à relevância para o desenvolvimento das crianças, é preciso haver continuidade. Cabe destacar que as profissionais que assinam a avaliação se declaram como da área da saúde.

Do ano de 2004, há 19 documentos, entre anotações pessoais, *e-mails*, sínteses, relatórios e convites, que relatam algumas ações dos Grêmios Estudantis ou Conselhos Mirins. Seguindo a ordem cronológica e tendo como parâmetros as datas indicadas nos documentos, evidencia-se que os primeiros tratam da “Formação com Mediadores (as) de Conselhos Mirins ou Grêmios Estudantis”, que têm como objetivos a instituição dos Conselhos Mirins; a troca de experiências entre as escolas; subsídios às mediadoras e fortalecimento da articulação entre os Conselhos de Escola, as professoras e o Conselho Mirim. O texto informa sobre os oito encontros planejados durante o ano, realizados mensalmente, de maio a dezembro, e contém uma relação do histórico anual da constituição dos Conselhos Mirins nas EMEIEFs, que, então, totalizam doze, a saber: um em 2001, dois em 2002, cinco em 2003 e cinco até maio de 2004.

Nas anotações pessoais, Cassia Manchini (2004)¹³⁶ aponta que “[...] as professoras estão se envolvendo, algumas mais outras menos [...]”, e registra “direito das crianças”, demonstrando que havia uma discussão da participação como um direito a partir do ECA, como

¹³⁵ Documento pessoal fornecido por Cassia Manchini em sua entrevista cedida à pesquisadora em 24 de janeiro de 2019.

¹³⁶ Documentos do acervo pessoal de Cassia Manchini, fornecidos na entrevista cedida à pesquisadora em 24 de janeiro de 2019.

demonstrado anteriormente nos relatos das entrevistas. Há, nas anotações dos encontros com as/os mediadoras/es, frases sobre a discussão¹³⁷ em relação à diferença entre Grêmio Estudantil (1) e Conselho Mirim (2), que trazem diferentes características para cada uma das modalidades. O Grêmio é visto como uma organização que tanto pode gerir as verbas para os eventos na escola quanto participar de festivais e, nesse sentido, as crianças são mais independentes devido à idade, além de quererem fazer parte, por considerarem ser um *status* entre as demais crianças.

O Conselho, por sua vez, pode ser considerado como embrião do Grêmio Estudantil, relacionado à função de representante de sala e à representação da escola, ao aconselhamento e decisão, ao olhar da criança para a equipe, escola e PPP, isto é, ações articuladas pelas crianças sem intervenção dos adultos. Há registro de falas como: “[...] o Grêmio assusta menos – o Conselho dá a impressão de que deve ser mais comportado [...]” ou “[...] as crianças não queriam algo tão formal [...]”, que parecem discutir o modelo de construção e funcionamento dos Conselhos Mirins, e, ao final, fica como proposta futura a construção de um regimento e planejamento de ações.

Por meio dos documentos, é possível verificar que, no dia 27 de maio de 2004, foi realizado o “1º Encontro de Conselheiras/Conselheiros Mirins e Gremistas Estudantis” no Parque Escola¹³⁸, em cujo convite há uma frase de autoria de Clarice Lispector, “Ser estudante é algo muito sério. É quando as ideias se formam, é quando mais se pensa num meio de ajudar o Brasil”, que remete ao conceito de participação política, por meio da participação no âmbito escolar. Na pauta da organização do encontro, estão indicados seus objetivos, a saber: integração dos conselheiros, troca de experiências, atuação coletiva e cooperativa, consciência sobre seu papel e representação, espaço de fala e escuta entre crianças e com adultos. Destaca-se a preocupação com o esclarecimento da função das crianças enquanto conselheiros, a questão da representatividade e a troca entre pares e com os adultos¹³⁹.

No encontro, por meio de jogos cooperativos, as crianças refletiram sobre duas questões: O que o Conselho Mirim ou Grêmio Estudantil faz? Ser Conselheiro (a) Mirim ou Gremista Estudantil é...?. Na síntese das respostas da primeira questão, podemos encontrar conceitos que podem ser organizados em ações de auxílio, como, por exemplo, cuidar do material coletivo, ajudar a diretora a dar recados ou mexer no computador para fazer atividades para os/as

¹³⁷ Que contou com a participação de algumas famílias no período da manhã.

¹³⁸ Escola Municipal de Educação Ambiental Parque Tangará – Parque Escola. Para mais informações, consultar: <https://parqueescola.org.br/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

¹³⁹ A SEFP enviou uma carta de agradecimento a todas as equipes que apoiaram a realização do encontro e às crianças, pré-adolescentes e adolescentes das escolas participantes, num total de 300 participantes, de 14 EMEIEFs. Na carta, afirma-se que o encontro foi uma aula de cidadania ministrada pelas crianças e se sugere a troca de nomes e telefones entre elas, para estreitar a comunicação por *e-mail*, cartas ou pessoalmente.

estudantes, e ações participativas, como falar para o prefeito o que pode ser mudado na escola, fazer reuniões para discutir assuntos importantes, levar as ideias dos/as estudantes, discutir problemas e resolvê-los. As respostas à segunda questão demonstram que ser Conselheiro ou Gremista é algo positivo, indicando conceitos como ajudar, dar bom exemplo, ser divertido, dar conselhos, ser uma função importante, entre outras. Em relação à participação, é possível elencar algumas respostas principais, como ter o direito de mudar a escola, ter muita responsabilidade, defender os direitos dos outros, ser representante dos alunos.

Ao final da síntese, a equipe da SEFP sugere que as respostas sejam discutidas com as crianças para socializar as informações e fortalecer a atuação na Unidade Escolar. Em ordem cronológica, ao encontro se seguiu uma formação com as mediadoras, para uma reflexão sobre a síntese das respostas das crianças e uma avaliação do encontro dos conselheiros, que possibilitou elencar temas para as formações seguintes e rascunhar o regimento dos Conselhos Mirins, com elementos para a organização de reuniões; as atribuições no processo eleitoral; as esferas de decisão e características que os conselheiros, conselheiras e gremistas deveriam ter ou desenvolver.

O último documento que tem relação com essa síntese, “Organização realizada com o grupo de mediadores de Conselho Mirim ou Grêmio Estudantil a partir da sistematização do 1º encontro de Conselheiros Mirins e Grêmios Estudantis de Santo André”, apresenta os objetivos dos Conselhos Mirins ou Grêmios Estudantis:

- a) ajudar a escola ficar melhor: na higiene, na manutenção, no ensino, na biblioteca e na organização da rotina;
- b) ajudar a todos a se respeitarem: criança/criança, adulto/adulto, adulto/criança, criança/adulto (construção da cidadania), valorizando o trabalho em grupo;
- c) organizar o espaço de socialização de brincadeiras, coisas novas, materiais;
- d) conhecer, discutir e encaminhar os problemas da escola coletivamente;
- e) exercer a representatividade;
- f) participar das decisões / planejamento / avaliação do Projeto Político-Pedagógico da escola;
- g) integrar ações com o Conselho de Escola;
- h) multiplicar ações, conceitos, e valores vivenciados no Conselho.

Observa-se que, embora os objetivos apontem o respeito à interação entre as próprias crianças (cultura de pares) e com os adultos (geracionais), o conceito de representatividade e a integração com as outras arenas decisórias e participativas da escola ainda trazem ações ligadas ao auxílio na organização da escola, como, por exemplo, a manutenção da higiene, objetivo de todas as crianças e não somente das conselheiras e conselheiros.

Sobre as atribuições, estas referem o exercício da representação:

- a) representar as salas e os alunos nas reuniões;
- b) realizar pesquisa para saber a opinião das outras crianças;
- c) colocar em prática as decisões, cumprindo os combinados;
- d) levar sugestões para o Conselho de Escola.

Em relação ao processo eleitoral, não há indicação de ações e, no item esferas de decisão, o documento direciona o encaminhamento das propostas ao Conselho de Escola¹⁴⁰, envolvendo as professoras. Ao apresentar as características que conselheiros, conselheiras e gremistas devem ter ou desenvolver, sugere:

- a) ter vontade de ajudar a escola e o próximo;
- b) compartilhar com a escola os problemas discutidos em reunião para resolvê-los em equipe;
- c) contribuir para melhorar o ambiente da escola;
- d) aprender a trabalhar em grupo;
- e) respeitar os direitos humanos e das crianças;
- f) compartilhar e cumprir combinados.

Cabe considerar que o texto refere os direitos das crianças, mas não aponta a CDC, ou o direito a participar de modo explícito. Tanto nas entrevistas quanto nos documentos aparece, de modo generalizado, a expressão direitos das crianças e o fundamento legal é o ECA. Outra questão de destaque, presente na entrevista de Cassia Manchini, é sua preocupação com a possibilidade de manipulação das crianças em arenas de participação infantil, problema que o documento parece tentar restringir, sugerindo aos adultos mediadores trabalhar com as crianças e não fazer/decidir por elas, compartilhar um projeto com toda a equipe escolar, organizar tempos e espaços para as reuniões.

O documento é finalizado com a indicação das estratégias para a sensibilização da equipe pedagógica, que aponta a definição de calendário para conscientizar a todos que o Conselho Mirim faz parte da rotina da escola; de ações que garantam a participação dos Conselhos Mirins no PPP e da organização de tempos e espaços para as crianças apresentarem as discussões realizadas nas reuniões. Esses itens nitidamente pretendem integrar os Conselhos

¹⁴⁰ Em relação ao Conselho de Escola, há um convite do “Fórum de Educação e Cidadania de Santo André” para uma plenária, em 26/08/2004, sobre como as redes de saúde, educação, assistência social atuam na prevenção de violência contra crianças, adolescentes e mulheres. O convite indica que o encontro auxiliará a atuação dos conselheiros de escola. Dentre os documentos cedidos por Cassia Manchini (2019), há o registro do “Ato Solene de Posse dos Conselheiros de Escola”, que refere oficinas de formação sobre o ECA, ocorridas aos sábados de setembro daquele ano.

Mirins a todas as ações da escola, mas não preveem formação das professoras, como indicava o relatório de avaliação do grupo de profissionais da saúde abordado anteriormente, no entanto essa formação ocorreu paralelamente.

Com data de setembro de 2004, foram encontrados relatos/avaliações do Conselho Mirim desenvolvido em três escolas. Na primeira, um *e-mail* informa que foram eleitos um representante e um suplente de cada sala, que se reúnem uma vez por mês para debater assuntos elencados pelas crianças, e que muitas sugestões estavam sendo aplicadas na prática, como a reorganização do espaço de leitura, melhorias no recreio, confecção de cartazes para consumo consciente de água e sugestão de atividades corporais e artísticas. Finaliza, afirmando que é um exercício saudável de cidadania e traz frases das crianças participantes. A segunda, por meio de relatório, indica que foram realizados vários encontros durante 2004 e que estão sendo construídas ações para desenvolver a participação mais efetiva das crianças. Acrescenta que as crianças demonstraram satisfação em integrar o Conselho Mirim e elenca as ações dos monitores¹⁴¹: não deixar as crianças correrem no recreio, ajudar os professores na sala de aula, organizar os livros da biblioteca e auxiliar no registro e controle do empréstimo da Biblioteca Circulante, dentre outras. Novamente é possível identificar uma participação associada à realização de tarefas, como ajudante, não havendo indicação da participação em processos democráticos, como conversar com os colegas, reunir-se com o Conselho de Escola, ou dialogar com a gestão para tomadas de decisão. O relatório da terceira escola traz uma avaliação¹⁴² realizada com as crianças por meio de tarjetas vermelha, amarela e verde, para indicar o que foi bom ou não num encontro realizado.

Há um documento com a programação do II Encontro de Conselheiros Mirins e Grêmio Estudantil das EMEIEFs de Santo André¹⁴³, que orienta que cada grupo de crianças deverá contar com dois adultos acompanhantes e que as famílias deverão autorizar a saída por escrito, e tem como pauta atividades como pintura de tecido do autorretrato, assistir um filme, teatro, dinâmicas e relato das ações desenvolvidas pelos Conselhos Mirins. Indica que, como produto final, os autorretratos se tornarão as bandeiras de cada escola, simbolizando o Conselho Mirim.

Em encontro ocorrido com as mediadoras, em dezembro de 2004, foi realizada uma avaliação sobre as formações ofertadas naquele ano e sobre o II Encontro dos Conselheiros

¹⁴¹ O documento apresenta Conselheiros Mirins como “mais velhos”, e monitores como estudantes do 2º ano do 2º ciclo, ou seja, séries iniciais do Ensino Fundamental I.

¹⁴² Em vermelho, ficaram o lanche servido no encontro e as músicas; em amarelo, as músicas e a obediência à responsável pela organização das brincadeiras; em verde, as brincadeiras.

¹⁴³ Com a previsão de 137 participantes, a realizar-se no dia 6 de dezembro de 2004, no Centro de Formação de Professores.

Mirins. As mediadoras consideram que é preciso ter mais espaços para trocas e formação, ampliar a escuta das crianças, expandir a participação do CM em diferentes fóruns, não subestimar o potencial das crianças e levantar temas com elas. Para 2005, planejam uma única data de eleição para todas as escolas, em conjunto com o Conselho de Escola, com mandato de um ano, e sinalizam a reflexão sobre um material de divulgação para todas as crianças sobre o Conselho Mirim.

Outro documento fornecido por Cassia Manchini (2019), sobre 2004, é um relatório sobre os encontros com as crianças dos Conselhos Mirins, organizados por uma equipe do “Cooperando – Instituto para a cooperação”, que descreve brevemente as oficinas realizadas com crianças do CM de 15 EMEIEFs, e com os CE em nove polos regionais. Na avaliação, em geral, o documento relata que as oficinas realizadas por meio dos jogos foram bem-sucedidas, entretanto aponta que as crianças apresentaram dificuldades de concentração, que eram muito pequenas, e que a falta de maturidade prejudicava a qualidade das reflexões. Ressalte-se que as profissionais deste instituto são da área da saúde, como declarado por elas no documento citado anteriormente, e, em sua maioria, da psicologia. Nota-se, nas frases e parâmetros utilizados no relatório, uma influência da concepção de crianças pautada nos estudos biológicos, ou seja, a vertente da psicologia desenvolvimentista. O relatório foi finalizado com um poema sobre carinho e desejo de boas energias para o ano de 2005, que a SEFP encaminhou para as crianças dos CM.

Retomando a entrevista, Cassia Manchini (2019) conta que as ações dos Conselhos Mirins tiveram impacto nas escolas e que, por meio dos jogos cooperativos e das formações em culturas de paz, houve transformações de atitudes, isto é, que as próprias crianças cobravam e compartilhavam devido ao compromisso assumido por elas. Sobre a participação das crianças no Orçamento Participativo, explica que seu início aconteceu em razão do desenvolvimento dos Conselhos Mirins entre 2002 e 2003. Segundo ela,

[...] o Conselho Mirim começou a participar das plenárias e isso teve um impacto grande na época [...]. A primeira escola. A gente fez formação com as crianças também. Porque como eles começaram a participar, a gente fez formação sobre o Orçamento Participativo com a equipe da secretaria de participação. Isso acabou acontecendo em muitas escolas. Nas plenárias as crianças que iam indicar. (Cassia Manchini, 2019, trecho da entrevista, p. 6-7).

A participação das crianças nos OPs é compreendida como uma modificação na política pública, uma vez que estas começaram a participar de uma arena democrática do município, para além das questões de suas próprias escolas.

Wagner Sussai (2016)¹⁴⁴ conta que exercia o cargo de Coordenador do Orçamento Participativo pela Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo e que integrou o processo do OP com a participação de jovens em dois casos pontuais em 2004. As EMEIEFs Vereador Manuel Oliveira e Carolina Maria de Jesus participaram com parceria e financiamento da Rede URB-AL 9¹⁴⁵. Na entrevista, diz que não ocorreu a participação da escola como um todo, mas de três grupos de jovens, representando três turmas. Lembra:

[...] a gente fez esse Orçamento Participativo em duas escolas de periferia nossas, uma lá no Maravilhas, uma sala do Maravilhas, não era a escola inteira era só uma sala. [...] Na época do Avamilenho. E uma lá no Cata Preta, então nós temos duas salas, então já tinha essa experiência da participação de crianças que foi bem exitosa nessa parte. Via Rede Urbal 9, que atualmente não existe mais, está extinta. E com essa experiência que a gente já teve lá atrás da participação das crianças, que eu acabei coordenando essas duas salas junto com a pessoa responsável do Orçamento Participativo pela região, que eram duas regiões diferentes, e com as professoras e diretora da época. (Wagner Sussai, 2019, trecho da entrevista, p. 2).

Foi a partir de 2003, no município de São Paulo, sob a gestão da prefeita Marta Suplicy (PT), que houve a implantação do Orçamento Participativo Criança¹⁴⁶ (OPC), que envolveu as crianças, os funcionários, a Secretaria Municipal de Educação (SME), o Coordenador do Orçamento Participativo (COP) e o Instituto Paulo Freire (IPF). Assim como aconteceu com os Grêmios Escolares/Conselhos Mirins em Santo André, o OPC em São Paulo tinha como objetivo apresentar um novo modo de organização social, isto é,

O início da história do OP-Criança deu-se quando o Coordenador do Orçamento Participativo (COP) do Município de São Paulo, Félix Sanchez, inspirado em experiências e projetos semelhantes, implementados por outros municípios brasileiros, sugeriu, durante a realização do Fórum Social Mundial, em janeiro de 2003, ao Instituto Paulo Freire e à Secretaria Municipal de Educação de São Paulo que elaborassem um projeto (que veio a se chamar Orçamento Participativo Criança) para ser desenvolvido em parceria entre SME-SP, COP e IPF. O Instituto Paulo Freire aceitou o desafio. (ANTUNES, 2004, p. 25).

Foram experiências paralelas, embora em Santo André os Conselhos Mirins tenham tido seu início em 2001 e, em São Paulo, o OPC aconteceu em 2003, vindo “[...] ao encontro das diretrizes da política educacional de SME, principalmente no que diz respeito à democratização

¹⁴⁴ Conselho Mirim – histórico do projeto. Documento escrito por Wagner Sussai em 29/08/2016, exclusivamente para a pesquisadora, para a escrita do projeto de pesquisa.

¹⁴⁵ A Rede URB-AL 9 teve como objetivo proporcionar um processo permanente de troca e aprofundamento de experiências entre governos locais latino-americanos e europeus pela socialização, sistematização e implementação das melhores experiências no âmbito do financiamento local e de práticas de democracia participativa. Ver: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9/default.php?p_secao=14. Acesso em: 15 jul. 2022.

¹⁴⁶ Esta experiência está registrada no livro *Orçamento Participativo Criança*, que, de acordo com os autores e organizadores, teve como objetivo registrar as reflexões e sua história para que possa contribuir com outras realizações futuras. Ver: <http://acervo.paulofreire.org:8080/xmlui/handle/7891/3358>. Acesso em: 15 jul. 2022.

da gestão, à qualidade social da educação e à intenção, a partir do Fórum Mundial de Educação de 2003, de inscrever São Paulo na Rede das Cidades Educadoras” (ANTUNES, 2004, p. 25). As diretrizes eram a democratização do acesso à escola e garantia da permanência do(a) aluno(a), a qualidade social da educação e a gestão democrática da escola, sempre pautadas nos documentos legais (ECA e CDC). Nas palavras de Maria Aparecida Perez (2004, p. 11), então secretária da educação da cidade de São Paulo, “Entendemos que educar na e pela democracia implica criar espaços democráticos de decisão política para que todos(as) os(as) cidadãos(ãs) sejam partícipes na construção da cidade em que vivem”. E, nessa linha, despertar o sentimento de pertencimento, rompendo com a cultura de autoritarismo e poder da gestão verticalizada, que, de acordo com Antunes (2004), concebe as organizações estudantis como indisciplina.

A implantação do OPC ocorreu em duas etapas: a primeira, experimental, em 2003, e a segunda em 2004, com crianças de sete a quatorze anos, matriculadas nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF). Para seu desenvolvimento, os sujeitos envolvidos foram divididos em grupo *motor*, composto por adultos que haviam participado de formação para essa ação, educadores, conselheiros escolares e delegados do Orçamento Participativo, e tinham como objetivo criar condições adequadas para a participação das crianças, e grupo *faísca*, formado por crianças¹⁴⁷ de 11 a 15 anos, que participaram de encontros semanais com os estagiários do IPF e tinham como objetivo promover o OPC e incentivar outras crianças. O projeto foi desenvolvido por meio de assembleias e plenárias, nas quais as crianças apresentaram demandas para a escola e para a cidade e foram eleitos os delegados que representaram a rede no OP-SP, levando as demandas escolhidas por meio das discussões coletivas e votação.

Esta experiência do município de São Paulo, de acordo com os autores, foi apresentada pelas crianças no Fórum Social Mundial de 2004, como um exemplo de prática exitosa que contribuiu para a oferta de vivências democráticas para a participação infantil. É possível notar que o Fórum Social Mundial influenciou ambos os municípios e que a AICE, referida na experiência de São Paulo, relaciona-se, no mesmo período, com a cidade de Santo André, que tinha apresentado sua primeira experiência em 2001. Pode-se destacar que os projetos de participação das crianças tornaram-se experiências compartilhadas nos encontros do FSM.

Em Santo André (SP), as ações de fomento à participação das crianças nos Grêmios Estudantis ou nos Conselhos Mirins, por meio de um planejamento articulado, com ênfase na formação, possibilitaram a reflexão sobre o início da inclusão das crianças da Educação Infantil, de 4 e 5 anos, no processo, mesmo que ainda em poucas escolas, como se verá a seguir.

¹⁴⁷ A escolha das crianças participantes foi realizada em sorteio ou em votação; esta, a partir de características como crianças com liderança democrática ou com acúmulo de cultura participativa.

4.1.2.3 Participação formal: de 2005 a 2008

Este período contou em sua gestão municipal com o prefeito João Avamileno (PT), dando continuidade a seu mandato. Como característica inovadora para o momento histórico, o município teve como vice-prefeita Ivete Garcia (PT), a primeira mulher a exercer o cargo no município¹⁴⁸.

Algumas alterações ocorreram na SEFP, a começar em julho de 2005, quando foi encerrado o Projeto “Pela Vida, Não à Violência”, e Maria Auxiliadora passa a atuar em EMEIEF como AP e, em 2006, retorna para o cargo de professora na EJA. Cassia Manchini, também em julho de 2005, passa a atuar como AP de uma EMEIEF.

Para este período, foi possível compilar os documentos¹⁴⁹ que se seguem. O primeiro é uma carta produzida pela SEFP, em julho de 2005, endereçada às crianças dos Conselhos Mirins/Grêmios Estudantis, que explica que, conforme combinado, entregaram para cada escola participante uma bandeira que foi produto do II Encontro de Conselhos Mirins e Gremistas Estudantis (2004), confeccionada por uma mãe voluntária que realizou a costura das diversas pinturas que a integram e, ao final, agradece a participação das crianças. Este documento é o único que trata diretamente dos Conselhos Mirins e Grêmios Estudantis, e corresponde à data na qual ocorreu a modificação do grupo de trabalho que geria as relações de Gestão Democrática, como tinha apontado Cassia Manchini em entrevista.

Um segundo documento, *Gestão Democrática dos Conselhos de Escola: Diretrizes Básicas do Convênio entre a Prefeitura de Santo André e os Conselho de Escola*, contém orientações a respeito de toda organização formal do uso da verba dos Conselhos Escolares, com explicações legais sobre o convênio para o repasse da verba, orientações de prestação de contas e sugestões de compras, e não faz nenhuma menção aos Conselhos Mirins ou à participação das crianças. Em sua apresentação, afirma-se que a Gestão Democrática é a orientação da gestão municipal e indica-se como objetivo “[...] que os Conselhos de Escola possam gerir os recursos financeiros repassados pelo Município”¹⁵⁰ (SANTO ANDRÉ, 2006, p. 1).

¹⁴⁸ “[...] ela foi a primeira mulher a presidir o Legislativo da cidade em 102 anos e por dez dias assumiu o cargo inédito de prefeita da cidade onde nasceu”. Para mais informações: <https://www.dgabc.com.br/Noticia/145404/ivete-garcia-e-a-vice-que-participa>. Acesso em: 15 jul. 2022.

¹⁴⁹ O “Sumário de dados 2006 – ano base 2005” não apresenta dados sobre participação infantil, atendo-se aos números relativos à expansão de atendimento nas creches e escolas, número de matrículas, por exemplo. O documento não será utilizado, pois não auxilia na compreensão do objetivo proposto por esta pesquisa.

¹⁵⁰ Nesta gestão foram aprovados o Decreto nº 15.304, de 24 de novembro de 2005, que altera questões relacionadas ao processo eleitoral, e a Lei nº 8.805, de 16 de dezembro de 2005, que autoriza a efetivação de convênios dos Conselhos de Escola com a SE, para possibilitar a execução de compras de pequenos vultos pela escola.

A revista *Rede em revista*, o terceiro documento encontrado, contém diversos projetos e ações realizados no âmbito da SEFP, em parceria com outras secretarias e entidades. Entre as ações apontadas, encontra-se a inauguração do Parque Escola Sabina em 2007, os projetos que ofereceram atividades artísticas para as crianças, o de formação de professoras, o Parque Escola, entre outros, que incluem as crianças atendidas nas creches. Na publicação, informa-se que o município de Santo André firmou a filiação à AICE, participando dos encontros, e que crianças de 14 a 18 anos foram selecionados para participar do “Acampamento Mercocidades: Cidadãos Jovens da Integração¹⁵¹”, que ocorreu em Montevideu (Uruguai).

Em relação aos Conselhos Escolares, foi realizado o encontro “Conselho visita Conselho”, que teve como proposta a troca de experiências, gestão, dificuldades e participação no PPP, mas não foi possível identificar qualquer menção à participação das crianças ou às ações dos Conselhos Mirins. Maria Auxiliadora (2019) relata que naquele período houve uma diminuição nas ações voltadas para a participação, articuladas com um projeto de gestão pública, mas que os Conselhos Escolares tiveram continuidade, também devido ao vínculo com o repasse da verba municipal. Em sua entrevista, Wagner Sussai (2019, trecho da entrevista, p. 5-6) fala sobre uma ação relacionada à participação das crianças no Orçamento Participativo:

Uma EMEIEF, por exemplo, não tinha quadra, então as crianças se mobilizaram na época e pediram uma quadra. Então a prefeitura não conseguiu a partilha do terreno do Estado apesar de ser da Prefeitura, e teve que comprar um terreno particular mesmo ao lado da escola para conseguir a quadra, e foi feito também. Se não me engano foi em 2006 ou 2007.

Pode-se considerar que houve uma diminuição nas publicações das ações municipais em relação à gestão anterior e, com a alteração dos integrantes da Gestão Democrática, houve uma modificação no trabalho em relação aos Conselhos Mirins. Há indícios de uma fragilidade em relação ao fomento da participação infantil em arenas democráticas institucionalizadas, como política pública ou objetivo da gestão, demonstrando que diferentes concepções sobre as crianças e infância são capazes de alterar as arenas democráticas a favor ou não da participação infantil, ainda que em um mesmo projeto político.

Sobre a participação infantil nas creches e escolas, analisaremos a constituição e as concepções dos Conselhos Mirins no capítulo a seguir.

¹⁵¹ Programa desenvolvido pela Rede de cidades “Mercocidades”, que tem como objetivo a articulação das cidades da América do Sul em prol da integração, do desenvolvimento e do bem-estar. Na ocasião, as crianças foram selecionadas por meio da escrita de uma redação sobre o Mercosul. Para mais informações, acessar: <https://mercociudades.org/mercociudades/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

5 CONSELHO MIRIM: AÇÕES, COMPOSIÇÃO E ABRANGÊNCIA

Por meio de projeto inédito no Brasil, a Administração envolveu crianças – estudantes da rede municipal de ensino infantil e fundamental – na discussão por uma cidade melhor [...] inseriu os pequenos no processo de planejamento da cidade, ensinando-os sobre democracia e orçamento público. (SANTO ANDRÉ¹⁵², 2013, p. 2).

A gestão 2013-2016, do município de Santo André (SP), instituiu o Conselho Mirim na Educação Infantil, incluindo a participação das crianças de 2 e 3 anos de idade, matriculadas em creches. É também o período em que a cidade foi contemplada com o prêmio “Prefeito Amigo da Criança”, resultado da promoção da participação das crianças na gestão municipal. Além disso, nela foi elaborada e aprovada a Lei nº 9.900/16, que instituiu o Conselho Mirim como uma política pública. Em razão dessas três indicações, esta administração será apresentada e analisada neste capítulo.

5.1 COM DIREITOS E PRINCÍPIOS: TERCEIRO PERÍODO (2013-2016)

No Brasil, à época, havia sido reeleita Dilma Rousseff, do PT, para a presidência, sendo a primeira mulher a ocupar o cargo. Não chegou a completar o segundo mandato em razão de um *impeachment*, que pode ser lido como um golpe, pois esse acontecimento político deixou claras as fragilidades da democracia brasileira, desde a promulgação da CF88¹⁵³.

Para este período, foi possível compilar um número volumoso de documentos, totalizando 89 arquivos que, como nos demais períodos, serão apresentados e comentados em ordem cronológica. Diferentemente das gestões anteriores, nas quais foram incluídos os Conselhos de Escola e Gestão Democrática, neste período, o objetivo será focalizar somente as ações com as crianças¹⁵⁴, à diferença do capítulo anterior, que caracterizou o plano democrático para o conjunto de cidadãos e cidadãs.

¹⁵² Rascunho de artigo: “Cidade educadora: os 17 desafios para Santo André – 2013 – 2017”, cedido do acervo pessoal de Nestor Guerra.

¹⁵³ Acredita-se que o Golpe de 2016 não aconteceu apenas motivado pela luta econômica ou por disputas na institucionalidade política, mas foi produzido também por embates culturais e por uma forte reação à conquista de direitos que determinados segmentos da sociedade vinham adquirindo durante os governos petistas, conforme análises realizadas em diversos livros sobre a questão. Ver Miguel (2019).

¹⁵⁴ A gestão produziu um número excessivo de documentos, tratados a partir de critérios de seleção, descritos na metodologia, no Capítulo 3.

O primeiro documento relacionado à participação infantil é o programa de governo de Carlos Grana¹⁵⁵, lançado em 2012, organizado em eixos, e que, já no primeiro deles, apontava¹⁵⁶ uma preocupação com a desigualdade em relação às diferenças etárias:

[...] é fundamental retomar a ideia da transversalidade e a finalidade dos programas e projetos que têm nas pessoas o objetivo principal, *assegurando a igualdade e o respeito às diferenças* (gênero, raça, *faixa etária*, pessoa com deficiência, credo, orientação sexual etc.) na *implementação das políticas afirmativas para os setores historicamente excluídos* e no atendimento social em todas as áreas de governo. (GRANA, 2012, p. 2, grifo nosso).

O Programa indicava ainda que seriam retomadas as políticas¹⁵⁷ iniciadas na gestão Daniel e Avamileno, como os OPs e a realização do Plano Plurianual Participativo¹⁵⁸. Em relação à participação infantil, no Eixo 7 – “Educação e Cultura – Santo André, uma Cidade do Conhecimento, Criativa e Educadora”, item “1. Educação, uma cidade do conhecimento e educadora”, destaca-se o objetivo de

26. Articular e fortalecer os diversos espaços de participação: conselho de escola, *conselho mirim*, conselho municipal de educação, conselho de FUNDEB, conselho de alimentação escolar, conselho tutelar, conselho municipal das crianças e adolescentes, fórum municipal de educação e cidadania, entre outros relacionados à rede de proteção à infância e à adolescência. (GRANA, 2012, p. 51, grifo nosso).

O Conselho Mirim aparece, dessa forma, como proposta a ser consolidada em sua gestão, o que Carlos Grana (2019, trecho da entrevista, p. 1) reforça na entrevista, dizendo que *[...] a experiência já vem com a referência do governo do nosso saudoso prefeito Celso Daniel, que constituiu os Conselhos Mirins nas escolas e na rede municipal de Santo André como um todo.*

Um documento que nos auxilia na compreensão histórica do percurso é de 2013 e trata da construção do Plano Plurianual (PPA). O relatório *Santo André Utópica: Subsídios ao PPA-Santo André – Gestão Carlos Grana* traz pesquisa realizada, no início de fevereiro de 2013, com 14 grupos de discussão formados por cidadãos e cidadãs andreenses de 18 a 64 anos de idade, de diferentes regiões do município, sobre saúde, educação, cultura e meio ambiente. Os registros foram utilizados para a compreensão de qual projeto de sociedade se esperava que fosse construído, qual era a leitura da realidade e suas problemáticas e quais eram as expectativas das pessoas em relação à gestão.

¹⁵⁵ Documento disponibilizado de acervo pessoal por Carla Oliveira.

¹⁵⁶ Diretriz do “Eixo 1 – desenvolvimento humano, social e econômico”.

¹⁵⁷ “Eixo 2 – Transparência e Participação Popular”.

¹⁵⁸ O Plano Plurianual (PPA), previsto na CF88, é documento que contém o planejamento para desenvolvimento das ações e políticas públicas para o período de quatro anos, incluindo as questões orçamentárias.

Em relação à educação, o relatório trouxe o desejo da população de que fosse trabalhada a cidadania e que as crianças fossem preparadas para o futuro. No que dizia respeito à Gestão Participativa, solicitava-se a presença do prefeito na cidade, na periferia e em diálogo com as pessoas, priorizando as classes menos favorecidas. Além disso, a população solicitava a retomada dos OPs e relacionava a gestão de Grana aos princípios do governo de Daniel, ou seja,

Resgata o espírito da gestão Celso Daniel que, transformado em um mito local, afirma valores de transparência, proximidade, honestidade e participação e os posiciona como atributos possíveis numa gestão. Aliás, o conjunto de valores envolvidos em uma sociedade participativa são elementos que estão latentes na cidade porque são constitutivos do ideário de parcela dos andreenses. São resíduos da experiência coletiva que ainda povoam seu imaginário, herança provável do final dos anos 70/80. (SANTO ANDRÉ UTÓPICA, 2013¹⁵⁹, p. 69).

Deste modo, para a consolidação das metas da nova gestão, foi criado o Núcleo de Gestão Democrática, inicialmente associado ao Departamento de Educação Infantil e Ensino Fundamental (DEIEF), mas, de acordo com Sussai (2019) e Silvério (2019), ainda no primeiro semestre, foi vinculado diretamente ao gabinete do Secretário da Educação¹⁶⁰. Em relação ao Núcleo, Wagner Sussai (2019, trecho da entrevista, p. 1-2) informa que

[...] a função da Gestão Democrática era fomentar a participação da população e alunos nos Conselhos de Escola, gerir a descentralização das verbas da prefeitura e a verba do FUNDEB que também acaba vindo, e outros repasses. A gente também geria os conselhos, vários: de alimentação, o Conselho Municipal de Educação, e também fomentar um Fórum Municipal de Educação. Dentro disso também, a gente elaborou o Plano Municipal de Educação.

De acordo com Gilmar Silvério (2019), o Núcleo era responsável por fazer a articulação entre a SE e demais secretarias, com as escolas em relação à participação popular, e com a comunidade por meio de diferentes ações. Acerca das crianças, refere os Conselhos Mirins, o Plano Plurianual (PPA) e o Orçamento Participativo (OP).

5.1.1 A presença das crianças escolares nas ações públicas de participação

As primeiras ações em referência à participação infantil ocorreram por meio do PPA, como revela um artigo para publicação, elaborado pelo Secretário da Educação e sua adjunta em 21/05/2013, que trata da eleição dos Conselhos de Escola:

¹⁵⁹ Relatório de Pesquisa intitulado: “Santo André Utópica: Subsídios ao PPA- Santo André – Gestão Carlos Grana (fevereiro/2013)”, documento cedido do acervo pessoal de Nestor Guerra.

¹⁶⁰ Neste período, a SEFP passa a ser designada somente como Secretaria da Educação (SE). Para melhor compreensão da sua estrutura, consultar o organograma no Anexo C.

O Conselho Escolar passa a ser um instrumento importante na consolidação da Escola Democrática, mas essa não é uma tarefa apenas dele. [...] É importante lembrar que os alunos já estão engajados nesse processo. Pelo menos um representante de cada período letivo de cada escola participará das reuniões do Conselho com direito a voz. Na próxima etapa queremos oferecer aos nossos alunos a oportunidade de manifestarem em propostas concretas a Santo André de seus sonhos. Todos os alunos terão a chance de propor e escolher as prioridades para a futura cidade através da discussão do *Plano Plurianual dos estudantes*. É a Cidade do Futuro sendo discutida por quem vai vivê-la. Em seguida os alunos serão desafiados a construir o seu próprio Conselho, o *Conselho Mirim*. Alunos de até dez anos se organizando para construir um ambiente educacional mais interessante, mais significativo e mais autônomo. (ARTIGO¹⁶¹, 2013, p. 1, grifo nosso).

Interessante saber que, no plano de governo desta gestão, exceto pela participação nos Conselhos Mirins, as crianças não eram previstas no PPA e no OP. Foram incluídas, após o início da gestão, exclusivamente pelas manifestações – cartazes, desenhos e escritos para o prefeito e para a prefeitura – deixadas nas paredes das escolas onde ocorriam as plenárias, geralmente no período noturno. O prefeito ficou impactado e solicitou à sua equipe a inclusão das crianças nas discussões de planejamento da cidade. Sobre esta questão, Carlos Grana (2019, trecho da entrevista, p. 1) comenta:

Então, tinha de tudo de reivindicações, e o mais interessante, me chamou a atenção, as reivindicações não eram da ordem individual, eram da ordem coletiva. As crianças tinham interesse, elas queriam as coisas para a escola, normalmente melhorias, melhorias do vestiário, melhoria dos armários, melhoria da sala de aula, melhoria do entorno da escola, para o bairro, mais árvores.

Por meio de sua fala é possível notar que as solicitações das crianças estavam pautadas numa perspectiva de participação política, ou seja, abordavam temas sociais num contexto de um bem comum, diferenciando-se da participação pedagógica, na qual são abordadas questões relacionadas ao processo de aprendizagem, ensino, planejamento, por exemplo. Gilmar Silvério (2019, p. 2), em sua entrevista, afirma que “[...] na verdade, a partir dessa iniciativa do prefeito é que a gente começa a garantir esse espaço de discussão das crianças. Aí veio o orçamento, depois o Plano Municipal e até a constituição do Conselho Mirim”.

Entre os documentos coletados, há um slide de uma EMEIEF com fotos das crianças na discussão sobre as “Cidades dos Sonhos”, no processo do PPA, *e-mails* com apresentações utilizadas nas Audiências Públicas da Secretaria da Educação realizadas nas escolas que foram contempladas com reforma, e vídeos sobre o processo. As reivindicações das crianças foram incorporadas ao PPA de 2014-2017. Tanto nas apresentações quanto nos vídeos se pode acompanhar o projeto com as crianças, realizado entre maio e outubro de 2013.

¹⁶¹ Rascunho de artigo cedido do acervo pessoal de Nestor Guerra.

Num primeiro momento, aproximadamente 25.750 crianças de 51 EMEIEFs realizaram uma observação ao redor de suas respectivas escolas e discutiram duas questões (O que a cidade precisa ter? O que queremos para nossa escola?), com a produção de cartazes coletivos. Em seguida, foram realizados encontros entre setores, encontro com o prefeito em seu gabinete e visita à Câmara Municipal, onde ocorreram a inscrição dos candidatos a representantes das crianças e a votação. Foi realizada, então, uma plenária deliberativa na qual foram definidas três diretrizes para a cidade e três para a educação. A seguir, ocorreu a plenária final do PPA-Criança e a entrega das diretrizes, evento que contou com a participação do prefeito e dos secretários e secretárias municipais, além de uma apresentação musical realizada pelas próprias crianças, parte do Projeto Música na Escola, e uma exposição de trabalhos produzidos. Depois disso, houve a entrega do PPA-Criança na Câmara Municipal, um Desfile da Independência realizado pelas crianças com o tema “PPA-Criança”. Posteriormente, foi realizada Plenária do Grande ABC com adultos e crianças, relacionada ao Consórcio Intermunicipal e, mais tarde, um encontro com o prefeito, com a devolutiva para as crianças sobre quais demandas foram incorporadas ao PPA, no qual também foram realizadas oficinas e entrega de certificados de participação. Há uma publicação oficial¹⁶² de agosto de 2013, que conta todo o processo que ocorreu com as crianças até a integração das propostas nos Planos de Governo.

Ainda em 2013, o município fez contato com a Rede URB-AL¹⁶³, para inscrever-se nela, destacando o PPA-Criança e a experiência apresentada no Encontro das Cidades Educadoras Latino-americanas em Rosário, Argentina, e com a AICE, apresentando sua experiência anterior, sua trajetória na Associação e na Rede Mercocidades e os pressupostos da gestão do período, que tinha a participação infantil e o Conselho Mirim como meta, tendo enviado uma carta assinada pelo prefeito, solicitando que o município coordenasse as ações das Cidades Educadoras no território brasileiro, com base nas ações desenvolvidas no PPA-Criança: “[...] este processo de discutir as diretrizes da cidade foi expandido às crianças da rede municipal de educação no sentido de inseri-las no processo de discussão e de participação a fim de exercerem desde a infância seu papel de cidadãos¹⁶⁴”.

O Conselho Mirim consta também em publicações oficiais da SE relacionadas à organização e gestão escolar, distribuídos para as gestoras da rede¹⁶⁵, tanto associado às

¹⁶² Caderno do PPA Participativo – Santo André 2014-2017.

¹⁶³ *E-mail* do acervo pessoal cedido por Nestor Guerra.

¹⁶⁴ Trecho da carta de solicitação, documento do acervo pessoal cedido por Nestor Guerra.

¹⁶⁵ Documentos do acervo pessoal da pesquisadora.

orientações para a elaboração do Projeto Político-Pedagógico escolar quanto à organização pedagógica e administrativa. Ou seja, ao Conselho Mirim cabia

[...] favorecer a participação e autonomia dos alunos na rotina escolar; criar formas de atuação do Conselho Mirim nos diversos fóruns dentro e fora da Unidade Escolar; a eleição deverá ser um processo democrático, discutido com os alunos desde a Educação Infantil. (ORGANIZAÇÃO PEDAGÓGICA E ADMINISTRATIVA DA UNIDADE ESCOLAR¹⁶⁶, 2013, n.p.).

Naquele mesmo ano, no que se refere ao Conselho Mirim, foram encontrados 36 Quadros Quantitativos¹⁶⁷, preenchidos com os nomes dos Conselheiros de EMEIEF. A rede, então, contava com 51 unidades, ou seja, mais de 70% das escolas já haviam constituído seus Conselhos Mirins até o mês de agosto, o que demonstra que o PPA-Criança e os Conselhos Mirins ocorreram concomitantemente. Assim, pode-se dizer que a participação infantil foi incorporada nas diretrizes de ações da SE e discutida com as gestoras para que fosse concretizado o projeto do Conselho Mirim, não de modo pontual, mas como parte da participação junto às famílias e ao Conselho de Escola, ao mesmo tempo em que se instituíam uma política municipal incorporada nas ações de participação junto com os adultos, como no caso do PPA-Criança.

5.1.2 A inclusão das crianças matriculadas nas creches no Conselho Mirim

Dois rascunhos, um para a confecção de uma Revista sobre os Conselhos Escolares e outro para elaboração de uma “Cartilha do OP-Criança”, em 2014, referem os Conselhos Mirins. No primeiro, aponta-se que a Gestão Democrática se concretiza pela participação dos Conselhos Escolares, da comunidade e dos Conselhos Mirins, estes por meio de sua participação em sala de aula. No segundo, que explica resumidamente o que é um orçamento público, a importância do planejamento, o que são os impostos e como funciona o OP, aparece como tema para as formações das gestoras. Este rascunho indica que as crianças, junto com as professoras e equipe gestora, vão trabalhar com essa cartilha e com a “Cartilha Sofinha e sua turma”¹⁶⁸ nas EMEIEFs, creches municipais e conveniadas, num cronograma determinado pelas fases¹⁶⁹ que irão compor o processo:

¹⁶⁶ Documento utilizado nas formações das Assistentes Pedagógicas, intitulado: “Organização pedagógica e administrativa da Unidade Escolar”, documento do acervo pessoal da pesquisadora.

¹⁶⁷ Consultar o modelo no Anexo A.

¹⁶⁸ Trata-se de uma cartilha destinada a crianças sobre o Orçamento Público, lançada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria de Orçamento Federal em 2012. Atualmente seu acesso não está mais disponível no site do Ministério da Economia.

¹⁶⁹ Existe um vídeo publicitário que contém fotos de todas as fases, com a participação das crianças desde as escolas. Nele é citado que houve a criação de um Fórum Municipal do Orçamento Participativo Criança 2015-2016, mas não foi possível encontrar mais nenhum documento sobre este processo.

1ª fase – crianças respondem as perguntas: “Quais melhorias nosso bairro/região precisa? E quais melhorias nossa cidade precisa?” e escolhem uma demanda para a educação, uma para o bairro/região e uma para a cidade; elegem dois representantes para a Plenária Regional;

2ª fase – Encontros ou Plenárias Regionais definem três demandas, uma para educação, uma para bairro/região e uma para cidade, e elegem dois representantes;

3ª fase – Plenária Regional do OP 2015, com diálogo com o prefeito e secretários;

4ª fase – crianças eleitas, mais três crianças por escola e um representante do Conselho de Escola, tomaram posse como Conselheiros Municipais do OP-Criança 2015, com a presença do prefeito;

5ª fase – entrega da Peça Orçamentária 2015 à Câmara Municipal, visita aos gabinetes e conversa sobre o funcionamento da Câmara;

6ª fase – reunião com o prefeito e secretários, para prestação de contas ao Conselho Municipal do OP-Criança, com a explicação sobre quais demandas foram incorporadas no OP municipal;

Todas as fases – ênfase na cartilha para que houvesse uma reunião com todas as crianças no retorno das ações, a fim de informá-las e escutá-las, efetivando a representação.

É interessante notar que se trata do primeiro documento com a inclusão das creches, municipais e conveniadas. Na entrevista, Wagner Sussai (2019) explica que foi realizada uma tentativa de parceria para a inclusão das escolas estaduais, mas não houve sucesso. Com as escolas particulares, foi firmada parceria com uma escola de Educação Infantil e uma creche. Sobre o processo do OP-Criança, Carlos Grana (2019) conta que, com a ampliação da participação para a cidade, as crianças puderam opinar sobre questões para além da escola, debatendo transporte, o bairro, serviços públicos, políticas públicas, saúde e educação. Diz ele:

E aí, a partir do segundo ano, a gente já começou a realizar e atender as reivindicações. Então, o que chamou a atenção foi isso, a gente tem que criar um mecanismo que as crianças também participem, não só através dos cartazes, das mensagens, as cartas que me mandavam. Foi então, que a gente começou a criar reuniões também, exclusivas com as crianças, foi o que nós chamamos de OP Mirim. E aí, eram reuniões com elas, então, normalmente elas faziam, durante um período, reuniões entre elas, subdividiam grupos na sala de aula, cada um preparava e elegiam representantes para levar até o gabinete do prefeito. (Carlos Grana, 2019, trecho da entrevista, p. 1).

Acrescenta que a participação das crianças influenciou a participação das famílias e comenta que “[...] teve prioridades do OP dos adultos, que priorizaram, justamente, as sugestões das crianças. Era fantástico, elas envolveram os pais, chegavam e diziam: ‘Pai, você

tem que ir lá votar na prioridade que é da nossa escola’.” (Carlos Grana, 2019, trecho da entrevista, p. 2).

Em relação à origem do movimento de inclusão e destaque das crianças, Grana (2019), Sussai (2019) e Silvério (2019) dizem que foi um movimento inédito, que teve como referência o OP com adultos, o que parece indicar um desconhecimento sobre o OP-Criança realizado no município de São Paulo, citado no capítulo anterior.

Sobre o conjunto de documentos, pode-se destacar um artigo sobre as Cidades Educadoras, com os objetivos de Santo André, elaborados a partir das necessidades apontadas pelos munícipes e seu histórico na AICE; outro apresenta dezessete desafios para Santo André no período 2013-2017, de onde foi retirada a epígrafe deste capítulo; outro ainda consiste no rascunho da “Revista Conselho Mirim”, que apresenta texto sobre a importância da escola para o acesso ao conhecimento, sobre a relevância dos Conselhos de Escola para a garantia de decisões coletivas e convida as crianças a conhecerem o Conselho Mirim; refere as leis nacionais que garantem a participação, e por último indica como concretizar o Conselho Mirim: querer participar, conhecer os problemas da escola e elaborar um relatório, pensar em soluções e recursos financeiros, convidar outras crianças, realizar campanhas de candidaturas, eleger os membros, assumir os cargos, planejar reuniões, divisão de tarefas e ações.

As publicações continuaram em 2014, quando foi criada a revista relacionada ao movimento “Rede em Roda”, evento que reunia professoras, auxiliares e equipes gestoras da rede municipal, para apresentação e troca de experiências, e tem um exemplar dedicado às propostas de participação infantil nas creches e EMEIEF, em que aparecem três experiências relacionadas ao temas: OP-Criança, Planejamento Participativo e Conselho Mirim – e outro exemplar que aborda a concepção de educação do município e defende que

Para que a cidade eduque o conjunto de seus cidadãos é preciso que as políticas públicas, de forma articulada e integrada, estejam voltadas à emancipação social e cultural, tanto pela ampliação de direitos sociais como pela ampliação e fortalecimento do direito à participação (SANTO ANDRÉ, 2014a, p. 8).

Destaca-se o papel da participação tanto na proposta de gestão democrática, “[...] o desafio tem sido o de formar para e pela participação” (SANTO ANDRÉ, 2014a, p. 29), quanto na agência das crianças, isto é, “[...] para a consolidação da qualidade da educação e de uma gestão democrática é indispensável a participação dos alunos: das crianças, jovens e adultos, por meio de *conselhos mirins* ou assembleias estudantis, pois *cidadania se aprende participando*”. (SANTO ANDRÉ, 2014a, p. 31, grifo nosso).

Duas outras revistas, também de 2014 (*Santo André Cidade Educadora* e *Cidadania & Educação: Revista da Secretaria de Educação da Prefeitura de Santo André – Ano I*), reforçavam essas mesmas ideias: “Gestão democrática e qualidade na educação pressupõem a participação de alunos (crianças, jovens ou adultos), das famílias, equipes gestoras, professores, funcionários e a comunidade, para promover e incentivar práticas democráticas. Cidadania, desde cedo!” (SANTO ANDRÉ, 2014c, p. 7).

5.1.3 Representação infantil ampliada

Em abril de 2015, a Lei nº 9.669 instituiu duas novidades relacionadas à participação das crianças:

Capítulo IV – Composição – Art. 5º – § 4º Os alunos deverão ser representados por membros do *Conselho Mirim* e por alunos da Educação de Jovens e Adultos, sendo certo que na ausência desses, as vagas deverão ser preenchidas por pais, responsáveis ou representantes da comunidade.

Capítulo VI – Eleição do Conselho de Escola – Art. 11 – § 3º O representante dos alunos no Conselho de Escola deverá *ter a idade mínima de 9 (nove) anos*. (SANTO ANDRÉ, 2015, grifo nosso).

Dessa maneira, a inclusão de crianças do Ensino Fundamental como representantes, assim como de um representante do Conselho Mirim, estabeleceu a representação das crianças como sujeitos capazes de opinar e, assim, participar desta arena marcada predominantemente por adultos¹⁷⁰. No entanto, para exercer o cargo de presidente do Conselho de Escola é necessário ter mais de 16 anos de idade. Esta lei também é mencionada por Carlos Grana (2019) em sua entrevista, quando diz que “*Os conselhos são permanentes, são eleitos. O que eu introduzi de diferente foi o Conselho Mirim e representação no Conselho Escolar, que passou já a ter na minha gestão.*” (Carlos Grana, 2019, trecho da entrevista, p. 3).

Essa competência das crianças foi referendada no discurso do prefeito Carlos Grana, para a posse dos conselheiros mirins, que incorporou participação, democracia e cidade educadora, isto é, afirmava que se acreditava “[...] *firmemente que as crianças têm capacidade para influenciar a agenda política, com reflexo na mudança das práticas sociais, porque as reconhecemos como atores políticos no processo de participação democrática*”. Entre os documentos, há um rascunho de artigo¹⁷¹ da mesma época, que retoma as propostas de

¹⁷⁰ Dentre os documentos de 2015 obtidos para a pesquisa estão dois *e-mails* de escolas que indicam o nome dos conselheiros que irão representar o Conselho Mirim na reunião com o prefeito, assim como uma foto de uma reunião do CM de uma EMEIEF, na qual as crianças estão discutindo junto com um adulto.

¹⁷¹ Documento cedido do acervo pessoal de Nestor Guerra.

Summerhill¹⁷² e da Escola da Ponte¹⁷³, que valorizam o direito de escolha das crianças e, ao final, apontam os Conselhos Mirins e o Projeto de Música como bons exemplos de participação infantil, considerando que são boas práticas de educação.

Outro documento importante é uma caracterização das equipes gestoras, realizada por meio do levantamento das respostas de um questionário enviado pelo Núcleo da Gestão Democrática, a fim de conhecer a concepção das diretoras e seus conhecimentos, para organizar um plano de formação. Os temas discutidos foram: gestão democrática, controle social, transparência na gestão, descentralização dos recursos e a autonomia da escola, Conselho de Escola e Conselho Mirim.

À época, 87 equipamentos receberam a questão “Quais os assuntos mais abordados nas reuniões do Conselho Mirim?”, para a qual foram obtidas respostas de 36 EMEIEFs, 22 creches e dois centros públicos. As EMEIEFs indicaram que as reuniões partiam de assuntos relacionados ao dia a dia da escola, como desperdício de água e alimentos, disciplina, reforma do parque, ampliação do acervo da biblioteca, limpeza da escola, merenda, ecologia e cuidados com o meio ambiente, reconstrução de regras para o bom convívio social, como utilizar melhor o espaço escolar, como seria a escola dos sonhos, vandalismo na escola, como incentivar a comunidade a respeitar o espaço escolar, explicar sobre a atuação do Conselho Mirim e levantar ações pertinentes. Em três respostas, o Conselho Mirim foi constituído, mas não atuava, porque foi feita somente a reunião de posse ou uma ação pontual sobre o OP-Criança. Nas creches, as equipes apontaram que as crianças queriam carrinhos para brincar, que faltava areia e brinquedos no parque, brinquedoteca, por exemplo, questões relacionadas às ações da rotina pedagógica por meio do brincar.

Outro aspecto do incentivo à participação – um convite às secretarias municipais para uma reunião de preparação para um congresso da AICE – destacava a importância do evento e esclarecia que Santo André sediaria o encontro das cidades educadoras do Brasil, em setembro de 2015, sugerindo um processo intersecretarial por meio da presença de um representante de cada secretaria do município. Em junho daquele mesmo ano, um rascunho de artigo¹⁷⁴ sobre AICE apontava a escola como local importante de uma cidade educadora e informava que Santo André, ao assumir a coordenação das Cidades Educadoras, propunha-se a oferecer recursos para que os cidadãos assumissem os destinos da cidade, e que

¹⁷² Summerhill foi uma escola fundada por Alexander Sutherland em 1921, na Inglaterra, e incentivava a participação das crianças na escolha e condução de sua aprendizagem.

¹⁷³ A Escola da Ponte foi inaugurada em 1976 por José Pacheco, em Portugal, e tem como base a participação das crianças e comunidade nas questões pedagógicas e da rotina escolar, principalmente por meio de assembleias.

¹⁷⁴ Documento cedido do acervo pessoal de Nestor Guerra.

[...] persegue a utopia das cidades justas, produtivas, democráticas e sustentáveis que são aquelas que conseguem “romper com o controle político das elites locais e com as formas burocráticas, corruptas e clientelistas de governar” e estabelecem uma nova esfera pública de decisão não-estatal, como o “orçamento participativo”.

Ainda sobre a AICE, foi elaborado, em julho, um relatório da Oficina Rede Cidades Educadoras, realizada com representantes das diferentes secretarias¹⁷⁵ que, juntas, analisaram quais de suas ações poderiam ser consideradas para a AICE, planejando outras ações, além dos Conselhos Mirins e OP-Criança, para ampliar a participação.

Sobre os Conselhos Mirins, há diversas referências, como um rascunho de artigo explicativo¹⁷⁶, que reconhece que as

[...] crianças, por terem o contato mais íntimo com a escola, têm autoridade para propor soluções para os problemas que surgem. Quando as(os) alunas(os) se reúnem para identificar, compreender e propor soluções para os problemas que se apresentam na Escola, dão o primeiro passo para a criação de uma ferramenta poderosa de melhoria de vida: o Conselho Mirim.

O Plano de Educação de Santo André – Metas 2015–2016 (Lei nº 9.723, de 20 de julho de 2015), que indica as metas e estratégias municipais para serem executadas em dez anos, traz em sua Meta 08, Estratégia 18.13:

Assegurar, em todas as unidades escolares do município, a constituição e o fortalecimento dos conselhos mirins, grêmios estudantis e associação de pais, assegurando-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. (SANTO ANDRÉ, 2016c, p. 99).

Outras estratégias complementam a participação das crianças:

18.14 – Constituir fóruns municipais de participação das organizações estudantis e associações de pais, para fortalecimento e integração de ações, junto aos espaços de discussão, elaboração e definição das políticas públicas.
18.24 – Garantir uma gestão democrática com participação dos(as) alunos(as) nos conselhos de escola, conselhos de ciclo, grêmios estudantis e/ou conselhos estudantis, permitindo aos alunos avaliarem o trabalho da escola e dos professores. (SANTO ANDRÉ, 2016c, p. 99 e 102).

A articulação dos Conselhos Mirins aos Conselhos de Escola coloca crianças e adultos deliberando sobre questões comuns, ou seja, participação infantil e participação adulta em diálogo. O Plano de Educação tornou-se, assim, um avanço na formalização da garantia do direito à participação na legislação específica do município.

¹⁷⁵ Secretaria de Segurança Urbana e Comunitária (SSUC), Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), Secretaria de Mobilidade Urbana, Obras e Serviços Públicos (SMUOSP), Secretaria de Educação (SE), Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André (SEMASA), Secretaria de Governo (SG), Secretaria de Cultura e Turismo (SCT), Secretaria de Saúde (SS), Secretaria de Inclusão e Assistência Social (SIAS), Secretaria de Esporte e Lazer (SEL).

¹⁷⁶ Documento cedido do acervo pessoal de Nestor Guerra, escrito pela equipe do NGD.

As crianças participaram também do Consórcio Intermunicipal e da Agência de Desenvolvimento Econômico do ABCDMRR¹⁷⁷, quando 102 conselheiros/as debateram e refletiram sobre ações que poderiam ser realizadas para a melhoria das sete cidades. Neusa Sampaio (2019)¹⁷⁸ conta que foram realizadas oficinas para que as crianças construíssem o que iriam propor:

As nossas crianças falaram para os prefeitos das cidades. E lá eles falaram coisas muito legais. Nós fizemos também oficinas para que eles dissessem o que seria comum, quais os problemas mais comuns em torno da cidade. E eles falaram coisas que uma criança precisa: a criança precisa brincar, a criança precisa de educação, a criança precisa de saúde, a criança precisa de cultura. Eles falaram muito dessa questão da segurança: “Eu preciso do meu pai em casa, então eu preciso ter segurança. Eu quero que as estradas sejam boas, quero mais emprego, porque com emprego que os meus pais vão conseguir...”. Eles conseguiram saber, mas eram crianças mais velhas, eram crianças do quinto ano, representantes dos Conselhos Mirins, daqueles mais atuantes nas escolas. (Neusa Sampaio, 2019, trecho da entrevista, p. 7).

Ela também explica o que motivou a ampliação da participação das crianças para questões não somente de sua própria escola e/ou cidade, argumentando:

E aí, por que que a gente fez esse movimento? Por que era interessante? Era... Fazia parte de um processo para engrandecer a política no sentido de fazer política, sabe? Não! Foi para mostrar para as crianças os caminhos democráticos reivindicatórios, elas tinham fórum para onde falar e que elas tinham vez de falar, e foi muito interessante, porque as crianças não tiveram receio. (Neusa Sampaio, 2019, trecho da entrevista, p. 7).

A participação ampliada ia ao encontro das ações com a AICE, que enfatizava que uma cidade educadora é onde todos participam, com destaque para o OP-Criança e PPA-Criança, como afirmado no rascunho de um artigo para revista¹⁷⁹, isto é,

Em Santo André resolvemos superar o aspecto meramente pedagógico da questão e avançar no aspecto político. Nas palavras do nosso Prefeito: Nós não preparamos futuros cidadãos. Nossos alunos são cidadãos. A prova está na construção do Plano Plurianual Criança em 2013 e no Orçamento Participativo Criança em 2014. Os alunos de nossas escolas, inclusive Creches, participaram de etapas de levantamento de problemas regionais, do bairro e da escola.

Neste mesmo documento, percebe-se a inclusão das creches e a afirmação da preocupação com o exercício da cidadania infantil no presente e não como exercício para o futuro. Há também um resumo das 153 diretrizes resultantes do PPA-Criança, reduzidas na plenária a 15, após votação, assim distribuídas: “6% para Habitação, 6% para Saneamento e

¹⁷⁷ Ver mapa da região com seus municípios no Capítulo 3.

¹⁷⁸ Entrevista cedida à pesquisadora no dia 25 de janeiro de 2019.

¹⁷⁹ Documento cedido do acervo pessoal de Nestor Guerra.

Meio Ambiente, 7% para Esporte e Lazer, 7% para Cultura e Turismo, 7% para Segurança, 7% para Saúde, 7% para Desenvolvimento Econômico, 13% para Obras e Serviços Públicos e 40% para Educação”. Após a apresentação na Comissão Municipal de Planejamento Participativo (CMPP), houve a aprovação de 80% das diretrizes na íntegra, 13% de modo parcial, devido às questões técnicas, e 7% não foram incorporadas, devido ao custo.

A implementação e as ações políticas e pedagógicas decorrentes dos Conselhos Mirins permaneceram ativas, como sinônimo de democracia e qualidade na educação. Além do 1º Encontro de Conselheiros Mirins, em Paranapiacaba (SP), alguns artigos com quantidades de participantes ou com sugestões de procedimentos para sua organização, propostas e reconhecimento das demandas de cada escola, foram publicados pela administração municipal, além de textos que traziam as movimentações dos Conselheiros Mirins e informações sobre os processos eleitorais.

5.1.4 Qualidade na educação e exercício da cidadania

O rascunho do artigo “Criança Feliz¹⁸⁰” defende o respeito às crianças como cidadãos do presente, argumentando que

[...] enquanto na maioria dos locais, a criança é ainda tratada como na época medieval, em Santo André é considerada mais do que um cidadão do futuro, mais do que o “futuro do homem”, como prega o relatório Dellors, da UNESCO. Aqui, ela é cidadã e dá prova disso cotidianamente.

Relata ainda que as crianças participaram da Conferência Municipal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, que uma criança foi eleita como delegada para a Conferência Estadual e que 14 crianças representantes tinham sido convidadas a participar de reunião ordinária do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente.

O princípio da cidadania exercida pelas crianças no presente também estava representado nas ações do OP-Criança e no discurso do Secretário da Educação¹⁸¹, ao considerar que

Na atualidade, alguns governos mais progressistas como o da Prefeitura Municipal de Santo André resolveram desafiar esta prática. A partir de 1991, de forma pontual e embrionária desenvolveu-se uma experiência na qual os alunos foram convidados a expressar-se, a falar, a identificar problemas e propor soluções. É de admirar crianças de 3 a 10 anos de todas as regiões da cidade em Plenária do OP (Orçamento Participativo) empunhar o microfone e apresentar diante de representantes da população e das autoridades suas reivindicações e suas propostas.

¹⁸⁰ Documento cedido do acervo pessoal de Nestor Guerra.

¹⁸¹ Documento cedido do acervo pessoal de Nestor Guerra.

Ainda em 2015, o município inscreveu-se para o encontro da AICE em Rosário-Argentina, levando como tema “Conselho Mirim: criança cidadã agora”. Santo André apresentava o projeto, informando que

É uma experiência promovida pela PREFEITURA Municipal de Santo André. Sua origem remonta ao ano de 1990 quando crianças começaram a participar, com a população, das experiências de Orçamento Participativo. Foram ganhando forças nos anos de 2002, 2003, 2007 e 2008. Foi retomada com força total em 2013. A responsabilidade por coordenar o processo coube à gerência denominada Gestão Democrática de Educação junto à Secretaria da Educação, mas não se restringiu a esse setor.

O texto explica que se trata de “[...] uma ação político-pedagógica, e não estritamente pedagógica, não optamos por uma vertente específica, mas por elementos de todas aquelas que visam a produção de um conhecimento autônomo e emancipador”, e como exemplo de inspiração são referidas ideias do movimento da Escola Nova, de John Dewey, do construtivismo e de Paulo Freire. O texto sinaliza ainda a perspectiva da ampliação da experiência a partir da criação de propostas similares em questões relacionadas à região do Grande ABC.

Entre os arquivos, está um banner, com fotos e descrição sobre o Conselho Mirim e ações da Gestão Democrática da Educação/SE, e um vídeo que contém fotos das ações de participação infantil realizadas em 2015, uma explicação sobre o que é o Conselho Mirim, a instituição dos Conselhos de Escola nas unidades escolares do município e a inclusão de crianças a partir de nove anos nos Conselhos, garantidas pela Lei nº 9.669/2015. Cabe apontar que, entre as demandas dos Conselhos Mirins de EMEIEF, havia um pedido de reforma de parque, atendido depois de um café da manhã com o Secretário de Educação, e uma parceria entre uma escola, a Secretaria de Saúde e a SE para solucionar uma infestação de pombos em uma EMEIEF, que se tornou um projeto de ciências e conseguiu envolver toda a comunidade¹⁸².

É possível perceber que, em 2015, houve uma ampliação da participação infantil, que não se limitou ao OP-Criança e ao PPA-Criança, mas ocorreu por meio da constituição dos Conselhos Mirins, estimulada por encontros, formações e publicações. A garantia legal dos Conselhos Mirins no Plano Municipal, assim como a lei que incluiu a representação de crianças a partir de nove anos nos Conselhos de Escola, também demonstram avanço em relação ao direito à participação. O Núcleo de Gestão Democrática foi responsável por uma primeira elaboração de textos, que passaram por um processo de construção e apreciação coletiva, com a participação, em alguns casos, do Secretário da Educação e da assessoria de gabinete do prefeito.

¹⁸² No vídeo, há referência de que esta ação foi exibida em um programa da Rede Globo de Televisão, mas a matéria não foi encontrada.

Em 2016, último ano da administração do prefeito Grana, os espaços democráticos das creches e das escolas, Conselho de Escola, Conselhos Mirins e Grêmios Estudantis, estes desenvolvidos na EJA, estavam em funcionamento, o que significava o cumprimento da estratégia 18.13 da meta 18¹⁸³ do Plano Municipal de Educação (PME). Um documento oficial¹⁸⁴ solicitava que esses espaços fossem implementados onde ainda não haviam sido, explicitando que cada unidade tinha autonomia para desenvolvê-los de acordo com sua realidade, desde que respeitasse as bases democráticas, ou seja, com candidatos/as, votação, campanha e eleição. Dizia também que os mandatos poderiam ser prorrogados, além de indicar que era desejável a realização de visitas às instâncias deliberativas do município por representantes dos Conselhos Mirins e fornecer um cronograma que continha encontros setoriais, formações, entre outras informações.

Em relação às creches, foi possível verificar que a maioria das crianças conselheiras tinha três anos de idade e estava no 1º Ciclo Final, último ano de atendimento em creche. A propósito dos quadros qualitativos, nota-se que, com exceção de uma creche¹⁸⁵, todas utilizaram o quadro destinado para creches, ou seja, que não contém diferenciação entre cargos, semelhante à composição do Conselho de Escola.

Quadro 13 – Composição dos Conselhos Mirins em creches em 2016

CRECHES	QUADRO	MEMBROS	IDADES				CICLOS
			02	03	04	05	
01	não	04			x		2º Inicial
02	não	04		x			1º Final
03	sim – com cargos	12			x	x	2º Inicial/Final
04	sim – sem cargos	08		x			1º Final
05	sim – sem cargos	05		x			1º Final
06	sim – sem cargos	05		x	x		1º Final/2º Inicial
07	sim – sem cargos	03	x				1º Inicial
08	sim – sem cargos	05		x			1º Final
09	sim – sem cargos	20	-	-	-	-	sem dados
10	sim – sem cargos	04		x			1º Final
11	sim – sem cargos	20	x	x			1º Inicial/Final
12	sim – sem cargos	16		x	x		1º Final/2º Inicial
13	sim – sem cargos	03		x			1º Final
14	sim – sem cargos	03		x			1º Final
15	sim – sem cargos	14	x	x			1º Inicial/Final

¹⁸³ “Assegurar, em todas as unidades escolares do município, a constituição e o fortalecimento dos conselhos mirins, grêmios estudantis e associação de pais, assegurando-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.” (SANTO ANDRÉ, 2016c, p. 99).

¹⁸⁴ Informativo intitulado “Informação criação ou prorrogação e de ação para o Conselho Mirim 2016 Emeiefs e Creches”, enviado pelo NGD para as creches e escolas no início de 2016. Documento cedido do acervo pessoal de Nestor Guerra.

¹⁸⁵ A creche que utilizou o quadro com cargos atende crianças de quatro e cinco anos de idade, a mesma idade das crianças do Ensino Fundamental atendidas na EMEIEF e que receberam o quadro qualitativo com cargos.

16	sim – sem cargos	05		x			1º Inicial/Final
17	sim – sem cargos	08		x			1º Inicial/Final
TOTAL		139	03	13	04	01	

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A respeito das formações, estas aconteciam tanto com as crianças como com os adultos¹⁸⁶. Em relação às crianças, uma delas, organizada para os/as conselheiros/as mirins que participavam também dos Conselhos Escolares, foi objeto da pesquisa de mestrado¹⁸⁷ de Denise Castellani, que coordenava o Núcleo da Gestão Democrática. De acordo com Castellani (2017), foi realizada em três encontros que abrangiam a leitura da realidade das escolas e uma reflexão sobre o papel dos/as conselheiros/as mirins, uma reflexão sobre a escola que queriam e a realização de propostas com prioridades e planejamento de ações, numa assessoria do “Projeta_Ação_Urbana¹⁸⁸”, e teve como objetivos:

- 1) fomentar o pertencimento das crianças ao meio em que habitam; 2) estimular o exercício da democracia participativa nos alunos da rede pública; 3) ampliar o papel das crianças como protagonistas das políticas da Secretaria de Educação de Santo André e 4) capacitar os Conselheiros Mirins para sua participação qualificada dentro dos conselhos escolares. (CASTELLANI, 2017, p. 92).

Ainda em 2016, o prefeito Grana recebeu o prêmio “Prefeito Amigo da Criança”, da Fundação Abrinq¹⁸⁹, que previa premiar gestores municipais que tinham como metas:

1. Desenvolver a política de forma planejada, participativa, intersetorial e duradoura;
2. Criar e/ou fortalecer a atuação do Conselho Municipal dos Direitos, Conselhos Tutelares, Setoriais e do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente;
3. Priorizar a destinação orçamentária para a infância e a adolescência;
4. Estabelecer, ampliar e fortalecer a relação entre Executivo Municipal, Ministério Público, Poder Judiciário, Legislativo e organizações sociais, articulando uma Rede Municipal de Proteção Integral às crianças e adolescentes;
5. Estimular a participação social de crianças e adolescentes. (FUNDAÇÃO ABRINQ; SAVE THE CHILDREN, 2012, p. 6).

¹⁸⁶ Nas formações com os adultos, integrantes dos Conselhos de Escola, destaca-se um encontro no qual assistiram e refletiram sobre o filme *Niños incómodos*¹⁸⁶ (Crianças incomodadas), lançado por um movimento chamado *Por un México del Futuro*, em 2012. Protagonizado por crianças que atuam interpretando papéis de adultos, pretende demonstrar uma sociedade com muitos problemas, corrupção, tráfico, violência, dentre eles, e questiona se os candidatos à eleição para a presidência concorrem para trabalhar para seus próprios partidos e interesses ou por um futuro melhor para o país. O vídeo repercutiu porque gerou discussão sobre os verdadeiros objetivos do grupo responsável pelo lançamento do vídeo e também sobre a questão da ética da atuação das crianças. Para mais detalhes, consultar: <http://mariaelenameneses.com/opinion/ninos-incomodos>.

¹⁸⁷ Para maiores informações da avaliação das crianças sobre a formação, consultar Castellani (2017).

¹⁸⁸ Empresa especializada, coordenada por Ana Paula Lepori. Para mais informações, consultar: <https://www.projeta-acao-urbana.com/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

¹⁸⁹ Programa que teve início em 1996 e tinha como objetivo “[...] mobilizar, valorizar e assessorar tecnicamente os prefeitos e prefeitas que assumem a criança e o adolescente como prioridade na gestão municipal, desenvolvendo políticas públicas e planos de ação voltados a defesa e efetivação de seus direitos, fortalecendo os mecanismos preconizados pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente”. Para maiores informações, consultar: <https://www.prefeito.org.br/sobre>. Acesso em: 15 jul. 2022.

Para efetivar a participação no programa, os municípios nomeavam um interlocutor para, em diálogo com o programa, constituir uma Comissão Municipal de Acompanhamento e Avaliação, comprovar a existência de um Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e de um Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. Dentre os 1.542 municípios que aderiram, 102 foram premiados, e somente oito receberam uma menção de destaque nacional, de acordo com o “Relatório do Processo de Avaliação da Gestão 2013-2016”. Santo André estava entre os oito e recebeu o destaque nacional, devido ao PPA-Criança e às políticas relacionadas à maternidade.

Em relação ao processo de avaliação, Carlos Grana (2019, trecho da entrevista, p. 4) reconhece que o programa era exigente e acompanhava as ações municipais em visitas *in loco*, isto é,

Acompanhou plenária, fizeram eles reuniões com as crianças sem participação dos professores, para aferir de fato aquilo que nós relatamos. Eles foram conversar com as crianças, então, o pessoal ficou admirado com o grau de desenvolvimento que as crianças adquiriram aqui em Santo André naquele período [...].

O município também ganhou outra premiação, referida em duas entrevistas. Wagner Sussai (2019, trecho da entrevista, p. 3 e 5) comenta que receberam menção honrosa em razão das ações com os Conselhos Mirins:

Teve alguma, outra entidade [...], uma ONG lá do Rio de Janeiro que deu menção honrosa para a gente por conta disso. A gente não conseguiu concorrer com os prêmios deles porque estávamos muito além do que as outras escolas, então a gente ganhou uma menção honrosa, tipo assim, um conluo da participação das crianças. Então vamos ao Rio pegar, isso foi 2016, já no final do mandato. [...] A gente foi até no Rio com uma criança do Conselho de Escola para receber esse prêmio que te falei, e ela dando depoimento e ela fazendo oficina com outras crianças de lá do próprio Rio, principalmente da Ilha de Manguinhos, onde essa ONG tem muita inserção.

Neusa Sampaio (2019, trecho da entrevista, p. 8) também menciona a menção honrosa, dizendo: “[...] ganhamos um prêmio, do CECIP¹⁹⁰ (Rio de Janeiro), de protagonismo infantil, pela atuação do Conselho Mirim na cidade. Porque ele mexeu com todas as secretarias, as secretarias pleitearam a presença deles”.

Estes prêmios foram importantes para o processo das ações voltadas à participação infantil, pois consolida a política pública municipal por meio de reconhecimento, e a torna pública por meio de divulgações e partilhas, consideradas como amostra de que é possível inserir as crianças nas arenas democráticas participativas, com seriedade.

¹⁹⁰ O Centro de Criação de Imagem Popular (CECIP) é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos e não partidária. Entre suas ações, descrevem que investem na participação infantil e comunitária. Para mais informações, consultar: <https://cecip.org.br/site/quem-somos-2/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

Em dezembro de 2016, foi publicada a Lei nº 9.900, que instituiu os Conselhos Mirins nas unidades escolares de Santo André (SP).

5.2 A LEI Nº 9.900/2016

O Conselho Mirim era composto por crianças regularmente matriculadas nas instituições públicas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, nas creches e nas EMEIEF:

Capítulo I – Disposições gerais – Art. 1º Fica instituído o Conselho Mirim, no âmbito do Município de Santo André, nas escolas da rede de ensino municipal, para alunos matriculados em todas as modalidades de educação infantil correspondentes à creche e pré-escola, bem como de ensino fundamental regular da educação básica [...]. (SANTO ANDRÉ, 2016a).

A organização dos Conselhos Mirins era desenvolvida por meio da democracia representativa, como indica o “Capítulo III – Natureza – Art. 4º O Conselho Mirim é a entidade representativa dos interesses dos alunos de educação infantil e ensino fundamental regular da rede municipal de ensino, na forma desta lei” (SANTO ANDRÉ, 2016a).

As crianças integrantes eram eleitas por votação entre pares, e geralmente havia um representante de cada turma/grupo. Como não havia um padrão único estabelecido em relação à representatividade, cada creche ou escola tinha autonomia para desenvolver suas próprias regras; entretanto, é possível encontrar, em documentos, algumas orientações do Núcleo de Gestão Democrática (NGD), como no caso do *e-mail* enviado para as unidades, intitulado “Informação criação ou prorrogação e de ação para o Conselho Mirim 2016”, que indica que “[...] essa formação precisa ocorrer de forma democrática, com candidatos, campanha, votação e eleição de seus membros, definindo quem pode ser candidato, quem pode votar e quantos poderão ser eleitas e eleitos e assim por diante”.

Na Lei nº 9.900/2016, não há uma padronização de como realizar os processos eleitorais, porém no Capítulo IV – Organização e composição – Art. 5º, há a recomendação de alguns itens que devem ser considerados: o número de integrantes deve ser definido de acordo com o número de turmas/grupos, respeitando a representatividade de ambos os períodos, matutino e vespertino, e não há limite definido de integrantes; a equipe gestora deve escolher um/a mediador/a; a equipe gestora organiza o processo de escolha, isto é, normas, datas e condições; a eleição deve ocorrer no mês de março de cada ano letivo; os mandatos têm validade de um ano, prorrogáveis por mais um, e, caso haja desistência ou transferência da criança, um suplente assume (não havendo suplente, o grupo de crianças pode escolher um novo integrante); e a realização de assembleia geral das crianças para a elaboração de regimento interno próprio.

O mesmo Capítulo IV, Art. 6º, orienta que este regimento deve conter o processo de escolha das crianças conselheiras, ou seja, o tipo de processo de escolha, os prazos para manifestação e escolha, as datas de divulgação e posse; o processo de escolha das funções de presidente, vice-presidente, 1º e 2º secretários, conselheiros/as; a sistematização do registro de ata, assinada pelos integrantes; uma periodicidade mínima das reuniões; um limite de ausências; publicidade para os demais segmentos com informações e processos formativos; regras de convivência; e, no parágrafo único, determina que será *conditio sine qua non* a participação das crianças conselheiras em eventos no período contraturno. Os procedimentos pós-escolha demandavam das equipes gestoras o preenchimento de um “quadro qualitativo¹⁹¹”, encaminhado para o NGD, e de uma relação sobre quantidade de alunos, número de salas, quantidade de membros e data da posse.

A propósito dos cargos/funções, as EMEIEFs poderiam organizar seus Conselhos Mirins de modo semelhante aos Conselhos de Escola, mas nas creches o quadro qualitativo continha apenas os membros conselheiros. Sobre este tema, Cassia Manchini (2019), em sua entrevista, considera que o uso dos quadros burocratizou o desenvolvimento dos Conselhos Mirins, argumentando que não garantia a participação. Para Wagner Sussai (2019, trecho da entrevista, p. 8), a expectativa do NGD era,

[...] na questão das EMEIEF, para que as crianças fossem já acostumando com esse escrito, eles mesmos tocassem as reuniões deles, aquela questão toda. Já na creche não, a creche precisa ter a tutoria realmente da pessoa responsável pelo conselho na creche, porque eles são muito pequenos ainda. Até por estarem traduzindo o que as crianças querem para a gente, então esses tutores eram importantes nas creches. Então essa questão do presidente, de vice-presidente de primeiro e segundo secretário eram mais uma imposição para as EMEIEF. Para que eles já fossem acostumando com esses títulos aquela coisa toda, até por conta de que a partir do sexto ano, eles vão para outras escolas e no caso de ir para uma escola estadual tem o próprio grêmio, que eles podem estar experimentando essa questão.

O Conselho Mirim, depois de constituído, realizava encontros mensais para discussão de questões institucionais ou do bairro, em horário regular na creche ou escola, com o/a gestor/a responsável. Nas EMEIEFs, em sua maioria, a responsabilidade era do/a vice-diretor/a, e nas creches, como não havia este cargo, a responsabilidade poderia ser do/a Diretor/a ou do/a Assistente Pedagógico/a. O Capítulo IV, Art. 7º trata das funções do/a mediador/a, especificando que deverá ser um membro da equipe gestora e, entre suas atribuições, está o apoio ao desenvolvimento, o incentivo às discussões e a orientação à comunidade sobre a importância da participação infantil.

¹⁹¹ Para consulta dos quadros qualitativos, verificar Anexos A e B.

A participação das crianças, garantida como um direito, está presente no Capítulo IV, Art. 5º, inciso 5º: “A faixa etária dos alunos participantes do Conselho Mirim compreende as idades entre 2 (dois) a 11 (onze) anos” (SANTO ANDRÉ, 2016a). A existência da lei e da política pública, com o apoio do poder público, que inclui crianças pequenas e bem pequenas, é um diferencial, comparado a outros municípios e outras iniciativas similares.

O acesso à minuta da lei possibilitou verificar alterações realizadas no seu projeto. A Secretaria de Assuntos Jurídicos, Departamento de Técnica Legislativa, acrescentou dois artigos:

Art. 12 - Compete à unidade escolar a qual estiver vinculado o Conselho Mirim, a manutenção da infraestrutura básica necessária para o seu funcionamento, bem como dar publicidade dos seus atos e deliberações.

Art. 13 - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotação orçamentária própria, suplementadas se necessário. (SANTO ANDRÉ, 2016a).

A minuta foi aprovada pela Secretaria de Assuntos Jurídicos, pela Secretaria da Educação, NGD, e encaminhada para a Câmara Municipal, que a sancionou no dia 30 de novembro de 2016.

5.2.1 Objetivos e papéis atribuídos ao Conselho Mirim

De acordo com a Lei, em seu Capítulo II – Art. 3º, os objetivos do Conselho Mirim são:

I - despertar e incentivar nas crianças o espírito de coletividade, o trabalho em equipe e a consciência cidadã, aliados à responsabilidade com o seu meio social e às suas comunidades, num processo contínuo de aprendizagem e de construção de valores humanos;

II - fomentar a participação cidadã nas escolas, para que os alunos possam analisar o contexto social em que vivem, identificar seus anseios e necessidades e apresentar sugestões para solucionar importantes questões coletivas da escola, do bairro e da cidade;

III - criar espaços para o protagonismo infantil, oferecendo subsídios para que as crianças e adolescentes possam elaborar e executar projetos de interesse coletivo, quer sejam da comunidade intraescolar ou extraescolar, como também da cidade;

IV - contribuir para o aprimoramento dos processos de ensino e aprendizagem com vistas à construção de um sistema de ensino de qualidade. (SANTO ANDRÉ, 2016a).

Para isso, os papéis atribuídos aos membros do Conselho Mirim deveriam “[...] prezar pela construção de políticas públicas e zelar pela qualidade de ensino, considerando a escola um espaço convergente dos interesses coletivos, sendo vedado o trato de interesses individuais” (Capítulo V – Atribuições e competências – Art. 8º, III). (SANTO ANDRÉ, 2016a).

Além das reuniões, eram realizados formações, visitas e encontros, planejados pelo NDG, nos quais as crianças conselheiras eram convidadas por critério de representatividade (uma ou duas representantes por CM). Nessas ações, conversavam e refletiam sobre as questões da cidade e das diversas unidades escolares/creches do município, trocando, entre pares e com adultos, sugestões e demandas elencadas por elas.

Destaca-se que, tanto no projeto de lei quanto na lei em sua escrita final, ainda que a importância dos Conselhos Mirins seja apontada para o desenvolvimento da aprendizagem das crianças, sua ênfase está na questão da participação política, da vivência democrática e da cidadania das crianças, isto é, não se restringe ao ambiente da creche ou da escola, mas o extrapola, para atuação nas questões do bairro e da cidade. Pode-se constatar, em documentos oficiais, em concordância com a lei, como, por exemplo, em Santo André (2014a, p. 9), que assevera que, “[...] para a consolidação da qualidade da educação e de uma gestão democrática é indispensável a participação de alunos: das crianças, jovens e adultos, por meio de conselhos mirins ou assembleias estudantis, pois a cidadania se aprende participando”. Outro documento afirma: “Conselho Mirim: oportunidade de participação responsável e interferência cidadã nas políticas públicas. Santo André Cidade Educadora” (SANTO ANDRÉ, 2014b, p. 4).

Dessa maneira, do ponto de vista legal, os Conselhos Mirins desenvolvidos no município de Santo André (SP), de acordo com a legislação que os instituiu, apresentam-se como uma arena democrática nas creches e escolas e constituem-se a partir de ações que promovem o diálogo, a reflexão, a criticidade, propiciando diferentes vivências democráticas para as crianças desde a infância. Esse objetivo já estava delineado no projeto de lei,¹⁹² quando foi solicitada a consideração de quatro itens, a saber:

1. objetivos do CM: articulação entre a comunidade escolar e instituições públicas, melhorias para escolas e entorno, melhoria na aprendizagem, construção de valores, o exercício da ação política e cognitiva, organização coletiva, participação social, metodologias para desenvolvimento dos CM, política pública para continuidade;
2. a compreensão da criança e do adolescente como sujeitos de direitos “aptos a exercer suas cidadanias, tanto quanto participarem da vida política, opinando e decidindo questões que lhes dizem respeito, sejam na vida familiar, escolar, comunitária e política”, alicerçados no cumprimento da constituição de 88 (artigo 227), e ECA (artigos 3º, 15º e 16º);
3. o CM oferta a “oportunidade democrática em discutir, deliberar e resolver problemas que surgem na rotina da escola, nos territórios e na cidade”, por meio de diferentes ações que têm como objetivo “praticar a cidadania, agregarem conhecimento, conquistarem empoderamento, e exercerem o protagonismo infantil”;

¹⁹² Cópia da Minuta do processo do projeto de lei e Lei 9.900/16, cedida pela Prefeitura Municipal de Santo André (SP), por meio do processo 9738/2019.

4. a participação ativa das crianças promove melhoria na aprendizagem e na organização escolar.

No próximo capítulo, as relações entre educação de qualidade e exercício da cidadania serão objeto de análise, na perspectiva da participação infantil nos Conselhos Mirins, mas também do OP-Criança e do PPA-Criança.

5.3 DOCUMENTOS DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO 2013-2016

Dentre os documentos, há dois vídeos: o primeiro traz crianças e famílias dando depoimentos sobre como foi a experiência de participar dos Conselhos Mirins, que será retomado no próximo capítulo; o segundo apresenta um grupo de crianças dos Conselhos Mirins e do OP-Criança, que falam sobre as ações do município em relação à participação infantil na gestão de 2013 a 2016, mostrando resultados das demandas solicitadas, como escolas ou parques reformados. Reportam ainda ações realizadas no município nas áreas da saúde, do transporte, pista de skate, parques, praças, Centro Educacional Unificado (CEU), ciclofaixa, reconhecendo que colaboraram com as ideias das mudanças da cidade e agradecendo o prefeito “Amigo da Criança”.

Sobre os Conselhos Mirins, há um relatório final das ações para a AICE, denominado “Conselho Mirim: criança cidadã agora”¹⁹³, que conta a trajetória das ações, objetivos, resultados, e aponta que

O desafio para o futuro é possibilitar que o máximo de alunos possível possa fazer a experiência de ser conselheiro, manter a metodologia de promoção dos conselhos tendo em vista a renovação anual dos alunos. Criar mecanismos para que eles possam participar das decisões relativas à região do Grande ABC, composta por sete municípios.

Em relação ao OP-Criança e ao PPA-Criança, o relatório “Análise Qualitativa e Quantitativa do OP-Criança 2015-2016”, escrito por Wagner Sussai, aponta que cerca de 29.890 crianças de três a dez anos de idade, de 51 EMEIEFs, 31 creches, uma creche conveniada e uma escola particular de Educação Infantil, participaram do processo, organizado em três fases. Das 252 propostas, permaneceram 66 após a segunda fase e que

55% tratavam de Políticas Públicas e já estavam em fase de implantação - 36 propostas; 21% das proposições referiam-se à Manutenção dos equipamentos escolares e estavam contidas nos planejamentos das Áreas - 14 propostas, das quais 01 não faz parte da política da Secretaria de Saúde (criação de um hospital com atendimento só para crianças, que tenha brinquedos e doces).

Informa ainda que o Conselho Municipal Orçamentário (CMO) priorizou seis propostas indicadas pelas crianças e elaborou um projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) que passou

¹⁹³ Documento cedido do acervo pessoal de Nestor Guerra.

por apreciação e aprovação da Câmara Municipal de Santo André, que consolidou o Orçamento Participativo e o OP-Criança na forma da lei. O relatório¹⁹⁴ considera que as crianças demonstraram maturidade e autonomia na percepção das deficiências dos serviços públicos, porém algumas “[...] mostraram-se um pouco dependentes dos adultos que suscitavam as discussões e que, de uma forma ou outra, influenciaram nas determinações das propostas dessas crianças”. O documento prevê, como próximo desafio, o aumento da participação das crianças e a criação do OP-Criança/Adolescente Digital (OPCA Digital) para contemplar crianças e jovens de 11 a 16 anos não matriculados/inseridos na rede pública de educação.

Ainda sobre o OP-Criança, há uma publicação, “Santo André: mapa das realizações”, que informa que 30 mil crianças participaram da discussão do Orçamento Público. Destaca que, no item inclusão social, por meio do prêmio e da adesão ao projeto “Prefeito Amigo da Criança”, o município, ao assinar o Termo Compromisso, comprometeu-se com o avanço na implementação de políticas públicas para a “[...] universalização dos direitos da criança e do adolescente” (SANTO ANDRÉ, 2016b, p. 21).

A “Análise Qualitativa e Quantitativa do PPA-Criança 2014-2017”, também escrita por Wagner Sussai, indica que aproximadamente 25.750 crianças, entre quatro e dez anos de idade, atendidas em 51 EMEIEFs, participaram deste processo. Foram geradas 153 diretrizes, das quais, na plenária geral, 15 foram eleitas, distribuídas em diversas áreas: 6% habitação, 6% saneamento e meio ambiente, 7% esporte e lazer, 7% cultura e turismo, 7% segurança, 7% saúde, 7% desenvolvimento econômico, 13% obras e serviços públicos, 40 % educação. Após a apresentação para a Comissão Municipal de Planejamento Participativo (CMPP), 80% foram incorporadas em sua íntegra, 13% parcialmente e 7% não puderam ser incorporadas devido ao custo¹⁹⁵. O documento afirma que houve a ampliação da participação da Educação Infantil, incluindo as crianças de três anos atendidas nas creches.

Uma avaliação do governo e das ações desenvolvidas considera como metas alcançadas: a) o alinhamento do governo aos conceitos do programa Cidades Educadoras; b) o OP-Criança 2014-2015, que apresentou demandas como reforma de escolas, implantação de salas multiuso e maior número de computadores; c) a implementação do Conselho Mirim, que visou garantir a participação das crianças nas decisões políticas municipais.

Entretanto, no texto da lei, existem três pontos que merecem atenção.

O “Art. 10 São atribuições do 1º Secretário: III - elaborar as atas das reuniões do Conselho Mirim, sob a orientação do mediador” (SANTO ANDRÉ, 2016a), requer que haja

¹⁹⁴ Documento cedido do acervo pessoal de Nestor Guerra.

¹⁹⁵ Tratava-se de solicitação para aquecer todas as piscinas das EMEIEFs.

uma interpretação flexível em relação ao registro da ata, para que não exclua as crianças que estão em processo da apropriação da escrita. Ao respeitarmos as crianças, podemos compreender a ata em outras perspectivas, que não iguais às utilizadas em reuniões com adultos, tais como desenho, fotografias, entre outros registros. A compreensão do registro, por meio da escrita, pode sugerir que as crianças são capazes de participar somente quando se apropriam totalmente da leitura e escrita.

De acordo com o Capítulo VI – Art. 11,

As reuniões do Conselho Mirim terão, minimamente, periodicidade mensal, conforme um calendário próprio, elaborado pelo mediador e pela equipe gestora, sendo que as reuniões extraordinárias poderão ser feitas em qualquer tempo, mediante deliberação coletiva, podendo ser convocada por quaisquer de seus membros, obedecendo a prazo de divulgação para a comunidade escolar de, no mínimo, 03 (três) dias. (SANTO ANDRÉ, 2016a).

É possível imaginar que as crianças poderiam ter uma participação ampliada na construção do calendário, com o compartilhamento da decisão, indicando por exemplo, o dia da semana ou o horário de preferência coletiva.

O “Capítulo VII – Art. 13 As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotação orçamentária própria, suplementadas se necessário” (SANTO ANDRÉ, 2016a), remete à ponderação sobre a execução das demandas do CM com autonomia, pois, como não possuem uma verba própria, as crianças negociam suas ideias com os adultos do CE para utilização da verba única destinada ao Conselho de Escola, ou seja, não há uma verba destinada exclusivamente para o CM, para que as crianças gerenciem de acordo com suas prioridades.

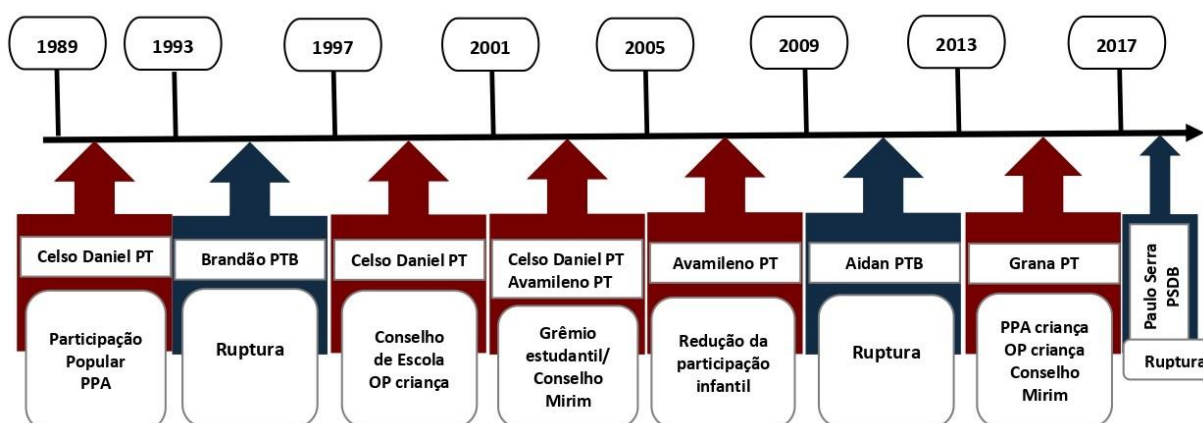
Mesmo com os itens apontados, o CM ainda se apresenta como uma oportunidade de participação política infantil importante para a garantia dos direitos das crianças e o exercício de sua cidadania, que possui questões que podem ser modificadas para a melhoria da lei e das ações desenvolvidas nas creches e escolas.

Como síntese, pode-se dizer que, no período 2013-2016, há um resgate das ações iniciadas na gestão de Celso Daniel, como, por exemplo, as publicações físicas oficiais da Secretaria da Educação e de outras secretarias, mesmo que não com a mesma periodicidade das gestões anteriores. Percebe-se que as concepções de participação, democracia e gestão democrática são retomadas e apontadas não apenas como legislação ou formalização, mas também como princípio. Na mesma linha, foi desenhada a promoção da participação popular e a construção de arenas democráticas para o direito de participação das crianças, como o OP-Criança, o PPA-Criança, a representação das crianças nos Conselhos de Escola e o Conselho Mirim, reconhecidas como políticas públicas e referendadas por meio da legislação.

Ainda que o Programa de Governo de Carlos Grana para 2017/2020 indicasse a continuidade das ações para a construção de uma Cidade Educadora e da gestão democrática, com a participação de todos os sujeitos envolvidos com as creches e escolas, ele não foi reeleito. A nova gestão não deu importância ao trabalho com os Conselhos Mirins, assim como às ações de participação popular, embora Santo André (SP) se mantenha como cidade educadora, agora mais focada para questões voltadas a uma cidadania plena e sustentável¹⁹⁶.

Dessa forma, no município de Santo André (SP) houve momentos de interrupções da promoção da participação infantil causada pela alternância de gestões. Ao longo de 20 anos, foram propostas e desenvolvidas diferentes ações, que possibilitaram a ampliação da participação para a infância, como é possível verificar na figura abaixo:

Figura 9 – Linha histórica das ações de e para participação, e rupturas



Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora.

De qualquer modo, os direitos e a participação das crianças foram exercidos por meio tanto de uma relação entre pares quanto intergeracional, em diálogo com arenas de participação adulta, como o Orçamento Participativo e o Conselho Escolar, o que ampliou a influência infantil nas decisões e políticas públicas, ultrapassando sua atuação nas creches e escolas. No próximo capítulo, serão discutidos aspectos e possibilidades dessa participação.

¹⁹⁶ Santo André está entre os 10 programas selecionados no Prêmio Cidades Educadoras 2022. Segundo a atual secretária da Educação, Cleide Bauab Eid Bochixio, "É uma grande satisfação divulgar que Santo André teve o Projeto do Parque Escola, voltado à Educação Ambiental, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação, entre os dez projetos selecionados em concurso internacional promovido pela Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE). Um feito maravilhoso! Orgulho de todos os profissionais da Educação Andreense que participam desde o planejamento, da execução dos projetos, bem como todas as escolas que levam seus alunos às aulas nesse espaço educacional privilegiado". Disponível em: <https://www.abcdabc.com.br/santo-andre/noticia/projeto-educacao-prefeitura-santo-andre-selecionado-concurso-internacional-162585>. Acesso em: 15 jul. 2022.

6 COMPREENDENDO POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPAÇÃO INFANTIL

[...] a participação não é uma campanha política que coloca as crianças em 1º lugar, tal como propõem os teóricos da libertação, mas sim um processo de construção de uma sociedade inclusiva para os cidadãos mais novos. (MILNE, 1996, p. 41).

O desenvolvimento de projetos de participação infantil na gestão de Santo André (SP), entre 2013 e 2016, ocorreu por meio do PPA-Criança, do OP-Criança, da constituição dos Conselhos Mirins, da aprovação da Lei nº 9.669/2015, que inaugurou a participação de crianças a partir de nove anos nos Conselhos de Escola, e da aprovação da Lei nº 9.900/2016, que instituiu os Conselhos Mirins como uma política pública em Santo André (SP). Foi também nesta gestão que as creches foram incluídas nas ações de participação infantil. São apresentadas também propostas semelhantes encontradas em Guimarães, Portugal. Este capítulo apresenta e discute as diversas questões ligadas a essa participação.

6.1 PARTICIPAÇÃO DAS CRIANÇAS, SUJEITOS DE DIREITOS

Pensar participação infantil implica em reconhecer as crianças não só como sujeitos de direitos, mas como sujeitos sociais, capazes de agir nos contextos nos quais vivem suas vidas, produzindo culturas a partir do que recebem dos mundos sociais adultos e (re)produzem com características próprias. Para Tomás e Soares (2004a, p. 4),

No início do século XXI, decorrente de todo o conhecimento e investimento anterior, produzido sobre a infância, assume-se como impreterível a promoção de uma imagem de criança cidadã (Sarmiento, 1999), que acentua a indispensabilidade da promoção da sua inclusão no processo de cidadania, o que implica, para além de outros aspectos, a valorização e aceitação da sua voz e a sua participação nos seus quotidianos, ou seja, nos diversos “mundos” que a rodeiam e onde está inserida.

Essa interpretação da infância se coloca em oposição àquela que a considerava como um vir-a-ser, ou que enxergava suas manifestações a partir da negatividade (SARMENTO, 2004; SOARES; TOMÁS, 2004a, 2004b; CASAS, 2006), isto é, percebia a infância como um período no qual “[...] os indivíduos requerem proteção, porque sabem menos, têm menos maturidade e menos força, em comparação com os adultos; proteção implica provisão, que implica, por sua vez, relações de poder desiguais” (MAYALL, 2002, p. 21). Na perspectiva da participação infantil, admite-se que a infância é uma construção social e a ação se desloca de uma sociedade-centrada-no-adulto (ROSEMBERG, 1976) para as crianças que também têm voz.

Sobre as relações de poder entre adultos e crianças, em um trecho de sua entrevista, Neusa Sampaio (2019, trecho da entrevista, p. 1) traz para a reflexão o que denominamos como adultocentrismo:

[...] porque é a nova concepção de infância. Mesmo quando a criança era conhecida e reconhecida como adulto em miniatura ela era mão de obra, ela não era reconhecida como cidadão. Então esse movimento é novo e a gente precisa se apropriar dele no sentido de dar mais respeito às proposições que as crianças trazem, porque elas têm necessidades específicas e a gente tem que baixar o nosso olhar, sabe? Nós que somos adultos olhamos de cima. [...] mas nós com aquela visão adultocêntrica sempre queremos dizer o que é que é melhor para a criança, como tem o homem que diz o que é melhor para a mulher, como tem o adulto que diz o que é melhor para o idoso. Então sempre tem essa questão da cadeia, de um sempre estar em cima da caixa alta e o Conselho Mirim veio para desconstruir, fazer uma involução desse processo, trazer ele da base para o centro, que o centro da ação, porque assim, é lógico, as crianças elas não têm obrigação e não têm maturidade para pôr em via suas ideias. Isso cabe a nós que somos adultos que estamos perguntando pra ela.

Cabe lembrar que

Uma sociedade adultocêntrica está desenhada para responder aos interesses e expectativas dos próprios adultos, sejam estes econômicos, políticos, de partido, relativos a costumes, visão de mundo, etc., impondo suas regras estabelecidas aos bebês, crianças, adolescentes, não permitindo ou limitando a voz de outros, e os questionamentos sobre seus modos de vida, suas percepções de mundo, seus valores, seus costumes, mesmo que estes sejam inadequados ou conflitivos, tendendo a crer que as crianças podem converter-se em meras “cópias” fazendo efetiva a reprodução das ideologias dos adultos. (FLORES; SILVA, 2019, p. 54).¹⁹⁷

Em outras palavras, a instituição de espaços de participação das crianças rompe com essa relação de poder e cria para os adultos oportunidade de repensar suas práticas e concepções. Entretanto,

[...] qualquer iniciativa das crianças necessariamente se vê interpelada pelo poder, pela autoridade: suas demandas nem sempre chegam a ser instaladas nas agendas da escola, a representação infantil nem sempre é uma posição estratégica, em ocasiões cede ao serviço do poder e da institucionalidade. (MELLIZO; BEDOYA, 2011, p. 286).¹⁹⁸

Pode-se acrescentar que tanto crianças quanto adultos exercitam práticas políticas de participação, de vivência democrática e da cidadania. Este argumento refere-se às relações

¹⁹⁷ No original: “Una sociedad adultocéntrica, está diseñada para responder a los intereses y expectativas de los propios adultos, ya sean económicos, políticos, de partido, relativos a costumbres, visión de mundo, etc., imponiendo sus reglas establecidas a los bebés, niños, adolescentes, no permitiendo o limitando la voz de otros, y los cuestionamientos sobre sus modos de vida, sus percepciones del mundo, sus valores, sus costumbres, aunque éstos sean inadecuados o conflictivos, tendiendo a creer que los niños pueden convertirse en meras “copias”, haciendo efectiva la reproducción de las ideologías de los adultos.” (FLORES; SILVA, 2019, p. 54).

¹⁹⁸ No original: “[...] cualquier iniciativa los niños necesariamente se ven interpelados por el poder, por la autoridad: sus demandas no siempre logran ser instaladas en las agendas de la escuela, la representación infantil no siempre es una posición estratégica, en ocasiones cede al servicio del poder y de la institucionalidad” (MELLIZO; BEDOYA, 2011, p. 286).

intergeracionais entre os adultos e crianças, como explicitado por Tomás (2007, p. 54): “[...] participação não significa fazer tudo, não significa que os adultos simplesmente rendam-se a todas as decisões das crianças! Trata-se, sim, de um processo de negociação e de relações mais horizontais e simétricas entre adultos e crianças”.

A participação infantil demanda, ainda, que sua expressão seja escutada com seriedade, e, assim,

[...] a participação em qualquer âmbito também deve justificar-se sempre pela melhora que deveria produzir no funcionamento global de tal âmbito. Quando esta condição não se cumpre a participação fica desacreditada e gera frustração ou passa a ser [...] um simples artifício, um jogo, uma pura simulação. (BERNET; CÁMARA, 2011, p. 30).¹⁹⁹

Deste modo, um dos objetivos postos nas entrevistas realizadas foi compreender se as solicitações das crianças foram realizadas e se houve indícios de mudanças devido à sua participação. Os entrevistados relatam que as sugestões foram tratadas com seriedade, assim como havia uma devolutiva para as crianças quando suas demandas não eram possíveis de serem concretizadas. Wagner Sussai (2019, trecho da entrevista, p. 3) avalia que a maioria das sugestões foi realizada, que geralmente eram relacionadas às questões das escolas e creches e cita um exemplo que, para ele, destacou-se dos demais:

Eu lembro que na época também a gente não conseguia estar fazendo tudo. Então ficou num impasse entre eles estarem fazendo o parque ou uma acessibilidade para a biblioteca que tinha uma amiga deles que era cadeirante, que era só uma aluna na escola que era cadeirante na época. E aí eles chamaram também, no caso foi o Gilmar, o Secretário de Educação numa reunião num café da tarde. E quando chegou nesse impasse de, ou faz o parque ou faz a acessibilidade eles pediram para que a gente se retirasse que eles iam se reunir novamente, aí conversaram. E aí a gente estava crente que eles iam pedir parque, porque criança, aquela coisa toda e o parque estava realmente totalmente detonado e inadequado para eles. E aí eles pediram a acessibilidade. Eles abriram mão do parque para fazer a acessibilidade para a criança poder estar indo na biblioteca, que essa criança não conseguia ir na biblioteca tinha que estar carregando e aquela coisa toda. E aí a gente depois conseguiu fazer um remanejamento de verba e além da acessibilidade a gente fez o parque também para eles, até como uma “premiação” a essa conscientização que eles tiveram.

Esse caso remete ao que dizem Sarmiento, Fernandes e Tomás (2007, p. 203), que

A acção política das crianças tanto se realiza como acção individual, de sujeitos autónomos, dotados de opinião e capacidade própria de intervenção, quanto como acção colectiva, enquanto sujeitos envolvidos num processo solidário de asserção e mobilização para a transformação social.

¹⁹⁹ No original: “[...] la participación en cualquier ámbito también debe justificarse siempre por la mejora que debería producir en el funcionamiento global de dicho ámbito. Cuando no se cumple esta condición, la participación queda desacreditada y genera frustración o pasa a ser [...] un simple artifício, un juego, una pura simulación.” (BERNET; CÁMARA, 2011, p. 30).

Gilmar Silvério (2019, trecho da entrevista, p. 5) também relembra este caso em sua entrevista e, ao comentar sobre a realização das solicitações, enfatiza que o Conselho Mirim proporcionou para as crianças aprendizagem e vivência sobre a coletividade e a importância do bem comum:

Foram realizadas e eram dialogada com elas porque que não dá pra fazer, então na verdade havia uma própria disputa entre as próprias crianças no sentido o que é melhor para a cidade, eu abro mão disso pra que... Era um processo, digamos, que tinha uma riqueza pedagógica muito grande, que a criança acabava sabendo que não tinha recurso pra tudo, que ela ia ter que escolher uma prioridade, aí o governo dava... uma vez aprovada foi tirada do papel. Teve muitas reformas nas escolas [...].

Neusa Sampaio (2019, trecho da entrevista, p. 8) salienta a importância de dialogar com as crianças e explicar o que seria realizado ou não, e os motivos, argumentando que participação não é sinônimo de ter todas as reivindicações concretizadas:

Todas as demandas foram ouvidas? Não acho. Mas esse movimento de dar voz, de ser ouvido em algum momento, e de dizer inclusive: “olha! Isso que você está pedindo é impossível”. Que nem, foi um pedido muito recorrente: “eu quero piscina coberta, aquecida”. Foi um pedido recorrente, e aí a gente explicava nos territórios: “olha, isso é impossível, isso demanda, não tem nem espaço físico e tal”. “Ah entendi!”. Aí eles entendiam. Entende que a criança pode pedir qualquer coisa se você explicar para ela, você está dando direito dela ser cidadão. Ela não sabe que ela não pode pedir, não é, até pode, mas ela tem cinquenta por cento de chance de conseguir e cinquenta de não. Então isso foi muito positivo, como política pública eu acredito que na época houve um ganho muito grande, porque nós conseguimos inserir demandas que antes poderiam nem ser ouvidas.

Assim,

[...] o objetivo do Conselho Mirim era realmente estar formando as crianças um cidadão atuante no momento. Não que vão vir a ser. Então ela está lá vivenciando, descobrindo a escola de um modo geral, do bairro, da cidade. Então a ideia era essa de estar fazendo com que as crianças participassem e dessem sugestões principalmente. (Wagner Sussai, 2019, trecho da entrevista, p. 3).

Carlos Grana (2019) também indica a importância de compreender as crianças como sujeitos de direitos e, ao citar a votação dos Conselhos Mirins, remete à discussão suscitada por alguns autores (QVORTRUP, 2010a; SARMENTO; FERNANDES; TOMÁS, 2007), que defendem que a participação política infantil se dá para além do voto.

O objetivo é já deixar o cidadão, que esse é o nosso público-alvo, todo cidadão andreense, que desde criança, ele já se apropriasse de que ele tem direitos, não só de votar, para eleger os seus representantes, mas ele também de poder acompanhar, fiscalizar, sugerir, crescer, desde criança, que Santo André tem como prioridade a participação popular. (Carlos Grana, 2019, trecho da entrevista, p. 3).

É interessante perceber que, mesmo havendo em alguns momentos a ideia de que o Conselho Mirim também é um modo de conhecer e se apropriar de saberes democráticos e do

exercício da cidadania para o futuro, essas características são abordadas numa perspectiva de conhecer para reivindicar, e não de ser capaz somente quando crescer. Entretanto, é preciso reconhecer que o processo de escolha e o sistema de representatividade, ao serem utilizados por crianças pequenas e bem pequenas, expõem suas limitações, alertam para o cuidado em relação ao uso mecânico de moldes democráticos adultos com crianças, e apontam para a necessidade da criação de outros arranjos que respeitem as especificidades dessas crianças. Neste sentido,

Na participação das crianças reproduzem-se muitas vezes os modelos dos adultos. Trata-se não de reproduzir nos mundos sociais e culturais das crianças os modelos adultos, se bem que essas situações aconteçam, mas de promover a imaginação metodológica e de participação das crianças, considerando que a infância não é um grupo homogêneo e que as crianças necessitam escolher os seus próprios fóruns e ações, de acordo com o contexto em que estão inseridas e de acordo com as suas capacidades. (TOMÁS, 2007, p. 53).

Estratégias democráticas de participação, que respeitem as múltiplas linguagens das crianças, flexíveis, com ações de participação direta, de observação e interação entre adultos e crianças, com a utilização de diversas metodologias, como o desenho, a fotografia e outros recursos que auxiliem a expressão e compreensão dos interesses das crianças precisam ser pensadas e testadas.

Outro ponto a ser destacado é a possibilidade de manipulação das crianças por adultos, questão já referida, mas que se coloca complementar à anterior. Neusa Sampaio (2019, trecho da entrevista, p. 9-10) comenta que

[...] historicamente as minorias são usadas pra fins eleitoreiros, a gente não pode fugir dessa realidade, aqui a gente não deixou acontecer no sentido de que nós levávamos proposições sérias. Elas não eram enfeites, a gente conseguiu fazer pressão nos bastidores como adultos que somos e tendo a máquina na mão, para que aquilo acontecesse, mas o trabalho das crianças não foi figurativo.

Cassia Manchini (2019) reforça a importância do cuidado com a influência dos adultos nas demandas apontadas pelas crianças; Neusa Sampaio (2019) explica que algumas reivindicações, como valorização das professoras ou aumento salarial, asfaltamento de ruas, ou aumento de médicos nos postos de saúde, têm sua origem nos adultos, mas supõe que ocorram em razão da confiança das crianças nas professoras e familiares. Complementa que a formação ofertada para as crianças foi o modo que compreenderam ser efetivo para informar/orientar as crianças sobre seus direitos e capacidade:

Mas quando nós fizemos as formações, foram todas no sentido de dar amplo poder para a criança pra que ela pensasse sozinha no que era melhor para a cidade, mesmo que ela chegasse sim à conclusão de que precisa ter uma via pública legal, de que precisa sim ter fiscalização do trânsito, de que precisa sim ter mais creche, de que precisa sim ter mais saúde. Ela precisava chegar a essa conclusão, precisa ter iluminação no bairro, ela precisava chegar a essa conclusão por ela, porque ela entende que isso é importante, não porque

um adulto disse pra ela. E aí nós fizemos várias, várias oficinas, as oficinas foram muito bacanas, mas não foram muitas. (Neusa Sampaio, 2019, trecho da entrevista, p. 5-6).

Não se pode perder de vista “[...] a consideração do grupo social da infância como um grupo profundamente implicado com a diversidade que decorre de indicadores económicos, sociais, culturais”, conforme Tomás e Soares (2004b, p. 353). Além disso,

Apesar de a infância e as crianças serem influenciadas por [...] complexo sistema de compreensões, podemos afirmar que não há nenhum atributo na infância que não se possa predicar de igual modo aos restantes seres humanos. O paradigma da competência, defendido por alguns investigadores nesta área, como James e Prout (1990), Waksler (1991), Mayall (1994), Qvortrup et al (1994), Hutchby e Moran-Ellis (1998), ajuda-nos a consolidar esta ideia e a entender a infância como uma arena dinâmica de actividade social que envolve lutas de poder, significados contestados e relações negociadas, mas onde as crianças são sobretudo consideradas como agentes sociais no seu próprio direito e onde as próprias construções da infância são estruturantes e estruturadas pela acção das crianças. (TOMÁS; SOARES, 2004a, p. 3).

Coerente com esse paradigma, a seguir, as impressões dos adultos sobre a participação das crianças e, nesse sentido, mudanças na compreensão de sua participação.

6.1.1 Mudanças de primeira ordem ou de estrutura prática

No que refere às práticas de primeira ordem (MAINARDES, 2006), foi possível recuperar um vídeo²⁰⁰ com fotos e depoimentos de crianças integrantes dos Conselhos Mirins, de suas mães e das equipes gestoras. As crianças afirmam que gostam da experiência, pois são ouvidas nas suas sugestões, veem a realização das ações e têm a devolutiva do motivo pelo qual outras não foram realizadas. Dizem que podem compreender a importância do direito de participação e que se envolveram com as questões da escola, do bairro e da cidade. As mães relatam que as crianças puderam exercer a cidadania e tornaram-se mais questionadoras e participativas também em outros locais, como o grupo de dança e a igreja.

Sobre o envolvimento das famílias, Wagner Sussai (2019) lembra da formação sobre a dengue, com crianças de EMEIEF e de creche, na qual as crianças orientaram os adultos sobre a prevenção, e considera que as solicitações e a participação das crianças resultaram em melhorias e mudanças nas creches, nas escolas e na cidade. Aponta que não eram só as questões da educação que mobilizavam as crianças, referindo-se a um parque arquitetado pelas crianças. Carlos Grana (2019, trecho da entrevista, p. 2) reflete que a participação, ampliada para a cidade, gerou melhoria da qualidade dos serviços:

²⁰⁰ Vídeo de divulgação elaborado pela equipe da prefeitura de Santo André.

E a gente viu, exatamente o crescimento dessas crianças por ter participado, elas já estavam começando a pensar a cidade, além da escola. Então, essa coisa de enchente, essa coisa de parques, limpeza pública, entre outros. Mas elas começavam sempre pela escola, que era o ambiente que elas se sentiam muito bem, então começavam sempre pela escola.

Para Neusa Sampaio (2019), conforme a participação infantil foi se consolidando, tornou-se matricial, envolvendo as demais secretarias, como saúde, assistência social, gabinete de governo, cultura, que, juntas, planejavam e desenvolviam ações para que as crianças contribuíssem e participassem. No que se refere à expansão da atuação do Conselho Mirim, Wagner Sussai (2019) relata que foi estabelecido contato com outras arenas de participação, como, por exemplo, o Conselho da Criança e do Adolescente, o Projeto Juventude Esperança do Amanhã (JEDA)²⁰¹, para troca de experiências. Também destaca que muitas crianças que participaram dos Conselhos Mirins deram continuidade à postura participativa nas escolas estaduais, reivindicando seus direitos ou participando das ocupações nas escolas estaduais em 2016.

Mesmo diante do êxito das ações do Conselhos Mirins, contudo, os entrevistados revelam que houve resistência por parte das equipes gestoras, que, de acordo com Wagner Sussai (2019), argumentavam, em sua maioria, o excesso de demandas administrativas, o que resultava em falta de tempo para os Conselhos, questão igualmente apontada por Cassia Manchini (2019). Para Wagner Sussai (2019, trecho da entrevista, p. 4), para que a adesão fosse maior, era preciso oferecer formações para “[...] entender que as crianças também são cidadãos agora e não vão vir a ser. Então elas também têm opiniões a respeito do que acontece nas creches desde a estrutura física até outras questões, de alimentação de brincadeiras e de planejamento mesmo, né?”. Ele complementa, esclarecendo que divergências entre os setores da Secretaria de Educação foram igualmente fator dificultador de um maior desenvolvimento do projeto, pois prejudicavam o andamento das ações, e atribui a resistência por parte dos setores à notoriedade que o NGD obteve em razão das ações de participação infantil desenvolvidas.

A Lei nº 9.900/2016 foi elaborada para que houvesse continuidade do projeto e, na justificativa da minuta da lei, explicita-se que ela é consequência do trabalho desenvolvido e consolidado de uma política municipal por meio da participação e protagonismo das crianças da Educação Infantil e do Ensino Fundamental. Carlos Grana (2019, trecho da entrevista, p. 5) informa que a lei veio

²⁰¹ Instituição Filantrópica sem fins lucrativos no município de Santo André, que tinha como objetivo desenvolver um trabalho junto às crianças, adolescentes e famílias em situação de vulnerabilidade, e trabalho infantil. Ver mais em: <https://culturaz.santoandre.sp.gov.br/espaco/434/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

[...] para consolidar uma política pública, que não era apenas um programa de governo. Então, independentemente de governo, porque os governos são passageiros, você tem gestões, e a lei constitui para criar a obrigatoriedade, transformar de uma política de governo em uma política de Estado. Simples assim. Para que independentemente de um governo, as escolas mantivessem essa relação com os alunos com a rede municipal. É isso, eles pudessem ter mais autonomia.

Entretanto, com a mudança de governo, a partir de 2017, não houve mais ações ou formações para o fomento do Conselho Mirim nas creches e EMEIEFs. A existência da lei não foi o suficiente para que houvesse a continuidade do projeto e para a garantia do direito de participação das crianças, representando uma perda no exercício da cidadania infantil das crianças da rede municipal de Santo André (SP).

6.1.2 O Conselho Mirim na creche e a participação de crianças bem pequenas

Em referência às transformações de segunda ordem, relacionadas à justiça social, acesso e oportunidade (MAINARDES, 2006), o Conselho Mirim possibilitou a participação das crianças, que são comumente excluídas dos processos políticos decisórios dos espaços em que convivem, como a cidade, creches, escolas. Para Pavelic e Salinas (2014, p. 103), “[...] a escola seria apta e deveria contribuir para a implementação de múltiplas instâncias de participação infantil, pois é por meio da participação que crianças e jovens podem conhecer e desenvolver o valor da democracia. [...]”²⁰². A vivência em arenas democráticas contribui para a construção de uma sociedade participativa que favorece a todos, idosos, adultos, jovens e crianças, ou seja, “[...] a democratização como pré-requisito para uma boa sobrevivência e vida de todos os seres humanos nesta Terra depende da formação da consciência política de todas as gerações e de sua participação na vida social” (SÜNKER; MORAN-ELLIS, 2018, p. 184)²⁰³.

Assim, a inclusão das crianças de dois anos de idade na Lei nº 9.900/2016 pode ser caracterizada como uma transformação relacionada à justiça social, acesso e oportunidade, pois inclui crianças bem pequenas em projetos de participação política infantil. A escassez de políticas públicas para a infância, direcionadas para a participação política, contrasta com discursos e ações que demonstram extrema preocupação com o bem-estar da infância e/ou

²⁰² No original: “[...] consideramos que la escuela estaría facultada y debería aportar en la implementación de múltiples instancias de participación infantil, por cuanto es a través de la participación que niños, niñas y jóvenes pueden llegar a conocer y desarrollar el valor de la democracia [...]” (PAVELIC; SALINAS, 2014, p. 103).

²⁰³ No original: “La democratización como prerrequisito para una buena supervivencia y vida de todas las y los seres humanos en esta Tierra depende de la formación de la conciencia política de todas las generaciones y de su participación en la vida social.” (SÜNKER; MORAN-ELLIS, 2018, p. 184).

acesso às vagas para as instituições. A falta de políticas participativas na estrutura social dificulta o exercício da cidadania das crianças como atores sociais do presente e aponta para um conceito elaborado por Franz-Xavier Kaufmann²⁰⁴, retomado por Qvortrup, em texto de 2011, a “indiferença estrutural”, isto é, as crianças são invisíveis nas estruturas da sociedade, de modo geral. Para Qvortrup (2011, p. 203),

A questão é, entretanto, que isso não acontece em função de uma hostilidade em relação às crianças, mas antes, em virtude de uma tendência secular, entre os adultos em geral, de considerar prioritariamente outros fatores da vida que não as crianças, em nossa sociedade moderna.

Em Santo André, uma primeira experiência do Conselho Mirim em creche foi publicada pela revista *A Rede em Roda*, de 2014 (SANTO ANDRÉ, 2014a). No ano seguinte, foi possível identificar muitos documentos relacionados à participação nas creches. A preocupação com a inserção das creches e, portanto, das crianças bem pequenas, surge pela preocupação dos responsáveis do Núcleo de Gestão Democrática e dos gestores municipais em garantir o direito das crianças, independentemente da idade, de acordo com o que afirma Gilmar Silvério (2019, trecho da entrevista, p. 3):

Então, a gente falou assim: “o Conselho vai ser pra todos, vai ser da Educação Infantil ao Ensino Fundamental”, porque nós partimos do pressuposto que a criança desde a hora que ela nasce, ela é um ser e ela se manifesta. A criança ela se manifesta, e ela se expressa, do jeito dela, mas ela se expressa, ela sabe o que ela quer. Então porque não incentivar e estimular a criança a pensar também o espaço que ela vive. É claro que a metodologia que você vai utilizar para ouvir uma criança de seis meses, três meses é diferente de uma criança de cinco, seis, quatro anos. Então pra cada faixa etária você tem que ter uma metodologia, uma prática diferenciada né? Mas é possível dar voz para essas crianças, ouvir o que elas pensam do espaço, da vida. Então isso é possível. Embora haja muita resistência, mesmo alguns professores acham que a criança é criança, e que não sabe opinar, não sabe palpitar, não sabe... Que o professor aqui vai ter a gestão, digamos, prover todas as necessidades, mas nós partimos do pressuposto que a criança pode ser ouvida e pode reivindicar.

A defesa da participação de crianças muito pequenas vem ao encontro do paradigma da infância presente nos estudos sociais da infância, e, para Lansdown (2001, p. 2),

Não existe limite inferior de idade para o exercício do direito de participação. Estende-se, portanto, a qualquer criança que tenha uma opinião sobre um assunto que lhes diz respeito. Crianças muito pequenas e algumas crianças com deficiência podem ter dificuldade em articular seus pontos de vista por

²⁰⁴ “[...] Franz-Xaver Kaufmann, que sugere que nossa sociedade exibe uma ‘desconsideração estrutural em relação às crianças’ (‘strukturelle Rücksichtslosigkeit’). Há, diz ele, em nossas sociedades, uma ‘indiferença estrutural’ em relação às crianças nos diversos segmentos da vida política, que, como efeito cumulativo, tem conduzido à necessidade de consideração das crianças e de suas famílias.” (QVORTRUP, 2011, p. 203, grifo do autor).

meio da fala, mas podem ser incentivadas a fazê-lo por meio da arte, poesia, jogo, escrita, computadores ou sinais.²⁰⁵

Esta mudança na concepção de infância, contudo, acontece de modo processual, presente na legislação, na pesquisa, em discursos, o que pode justificar a resistência apresentada por gestoras/es de creches, como apontada nas entrevistas. Entre os argumentos estão a descrença na capacidade das crianças de participar politicamente, devido à idade e/ou ao processo da aquisição da fala, a concepção da creche como espaço meramente assistencial, a falta de sintonia com formações voltadas para esse tema, a falta de compreensão de que aprendizados, afetos e cuidados são indissociáveis nas creches. Para Neusa Sampaio (2019), a importância de gestoras/es terem tempo em sua rotina para se dedicar ao projeto e à formação das professoras são recursos para tratar a resistência. Ela questiona:

[...] como formar o professor pra que ele entenda isso, se quando a gente fazia reunião com os vice-diretores que eram responsáveis por essas demandas, eles não acreditavam na participação infantil, pelo menos na primeira infância. Se na EMEIEF já era difícil você fazer o professor levar a sério, que dirá lá com o bebê. Então nós estamos numa situação que precisa ainda avançar, por isso que eu falo para você, a gente precisa estudar mais sobre o que é a criança pequena e suas possibilidades. Tem um autor, né? O Tonucci, que ele fala muito a respeito disso, da participação infantil. (Neusa Sampaio, 2019, trecho da entrevista, p. 6-7).

Complementa, indicando tanto que é preciso ter um olhar sensível e atento para compreender as diferentes expressões infantis quanto a dificuldade de realizar essa ação na rotina da creche. Gilmar Silvério (2019) lembra da resistência na própria equipe da Secretaria da Educação (SE) em relação à importância do envolvimento das creches e, nesse contexto, Wagner Sussai (2019) ressalta a importância do trabalho das professoras que acreditaram no projeto e que foram essenciais para o seu desenvolvimento, pois constata que não houve tempo hábil para um maior investimento com formações diretas com as professoras.

De acordo com Neusa Sampaio (2019), a adesão ao projeto aumentou durante o percurso da gestão e, ao final, havia cerca de 96% de adesão das creches. Para Gilmar Silvério (2019, trecho da entrevista, p. 3), essa adesão foi

Muito proveitoso, eu acho muito positivo, até porque eu acho que se a gente sonha um dia em ter um país que de fato a população participe da vida política, da cidade, discuta as questões da cidade e do bairro, reivindique os seus direitos, nós vamos conseguir sonhar com uma sociedade dessa, se a gente investir na creche, porque é ali que a gente forma as pessoas.

²⁰⁵ No original: “There is no lower age limit imposed on the exercise of the right to participate. It extends therefore to any child who has a view on a matter of concern to them. Very small children and some children with disabilities may experience difficulties in articulating their views through speech but can be encouraged to do so through art, poetry, play, writing, computers or signing.” (LANSDOWN, 2001, p. 2).

As premiações recebidas e as ações publicizadas também demonstram que o projeto obteve sucesso em seus objetivos. Wagner Sussai (2019) cita como exemplo uma creche que solicitou a melhoria das calçadas do seu entorno depois de as crianças realizarem o reconhecimento do bairro, que repercutiu na agenda pública municipal e tornou-se uma ação para todo o município.

Os entrevistados reconhecem que as ações do Conselho Mirim das creches foram em menor quantidade do que as voltadas para as crianças do Ensino Fundamental. O trabalho com crianças bem pequenas requer respeito às suas especificidades, estudos e estratégias bem delineadas. De acordo com Gilmar Silvério (2019, trecho da entrevista, p. 3),

Eu acho que em algum momento erramos também, como por exemplo ao levar na Câmara muitas vezes a criança sem conversar com o vereador sobre os objetivos da visita, e poder receber a criança e conversar com ela, para que a fala do vereador não ficasse voltada apenas para o adulto e não pra criança. Mas a iniciativa é válida, do ponto de vista da criança sair da escola dela e ir para uma outra instituição, eu acho que só essa viagem, dela ir pra um ambiente diferente e ela saber que ali discutem as coisas, é uma experiência que fica marcada para a vida dela. Talvez nós erramos digamos, em alguns detalhes que não levamos em consideração aquilo que é criança de um a seis anos. [...] A criança é criança de direito, ela não é um vir a ser. Ela é no agora, e ela tem que ser ouvida, e nós adultos temos que dar esse espaço e garantir que a criança fale, que ela se expresse.

Como já se apontou anteriormente, a democracia representativa fixa limites da participação e conseqüentemente da efetivação dos processos democráticos e, utilizada nos Conselhos Mirins com crianças bem pequenas, demanda outras estratégias que ofereçam ações diversas de participação direta, ativa e que respeitem as múltiplas linguagens e tempos da pequena infância. Em relação aos modos de democracia representativa e direta/ativa, “[...] os dois tipos de democracia têm seu lugar nas ações de participação e incidência de crianças e adolescentes. Temos que escolher a opção mais adequada para cada situação” (SHIER, 2010b, p. 7)²⁰⁶.

Neusa Sampaio (2019, trecho da entrevista, p. 3) destaca a importância de compreender as demandas das crianças por outras dimensões que não as tradicionais utilizadas por adultos:

Crianças de três anos nas creches conseguiram fazer suas contribuições e eu me lembro que eu participei, porque a gente se revezava. Eu participei de uma demanda que eles levaram para o prefeito, onde havia três garotinhos de três anos, e aí um deles disse assim: “Ó a gente não tem muitos livros, a gente não tem uma biblioteca, a gente queria uma biblioteca; e a gente também queria não ficar dividindo a televisão!”. O outro falou: “A gente queria uma televisão em cada sala”. Aí o outro falou assim: “Olha a gente queria um gira-gira gigante!”. Aquilo marcou muito, e ele foi muito engraçado, e ele

²⁰⁶ No original: “Los dos tipos de democracia tienen su lugar en las acciones de participación e incidencia de niños, niñas y adolescentes. Tenemos que elegir la opción más adecuada a cada situación.” (SHIER, 2010b, p. 7).

falou que ele queria um escorregador que fosse por toda a escola, e tal... Qual a mensagem que ele está passando? Ele quer brincar, ele quer brincar!

Cabe trazer aqui uma breve reflexão sobre a democracia e a participação das crianças bem pequenas. Bae (2016, p. 13) destaca que

A partir de fontes que têm analisado o que a democracia pode significar no contexto da educação infantil (Dahlberg & Moss, 2005; Rinaldi, 2005; Moss 2007a, 2007b), ou explorado questões relacionadas com educação e democracia num sentido mais geral (Biesta, 2006, 2007), é óbvio que a democracia pode ser concebida de acordo com diferentes perspetivas. Isto pode ser entendido, principalmente com referência a aspetos formais, como escolha individual, eleições, representação, seguindo a regra da maioria etc., ou a ênfase pode estar no conceito de democracia como um fenómeno processual, que é criado pelos participantes, como algo vivido (Rinaldi, 2005). [...] Talvez um termo como "momentos democráticos" possa capturar o que acontece quando a equipa em educação de infância deixa espaço para a participação das crianças pequenas e liberdade de expressão.

Por outro lado, a presença de uma estrutura como o Conselho Mirim se coloca como espaço para acolhimento das demandas e indicações das crianças bem pequenas, para combater a ideia de que a “[...] voz política das crianças é então vista como ilegítima e desinteressante quando toca a assuntos políticos. A acrescentar, ainda, a ausência de espaços e estruturas onde essas vozes possam ser ouvidas e, por isso, legitimadas.” (TREVISAN, 2012, p. 353).

Mesmo diante das dificuldades inerentes à participação infantil, principalmente das crianças bem pequenas, o Conselho Mirim representou uma arena importante para a promoção do seu direito de participação, com ineditismo. Nascimento (2019, n.p.) relembra que “[...] são muitos os desafios, mas o principal parece ser retirar a infância da invisibilidade social. Exige toda uma mudança de concepção contrária à que está presente no senso comum, que é divulgada na mídia”. O Conselho Mirim demonstrou ser possibilidade de arena para a participação infantil e atribuir visibilidade para as crianças.

O título “Conselho Mirim” tem circulado por todo o Brasil, mas com várias diferenças em relação à proposta e implementação. Como exemplo, em maio de 2019, a Câmara de Vereadores do município de São Paulo, por iniciativa do vereador Celso Giannazi, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), instituiu o “Conselho Mirim”, composto por crianças de 6 a 10 anos de idade no município de São Paulo (SÃO PAULO, 2019), representantes de diferentes escolas, que não incorpora crianças da Educação Infantil. Também em maio do mesmo ano, o vereador Toinho Carolino, do Partido Trabalhista Nacional (PODEMOS), apresentou o projeto de Lei nº 180/19, que institui o “Conselho Escolar Mirim” nas escolas de Salvador (BA), com o objetivo de promover a participação de crianças do Ensino Fundamental I, de 6 a 12 anos de idade. Esta lei coloca como critério para participação que as crianças apresentem um desempenho escolar acima da média (SALVADOR, 2019), o que representa a exclusão de

crianças que não atingem esse rendimento, que serão privadas de seu direito à participação e à experiência democrática, participando das decisões de seu entorno. Este critério evidencia uma discriminação pautada em uma falsa meritocracia, que transforma um direito em privilégio, sendo, portanto, excludente.

Pode-se acrescentar que a cidade de São Bernardo do Campo possui Escolas Municipais de Educação Básica (EMEB) que realizam um trabalho com a participação das crianças, também chamadas de “Conselho Mirim”, que não abrangem as creches e não possuem uma lei que os institucionaliza. Nos exemplos citados, verifica-se que as crianças pequenas e bem pequenas são as que sofrem uma maior exclusão devido a sua idade.

6.2 OUTRAS ARENAS DEMOCRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO INFANTIL

Como indiquei na introdução, o estágio doutoral na Universidade do Minho permitiu que, a partir de buscas realizadas nos “Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal” (RECAAP) e no Repositório Institucional da Universidade do Minho (RepositóriUM), fosse possível encontrar dois projetos similares à proposta dos Conselhos Mirins de Santo André (SP): a Carta da Cidadania Infantojuvenil e o projeto Orçamento Participativo das Escolas (OPE). Foram consultados os próprios documentos e entrevistadas/os as/os responsáveis²⁰⁷ por elaborar/constituir os processos de fundamentação da participação de crianças e jovens. A oportunidade de conhecer propostas e ouvir responsáveis por políticas de participação infantil em Portugal permitiu trazer aqui algumas ideias e questões da implementação dessas arenas de participação, apresentadas a seguir.

6.2.1 Guimarães – Portugal

O município de Guimarães fica localizado no Distrito de Braga, no norte de Portugal. Em relação à rede de Educação Básica²⁰⁸, são dez centros escolares, organizados em oito agrupamentos compostos por escolas que atendem crianças dos três aos seis anos de idade no pré-escolar; dos seis aos dez no 1º Ciclo; dos dez aos doze, no 2º Ciclo; e dos doze aos quinze no 3º Ciclo (três anos de duração: dos doze aos quinze). Como se vê, as creches não estão

²⁰⁷ Que serão apresentados conforme forem compondo o texto.

²⁰⁸ Para mais informações sobre o ensino em Portugal, consultar: <https://www.dge.mec.pt/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

incorporadas, mas são de responsabilidade do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. A seguir, a apresentação dos projetos desenvolvidos na cidade.

6.2.1.1 Carta da Cidadania Infantojuvenil

A Carta da Cidadania Infantojuvenil é um documento “[...] de definição estratégica da promoção dos direitos das crianças e dos jovens [...], construído de forma participada, após auscultação de crianças e jovens, decisores políticos e institucionais e interventores sociais nos mundos da infância e juventude.” (SARMENTO *et al.*, 2016, p. 2). Foi construída “[...] como um instrumento de governança, isto é, de regulação participada, partilhada e complexa e promoção dos direitos de cidadania da população mais jovem.” (SARMENTO *et al.*, 2016, p. 2).

Manuel Sarmiento (2021)²⁰⁹ relata que o processo de construção da Carta aconteceu ao longo de dois anos, e se caracteriza como projeto inédito. Ou seja, a *“Carta da Cidadania é um documento original e o projeto é original também em si mesmo. Agora, todo ele se desenvolve no quadro daquilo que é a reflexão hoje existente em todo o mundo acerca do envolvimento das crianças com decisões políticas no espaço urbano.”* (Manuel Sarmiento, 2021, trecho de entrevista, p. 3).

O projeto foi promovido pela Associação para o Desenvolvimento das Comunidades Locais (ADCL) e financiado pela Fundação Calouste Gulbenkian, por meio do Programa Cidadania Ativa. A ADCL estabeleceu parceria com a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Guimarães (CPCJ), que nomeou Jorge Correia²¹⁰ como seu representante, e com a Câmara Municipal de Guimarães. No âmbito de avaliação e apoio científico, foi realizado diálogo com a Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (SPCE), em parceria com a Universidade do Minho (UMinho). Segundo Manuel Sarmiento (2021, trecho da entrevista, p. 6),

[...] a Universidade teve esse duplo papel: de promotora, no âmbito daquilo que era seu trabalho de cooperação com a associação, ONG, que lançou o

²⁰⁹ Professor no Instituto de Educação da Universidade do Minho, pesquisador e autor de diversos livros e artigos sobre Sociologia da Infância, Direitos das Crianças e cidadania infantil. Atuou como diretor responsável pelo desenvolvimento do projeto da Carta da Cidadania Infantojuvenil do Concelho de Guimarães. Entrevista concedida no dia 6 de dezembro de 2021.

²¹⁰ Outro entrevistado, Jorge Correia é Secretário da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) de Guimarães, em representação do Ministério da Educação. Disponibilizou a publicação física do relatório final, assim como guião das assembleias realizadas com as crianças, slides, regulamento das assembleias, organização dos transportes, entre outros materiais produzidos no Projeto Tecer a Prevenção.

programa; mas por outro lado, é avaliadora, no âmbito também do trabalho promovido pela Sociedade Portuguesa pelas Ciências da Educação.

O documento final da Carta é resultado de um trabalho realizado em duas etapas. Na primeira, foi realizado um diagnóstico social pautado pelos direitos das crianças e jovens, que contempla e põe em diálogo os indicadores estatísticos com as percepções das crianças e jovens e com especialistas das áreas respectivas. Na segunda etapa, foram construídas as medidas de operacionalização e os eixos estratégicos, organizados como Participação Cívica e Política²¹¹; Bem-estar Social, Território e Ambiente; Relações Interpessoais; Cultura, Lazer e Desporto; e Educação.

O processo de construção do diagnóstico deu-se por meio de grupos focais com crianças de seis a 18 anos de idade, nas Comissões Sociais Interfreguesias (CSIF), para discussão sobre a aplicabilidade de seus direitos no município, assim como entrevistas com informantes-chave, especialistas convidados e fóruns de debate. A partir do diagnóstico, foram elaboradas estratégias e ações para sua concretização, inclusive a indicação da constituição de um Conselho Infantojuvenil de Guimarães, composto por crianças e jovens entre seis e 25 anos de idade, que, em razão da pandemia ocasionada pelo vírus Covid-19, não foi concretizada.

Baseada na Convenção dos Direitos das Crianças (1990), a Carta propõe a discussão de todos os direitos das crianças, sendo que

*[...] a participação é substantivada através da criação de estruturas de representação direta e ainda de dispositivos de proximidade que possam fazer fluir a voz das crianças. A criação de mecanismos de auscultação fácil e direta das crianças, bem como de instâncias de provedoria inserem-se igualmente nas medidas a adotar. (SARMENTO *et al.*, 2016, p. 141).*

E, de acordo com Manuel Sarmiento (2021, trecho da entrevista, p. 7-8), tem como pressuposto a participação política infantil, sobre a qual constata:

Devo dizer que na altura em que o programa foi lançado, a participação política era um tema tabu. Realmente, na Sociologia da Infância, não é uma questão discutida. A participação, sim. Mas a participação política, isto é, internação das crianças no debate sobre as questões de vida em comum, no espaço político (Polis) não é de fato [...] abordada. Portanto, um dos pressupostos é exatamente este. Vamos fazer o reconhecimento das crianças como decisores políticos [...].

Após a execução da carta, em 2016, o município de Guimarães candidatou-se ao Programa Cidades Amigas das Crianças (CAC), desenvolvido pelo Unicef, e elaborou um Plano de Ação Local (PAL) para definição das ações durante os quatro anos de implementação (2018 a 2022), aprovado em março de 2019. De acordo com Daniela Miranda (2022, trecho da

²¹¹ No Eixo 1 – Participação Cívica e Política, os Orçamentos Participativos são citados como uma das medidas de presença e inclusão de crianças e jovens até 18 anos de idade.

entrevista, p. 4)²¹², o município tem como princípio aderir a programas que colaboram com o bem-estar de seus munícipes. Segundo ela, “[...] queríamos dar resposta a muitas questões que as próprias instituições, as próprias associações que trabalham na área da infância iam reportando. E porque também já tínhamos aqui um projeto da Carta para a Cidadania Infantojuvenil”.

Com a adesão ao programa Cidade Amiga da Criança, foram desenvolvidas outras ações e projetos de participação infantil no município. A coordenadora esclarece que o que

[...] notou-se foi o interesse das crianças em participar da vida, nas decisões políticas. E tivemos, por exemplo, nesse último dia das crianças, no dia 01 de junho de 2021, uma atividade muito interessante que também juntou todos os agrupamentos de escolas do município, que foram as conversas com o Sr. Presidente e os vereadores. Ou seja, promovemos um dia de conversas em formato on-line, é claro, mas onde cada decisor político esteve com um grupo de crianças e pôde ouvi-las, pôde responder as questões. Isto vai dando à criança também alguma destreza, algumas competências para a participação cívica e, ao mesmo tempo, fá-las perceber que elas fazem parte daquele que é também o nosso plano. Elas não estão à parte, mas fazem parte. Foi também uma iniciativa muito interessante. (Daniela Miranda, 2022, trecho da entrevista, p. 5).

Avalia que foi possível perceber algumas alterações nas estruturas macrossociais a partir do incentivo às ações de participação política infantil, e menciona que

[...] pelos trabalhos que já fomos fazendo e os que ainda pretendemos fazer mais, creio que a grande mudança que se notou desde o início da implementação do plano, foi de atrair os decisores políticos a esta inclusão das crianças na vida e nas decisões políticas. Porque acho que agora há um cuidado grande em, antes de tomar decisões, fazer as auscultações [...]. (Daniela Miranda, 2022, trecho da entrevista, p. 12).

Outra ação que decorreu do projeto da Carta foi o desenvolvimento de assembleias no âmbito do projeto “Tecer a Prevenção: Plano Estratégico de Promoção e Proteção dos Direitos da Criança”, desenvolvido pela CPCJ de Guimarães que, por sua vez, integra a Rede Nacional da Comissão de Promoção dos Direitos da Criança. O projeto Tecer a Prevenção é promovido pela Comissão Nacional e, de acordo com Jorge Correia (2022)²¹³, tem como objetivo conhecer a realidade infantojuvenil e os territórios, ou seja, o universo de crianças e jovens. O secretário acrescenta que, neste processo, o diagnóstico realizado na construção da Carta foi atualizado a partir de assembleias com crianças representantes de seus ciclos por agrupamento, nas escolas. Relata que

Essas assembleias tinham sempre como ponto comum o direito das crianças. A partir daí, os direitos traduzidos em coisas concretas – como o direito à

²¹² Coordenadora do Plano de Ação do Programa Cidade Amiga das Crianças do município de Guimarães desde 2018, integrante da Divisão da Ação Social e secretária da vereadora da Ação Social do município. Entrevista concedida à pesquisadora no dia 18 de janeiro de 2022.

²¹³ Entrevista concedida à pesquisadora no dia 31 de janeiro de 2022.

mobilidade, direito à alimentação, às cantinas. Então, saíram coisas muito interessantes. E depois da recolha dessa informação toda e do registo, partilhamos acima de tudo com a direção das escolas e com a Câmara Municipal de Guimarães, que inseriu tudo isso num Plano de Trabalho da Ação no âmbito da Cidade Amiga das Crianças. (Jorge Correia, 2022, trecho da entrevista, p. 5).

Explica que as crianças, de sete a 17 anos de idade, participavam com muito prazer e que todas elas tiveram oportunidade de expor suas ideias e opiniões. Algumas escolas participantes realizaram assembleias em suas demandas, fazendo uso da mesma metodologia e dos regulamentos utilizados pela CPCJ.

A Carta para a Cidadania Infantojuvenil teve ainda, como desdobramento, o Colóquio Internacional Crianças, Cidade e Cidadania, que contou com a presença de especialistas, como Francisco Tonucci, e experiências de países, como a Espanha e o Brasil. O evento teve como objetivo discutir a participação infantil, principalmente em relação ao espaço urbano, partindo da premissa de que

[...] as crianças e os jovens são cidadãos de pleno direito e vivem intensamente as diferentes possibilidades que a vida urbana oferece [...]. Mas as crianças vivem a cidade à sua maneira e debaixo das condições que lhe são proporcionadas pelas políticas urbanas e pelos constrangimentos e possibilidades oferecidos pela organização da cidade e dos seus equipamentos e serviços. (SARMENTO, 2016, p. 5).

Sobre a participação política infantil, Manuel Sarmiento (2021) considera a importância da oferta de arenas participativas e da seriedade no trato das opiniões e sugestões das crianças, para que estas efetivamente exerçam influência nas decisões, principalmente ao nível local.

Complementa:

Por outro lado, esta ideia é muito forte, que é o espaço municipal onde essa ação política tem mais capacidade de ser viabilizada pela proximidade. Então as questões dialógicas de proximidade são extraordinariamente importantes na conceitualização da ação política das crianças, porque existem vários programas, muitos deles um pouco fantasistas, um pouco, da expressão de Roger Hart, tokenistas, da participação das crianças, portanto, o Parlamento Jovem, em que as crianças discutem, debatem alguns temas, são preparadas para essa discussão e para esse debate, mas não têm nenhuma capacidade de influência na decisão. (Manuel Sarmiento, 2021, trecho da entrevista, p. 8).

Ainda sobre as relações entre participação e cidadania das crianças, o professor Sarmiento (2021, trecho da entrevista, p. 10) apresenta e esclarece a dimensão da cidadania íntima que

[...] significa que o espaço das relações de intimidade não é um espaço isento de dimensões políticas. É um pouco contrário. É um espaço onde se manifestam e onde se implicam relações políticas, e, portanto, as relações de cidadania, onde há, novamente, repito, a exigência do reconhecimento, dos direitos e da participação. Isso é fundamental para as crianças. Então, é como elas próprias nos dizem e como nós também aprendemos com a Carta da

Cidadania Infantojuvenil de Guimarães. Essa questão das funções interpessoais, designadamente as funções inter-relacionais no contexto familiar é uma questão absolutamente marcante, no sentimento que a criança tem de si mesma, e tem de si mesma enquanto membro da sociedade, não apenas enquanto indivíduo. Pode ser social e coletivo.

Em relação às crianças bem pequenas, Manuel Sarmiento (2021) explica que ainda há muito a ser explorado e compreendido no campo da pequena infância e que foi realizado um trabalho com as educadoras do jardim de infância, para que pudessem desenvolver atividades com as crianças para compreender o sentimento dessas sobre ter direitos, e sobre o sentido destes para elas. Daniela Miranda (2022), por sua vez, conta que o município planeja ações com crianças pequenas e bem pequenas por meio de parceria com o ProChild – laboratório colaborativo²¹⁴.

6.2.1.2 Orçamento Participativo das Escolas (OPE)

O OPE é um projeto resultante do Orçamento Participativo Portugal (OPP) que, por sua vez, foi instituído em 2017, em âmbito nacional, por meio da Lei n° 42, de 28 de dezembro de 2016. Para compreender sua dimensão, destaca-se aqui, especificamente, o Artigo 3º, do Capítulo I – Disposições Gerais:

Artigo 3.º Orçamento Participativo Portugal e Orçamento Participativo Jovem Portugal. 1 - É criado o Orçamento Participativo Portugal (OPP) que constitui uma forma de democracia participativa, facultando aos cidadãos o poder de decisão direta sobre a utilização de verbas públicas. 2 - No âmbito do OPP é ainda criado o Orçamento Participativo Jovem Portugal (OPJP) enquanto instrumento de participação cívica e política dos jovens portugueses com idade compreendida entre os 14 e os 30 anos. 3 - A verba destinada ao OPP para o ano de 2017 é de (euro) 3 000 000 inscrita em dotação específica centralizada no Ministério das Finanças, dos quais 10 /prct. deverão ser atribuídos a projetos do OPJP, caso existam. 4 - A verba prevista no número anterior é distribuída por grupos de projetos da seguinte forma: a) (euro) 375 000 para grupo de projetos de âmbito nacional; b) (euro) 375 000 por cada um dos cinco grupos de projetos de âmbito territorial NUT II; c) (euro) 375 000 para cada um dos dois grupos de projetos das regiões autónomas. 5 - A operacionalização do OPP e do OPJP é regulamentada através de resolução do Conselho de Ministros. (PORTUGAL, 2016).

Com apenas cinco anos de implementação, o OPP tem como proposta a participação cidadã de portugueses e estrangeiros que residem legalmente no país na discussão sobre o uso da verba pública. De acordo com Falanga (2018), sua implementação no país teve influência dos movimentos de Orçamentos Participativos (OP) iniciados no Brasil, no município de Porto

²¹⁴ Laboratório colaborativo que tem como parte de sua missão contribuir com políticas públicas que promovam os direitos das crianças. Ver em: <https://prochildcolab.pt/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

Alegre (RS), depois da aprovação da Constituição Federal de 1988. A democratização do país e a promoção da participação foram marcas do período e

[...] permitiram à coligação Frente Popular, formada pelo PT e pelo então Partido Comunista Brasileiro (hoje Partido Popular Socialista – PPS), que ganhou as eleições municipais em 1988, iniciar OP em Porto Alegre. O OP tornou-se uma marca do PT e expandiu-se em outras cidades brasileiras, assim como na América Latina e pelo mundo [...] (FALANGA, 2008, p. 56)

Estes movimentos democráticos tiveram grande repercussão e as experiências do OP foram destaque no Fórum Social Mundial a partir dos anos 2000. Em Portugal, a discussão sobre os OPP²¹⁵ teve início após um período de gestão de partidos conservadores e,

Em descontinuidade com o programa de austeridade, o programa do governo instalado em 2015, liderado pelo PS e apoiado pelo Partido Comunista Português (PCP) e pelo Bloco de Esquerda (BE), visou reverter algumas das medidas promovidas pelo governo anterior e atenuar alguns dos efeitos negativos gerados ao longo da sua implementação. (FALANGA, 2018, p. 58).

A verba destinada ao OPP²¹⁶ é distribuída em propostas regionais, com a participação de ao menos dois municípios, ou nacionais, com a participação de ao menos duas regiões²¹⁷. Uma parcela é destinada ao Orçamento Participativo Jovem Portugal (OPJP) – ou Orçamento Participativo Jovem (OP Jovem)²¹⁸, programa que prevê a participação de jovens de 14 a 30 anos de idade, cidadãos portugueses ou estrangeiros que residam legalmente em Portugal, na decisão da verba pública, também por meio de apresentação de propostas. Outra variação do OPP é o Orçamento Participativo das Escolas (OPE)²¹⁹, que apresenta uma possibilidade de participação infantil.

²¹⁵ De acordo com o site da Defesa Nacional, em 2018, em sua II Edição, o governo aumentou a verba destinada ao OPP, que passou de três para cinco milhões de euros. Falanga (2008) explica que é a Secretaria de Estado o órgão responsável pela gerência do OPP, que determina as áreas de intervenção e atribuição para as diferentes regiões do país. As propostas são apresentadas individualmente, por meio de assembleias ou grupo de trabalhos presenciais e, a partir de 2018, também pela plataforma *on-line*. Após a submissão das propostas, é realizada uma análise técnica para a exclusão ou inclusão, tendo como parâmetro a viabilidade, de acordo com o orçamento. Posteriormente ao período de recurso, as propostas finalistas são encaminhadas para votação pública, que ocorre por meio da plataforma *on-line* ou por mensagem de texto enviada por celular (SMS). Disponível em: <https://www.defesa.gov.pt/pt/adefesaeuu/il/opp>. Acesso em: 19 de janeiro de 2022.

²¹⁶ Esta característica também foi indicada como um dos fatores debatidos na avaliação desta política, que fará com que os OPP sofram modificações a partir de 2022, pois, conforme relatado pela Ministra da Modernização do Estado, Alexandra Leitão (2021), em entrevista, a não articulação tem contribuído para a dificuldade em realizar as demandas aprovadas no OPP. Em 2018, a execução não ultrapassou 75% de sua totalidade. O Orçamento Participativo Portugal deverá funcionar com novo modelo. Disponível em: <https://www.publico.pt/2021/02/02/politica/noticia/orcamento-participativo-portugal-devera-funcionar-novo-modelo-1949027>. Acesso em: 19 de janeiro de 2022.

²¹⁷ Portugal é dividido em sete regiões: Norte, Centro, Alentejo, Lisboa, Algarve (regiões administrativas) e Madeira e Açores (regiões autônomas).

²¹⁸ Este programa não é objeto da pesquisa porque não se destina à infância. Para maiores informações, consultar: <https://opjovem.gov.pt/c/sobre-o-op-jovem>. Acesso em: 19 de janeiro de 2022.

²¹⁹ Instituído em Portugal por meio do Despacho n.º 436-A/2017, publicado no dia 06 de janeiro de 2017, pelo Ministério da Educação (ME).

O OPE é uma resposta do governo português ao “[...] défice de participação e o afastamento e desconfiança dos cidadãos relativamente às instituições democráticas [...]” (PORTUGAL, 2017) e visa à melhoria da democracia, pois,

Para muitos estudantes, a criação de um Orçamento Participativo das Escolas constituirá uma primeira oportunidade para participar num processo formal de apresentação e discussão de propostas de intervenção, assim como de votação, com impactos significativos na sua formação enquanto cidadãos responsáveis, informados e participativos. (PORTUGAL, 2017).

Em relação à participação política infantil, o OPE tem como objetivo:

[...] estimular a participação cívica e democrática dos estudantes, promovendo o seu espírito de cidadania e o diálogo, a mobilização coletiva em prol do bem comum e o respeito pelas escolhas diferentes, valorizando a sua opinião em decisões nas quais são os principais interessados e responsáveis, e, finalmente, permitindo o conhecimento do mecanismo do voto. (PORTUGAL, 2017).

De acordo com seu regulamento, o programa é destinado às crianças matriculadas nas escolas públicas que frequentam o 3º ciclo do ensino básico e/ou o ensino secundário, ou seja, crianças e jovens de doze a dezoito anos de idade, e o acompanhamento do seu desenvolvimento fica a cargo da diretora ou de professora indicada, que deverá instituir uma comissão eleitoral composta por crianças e professoras, os quais realizarão o planeamento das etapas. Há um cronograma a ser seguido, que organiza as diferentes etapas e os respectivos prazos, em meses, para a realização de cada ação: indicação das propostas, debates e explanações, votação e execução da proposta finalista, que deverá ser realizada até o fim do ano civil. De acordo com o cronograma, o OPE acontece anualmente e há um repasse do Orçamento do Estado para as escolas.

Para a professora Rosária Carvalho (2022)²²⁰, o projeto do OPE caracteriza-se como um projeto de participação infantil, pois estimula a participação na sociedade e principalmente na escola. Em relação à verba, explica que muitas vezes ela se torna insuficiente, por ser relativamente pequena para o desenvolvimento dos projetos eleitos pelas crianças. Entretanto, explica que incentiva as crianças a criarem o projeto e depois, juntos, procuram estabelecer parcerias com outras iniciativas, para conseguir auxílio para a concretização do projeto eleito. Afirma que a promoção da participação foi a razão para a implementação do OPE, dizendo: *“Eu penso que é tentar que os alunos sejam mais interventivos, que eles comecem a adquirir esse espírito democrático de saberem fazer escolhas, de colocar as suas escolhas à votação, de verem as suas escolhas discutidas.”* (Rosária Carvalho, 2022, trecho da entrevista, p. 4).

²²⁰ Atua na Escola Base de um dos agrupamentos do município de Guimarães, e é responsável pelo projeto OPE nesta mesma escola. A professora auxilia as crianças em suas dúvidas e demandas relacionadas ao OPE nacional. Entrevista concedida à pesquisadora no dia 11 de março de 2022.

Comenta que algumas crianças demonstram desinteresse pelo projeto pois estão em seu último ano letivo e, portanto, não irão usufruir dos projetos finalizados ao final do ano civil, o que parece significar que as crianças mais novas têm mais interesse em submeter e desenvolver propostas. Estas devem ser submetidas por escrito e estar de acordo com a verba disponível, além de promover melhorias para a escola e para o ambiente escolar. Podem ser apresentadas individualmente ou por um grupo de no máximo cinco crianças e, para que sejam aprovadas, é preciso receber votos correspondentes ao apoio de cinco por cento do total de crianças no processo eleitoral. A votação é entre pares, ou seja, somente as crianças do 3º ciclo do ensino básico e/ou do ensino secundário é que podem participar.

A professora Rosária Carvalho lembra do projeto eleito sobre a construção de uma Rádio Escola, que atualmente se encontra totalmente equipada internamente e nos espaços externos. Relata que, em 2021, foi eleita a proposta de construir um minigolfe e, para 2022, foi eleito um projeto de construção de um jardim aromático vertical. Para ela, o OPE oportunizou mudanças na escola e na postura das crianças:

A nível da intervenção direta de eles sentirem que conseguem elaborar um projeto, concretizar um projeto e usufruírem do projeto que concretizaram. Eu acho que só isso é muito importante. É uma parte mais prática. Nós corremos o risco de nos centrarmos muito na teoria e esta parte prática, e esta parte da cidadania é muito importante também a explorar. (Rosária Carvalho, 2022, trecho da entrevista, p. 7).

Em Guimarães, é desenvolvido também um Orçamento Participativo das Escolas (OPE) municipal que, segundo a vereadora Adelina Paula Pinto (2021)²²¹, tem como um dos objetivos a inclusão das crianças do pré-escolar. Diz ela:

[...] então nós começamos por ter por este princípio, este vetor, que é: nós temos 58 escolas de primeiro ciclo; nós temos milhares de crianças nas escolas de 1º ciclo e pré-escolar, portanto em tenra idade, a partir dos três anos, e o que nós temos é que as estimular, com muitos projetos. (Adelina Paula Pinto, 2021, trecho da entrevista, p. 1).

Conta que o OPE municipal foi instituído há cerca de seis anos²²², tempo similar à instituição do OPE no âmbito nacional, e que os dois programas são distintos em relação à responsabilidade e às verbas e não exercem influência um sobre o outro.

A vereadora explica que observou que os jovens adultos apresentavam dificuldade em participar de arenas democráticas da cidade e, então, defende a participação das crianças:

Os jovens adultos, nós sentimos que eles não sabem participar. Não sabem participar, e, portanto, nós temos que reverter e ir para trás, fazer uma marcha atrás e começar desde a tenra idade a fazer com que eles participem. Saibam o que é participar. Saibam o que são direitos e deveres. Saibam

²²¹ Vereadora da Educação. Entrevista concedida à pesquisadora no dia 9 de dezembro de 2021.

²²² Não foi possível encontrar a lei ou decreto que estabeleceu o programa no âmbito municipal.

quando é que podem participar, quando não podem. Quando podem falar e quando podem ouvir os outros. Isto é uma questão de educação. Entanto, é a partir de uma má participação nomeadamente política, da abstenção política, do desconhecimento, deste entrar em demagogias de uma forma muito fácil, da forma como se conquistam os jovens. (Adelina Paula Pinto, 2021, trecho da entrevista, p. 5).

O OPE²²³ municipal foi implementado para incluir as crianças no debate do uso da verba pública em nível local, ou seja, na escola. Adelina Paula Pinto afirma que não foi um movimento simples, pois se identificava que o planeamento para o uso da verba era realizado pelos adultos e/ou elaborado pelas crianças mais velhas, do 2º e 3º ciclos, e, assim, foi preciso criar um regulamento para que os projetos fossem elaborados pelas crianças e votados por todos. Para incentivar a participação das crianças mais novas, foi estabelecida a possibilidade da apresentação de múltiplos projetos, desde que não ultrapassassem o limite da verba repassada, e determinada a obrigatoriedade da apresentação de um projeto referente ao grupo de crianças de 4 a 5 anos de idade, do pré-escolar, e outro, das crianças de 6 a 10 anos de idade, do 1º ciclo.

A maioria das propostas tem sido realizadas, mas as crianças avaliam que o tempo para a realização é uma fragilidade do projeto, de acordo com Adelina Paula Pinto (2021). A vereadora explica que, como resolução, a Câmara Municipal transfere o dinheiro para que a escola possua autonomia no uso e para que haja agilidade da execução das propostas eleitas. Outro fator indicado pelas crianças está relacionado ao acompanhamento da execução, quando o projeto é desenvolvido pela equipe da própria Câmara Municipal, pois, em algumas ocasiões, como, por exemplo, na construção de um jardim, este pode não ser finalizado totalmente de acordo com o planeado. Neste caso, Adelina Paula Pinto (2021) reforça a importância do envolvimento das crianças também na execução e não somente na construção da proposta.

Para a vereadora, a promoção da participação infantil proporcionou melhoria nos ambientes escolares, e as crianças demonstram maior interesse em outros projetos que envolvem a participação política. Sobre a inclusão de crianças bem pequenas, explica que não são incluídas, pois estão sob responsabilidade da Segurança Social, das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), ou em seus lares. Acrescenta que a Câmara Municipal, por meio de uma parceria com o Laboratório Colaborativo ProChild, tem realizado algumas ações para avançar no trabalho com crianças de zero a três anos de idade.

²²³ O OPE municipal é gerido pela Câmara, que repassa um montante de 12.500 euros anuais para todos os agrupamentos e indica as áreas temáticas dos projetos, como sustentabilidade ou desporto. As crianças devem participar em quatro momentos: 1) observar o entorno de sua escola ou mediação, para perceber o que é preciso melhorar ou realizar; 2) elaborar um projeto e realizar um orçamento; 3) expor a proposta para as demais crianças a fim de demonstrar a importância de seu projeto; 4) submeter a proposta para a votação.

Assim, os dois programas de OPE são realizados em paralelo, sem a participação das crianças bem pequenas, embora, para Adelina Paula Pinto (2021, trecho da entrevista, p. 5), “[...] a participação das crianças desde a tenra idade é crucial no processo educativo. Não se faz processo educativo no século XXI sem a participação e sem o envolvimento das crianças. Em Guimarães, ações e projetos de participação são articulados como uma política pública local e o centro da política educativa do município.

6.2.2 A participação das crianças como política pública

Guimarães, assim como Santo André, faz parte do grupo reconhecido como Cidades Educadoras, desenvolvendo ações e projetos de participação dos munícipes, incluindo as crianças. Interessante reconhecer que estes estão na dimensão de uma retomada de princípios democráticos, da recuperação da cidadania e da valorização da escuta, tendo sido propostos e realizados pós-períodos de autoritarismo. Há algumas semelhanças e muitas diferenças, a começar pelo título Cidade Amiga da Criança, atribuído somente a Guimarães. Como se viu no capítulo 2, no Brasil, o UNICEF está voltado aos direitos das crianças, com especial atenção às questões da vulnerabilidade, desigualdade e sustentabilidade, enquanto em Portugal há ênfase na participação das crianças, isto é, considera-se que “Uma Cidade Amiga das Crianças valoriza e estimula a participação de todas as crianças no município e o trabalho em rede entre setores municipais e instituições do concelho, assente numa abordagem integrada e multissetorial.” (UNICEF PORTUGAL, 2019, p. 5).

Em Guimarães, a Carta da Cidadania Infantojuvenil representou um projeto inédito, complexo, no qual as crianças puderam participar de um diagnóstico geral, refletir sobre seus direitos e, a partir desse exercício, propor medidas que foram planejadas como estratégias e políticas públicas, integrando percepções de adultos, crianças, especialistas e decisores políticos sobre a cidade. Em Santo André, o Orçamento Participativo Criança e o Plano Plurianual Criança também tiveram essa dimensão ampla sobre a realidade da cidade, porém no âmbito da discussão sobre a verba pública municipal, sobre a qual as crianças puderam intervir nas decisões das ações públicas do município. Ambos os projetos evidenciam a capacidade da participação política infantil e a possibilidade da interação entre adultos e crianças para o debate sobre a vida na cidade. Isso, para Manuel Sarmiento (2021, trecho da entrevista, p. 11),

É uma importância grande porque as crianças não deixam de ser munícipes, não são pequenos munícipes, são munícipes como os outros, e mais – e este é um aspecto absolutamente fundamental – qualquer política municipal influencia as crianças e afeta as crianças de forma distinta.

É na escola, contudo, que as crianças têm maior oportunidade de vivenciar a participação, seja no programa Orçamento Participativo das Escolas (OPE), nacional ou municipal, ou no Conselho Mirim. Para Andrade (2010, p. 85), “[...] é importante destacarmos que a efetivação dos direitos relativos à participação é fundamental no cenário das instituições de educação para que as crianças possam exercer a condição de sujeitos ativos nesses espaços institucionais”. Em ambos os projetos, as demandas e propostas das crianças são executadas, ou seja, a participação não é simbólica, ou tokenista, pois vai influenciar e modificar os seus ambientes sociais, isto é, “[...] a participação infantil, nomeadamente em contextos públicos de (co)decisão em contextos como a escola e a cidade tem vindo a ser apontada como aspecto central para a consideração teórica da construção da criança-cidadã.” (TREVISAN, 2012b, p. 1).

A escuta das crianças pode interferir no andamento dos projetos, como no caso relatado na entrevista de Adelina Paula Pinto (2021), quando ouviu as queixas das crianças em relação ao cronograma do OPE pautado no calendário civil e não no escolar e propôs, então, modificações no repasse das verbas. Em relação à verba, cabe lembrar que, no Conselho Mirim, as crianças devem articular junto ao Conselho de Escola, formado por adultos e representantes das crianças, para o uso do montante único repassado para a creche e/ou escola pelo município, e, no OPE, as crianças debatem e articulam propostas para uma verba própria e entre pares. Outro ponto a destacar é que, no OPE, as ações estão voltadas para a elaboração de propostas para o uso da verba repassada pela Câmara Municipal ou pelo Ministério da Educação, enquanto o Conselho Mirim, formado por crianças representantes de seus demais colegas, debate todas as questões que envolvem a escola e a creche, o que inclui a verba, mas não se limita a ela.

Assim, o OPE municipal e o nacional, assim como o Conselho Mirim, apresentam possibilidades de arenas democráticas para a participação política infantil, estando de acordo com os direitos das crianças estabelecidos legalmente em diferentes documentos, como, por exemplo, a Convenção dos Direitos das Crianças (CDC), de 1990, vigente no Brasil e em Portugal, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), do mesmo ano, no Brasil, e a Estratégia do Conselho da Europa sobre os Direitos da Criança (2016-2021), em Portugal. Estes documentos, juntamente com os pressupostos teóricos, fortalecem a concepção sobre as crianças como sujeitos de direitos e sujeitos sociais, ou seja,

[...] é possível mobilizar e implicar efectivamente as crianças em processos de participação nos assuntos que lhes dizem respeito, considerando-as como actores sociais com competências para desenvolver acções sociais dotadas de sentido, nas distintas interacções que vão estabelecendo com os outros

indivíduos, sejam eles adultos ou crianças. (SARMENTO; FERNANDES; TOMÁS, 2007, p. 196).

O que foi apresentado e discutido até aqui leva a constatar que as propostas de Guimarães (Portugal) e as de Santo André (SP) tornaram-se políticas públicas de Estado. Entretanto, para que os programas OPE e Conselho Mirim, assim como as estratégias estabelecidas na Carta da Cidadania Infantojuvenil, tenham continuidade, como políticas públicas efetivas, é preciso promover formações e estimular sua promoção no âmbito das práticas, como afirma Manuel Sarmiento (2021, p. 12) em sua entrevista:

Então, eu creio que aquilo que é fundamental é isso mesmo, é mobilização coletiva que seja capaz de reconhecer as crianças como sujeitos de direitos e que possam ter influência do ponto de vista da sua colocação política como prioridade, e esta é uma questão que implica transformação sobretudo ao nível daquilo que são as políticas de Estado e daquilo que são as concessões políticas que têm construído unidade nos nossos países.

Deste modo, as crianças são reconhecidas como sujeitos sociais e políticos, e participantes das diferentes esferas sociais, e assim, ultrapassam a invisibilidade. Portanto,

É importante, por consequência, avaliar o sentido e as possibilidades da participação das crianças na vida social. Por ela passa não apenas a visibilização das crianças como destinatários das políticas públicas, mas a sua assunção plena como sujeitos políticos peculiares. (SARMENTO; FERNANDES; TOMÁS, 2007, p. 190).

Entretanto, na qualidade de arenas de participação infantil e democracia, ambas as políticas apresentam limitações em relação a suas estruturas, uma vez que se referenciam pelos moldes de uma democracia liberal adulta, por meio do voto e da representatividade, o que demonstra a necessidade de um olhar ampliado para incluir outros modos de participação, e assim incluir também as crianças pequenas e bem pequenas. A concepção de que as crianças, mesmo bem pequenas, podem participar, demanda buscar modos de participação que envolvam as especificidades de lidar com o mundo, de estabelecer relações sociais, de aprender e praticar a democracia. Os “momentos democráticos” presentes no texto de Bae (2015) ou a “cidadania íntima”, explicitada por Sarmiento em entrevista, representam pistas para sua inclusão nos processos de escolha e tomada de decisão negociadas. Essas experiências demonstram que é preciso que haja políticas públicas de participação infantil para promoção de arenas democráticas e inclusão de todos os sujeitos que estão inseridos nas cidades, creches e escolas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

[...] enquanto necessidade ontológica a esperança precisa da prática para tornar-se concretude histórica. É por isso que não há esperança na pura espera, nem tampouco se alcança o que se espera na espera pura, que vira, assim, espera vã. (FREIRE, 1992, p. 5).

Temos presenciado fortes ataques à democracia, o desmanche das instituições públicas, a retirada de direitos já instituídos, o aumento severo do desmatamento de nossas florestas, o aumento da violência, os abusos de poder, o fomento ao ódio sobre as minorias, o desrespeito às diferenças, o racismo, o etnocídio, o aumento do desemprego, a devastação da economia do país. A partir de 2019, com o contexto da pandemia Covid-19, a indiferença para com a vida, por meio da indicação de remédios sem eficácia comprovada, a morosidade no processo de aceitação e compra de vacinas, ocasionou um triste cenário de inúmeras perdas, que ficarão marcadas em nossa história.

Neste cenário, realizei a pesquisa, fundamentada na democracia e, ao mergulhar nas leituras acadêmicas, na análise documental e no conteúdo das entrevistas, por vezes fui tomada por emoções variadas. Este estudo assume então um duplo papel, de denúncia e anúncio (FREIRE, 1998). Denuncia que as crianças são negligenciadas em seu direito de participar, acentuadamente as menores, e anuncia que é possível haver políticas públicas de e para participação infantil, como os Conselhos Mirins. A promoção da democracia e de espaços democráticos evidenciam a reflexão de outro item abordado nesta pesquisa, a democracia como princípio (BENEVIDES, 2018; FREIRE, 2001), assim como a importância da informação para uma efetiva participação, pois é preciso que os sujeitos saibam de seus direitos e tenham dados suficientes para elaborar suas ideias, conceitos e colaborar com sugestões.

A participação como direito foi abordada, pautada nos documentos legais nacionais e internacionais (ECA, 1990; CDC, 1990). Para a compreensão das tipologias, Shier (2010b) contribuiu, principalmente, na apresentação de eixos de análise, nomeadamente os que discursam sobre os níveis de participação, democracia, cidadania de crianças e políticas públicas. Os estudos de Sarmiento (2012, 2014) possibilitaram a reflexão sobre a cidadania infantil.

O objetivo geral da pesquisa foi analisar os Conselhos Mirins do município de Santo André (SP), como uma política pública para a infância, em relação à participação política das crianças. Resgatou-se o processo de implantação dos Conselhos Mirins instituídos nas creches e escolas, iniciado em 1989 e transformado em política pública a partir da Lei nº 9.900, de 9 de

dezembro de 2016, e foram apresentadas as concepções de infância e participação política infantil imbricadas nesses processos, por meio de documentos e entrevistas realizadas.

Foi possível constatar que há uma linha histórica que articula o princípio da redemocratização do país e, portanto, do município de Santo André (SP), tornada visível pelas administrações do município ao longo de 20 anos, com destaque para as gestões petistas, nas quais o processo de participação da população, inclusive das crianças, foi articulado, debatido e implementado. Vilarinho (2001, p. 11) nos lembra que: “[...] não se pode dissociar a construção das políticas educativas, seja para a infância seja para outros níveis de ensino, dos contextos social, económico e político em que elas são produzidas”.

A análise histórica das três gestões demonstrou que as práticas foram condizentes com a concepção do partido em relação à participação popular:

Os trabalhadores da cidade e do campo, as mulheres, os negros, os pequenos proprietários e a população de baixa renda sempre foram excluídos do jogo político pelos detentores do poder. Por isso, a participação cidadã na vida política, sobretudo dos movimentos coletivos das classes populares como sujeitos, representa uma ruptura com o modo tradicional de se fazer política. Significa, também, buscar na sociedade civil e na cidadania os fundamentos do governo democrático e das políticas públicas. (BITTAR, 1992, p. 209).

Durante a análise do percurso, surgiram novos elementos que compuseram a história, como o Fórum Social Mundial (FSM) e o início dos Orçamentos Participativos (OP). O primeiro propiciou a troca de experiências entre municípios de todo o país, o que resultou na reflexão sobre a importância de inserir as crianças nos processos decisórios, e o segundo proporcionou a manifestação das crianças, fazendo com que fossem notadas e criadas arenas para sua participação. O FSM e OP realizados no Brasil, em especial o caso de Porto Alegre, constituíram base para Portugal, que instituiu o Orçamento Participativo Portugal (OPP) e o Orçamento Participativo Jovem Portugal (OPJP), além do Orçamento Participativo das Escolas (OPE) em território nacional, que incluiu a participação das crianças na decisão sobre o uso da verba pública destinada a suas escolas e/ou agrupamentos.

A Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE) também exerceu papel importante na construção de arenas de participação infantil tanto em Santo André (SP, Brasil) quanto em Guimarães (Portugal), demonstrando a potência desses programas amplos para o incentivo da participação das crianças, como as Cidades Amigas das Crianças e a Cidade das Crianças, no caso de Portugal. A Carta da Cidadania Infantojuvenil do município de Guimarães apresentou-se como um projeto relevante para a inserção das crianças nos processos de decisão e construção de políticas públicas, na intersecção de diversas áreas da sociedade e apoio de

entidades, como, por exemplo, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), a Universidade do Minho e a Câmara Municipal.

Deste modo, verifica-se que as relações macrossociais influenciam a infância, sejam elas destinadas diretamente a ela ou não, pois as arenas de participação infantil estão em sintonia com as de participação adulta. Fazem parte de um mesmo projeto democrático. Entretanto, a construção de políticas para e de participação infantil, e as próprias práticas sociais, dependem das concepções e proposições estabelecidas por adultos, visto que não há espaço de reivindicação que escute de modo responsável as demandas das crianças se não houver o seu reconhecimento como sujeitos de direitos. E não há continuidade das políticas públicas, mesmo as tornadas lei, se não houver um compromisso efetivo com a infância, o que se pode verificar com a interrupção do projeto dos Conselhos Mirins nas creches. Deste modo, apesar de ser uma política pública instituída legalmente, como tentativa de respaldo para sua continuidade, o projeto se manteve como uma política de governo.

Ainda assim, o Conselho Mirim pode ser reconhecido como relevante arena de participação infantil pois, por meio dele, a infância ganha visibilidade, não somente como receptora de políticas públicas, normalmente pautadas apenas em questões assistencialistas, mas assumindo as crianças como capazes de participar como parceiras, em conjunto com os adultos. O CM apresenta-se como possibilidade de inserção da infância na vida pública, uma vez que a “[...] infância é especialmente prejudicada, entre todos os grupos e categorias sociais excluídas, quer pela relativa invisibilidade face às políticas públicas e aos seus efeitos, quer por que é geralmente excluída do processo de decisão na vida colectiva.” (SARMENTO; FERNANDES; TOMAS, 2007, p. 183).

Além disso, a interlocução do CM com os Conselhos de Escolas, desenvolvidos por adultos, compondo parte da gestão democrática, assenta-se no que defendem Camargo, Jacomini e Gomes (2016, p. 388-389):

[...] a melhor forma de contribuir, de fato, para uma gestão democrática é colocar em relação e em diálogo todos os segmentos que compõem uma instituição pública, [...] criando ambientes para a informação, para o debate, de forma que as posições, as exposições, as concepções e os interesses que movem pessoas e grupos sejam explicitados, debatidos, submetendo-se ao escrutínio público, deixando às claras os interesses “em jogo”, objetivando a construção de consensos possíveis e respeito às decisões coletivas.

Um terceiro ponto de destaque é a inclusão das crianças bem pequenas, frequentemente invisíveis nos debates públicos sobre participação política. Deste modo, a creche ou a escola funciona como promotora dos direitos das crianças, possibilitando a vivência democrática e o

exercício da cidadania, no debate e na participação política a respeito das ações da instituição e do uso da verba pública, pois

Entendemos que efetivar a cidadania e os direitos legais de bebês e crianças como cidadãos e cidadãs é de fundamental importância, uma vez que são pouco visíveis ou invisíveis para a sociedade, especialmente quando comparamos esse grupo com as demais fases da vida humana, principalmente, todas as faixas etárias consideradas no grupo dos “adultos”. (GAITÁN, 2018, p. 60)²²⁴.

O estudo constatou desdobramentos da participação das crianças no CM, como o diálogo com o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, reformas das instituições, melhoria de parques, confecção de rampas de acessibilidade, cobertura de quadras esportivas, projetos com as famílias, compra de brinquedos e materiais específicos, participação no planejamento da construção de um parque da cidade, debate sobre o uso das verbas, tanto das instituições quanto as relacionadas ao OP e PPA. Nessa linha, os CM representam também um *lócus* de reivindicação a partir de diálogos com as/os gestoras/es das creches e escolas e com os decisores políticos municipais.

Os documentos e entrevistas esclareceram que a equipe que implementou as arenas de participação popular teve como princípio as crianças como sujeitos de direitos no presente, ou seja, que a infância não é um tempo de passagem, mas uma categoria social reposta permanentemente, o que demanda políticas específicas e, além disso, a inclusão das crianças, para escutá-las e dialogar com respeito às suas especificidades. Acentuava-se a importância do exercício da cidadania infantil e da participação das crianças nos processos decisórios e debates, isto é, o exercício da cidadania por meio de participação política, visto que,

Entendida como conjunto de experiências subjetivas em esferas públicas e privadas em que os cidadãos constroem identidades coletivas e individuais, participando e influenciando essas esferas, o conceito de cidadania deverá incluir as crianças enquanto coletivo no acesso a direitos políticos, nomeadamente os de participação, influência e decisão. (TREVISAN, 2012a, p. 353).

No exercício da práxis (ação-reflexão-ação), indicado por Freire (1987), trago duas reflexões acerca do Conselho Mirim:

- Ao trazermos a contribuição de Sarmiento (2004), em relação à administração simbólica da infância, podemos observar que a vinculação do CM aos espaços institucionais

²²⁴ No original: “Entendemos que hacer efectiva la ciudadanía y los derechos legales de los bebés y los niños como ciudadanos y ciudadanas es de fundamental importancia, pues son poco visibles o invisibles para la sociedad, especialmente cuando comparamos ese grupo con las demás etapas de la vida humana, sobre todo las franjas de edad consideradas en el grupo de ‘adultos’.” (GAITÁN, 2018, p. 60).

formais (creches e escolas) descarta a possibilidade da participação política de crianças que não estão atendidas por essas instituições²²⁵;

- Em relação a sua estrutura e funcionamento, nota-se uma carência de articulação de diferentes modos de participação, em complementação à representativa. Ademais, como apontado em algumas entrevistas, esta carência esteve presente, igualmente, nas ações relacionadas às crianças bem pequenas, que requerem um planejamento específico com múltiplas linguagens e estrutura, para uma verdadeira compreensão de suas demandas e real participação.

Contudo, em uma análise macrossocial, o CM rompe com a invisibilidade da infância nos fenômenos estruturais, como no campo da efetivação da democracia nas ações governamentais e na elaboração das políticas públicas. Do mesmo modo, reconhece a cidadania infantil e por consequência a participação política das crianças, atenuando as diferenças de poder entre as gerações.

A ampliação dos espaços de promoção da democracia e participação também no campo da educação, move-se na contramão das ações para o capital, efetivando-se como uma resistência em meio a um sistema neoliberalista e conservador. Deste modo,

O poder do Estado pode e deve ser usado para converter necessidades humanas e bens públicos de mercadorias em direitos sociais. Isso significa que forças verdadeiramente democráticas, em nível local e nacional, tanto dentro quanto fora do estado, podem fazer uma diferença real. (WOOD, 2009, p. 10).²²⁶

Nota-se que houve uma preocupação em estabelecer um planejamento com outras áreas para promover a escuta das crianças, e proporcionar momentos de participação direta com gestores municipais e representantes de outras secretarias, na tentativa de uma ampliação na execução desta política pública. A fim de retomar os contextos apresentados no texto de Mainardes (2006), referenciadas em Stephen Ball e Richard Bowe²²⁷(1992), e Vidovich²²⁸ (2002), para analisar um política pública, indico um epítome pautado na análise de dados realizada nesta pesquisa sobre os Conselhos Mirins desenvolvidos no município de Santo André (SP):

²²⁵ Com o esclarecimento de que não se espera que as crianças fiquem sem atendimento, entretanto, se faz necessário considerar as desigualdades sociais presentes no país, para assim refletir sobre essas crianças que não possuem o direito à creche contemplado.

²²⁶ No original: “State power can and should be used to convert human needs and public goods from commodities into social rights. This means that truly democratic forces, at local and national levels, both inside and outside the state, can make a real difference.” (WOOD, 2009, p. 10).

²²⁷ BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

²²⁸ VIDOVICH, L. **Expanding the toolbox for policy analysis**: some conceptual and practical approaches. Hong Kong: Comparative Education Policy Research Unit, University of Hong Kong, 2002.

- *Contexto de influência:* o trajeto que culminou na construção dos Conselhos Mirins no município, teve em sua gênese o processo de redemocratização do país e por consequência do município, na gestão de 1989, por meio do fomento à participação popular. No período iniciado em 1997, houve a importância das exposições das práticas democráticas no Fórum Social Mundial (FSM), assim como a implementação dos Orçamentos Participativos (OP). Na finalização da gestão em 2013, nota-se a influência da retomada dos OP e do PPA, ou seja, o surgimento do CM está relacionado com as influências macros de promoção por parte de gestões municipais de arenas participativas;
- *Contexto de produção de texto:* a produção da Lei nº 9.900/2016, que institui os Conselhos Mirins nas creches e escolas da rede municipal, está atrelada à tradução da prática para a legislação na tentativa de tornar o projeto em uma política de Estado e não de governo, a fim de garantir a sua continuidade mesmo diante da alternância de governos, para não haver interrupções da promoção da participação infantil, como é possível notar na trajetória política do município; preocupação que de fato consolidou-se, pois não houve mais a promoção desta arena, mesmo com a existência da lei;
- *Contexto da prática:* os sujeitos entrevistados relatam a existência de resistência por parte de dirigentes, gestoras/es e de professoras para a execução do projeto, alicerçada em discursos que perpassam falta de tempo, burocratização, concepção sobre crianças como sujeitos incapazes de participar devido à sua idade, entre outros; entretanto, de igual modo, indicam que houve práticas de sucesso em parceria com equipes que realizaram, junto às crianças, importantes projetos e ações no âmbito do CM;
- *Contextos dos resultados e efeitos:* os sujeitos das entrevistas e alguns itens documentais indicam que as reivindicações das crianças, suas opiniões e demandas foram concretizadas, e desdobraram-se em modificações da realidade (impactos) de primeira ordem, tais como as reformas estruturais e melhorias das creches e escolas, e de segunda ordem, pois, participaram também de ações relacionadas ao bairro e cidade, como no caso do debate da verba pública (OP e PPA), assim como romperam com a invisibilidade da infância nos processos decisórios no campo da participação infantil;
- *Contexto de estratégia política:* no campo das desigualdades, notou-se que as crianças bem pequenas não estavam contempladas nos Conselhos Mirins iniciados em 2013, e em 2014 foram estabelecidas ações para a inclusão das creches, que possibilitou esta participação. No que se refere às crianças que não estão atendidas nas creches e escolas,

indico como estratégia que haja outras arenas de participação infantil que dialoguem com os Conselhos Mirins e contemplem as crianças em outros contextos sociais.

Conclui-se, deste modo, que os Conselhos Mirins, constituídos como uma política pública de participação infantil, proporcionam a efetivação da participação política das crianças e o exercício da cidadania infantil, possível de ser executado em outros locais; no entanto, salienta-se que não se trata de um modelo a seguir, mas uma experiência exitosa que pode servir como inspiração para o planejamento e concretização de outras arenas de participação infantil.

Por fim, acredito ser relevante citar a importância da formação das professoras, educadoras/es, gestoras/es e decisores políticos para a compreensão sobre os direitos das crianças, incluindo os de participação, assim como deve haver divulgação dos direitos das crianças para elas próprias, a fim de informá-las. A partir deste estudo, indica-se, como complementação, a possibilidade de desenvolver uma compreensão de como ocorrem os Conselhos Mirins ou outros projetos de participação política infantil na prática, principalmente com as crianças bem pequenas.

Finalizo com o ensejo de que, na próxima eleição presidencial, assim como nas demais de ordem municipal, em 2024, tomemos em consideração analisar profunda e criticamente as propostas das candidatas e candidatos, para que elejamos aquelas/es que sejam a favor da democracia, da participação popular e, sobretudo, a favor da infância e da participação das crianças. Poetizando e unindo duas canções de Chico Buarque, desejo que “das sementes que esqueceram em algum canto, que o jardim floresça!”.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. *In: OLIVEIRA, R; ADRIÃO, T. Gestão, financiamento e Direito à Educação*. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63-72. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/330258907_A_gestao_democratica_na_Constituicao_o_Federal_de_1988. Acesso em: 13 jun. 2022.
- ALANEN, L.; LESSA, J. S. Apresentação: Teorizando a infância. *Zero-a-Seis*, Florianópolis, v. 19, n. 35, p. 3-10, maio 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroseis/article/view/1980-4512.2017v19n35p3>. Acesso em: 25 mar. 2020.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 129, p. 637-651, set./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/BdSdmX3TsKKF3Q3X8Xf3SZw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 jun. 2022.
- ANDRADE, L. B. P. A. Direitos da infância: da tutela e proteção à cidadania e educação. *In: ANDRADE, L. B. P. A. Educação Infantil: discurso, legislação e práticas institucionais*. São Paulo: Editora UNESP: Cultura Acadêmica, 2010. p. 79-125.
- ANTUNES, A. (org.). **Orçamento Participativo Criança**: exercendo a cidadania desde a infância. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2004.
- ANTUNES, A. *et al.* Importância da democracia e da cidadania na escola. *In: ANTUNES, A. (org.). Conselhos de Escola: formação para e pela participação*. São Paulo: Instituto Paulo Freire: Editora Cortez, 2005. p. 19-52.
- ARELARO, L. Gestão Democrática não é falácia, é prática social. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 65-77, jan./jun. 2016.
- ARELARO, L. R. G; JACOMINI, M. A.; CARNEIRO, S. R. G. Limitações da participação e gestão “democrática” na rede estadual paulista. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 137, p. 1143-1158, out./dez. 2016.
- ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. Tradução de Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2012.
- ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Planning Association**, [s. l.], v. 35, n. 4, p. 216-224, jul. 1969.
- ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES EDUCADORAS. **Carta das Cidades Educadoras**. Barcelona, 2020. Disponível em: https://www.edcities.org/wp-content/uploads/2020/11/PT_Carta.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

AVRITZER, L. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do Orçamento Participativo no Brasil. *In*: SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-597.

BAE, B. O direito das crianças a participar - desafios nas interações do cotidiano. **Da Investigação às Práticas: Estudos De Natureza Educacional**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 7-30, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.25757/invep.v6i1.107>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BALL, S. J. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. **Discourse**, London, v. 13, n. 2, p. 10-17, 1993.

BALL, S. J. **Educational reform**: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BELCHIOR, M. **A aplicação do Planejamento Estratégico Situacional em governos locais**: Possibilidades e limites - os casos de Santo André e São José dos Campos. 1999. 102 p. (Dissertação de Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/5172>. Acesso em: 2 jul. 2021.

BENEVIDES, M. V. M. 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: 24 nov. 2019.

BENEVIDES, M. V. M. Cidadania Ativa e Democracia no Brasil. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 21-31, jan./jun. 2016.

BENEVIDES, M. V. M. **Cidadania Ativa e Democracia no Brasil**. 2018. Mimeografado. [texto revisado pela autora do artigo de mesmo título, da Revista Parlamento e Sociedade, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 21-31, jan./jun. 2016].

BERNET, J. T.; CÁMARA, A. M. N. Participación, democracia y formación para la ciudadanía. Los consejos de infancia. **Revista de Educación**, Madrid, n. 356, p. 23-43, set./dez. 2011. Disponível em: <https://www.educacionyfp.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-anteriores/2011/re2011/re2011-02.html>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BIESTA, G. **Beyond learning**: Democratic education for a human future. London: Paradigm Publishers, 2006.

BIESTA, G. ‘Don’t count me in’. Democracy, education and the question of inclusion. **Nordisk Pedagogik**, [s. l.], n. 27, p. 18-31, 2007.

BITTAR, J. (org.). **O modo petista de governar**. São Paulo: Teoria & Debate, 1992. (Coleção Cadernos de Teoria & Debate).

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Tradução de Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Teimo Mourinho Baptista. Porto: Porto Editora, 1994.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF, 1990b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 7 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação a Distância. **Salto para o Futuro: Construindo a escola cidadã, projeto político-pedagógico**. Brasília, DF: MEC/SEED, 1998. (Série de Estudos. Educação a Distância, v. 5).

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Formação dos Conselhos Escolares - Caderno 1**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad1.pdf. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Programa Escola Aberta**. Brasília, DF, [2004]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/16739-programa-escola-aberta>. Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.788, de 25 de setembro 2008**. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nºs 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111788.htm. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio

de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012 (Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016). Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2018**. Brasília, DF: Inep, 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 5 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)**. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BREDA, B. **É a escola o lugar da infância?** Um estudo sobre o desenvolvimento da infância brasileira na legislação do século XX. 2015. 157 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. DOI: 10.11606/T.48.2016.tde-05042016-132450. Acesso em: 16 abr. 2021.

BREDA, B.; GOMES, L. O. Entre a Sociologia, a Infância e as Crianças: uma conversa com o sociólogo Jens Qvortrup. **Currículo sem Fronteiras**, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 499-513, maio/ago. 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/258051721_Entre_a_Sociologia_a_Infancia_e_as_Crianças_uma_conversa_com_o_sociologo_Jens_Qvortrup. Acesso em: 16 mar. 2021.

CAETANO, B. P. **Uma proposta para participação cidadã na solução de problemas da sociedade**. 2018. 92 p. Dissertação (Mestrado) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/13067>. Acesso em: 17 set. 2020.

CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A.; GOMES, M. O. Desafios da Gestão Democrática na Educação Pública: 20 anos de LDB/96. **Revista Eletrônica Pesquiseduca**, Santos, v. 8, n. 16, p. 380-393, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.unisantos.br/pesquiseduca/article/view/626>. Acesso em: 13 nov. 2020.

CARVALHO, R. S.; SILVA, A. P. S. Crianças assentadas: o que dizem sobre a participação na família e na escola? In: SILVA, Isabel de O.; SILVA, Ana Paula S.; MARTINS, Aracy A. **Infâncias do campo**. Belo Horizonte: Autêntica, 2013. p. 93-113. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/257363025_Crianças_assentadas_o_que_dizem_sobre_a_participação_na_família_e_na_escola

CASAS, F. Infancia y representaciones sociales. **Política y Sociedad**, [s. l.], v. 43, p. 27-42, 2006. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0606130027A>. Acesso em: 16 abr. 2021.

CASTELLANI, D. A. R. **Gestão democrática: a participação e o protagonismo dos conselhos mirins na cidade de Santo André**. 2017. 145 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5355974. Acesso em: 13 jun. 2022.

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J.; DESLAURIERS, J. P.; GROULX, L. H.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. P. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHAUÍ, M. Democracia e sociedade autoritária. **Comunicação & Informação**, Goiânia, v. 15, n. 2, p. 149-161, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/ci/article/view/24574>. Acesso em: 4 nov. 2019.

COMISSÃO DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS DE GUIMARÃES. **Tecer a Prevenção: Plano Estratégico Local de Promoção e Proteção dos Direitos das Crianças**. Guimarães, 2020.

CONSELHO DA EUROPA. **Estratégia do Conselho da Europa sobre os Direitos da Criança (2016-2021)**. Estrasburgo: Ministério da Educação e Ciência, 2016.

DANIEL, C. Apresentação. *In*: SANTO ANDRÉ. Secretaria Municipal de Educação e Formação Profissional. **Estação Gente - Educação Inclusiva – Plano 1997**. Santo André, 1997. p. 5.

DAHLBERG, G.; MOSS, P.; PENCE, A. Construindo a Pequena Infância: o que achamos que isso seja. *In*: DAHLBERG, G.; MOSS, P.; PENCE, A. **Qualidade na Educação da Primeira Infância: perspectivas pós-modernas**. Tradução de Magda França Lopes. Porto Alegre: Artmed, 2003. p. 63-86.

DECLARAÇÃO de Genebra. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DeclDirCrian.html>. Acesso em: 7 ago. 2020.

ELIAS, M. A. **Violência escolar e implicações para o currículo: o Projeto Pela Vida, Não à Violência - tramas e traumas**. 2009. 294 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10173>. Acesso em: 22 jun. 2021.

ESTÊVÃO, C. A. V. Democracia política, democracia escolar e educação para os direitos humanos. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 28-34, jan./abr. 2013.

FALANGA, R. O Orçamento Participativo Portugal (OPP): que modelo de scaling up? **Boletim de Análise Político-Institucional. Participação Social**, Lisboa, n. 14, p. 55-64, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/35005>. Acesso em: 28 out. 2021.

FARAH, F. S. M. O legado de Celso Daniel para a gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 42, n. 2, p. 1-5, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902002000200011>. ISSN 2178-938X. Acesso em: 5 jul. 2021.

FÉ no aluno. **Diário do Grande ABC**, Santo André, p. 3, 13 jun. 2003.

FERNANDES, F. As “Troçinhas” do Bom Retiro: contribuição ao Estudo Folclórico e Sociológico da Cultura e dos Grupos Infantis. **Revista Pro-Posições**, Campinas, v. 15, n. 1, p. 229-250, jan./abr. 2004.

FLORES, M. L. R.; SILVA, M. L. História de la Educación. ¿Qué lugar ocupan los bebés y los niños y niñas en la sociedad brasileña? **Revista Digital de la Asociación de Maestros Rosa Sensat**, n. 25, abr. 2019. Disponível em: <https://www.rosasensat.org/revista/numero-25-consumo-y-consumidor-3/historia-de-la-educacion-que-lugar-ocupan-los-bebes-y-los-ninos-y-ninas-en-la-sociedad-brasilena/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta de Princípios do Fórum Social Mundial**. Porto Alegre, 2001. Disponível em: <https://wsf2018.org/carta-de-principios-do-forum-social-mundial/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Brasília, DF: Liber Livro, 2012.

FREIRE, P. **Ação Cultural para a Liberdade**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, P. **Pedagogia da Esperança: um reencontro com a Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz de Terra, 1992.

FREIRE, P. Denúncia, anúncio, profecia, utopia e sonho. *In*: BRASIL. **O Livro da profecia: o Brasil do terceiro milênio**. Brasília, 1997. p. 669-686. (Coleção Senado, v. 1). Disponível em: <http://www.acervo.paulofreire.org/handle/7891/2575>. Acesso em: 13 jun. 2022.

FREIRE, P. **Paulo Freire: o andarilho da utopia (programa/entrevista)**. Programa 1, São Paulo: Instituto Paulo Freire, 1998. Disponível em: <http://www.acervo.paulofreire.org/handle/7891/3279?fbclid=IwAR0wPolhKIvTQFhJv10SrOSPDJN1VqkMF1LHWSk1kZCmXTf10SwfU0SCevI>. Acesso em: 13 jun. 2022.

FREIRE, P. **A educação na cidade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. 25. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. 45. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019.

FREIRE, P. **Direitos Humanos e educação libertadora: gestão democrática da educação pública na cidade de São Paulo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2020.

FREIRE, P. **Política e Educação**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

FREITAS, M. C. (org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2016.

FRONES, I. Dimensions of childhood. *In*: QVORTRUP, J.; BARDY, M.; SGRITTA, G.; WINTERSBERGER, H. (ed.). **Childhood matters: Social theory, practice and politics**. Aldershot, United Kingdom: Avebury, 1994. p. 145-164.

FUNDAÇÃO ABRINQ; SAVE THE CHILDREN. **Como participar do programa Prefeito amigo da criança: Gestão 2013-2016**. São Paulo: Fundação Abrinq pelos direitos da criança e do adolescente, 2012. Disponível em:

https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/abrinq/prefeito_amigo_da_crianca_como_participar.pdf. Acesso em: 13 jun. 2022.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Prefeito amigo da criança**. Relatório do processo de avaliação da gestão 2013-2016. 5. ed. São Paulo: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, 2016. Disponível em: <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-03/relatorio-do-processo-de-avaliacao-da-gestao-2013-2016.pdf>. Acesso em: 13 set. 2019.

GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (org.). **Autonomia da escola**: princípios e propostas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

GAIARSA, O. A. **Santo André**: ontem, hoje, amanhã. Santo André: Prefeitura Municipal de Santo André, 1991.

GAITÁN, M. L. **Socialización y infancia en la teoría sociológica**. Comunicación presentada en el XI Congreso Español de Sociología. Madrid, 10-12 de julio de 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/37460283/SOCIALIZACION%20Y%20INFANCIA_EN_LA_TEOLOGIA%20SOCIAL%201. Acesso em: 13 jun. 2022.

GAITÁN, M. L. Protagonismo en la infancia, o la participación de los niños en los procesos de intervención social. **Servicios Sociales y Política Social**, [s. l.], v. 32, n. 107, p. 25-39, 2015. Disponível em: <https://www.serviciosocialesypoliticassociales.com/protagonismo-en-la-infancia-o-la-participacion-de-los-ninos-en-los-procesos-de-intervencion-social>. Acesso em: 2 jun. 2020.

GAITÁN, M. L. Los derechos humanos de los niños: ciudadanía más allá de las “3Ps”. **Sociedad e Infancias**, [s. l.], n. 2, p. 17-37, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5209/SOCI.59491>. Acesso em: 13 jun. 2022.

GAITÁN, M. L.; LIEBEL, M. **Ciudadanía y derechos de participación de los niños**. Madrid: Síntesis, 2011.

GHANEM, E. Participação popular na gestão escolar: três casos de políticas de democratização. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 31-63, set./dez. 1996. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/237671471_Participacao_popular_na_gestao_escolar_Tres_casos_de_politicas_de_democratizacao. Acesso em: 18 jul. 2021.

GHANEM, E. **Educação escolar e democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica; São Paulo: Ação Educativa, 2004.

GOBBI, M; FINCO, D. Meninas e meninos em assentamentos do MST: representações e diferentes modos de ver e sentir da infância do campo. In: SILVA, I. O.; SILVA, A. P. S.; MARTINS, A. A. (Orgs.). **Infâncias do campo**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013. p.59-89.

GRANA, C. **Programa de Governo 2013-2016**. Coligação: O melhor para Santo André PT, PRP, PPL, PHS, PR e PCdoB. Santo André: PT, 2012.

HART, R. A. **Children's Participation**: From tokenism to citizenship. Florence: International Child Development Centre, 1992. (Innocenti Essay, n. 4). Disponível em: <https://www.unicef-irc.org/publications/100-childrens-participation-from-tokenism-to-citizenship.html>. Acesso em: 17 ago. 2019.

HART, R. **La participación de los niños**: de la participación simbólica a la participación auténtica. Florence: International Child Development Centre, 1993. (Innocenti Essay, n. 4). Disponível em: <https://www.unicef-irc.org/publications/538-la-participación-de-los-niños-de-la-participación-simbólica-a-la-participación.html>. Acesso em: 3 set. 2020.

HONIG, M-S. How is the Child constituted in Childhood studies? *In*: QVORTRUP, J.; CORSARO, W. A.; HONIG, M-S. **The Palgrave Handbook of Childhood Studies**. London: Palgrave, 2009. p. 62-77. (Versão em português: De que forma a criança é constituída nos estudos da infância?).

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA (IBICT). **Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)**. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br>. Acesso em: 10 abr. 2019.

JAMES, A; JENKS, C; PROUT, A. **Theorizing childhood**. Cambridge: Polity Press, 1998.

JENKS, C. Constituindo a criança. **Educação, Sociedade e Culturas**, Porto, n. 17, p. 185-216, 2002. Disponível em: <https://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC17/17-arquivo.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2020.

JOANETE, M. P.; FERREIRA, R. A. (org.). **Revista a Rede em Roda**: formação desenvolvida na rede de ensino de Santo André. Santo André: SME, 2014.

LANSDOWN, G. Children's Rights. *In*: MAYALL, B. (ed.). **Children's Childhoods**: Observed and Experienced. London: The Falmer Press, 1994. p. 33-44.

LANSDOWN, G. **Promoting Children's Participation in Democratic Decision-Making**. Florence, Italy: Unicef, 2001. (Innocenti Insights, n. 6). Disponível em: <https://www.unicef-irc.org/publications/290-promoting-childrens-participation-in-democratic-decision-making.html>. Acesso em: 18 jun. 2020.

LANSDOWN, G. Promoviendo la participación de los niños. **Tramas**, México, n. 20, p. 265-281, 2003. Disponível em: https://www.viaeducacion.org/downloads/ap/pn/promoviendo_participacion_ninos.pdf. Acesso em: 13 jan. 2021.

LANSDOWN, G. Criteria for the evaluation of children's participation in programming. **Early Childhood Matters**, Bernard van Leer Foundation, [s. l.], n. 103, p. 35-39, nov. 2004. Disponível em: <https://bibalex.org/baifa/en/resources/document/294012>. Acesso em: 15 jan. 2021.

LANSDOWN, G. **¿Me haces caso?**: el derecho de los niños pequeños a participar en las decisiones que los afectan. La Haya, Países Bajos: Fundación Bernard van Leer, 2005. (Cuadernos sobre Desarrollo Infantil Temprano, n. 36s). Disponível em:

https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=1930. Acesso em: 28 jun. 2020.

LANSDOWN, G. The realisation of children's participation rights: Critical reflections. *In*: PERCY-SMITH, B.; THOMAS, N. **A Handbook of children and young People's Participation**. London: Routledge, 2009. p. 11-23. Disponível em: http://nmd.bg/wp-content/uploads/2013/02/Routledge-A_Handbook_for_Children_and_Young_Peoples_Participation.pdf. Acesso em: 10 fev. 2020.

LIEBEL, M. **Entre Protección y Emancipación**. Derechos de la Infancia y Políticas Sociales. Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, 2006. (Serie Teoría, n. 1). Disponível em: http://www.papelesdesociedad.info/IMG/pdf/Serie_teorica_1_UCM.pdf. Acesso em: 11 nov. 2019.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. 2. ed. [reimpr.]. Rio de Janeiro: Grupo GEN - E.P.U., 2013.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 13 jun. 2022.

MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://ri.uepg.br:8080/riuepg/handle/123456789/240>. Acesso em: 13 jun. 2022.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 13 jun. 2022.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, J. B. **Teatro do Oprimido: a experiência de Santo André/SP**. 2009. 212 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17991>. Acesso em: 4 abr. 2021.

MAYALL, B. **Towards a Sociology for Childhood**. Thinking from children's lives. Buckingham: Open University Press, 2002.

MELLIZO, W. H. R.; BEDOYA, I. C. C. La participación escolar: ¿un juego de adultos? **Revista Tendencias & Retos**, Costa Rica, n. 16, p. 277-290, 2011.

MENEZES, E. T. Verbete colégios vocacionais. *In*: EDUCABRASIL. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira**. São Paulo: Midiamix Editora, 2001. Disponível em: <https://www.educabrasil.com.br/colegios-vocacionais>. Acesso em: 17 jul. 2021.

MILL, J. S. **Philosophy of scientific method**. New York: Hafner, 1950 [1843].

MIGUEL, L. F. **O colapso da democracia no Brasil**: da constituição ao golpe de 2016. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo: Expressão Popular, 2019.

MILNE, B. Children's rights and the changing face of work in the field. **PLA Notes**, [s. l.], n. 25, p. 38-42, 1996. Disponível em: <https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G01616.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

MOSS, P. Bringing politics into the nursery: Early childhood education as a democratic practice. **European Early Childhood Education Research Journal**, [s. l.], v. 15, n. 1, p. 5-20, 2007a.

MOSS, P. Meetings across the paradigmatic divide. **Educational Philosophy and Theory**, [s. l.], v. 39, n. 3, p. 229-245, 2007b.

NARODOWSKI, M. **Infancia y poder**: la conformación de la pedagogía moderna. Buenos Aires: Aique, 1994.

NARODOWSKI, M. Adeus à infância: e à escola que a educava. In: SILVA, L. H. da (org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 172-177.

NASCIMENTO, M. L. B. P. Reconhecimento da sociologia da infância como área de conhecimento e campo de pesquisa: algumas considerações. In: FARIA, A. L. G.; FINCO, D. (org.). **Sociologia da Infância no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2011. p. 37-54.

NASCIMENTO, M. L. B. P. (org.). **Infância e Sociologia da Infância**: entre a visibilidade e a voz: relatório da pesquisa. São Paulo: FEUSP, 2013.

NASCIMENTO, M. L. B. P. Como se conduz a pesquisa da infância quando a educação é mais um campo a compor seus estudos? Alguns elementos para discussão. **Currículo sem Fronteiras**, [s. l.], v. 15, n. 1, p. 79-93, jan./abr. 2015.

NASCIMENTO, M. L. B. P. **Educação infantil e sociologia da infância**. Estudo sobre as relações entre a pesquisa em estudos da infância e os contextos nos quais é realizada. 2015. Tese (Livre Docência em Educação infantil) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. DOI: 10.11606/T.48.2016.tde-26042016-141310. Acesso em: 7 maio 2021.

NASCIMENTO, M. L. B. P. Jens Qvortrup: a infância como fenômeno social. In: REGO, T. C. (org.). **Cultura e Sociologia da Infância**: estudos contemporâneos. Curitiba: CRV, 2018. p. 79-94.

NASCIMENTO, M. L. B. P. Breve reflexão a respeito da pesquisa sobre protagonismo e participação da/na infância. **Cuadernos de infancia**. Rede de investigación interdisciplinaria sobre el protagonismo y los derechos humanos de las infancias latinoamericanas, Valparaíso – CL, n. 1, nov. 2019. Disponível em: <https://cuadernosdeinfancia.cl/2019/10/13/breve-reflexao-a-respeito-da-pesquisa-sobre-protagonismo-e-participacao-da-na-infancia/>. Acesso em: 17 nov. 2021.

O'NEILL, J. Is the Child a Political Subject? **Childhood**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 241-250, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0907568297004002007>. Acesso em: 13 jun. 2022.

PARO, V. H. **Gestão Democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PAVELIC, M. R.; SALINAS, S. C. Deconstruindo la noción de infancia asociada a ciudadanía y participación. **Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales**, Asunción, v. 10, n. 1, p. 91-105, jul. 2014.

PAVEZ SOTO, I.; SEPÚLVEDA KATTAN, N. Concepto de agencia en los estudios de infancia. Una revisión teórica. **Sociedad e Infancia**, [s. l.], n. 3, p. 193-210, 2019. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/SOCI/article/view/63243>. Acesso em: 2 maio 2020.

PEREIRA, T. S. **O melhor interesse da criança**: um debate interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PEREIRA, T. S. O Princípio do Melhor Interesse da Criança - da Teoria à Prática. **Revista Brasileira de Direito de Família**, Porto Alegre, n. 6, 2000. Disponível em: <https://www.direitodefamilia.adv.br/2020/wp-content/uploads/2020/07/tania-da-silva-pereira-o-principio-do-melhor-interesse-da-crianca.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

PEREZ, M. A. Primeiras palavras. *In*: ANTUNES, A. (org.). **Orçamento Participativo Criança**: exercendo a cidadania desde a infância. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2004. p. 11-12.

PLUMMER, K. **Intimate Citizenship**: Private Decisions and Public Dialogues. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2004.

PONTUAL, P. C. **O processo educativo no orçamento participativo**: aprendizados dos atores da sociedade civil e do estado. 2000. 373 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10642>. Acesso em: 25 jun. 2021.

PORTUGAL. Lei nº 42/2016 da Assembleia da República. **Diário da República**, nº 248/2016, Série I, de 2016-12-28. Lisboa, 2016. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&nid=2622&pagina=1&ficha=1. Acesso em: 15 dez. 2021.

PORTUGAL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Despacho nº 436-A/2017 da Educação. **Diário da República**, nº 5/2017, 1º Suplemento, Série II de 2017-01-06, 2017, p. 2-4. Lisboa, 2017. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/436-a-2017-105711800>. Acesso em: 10 nov. 2021.

POSTMAN, N. **O desaparecimento da infância**. Rio de Janeiro: Graphia, 1999.

PRIORE, M. D. (org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2013.

QUINTEIRO, J. Infância e Educação no Brasil: Um campo de estudos em construção. *In*: GOULART, A. L. F.; DEMARTINI, Z. B. F.; PRADO, P. D. (org.). **Por uma Cultura da Infância**: metodologias de pesquisa com crianças. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2009. p. 19-48.

QVORTRUP, J. Introduction to Sociology of Childhood. **International Journal of Sociology**. [s. l.], v. 17, n. 3, p. 3-37, 1987.

QVORTRUP, J. **Crescer na Europa**. Horizontes actuais dos estudos sobre infância e juventude. A infância na Europa: um novo campo de pesquisa social. 1995. Disponível em: http://cedic.iec.uminho.pt/Textos_de_Trabalho/textos/jensqvortrup.pdf. Acesso em: 14 mar. 2020.

QVORTRUP, J. **Crescer na Europa**: Horizontes Atuais sobre os Estudos sobre Infância e Juventude. 1999. Disponível em: http://cedic.iec.uminho.pt/Textos_de_Trabalho/textos/jensqvortrup.pdf. Acesso em: 30 ago. 2012.

QVORTRUP, J. Macro-análise da infância. *In*: CHRISTENSEN, P.; JAMES, A. **Investigação com crianças**. Porto: Perspectivas e Práticas, 2005. p. 73-95.

QVORTRUP, J. A infância enquanto categoria estrutural. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 631-643, maio/agosto, 2010a. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/revista/15814/V/36>. Acesso em: 15 mar. 2021.

QVORTRUP, J. A tentação da diversidade – e seus riscos. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1121-1136, out./dez. 2010b. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 20 maio 2021.

QVORTRUP, J. Infância e política. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 777-792, set./dez. 2010c.

QVORTRUP, J. Nove teses sobre a “infância como um fenômeno social”. Tradução de Maria Letícia Nascimento. **Pro-Posições**, Campinas, v. 22, n. 1 (64), p. 199-211, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pp/v22n1/15.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

QVORTRUP, J. Visibilidades de crianças e infância. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 20, n. 41, p. 23-42, 2014. DOI: 10.26512/lc.v20i41.4250. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/4250>. Acesso em: 21 jan. 2021.

QVORTRUP, J. A dialética entre a proteção e a participação. **Currículo sem Fronteiras**, [s. l.], v. 15, p. 11-30, jan./abr. 2015.

REDDY, N.; RATNA, K. (ed.). **Journey in children's participation**. Vimanapura, Bangalore, India: The Concerned for Working Children, 2002. Disponível em: <http://www.youthmetro.org/uploads/4/7/6/5/47654969/reddy-ratna-a-journey-in-childrens-participation.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020.

REPOSITÓRIOS Científicos de Acesso Aberto de Portugal (RECAAP). Disponível em: <https://www.rcaap.pt/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

REPOSITÓRIO Institucional da Universidade do Minho (RepositóriUM). Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

ROCHA, M. S. M. Introdução. *In: SANTO ANDRÉ. Secretaria Municipal de Educação e Formação Profissional. **Estação Gente** – Educação Inclusiva – Plano 1997. Santo André, 1997. p. 7-10.*

ROCHA, M. S. M. Apresentação. *In: SANTO ANDRÉ. Secretaria Municipal de Educação e Formação Profissional. **Estação Gente** – Educação Inclusiva – Plano 1998. Santo André, 1998a. p. 5-6.*

ROCHA, M. S. M. Apresentação. *In: SANTO ANDRÉ. Secretaria Municipal de Educação e Formação Profissional. **Estação Gente** – Educação Inclusiva – Plano 2000. Santo André, 2000a. p. 8-9.*

ROSA, E. **O planejamento democrático e participativo construído com crianças de 0 a 3 anos**. 2015. 141 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Práticas Educacionais) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/1212>. Acesso em: 13 jun. 2022.

ROSEMBERG, F. Educação para quem? **Ciência e Cultura**, Campinas, v. 28, n. 12, p. 1467-1470, dez. 1976.

ROSEMBERG, F. Crianças e adolescentes na sociedade brasileira e a Constituição de 1988. *In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (org.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: ANPOCS, 2008. p. 296-333.*

ROSEMBERG, F.; MARIANO, C. L. S. A convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 693-728, set./dez. 2010.

ROSSETO, E. R. A. **A organização do trabalho pedagógico nas cirandas infantis do MST: lutar e brincar faz parte da escola de vida dos Sem Terrinha**. 2016. 270 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2016.968347>

SALVADOR. **Toinho Carolino propõe criação de Conselho Escolar Mirim**. Salvador: Câmara Municipal de Salvador, 4 jun. 2019. Disponível em: <http://www.cms.ba.gov.br/noticias/toinho-carolino-propoe-criacao-de-conselho-escolar-mirim>. Acesso em: 27 maio 2019.

SANTO ANDRÉ. Secretaria Municipal de Educação e Formação Profissional. **Educação Inclusiva** – Plano 1997. Santo André, ago. 1997.

SANTO ANDRÉ. Secretaria Municipal de Educação e Formação Profissional. **Estação Gente** - Educação Inclusiva – Plano 1998. Santo André, 1998a.

SANTO ANDRÉ. Secretaria Municipal de Educação e Formação Profissional. **Regimento Comum das Escolas Públicas Municipais**. Santo André, 1998b.

SANTO ANDRÉ. Secretaria Municipal de Educação e Formação Profissional. **Estação Gente** - Educação Inclusiva – Plano 1999. Santo André, 1999a.

SANTO ANDRÉ. **Lei nº 7.854, de 30 de junho de 1999**. Institui o Conselho de Escola nas Unidades Escolares do Município de Santo André e dá outras providências. Santo André, 1999b. Disponível em: <https://consulta.siscam.com.br/camarasantoandre/arquivo?Id=27619>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SANTO ANDRÉ. Secretaria Municipal de Educação e Formação Profissional. **Estação Gente** - Educação Inclusiva – Plano 2000. Santo André, 2000a.

SANTO ANDRÉ. Secretaria Municipal de Educação e Formação Profissional. **Conselho de Escola**: vamos conversar sobre esta idéia. Santo André, 2000b.

SANTO ANDRÉ. Secretaria Municipal de Educação e Formação Profissional. **Eleição do Conselho de Escola**. Santo André, 2001.

SANTO ANDRÉ. **Lei nº 8.376, de 27 de junho de 2002**. Altera a Lei nº 7.854, de 30 de junho de 1999, que constituiu o Conselho de Escola nas unidades escolares do município de Santo André. Santo André, 2002. Disponível em: <https://consulta.siscam.com.br/camarasantoandre/arquivo?Id=41829>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SANTO ANDRÉ. Secretaria Municipal de Educação e Formação Profissional. **Jornal da Gestão Democrática da Educação**. Santo André, set. 2003a.

SANTO ANDRÉ. Secretaria Municipal de Educação e Formação Profissional. **Projeto: Ouvir para Mediar** – Relatório Final Avaliativo das Oficinas. Santo André, set. 2003b.

SANTO ANDRÉ. **Lei nº 8.805, de 16 de dezembro de 2005**. Autoriza a celebração de convênio entre o município de Santo André e os Conselhos de Escola. Santo André, 2005. Disponível em: <https://consulta.siscam.com.br/camarasantoandre/arquivo?Id=39860>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SANTO ANDRÉ. Secretaria Municipal de Educação e Formação Profissional. **Gestão Democrática das Conselhos de Escola**: Diretrizes Básicas do Convênio entre a Prefeitura de Santo André e os Conselhos de Escola. Santo André, 2006.

SANTO ANDRÉ. **Lei Municipal nº 9.175, de 7 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre o estágio no Serviço Público e dá outras providências. Santo André, 2009. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/legislacoes/1392/ficha>. Acesso em: 22 nov. 2022.

SANTO ANDRÉ. **Prefeitos de Santo André**. Santo André, 20 mar. 2013. Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/cidade-de-santo-andre/prefeitos>. Acesso em: 22 dez. 2018.

SANTO ANDRÉ. Secretaria de Educação. **Revista A Rede em Roda**: a formação desenvolvida na rede de ensino de Santo André. Santo André, 2014a.

SANTO ANDRÉ. Secretaria de Educação. **Santo André Cidade Educadora**. Santo André, 2014b.

SANTO ANDRÉ. Secretaria de Educação. **Cidadania & Educação**, Santo André, Ano I, dez. 2014c.

SANTO ANDRÉ. **Lei nº 9.669, de 16 de abril de 2015**. Institui o Conselho de Escola nas Unidades Escolares do Município de Santo André. Santo André, 2015. Disponível em: <https://consulta.siscam.com.br/camarasantoandre/arquivo?Id=36142>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SANTO ANDRÉ. **Lei nº 9.900, de 9 de dezembro de 2016**. Institui o Conselho Mirim da Educação Infantil e do Ensino Fundamental Regular da Rede Municipal de Ensino do Município de Santo André, e dá outras providências. Santo André, 2016a.

SANTO ANDRÉ. **Santo André: mapa das realizações**. Gestão 2013-2016. Santo André, 2016b.

SANTO ANDRÉ. **Plano de Educação de Santo André – Metas 2015–2016** (Lei nº 9.723, de 20 de julho de 2015). Santo André, 2016c.

SANTOS, B. S. **Democracia e Participação: O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SANTOS, B. S. **O Fórum Social Mundial: manual de uso**. São Paulo: Cortez, 2004. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/fsm.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

SANTOS, B. S. **A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SÃO PAULO. **Lançado na Câmara, Conselho Mirim pretende dar voz às crianças**. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 21 maio 2019. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/lançado-na-camara-conselho-mirim-pretende-dar-voz-as-criancas/>. Acesso em: 27 maio 2019.

SARMENTO, M. J. Os ofícios da criança. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL “OS MUNDOS SOCIAIS E CULTURAIS DA INFÂNCIA”, 2000, Braga. **Anais [...]**. Braga: Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho, 2000. v. 2, p. 125-145

SARMENTO, M. J. As culturas da infância nas encruzilhadas da 2ª modernidade. *In*: SARMENTO, M. J.; CERISARA, A. B. **Crianças e miúdos: perspectivas sociopedagógicas da infância e educação**. Porto, Portugal: Edições ASA, 2004. p. 1-15. Disponível em: <http://www.andreaserpauff.com.br/arquivos/disciplinas/brinquedosebrincadeiras/4.pdf>. Acesso em: 12 set. 2020.

SARMENTO, M. J. Gerações e alteridade: interrogações a partir da sociologia da infância. *Sociologia da Infância: pesquisas com crianças*. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 91, p. 361-378, maio/ago. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v26n91/a03v2691.pdf>. Acesso em: 5 maio 2020.

SARMENTO, M. J. Visibilidade Social e Estudo da Infância. *In*: VASCONCELLOS, V. M. R.; SARMENTO, M. J. (org.) **Infância (In) Visível**. Araraquara: Junqueira & Marin, 2007. p. 25-49. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1822/66522>. Acesso em: 25 set. 2020.

SARMENTO, M. J. Sociologia da Infância: correntes e confluências. *In*: SARMENTO, M.; GOUVEA, M. C. S de. (org.) **Estudos da infância: educação e práticas sociais**. Petrópolis:

Vozes, 2008. p. 17-39. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/66608>. Acesso em: 25 set. 2020.

SARMENTO, M. J. Sociologia da Infância: Correntes e Confluências. *In*: SARMENTO, M.; GOUVEA, M. C. S. (org.). **Estudos da Infância**: Educação e Práticas Sociais. Petrópolis: Editora Vozes, 2009. p. 17-39.

SARMENTO, M. J. A reinvenção do ofício de aluno e de criança. **Atos de Pesquisa em Educação**, Blumenau, v. 6, n. 3, p. 581-602, 2011.

SARMENTO, M. J. A criança cidadã: vias e encruzilhadas. **Imprópria. Política e pensamento crítico**, Braga, n. 2, p. 45-49, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/36755>. Acesso em: 13 jun. 2022.

SARMENTO, M. J. Cartas de ciudadanía de la infancia. *In*: RUBIO, P. *et al.* **VIII Encuentro La Ciudad de Los Niños**: Infancia y Ciudadania. Madrid: Editora Acción Educativa, 2014. p. 21-36. Disponível em: <https://ciudadesamigas.org/libro-del-viii-encuentro-la-ciudad-de-los-ninos-infancia-y-ciudadania/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

SARMENTO, M. J. (org.). **Criança, Cidade, Cidadania**: Atas do colóquio internacional. Guimarães: Associação para o Desenvolvimento das Comunidades Locais (ADCL), 2016. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1822/44495>. Acesso em: 13 jun. 2022.

SARMENTO, M. J.; FERNANDES, N.; TOMÁS, C. Políticas Públicas e Participação Infantil. **Educação, Sociedade e Cultura**, Porto, Portugal, n. 25, p. 183-206, 2007. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1822/36753>. Acesso em: 13 jun. 2022.

SARMENTO, M. J.; PINTO, M. As crianças e a infância: definindo conceitos, delimitando o campo. *In*: PINTO, M.; SARMENTO, M. (ed.). **As crianças**: contextos e identidades. Braga: Centro de Estudos da Criança: Universidade do Minho, 1997. p. 9-30.

SARMENTO, M. J.; RIBEIRO, A.; RIBEIRO, E. V.; MALHEIRO, I.; CORREIA, J.; ARAÚJO, V. **Carta da Cidadania Infantojuvenil do Concelho de Guimarães**. Guimarães: Associação para o Desenvolvimento das Comunidades Locais (ADCL), abr. 2016. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1822/44285>. Acesso em: 13 jun. 2022.

SARMENTO, M. J.; SOARES, N.; TOMÁS, C. **Participação Social e Cidadania Activa das crianças**. Apresentado no Círculos de Discussão Temática - Infância, no IV Encontro Internacional do Fórum Paulo Freire, realizado na cidade do Porto em Portugal, durante os dias 19 e 22 de setembro de 2004. Disponível em: <http://acervo.paulofreire.org:8080/xmlui/handle/7891/3842>. Acesso em: 13 jun. 2022.

SCIENTIFIC Electronic Library Online (SciELO). Disponível em: <https://search.scielo.org/>. Acesso em: 8 nov. 2019.

SCHIFINO, Reny Scifoni. **Direito à creche**: um estudo das lutas das mulheres operárias no município de Santo André. 2012. 169 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/250711>. Acesso em: 1 jul. 2021.

SHIER, H. Los caminos hacia la Participación: Aperturas, Oportunidades y Obligaciones. **Children & Society**, [s. l.], v. 15, p. 107-117, 2001. Disponível em: http://www.harryshier.net/docs/Shier-Caminos_hacia_la_Participacion-Inglaterra-2001.pdf. Acesso em: 8 fev. 2020.

SHIER, H. 'Pathways to participation' revisited: Learning from Nicaragua's child coffee workers. In: PERCY-SMITH, B.; THOMAS, N. **A Handbook of children and young People's Participation**. London: Routledge, 2009. p. 215-229. Disponível em: http://nmd.bg/wp-content/uploads/2013/02/RoutledgeA_Handbook_for_Children_and_Young_Peoples_Participation.pdf. Acesso em: 10 fev. 2020.

SHIER, H. Niños, niñas y adolescentes como actores públicos: Navegando las tensiones. **Children & Society**, [s. l.], v. 24, p. 24-37, 2010a. Disponível em: http://www.harryshier.net/docs/Shier-Teoria_de_participacion_infantil.pdf. Acesso em: 11 mar. 2020.

SHIER, H. **Teoría de la participación infantil y su relevância en la práctica cotidiana**. Nicaragua: CESESMA, 2010b. Disponível em: http://www.harryshier.net/docs/Shier-Teoria_de_participacion_infantil.pdf. Acesso em: 5 set. 2020.

SOARES, N. F. Os Direitos das crianças nas encruzilhadas da proteção e da participação. **Zero-a-Seis**, Florianópolis, v. 7, n. 12, p. 8-18, jan. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroseis/article/view/2100/1780>. Acesso em: 14 nov. 2019.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 13 jun. 2022.

SÜNKER, H.; MORAN-ELLIS, J. Nuevos estudios de infancia, política de infancia y derechos de los niños y niñas. **Sociedad e Infancias**, [s. l.], v. 2, p. 171-188, 8 ago. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5209/SOCI.59592>. Acesso em: 13 jun. 2022.

TOMÁS, C. "Participação não tem Idade" Participação das Crianças e Cidadania da Infância. **Revista Contexto & Educação**, Ijuí, v. 22, n. 78, p. 45-68, jul./dez. 2007. DOI: 10.21527/2179-1309.2007.78.45-68. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/1065>. Acesso em: 13 jun. 2022.

TOMÁS, C.; SOARES, N. **O cosmopolitismo infantil**: uma causa (sociológica) justa. Trabalho apresentado no V Congresso Português de Sociologia, Braga, Portugal, 2004a. Disponível em: https://aps.pt/wp-content/uploads/2017/08/DPR460e8539509a8_1.pdf. Acesso em: 13 jun. 2022.

TOMÁS, C.; SOARES, N. Infância, protagonismo e cidadania: contributos para uma análise sociológica da cidadania da infância. **Fórum Sociológico**, [s. l.], v. 11, n. 12, p. 349-361, 2004b.

THOMAS, P. N. Towards a Theory of Children's Participation. **The International Journal of Children's Rights**, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 199-218, June 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/270694374_Towards_a_Theory_of_Children's_Participation. Acesso em: 8 jan. 2021.

TONUCCI, F. **Quando as crianças dizem: agora chega!** Porto Alegre: Artmed, 2005.

TORELLI, M.; SONVESSO, A. M. Introdução. In: ANTUNES, A. (org.). **Orçamento Participativo Criança: exercendo a cidadania desde a infância**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2004. p. 17-20.

TRESEDER, P. **Empowering Children and Young People: Training manual**. London: Children's Rights Office and Save the Children UK, 1997.

TREVISAN, G. Cidadania e participação: uma proposta de análise das competências de tomada de decisão das crianças na escola. In: ACTAS do V Encontro CIED. Lisboa: CIED, 2012a. p. 351-362. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11796/2361>. Acesso em: 13 jun. 2022.

TREVISAN, G. Cidadania infantil e participação política das crianças: interrogações a partir dos Estudos da Infância. In: DORNELLES, L. V.; FERNANDES, N. **Perspetivas sociológicas e educacionais em estudos da criança: as marcas das dialogicidades luso-brasileiras**. Braga: CIEC, 2012b. p. 84-105. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11796/2868>. Acesso em: 2 nov. 2021.

TRILLA, J.; NOVELLA, A. Educación y participación social de la infancia. **Revista Iberoamericana de Educación**, [s. l.], n. 26, p. 137-164, 2001. Disponível em: <https://rieoei.org/RIE/article/view/982>. Acesso em: 8 jan. 2021.

UN. Committee on the Rights of the Child (CRC). **General comment n° 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)**. Geneva, set./out. 2003. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/5134158>. Acesso em: 25 jan. 2021.

UN. Committee on the Rights of the Child (CRC). **General comment n° 7: Implementing child rights in early childhood**. Geneva, 1 nov. 2005. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/570528>. Acesso em: 25 jan. 2021.

UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 20 nov. 2019.

UNICEF. **Child Friendly Cities and Communities: Handbook**. Child Friendly Cities Initiative. Geneva, Apr. 2018. Disponível em: <https://www.unicef.org/eap/reports/child-friendly-cities-and-communities-handbook>. Acesso em: 13 jun. 2022.

UNICEF PORTUGAL. **Guia para a construção de Cidades Amigas das Crianças**. 2. ed. Lisboa, fev. 2019. Disponível em: https://www.unicef.pt/media/2586/cidades_guiatecnico_2019_final.pdf. Acesso em: 13 jun. 2022.

VAZ, J. C.; ALBUQUERQUE, M. C; PONTUAL, P. **Participação Popular no ABC: experiências e concepções**. São Paulo: Pólis, 1998. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/participacao-popular-no-abc-experiencias-e-concepcoes/>. Acesso em: 10 jul. 2021.

VENTURA, M. M. O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa. **Revista SOCERJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.

VILARINHO, M. E. Maria Emília Vilarinho em entrevista à "a Página". [Entrevista concedida a] Ricardo Jorge Costa. **A Página da Educação**, [s. l.], Ano 10, n. 108, p. 11, dez. 2001. Disponível em: <https://www.apagina.pt/?aba=7&user=Maria%20Em%C3%ADlia%20Vilarinho&mid=2>. Acesso em: 14 dez. 2020.

VILARINHO, M. E. As Crianças e os (Des) Caminhos e Desafios das Políticas Educativas para a Infância em Portugal. *In*: SARMENTO M. J.; CERISARA, A. B. (org.). **Crianças e miúdos: Perspectivas Sociológicas da Infância e Educação**. Porto: ASA Editores, 2004. p. 205-243. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/53578>. Acesso em: 13 jun. 2022.

VOLTARELLI, M. A.; GOMES, L. O. Participação social das crianças diante de cenários de crise: uma conversa com Maria Leticia Nascimento. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 26, p. 1-21, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/33253>. Acesso em: 13 jan. 2021.

WYNESS, M. G. Children's participation and intergenerational dialogue: Bringing adults back into the analysis. **Childhood**, [s. l.], n. 20, p. 429-442, 2013. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Children%E2%80%99s-participation-and-intergenerational-back-Wyness/bf5e61f9874f879b37855fa97463c9ed3f497308#citing-papers>. Acesso em: 13 jun. 2022.

WOOD, E. M. O que é (anti)capitalismo?. **Crítica Marxista**, São Paulo, v. 1, n. 17, p. 37-50, 2003. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/critica17-A-wood.pdf. Acesso em: 13 jun. 2022.

WOOD, E. M. **Democracia contra o Capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. Tradução de Paulo Castanheira. 1. reimpr. São Paulo: Boitempo, 2006.

WOOD, E. M. Capitalismo e Democracia. *In*: BORON, A. A.; AMADEO, J.; GONZALEZ, S. **A teoria marxista hoje: Problemas e perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007. p. 417-430. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/formacion-virtual/20100715084411/cap18.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

WOOD, E. M. Capitalism and Social Rights. **Against the Current**, [s. l.], n. 140, May/June 2009. Disponível em: <https://againstthecurrent.org/atc140/p2150/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

WOODHEAD, M. Prefácio. *In*: PERCY-SMITH, B.; THOMAS, N. **A Handbook of children and young People's Participation**. London: Routledge, 2009. p. xix-xxii.

Disponível em:

http://nmd.bg/wpcontent/uploads/2013/02/RoutledgeA_Handbook_for_Children_and_Young_Peoples_Participation.pdf. Acesso em: 10 fev. 2020.

WONG, N. T; ZIMMERMAN, M; PARKER, E. Empowerment for Child and Adolescent Health Promotion. **American Journal of Community Psychology**, [s. l.], v. 46, n. 1-2, p. 100-114, Sept., 2010. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/44674474_A_Typology_of_Youth_Participation_and_Empowerment_for_Child_and_Adolescent_Health_Promotion. Acesso em: 11 jan. 2021.

ZAGO, N. A entrevista e seu processo de construção: reflexões com base na experiência prática de pesquisa. *In*: ZAGO, N.; CARVALHO, M. P. C; VILELA, R. A. T. (org.).

Itinerários de pesquisa: Perspectivas qualitativas em Sociologia da Educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 287-309.

ZANTEN, A. V. Comprender y hacerse comprender: como reforzar la legitimidad interna y externa de los estudios cualitativos. **Educación e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 301-313, maio/ago. 2004.

ZERO-A-SEIS. Revista eletrônica editada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas da Educação na Pequena Infância - NUPEIN/CED/UFSC. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/zerosais>. Acesso em: 8 nov. 2019.

REFERÊNCIAS CONSULTADAS

ARNSTEIN, S. R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5122659/mod_resource/content/1/arnstein_uma_escada_da_participacao_cidada. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular: Educação é a Base**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB nº 2/2018**. Aprovado em 13 de setembro de 2018. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_PAR_CNECEBN22018.pdf?query=ensino%20fundamental. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 2, de 9 de outubro de 2018**. Define Diretrizes Operacionais complementares para a matrícula inicial de crianças na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos de idade. Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=98311-rceb002-18&category_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192. Acesso em: 5 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 5 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 1.035, de 5 de outubro de 2018**. Fica homologado o Parecer CNE/CEB nº 2/2018, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, aprovado na sessão de 13 de setembro de 2018. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Sofinha e sua turma apresentam**: como o governo deve gastar o dinheiro pago pela sociedade. 2. ed. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. **Portal do Ministério da Educação**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 22 set. 2019.

CONSÓRCIO Intermunicipal Grande ABC. Disponível em: <http://consorcioabc.sp.gov.br/o-grande-abc>. Acesso em: 19 nov. 2019.

FEITOSA, I. P. *et al.* A tomada de perspectiva social: uma análise qualitativa com estudantes paraibanos. **Psicologia Revista**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 101-129, 2016. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/psicorevista/article/view/29613>. Acesso em: 18 nov. 2020.

LIBEL, M. Janusz Korzak, los derechos y el protagonismo de la infância. **RES, Revista de Educación Social**, [s. l.], n. 28, p. 176-195, enero/jun. 2019.

LOPES, A. Ivete Garcia é a vice que participa. **Diário do Grande ABC**, [s. l.], 10 jul. 2005. Disponível em: <https://www.dgabc.com.br/Noticia/145404/ivete-garcia-e-a-vice-que-participa>. Acesso em: 21 jul. 2021.

NASCIMENTO, M. L. B. P. (coord.). **Infância e Sociologia da Infância: entre a visibilidade e a voz: relatório de pesquisa**. São Paulo: FEUSP, 2013.

ORÇAMENTO Participativo. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-orcamento-participativo>. Acesso em: 4 nov. 2019.

ORÇAMENTO Participativo das Escolas. Disponível em: <https://opescolas.pt/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

PORTUGAL. **Direção-geral da Educação**. Disponível em: <https://www.dge.mec.pt/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

RINALDI, C. **In dialogue with Reggio Emilia: Listening, researching and learning**, London and New York: Routledge, 2006. (**Diálogos com Reggio Emilia: Escutar, investigar e aprender**. Paz e Terra, 2012.

SANTO ANDRÉ. **Caderno do PPA Participativo: Santo André 2014 – 2017**. Santo André, ago. 2013. Disponível em: <http://www.santoandre.sp.gov.br/pesquisa/ebooks/368037.PDF>. Acesso em: 2 out. 2019.

SANTO ANDRÉ. Secretaria de Educação. **Departamento de Educação Infantil e Ensino Fundamental**. Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/departamentos-seduc/31-secretarias/educacao/217-creches-de-santo-andre>. Acesso em: 5 nov. 2019.

SANTO ANDRÉ. **Lei nº 8.878, de 20 de setembro de 2006**. Autoriza o município de Santo André a integrar a Associação Internacional de Cidades Educadoras, e dá outras providências. Santo André, 2006. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/legislacoes/680/ficha>. Acesso em: 13 jun. 2022.

UNICEF. **Crianças pobres do mundo estão sendo deixadas para trás**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/unicef-criancas-pobres-do-mundo-estao-sendo-deixadas-para-tras/>. Acesso em: 11 ago. 2020.

UNICEF. **Implementando e monitorando a Convenção sobre os Direitos da Criança: Transformando os princípios dos direitos da criança em ações e resultados para as crianças**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/implementando-e-monitorando-convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 15 ago. 2020.

UNICEF. **30 anos da Convenção sobre os direitos das crianças: avanços e desafios para os meninos e meninas do Brasil**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/30-anos-da-convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 19 ago. 2020.

APÊNDICE A – Quadro dos prefeitos de Santo André do período de 1989 a 2016

NOME	PERÍODO DA GESTÃO	FORMAÇÃO E PROFISSÃO	FILIAÇÃO
Celso Augusto Daniel	01/01/1989 a 31/12/1992	Formado em engenharia, ocupou cargos políticos. Também atuou como professor de Economia na Fundação Getúlio Vargas.	Partido dos Trabalhadores (PT)
Newton da Costa Brandão	01/01/1993 a 31/12/1996	Formado em medicina. Foi diretor do Hospital Municipal, e atuou em entidades sindicais de operários. Também ocupou o cargo de Deputado Estadual.	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)
Celso Augusto Daniel	01/01/1997 a 31/12/2000 01/01/2001 a 20/01/2002	Formado em engenharia, ocupou cargos políticos. Também atuou como professor de Economia na Fundação Getúlio Vargas.	Partido dos Trabalhadores (PT)
João Avamileno	20/01/2002 a 31/12/2004 01/01/2005 a 31/12/2008	Trabalhou como operador de máquinas na Pirelli. Ocupou diversos cargos no Sindicato dos Metalúrgicos. Atou como vereador e como vice-prefeito. Assumiu após a morte de Celso Daniel.	Partido dos Trabalhadores (PT)
Aidan Antônio Ravin	01/01/2009 a 31/12/2012	Formado em medicina. Atuou como ginecologista e obstetra. Ocupou o cargo de vereador.	Partido do Trabalhista Brasileiro (PTB)
Carlos Alberto Grana	01/01/2013 a 31/12/2016	Formado como ferramenteiro. Atuou como dirigente sindical e diretor nacional da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Ocupou o cargo de deputado estadual.	Partido dos Trabalhadores (PT)

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nas informações do site da Prefeitura de Santo André. Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br>. Acesso em: 18 set. 2019.

APÊNDICE B – Roteiro das perguntas para entrevista no Brasil

- 1) Como foi o processo de redemocratização e de implantação dos canais democráticos?
- 2) Como foi o processo de implementação dos Conselhos Escolares?
- 3) Como se inicia o trabalho com os Conselhos Mirins nas creches?
- 4) Houve alguma experiência que inspiraram a construção do Conselho Mirim?
- 5) Qual objetivo da construção da Lei nº 9.900, de 09 de dezembro de 2016?
- 6) Em qual contexto ela foi criada?
- 7) Você acredita que seja possível que haja manipulação dos adultos nas reivindicações das crianças?
- 8) Em relação a participação das crianças atendidas nas creches, qual impacto a participação delas teve nas ações do município?

APÊNDICE C – Quadro da organização do Núcleo de Gestão Democrática da Educação

NÚCLEO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA		
Grupo técnico		
01	Encarregada de prestação de contas	
01	Contador	
05	Auxiliar Administrativo	
Grupo político		
	2013	2015
01	Gerente de Serviço Educacional	Gerente da Gestão Democrática
02	Coordenador de atividade	Assistente de Direção
01	Coordenador de atividade	Auxiliar de gabinete
02	Coordenadora de Serviços Educacionais	Coordenadora de Serviços Educacionais
01	Secretária	Encarregada Administrativa
01	Secretária	Auxiliar Administrativo

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

APÊNDICE D – Relação dos documentos analisados por cada gestão/ano

1ª Gestão – Celso Daniel (PT) – 1989 à 1992			
1989	1990	1991	1992
- Livro: Santo André: ontem, hoje e amanhã; - Dissertação: Miriam Belchior; - Entrevista Maria Auxiliadora.	- Dissertação: Miriam Belchior; - Entrevista Maria Auxiliadora.	- Dissertação: Miriam Belchior; - Entrevista Maria Auxiliadora.	- Dissertação: Miriam Belchior; - Entrevista Maria Auxiliadora; - Entrevista Cassia.

2ª Gestão – Celso Daniel (PT) – 1997 à 2000			
1997	1998	1999	2000
- Entrevista Maria Auxiliadora; - Entrevista Elie; - Arquivos fornecidos por Elie; - Entrevista Cassia; - Revista: Educação Inclusiva – Plano 1997	- Entrevista Maria Auxiliadora; - Entrevista Elie; - Arquivos fornecidos por Elie; - Entrevista com Cassia; - Entrevista Wagner; - Revista: Estação gente – Educação Inclusiva – Plano 1998; - Regimento Comum das Escolas Públicas Municipais.	- Entrevista Maria Auxiliadora; - Arquivos fornecidos por Elie; - Revista: estação Gente – Educação Inclusiva – Plano 1999; - Revista: Estação Gente – Educação Inclusiva – Caderno de Formação 1 – 1999.	- Entrevista Maria Auxiliadora; - Entrevista com Cassia; - Revista: Estação Gente – Educação Inclusiva – Plano 2000; - Folder: Conselho de Escola – Vamos conversar sobre essa ideia.

3ª Gestão – Celso Daniel (PT) – 2001 à 2002 / João Avamileno (PT) 2002 à 2004			
2001	2002	2003	2004
- Entrevista Maria Auxiliadora; - Entrevista com Cassia; - Arquivos fornecidos por Cassia; - Revista: Estação gente – Educação Inclusiva – Plano 2000.	- Entrevista Neusa; - Entrevista Cassia; - Arquivos fornecidos por Wagner; - Lei nº 8.376/2002	- Entrevista Cassia; - Arquivos fornecidos pela Cassia; - Reportagem sobre o Conselho Mirim no jornal Diário do Grande ABC; - Sumário de dados 2006 – ano base 2005; - Jornal da Gestão Democrática.	- Entrevista Wagner; - Arquivos fornecidos por Wagner; - Entrevista Cassia; - Arquivos fornecidos por Cassia; - Sumário de dados 2006 – ano base 2005.

Gestão – João Avamileno (PT) – 2005 à 2008			
2005	2006	2007	2008
- Entrevista Cassia; - Arquivos fornecidos por Cassia; - Sumário de dados 2006 – ano base 2005.	- Livreto: Gestão Democrática dos Conselhos de Escola.	Não há nenhum dado.	- Revista: Rede em revista.

Gestão – Carlos Grana (PT) – 2013 à 2016			
2013	2014	2015	2016
- Entrevista Wagner; - Entrevista Carlos Grana; - Arquivos fornecidos por Carlos Grana; - Arquivos fornecidos por Wagner; - Arquivos fornecidos por Marcel; - Arquivos fornecidos por Nestor; - Arquivos pessoais da pesquisadora; - Panorama da Pobreza em Santo André; - Livreto: Princípios, significados e orientações para a construção do Projeto Político Pedagógico Escolar; - Caderno do PPA participativo: Santo André 2014 – 2017.	- Entrevista Wagner; - Entrevista Carlos Grana; - Arquivos fornecidos por Carlos Grana; - Arquivos fornecidos por Wagner; - Arquivos fornecidos por Marcel; - Arquivos fornecidos por Nestor; - Entrevista Cassia; - Arquivos pessoais da pesquisadora; - Revista: a Rede em Roda (formação); - Revista: Cidadania & Educação; - Livreto: Santo André – cidades educadoras; - Revista: A Rede em Roda (experiências).	- Entrevista Wagner; - Entrevista Gilmar; - Arquivos fornecidos por Wagner; - Entrevista Carlos Grana; - Arquivos fornecidos por Marcel; - Arquivos fornecidos por Nestor; - Livreto: Santo André – conquistas e melhorias;	- Entrevista Wagner; - Entrevista Neusa; - Arquivos fornecidos por Wagner; - Entrevista Gilmar; - Entrevista Carlos Grana; - Arquivos fornecidos por Carlos Grana; - Arquivos fornecidos por Marcel; - Arquivos fornecidos por Nestor; - Livro de bolso: Plano de Educação de Santo André – metas 2015 – 2025; - Livro: Santo André – mapa das realizações; - Minuta da Lei nº 9.900/2016; - Lei Lei nº 9.900/2016.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

APÊNDICE E – Modelo utilizado do termo de livre consentimento (entrevistas)**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Concordo em participar, como voluntário, da pesquisa intitulada: “*Conselho Mirim: a participação das crianças de 0 a 3 anos nas creches municipais de Santo André*”, que tem como pesquisadora responsável Emillyn Rosa, aluna da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), orientada por Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento, as quais podem ser contatadas pelo e-mail: emillynrosa@hotmail.com ou telefone: (11) XXXXX-XXXX. O presente trabalho tem por objetivos: analisar a participação das crianças de 0 a 3 anos por meio do Conselho Mirim, e sua efetivação como política pública. Minha participação consistirá em uma entrevista. Compreendo que esse estudo possui finalidade de pesquisa, e que os dados obtidos serão divulgados seguindo as diretrizes éticas da pesquisa, assegurando, assim, minha privacidade. Sei que posso retirar meu consentimento quando eu quiser, e que não receberei nenhum pagamento por essa participação. Sem mais.

(nome do/a entrevistado/a)

São Paulo, _____ de _____ de 20____.

APÊNDICE F – Modelo utilizado do termo de livre consentimento (documentos)**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Concordo em participar, como voluntário/a, da pesquisa intitulada: “*Conselho Mirim: a participação das crianças de 0 a 3 anos nas creches municipais de Santo André*”, que tem como pesquisadora responsável Emillyn Rosa, aluna da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), orientada por Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento. A pesquisadora pode ser contatada pelo e-mail: emillyn.rosa@usp.br ou telefone: (11) XXXXX-XXXX. O presente trabalho tem por objetivos: analisar a participação das crianças de 0 a 3 anos por meio do Conselho Mirim, e sua efetivação como política pública. Minha participação consistirá na entrega de arquivos de meu acervo pessoal. Compreendo que esse estudo possui finalidade de pesquisa, e que os dados obtidos serão divulgados seguindo as diretrizes éticas da pesquisa, assegurando, assim, minha privacidade. Sei que posso retirar meu consentimento quando eu quiser, e que não receberei nenhum pagamento por essa participação. Sem mais.

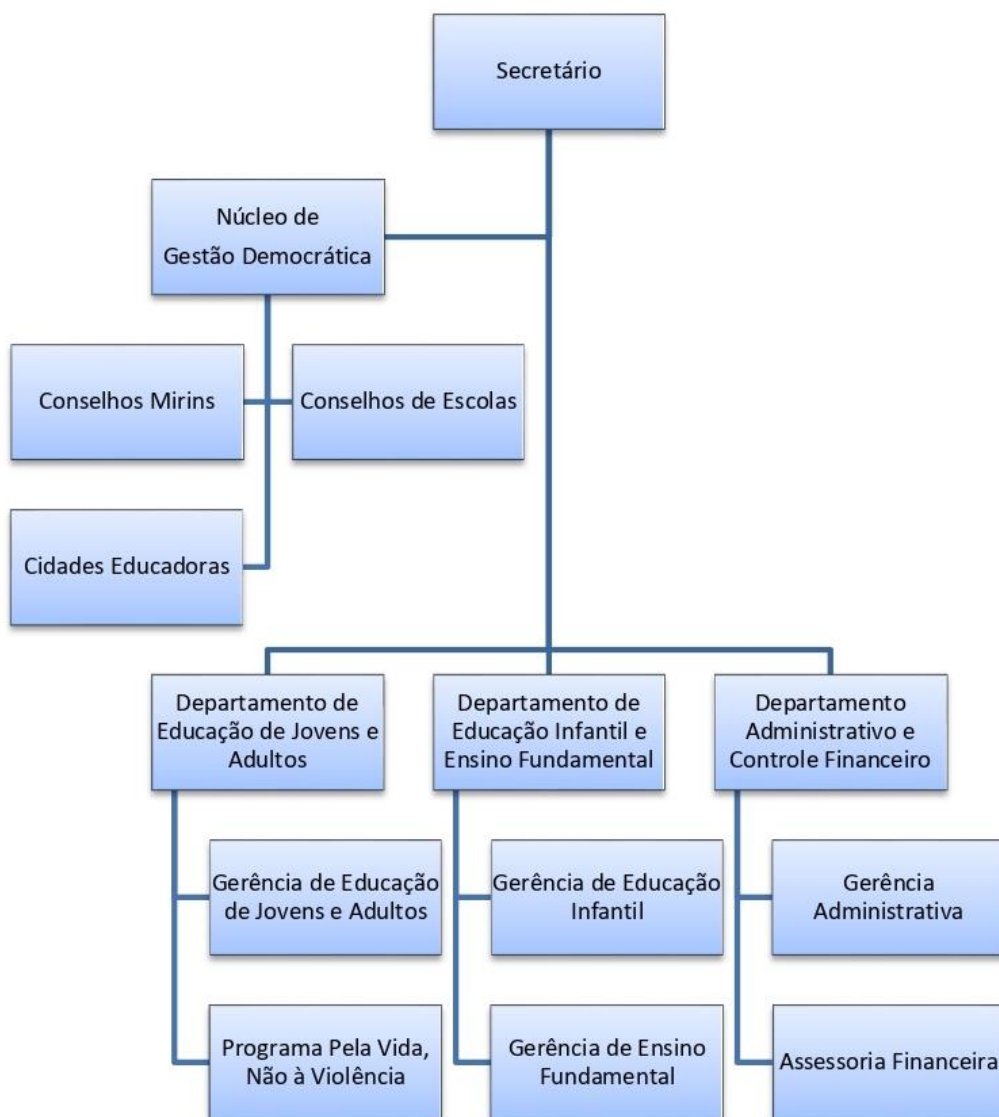
autorizo o uso da divulgação da minha identidade.

não autorizo o uso da divulgação da minha identidade.

(nome do/a colaborador/a)

São Paulo, _____ de _____ de 20____.

ANEXO C – Organograma da Secretaria da Educação no período de 2013 a 2016



Fonte: Organograma elaborado por Gilmar Silvério, cedido após entrevista.