

## ECA, POLÍTICAS CULTURAIS E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DE SUJEITOS DE 0 A 12 ANOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE O PLANO NACIONAL DE CULTURA E SUAS LACUNAS

*ECA, CULTURAL POLICIES AND CITIZEN PARTICIPATION OF SUBJECTS FROM 00 TO 12 YEARS IN BRAZIL: AN ANALYSIS ON THE NATIONAL PLAN OF CULTURE AND ITS GAPS*

Isabela Fernanda Azevedo Silveira<sup>1</sup>

RECEBIDO EM: 30/04/20 | ACEITO EM: 13/11/20

DOI: 10.5902/2317175844010

### RESUMO

O presente trabalho apresenta algumas reflexões acerca dos limites relativos aos direitos infantis estabelecidos no Brasil por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente, que completa 32 anos de promulgação em julho. Assumindo uma perspectiva das instituições participativas estabelecidas por meio da Constituição de 88, as quais oportunizam espaços de decisão direta da sociedade civil em processos de governança determinados, focamos nos direitos culturais dos sujeitos de 00 a 12 anos inscritos no processo de elaboração, implementação, acompanhamento e análise do Plano Nacional de Cultura – PNC, vigente no decênio 2010-2020. Problematizamos acerca da não inclusão das crianças nas instâncias e instituições de participação da sociedade civil no país, ainda que tais ferramentas tenham se multiplicado em termos numéricos e de diversidade de agentes nos últimos 20 anos, e em que medida essa não participação se reflete nos resultados das políticas para crianças no bojo do próprio PNC.

**Palavras-chave:** Políticas Culturais; Instituições Participativas; Direitos Culturais; Plano Nacional de Cultura; Infância.

<sup>1</sup> Doutoranda no Pós-Cultura - Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade - na linha Cultura e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestra em Artes Cênicas pela UFBA. Graduada em Interpretação Teatral pela mesma instituição. É especialista em Gestão e política cultural pela Universidade Federal do Recôncavo (UFRB) e em Educação infantil (Centro Universitário SENAC). Tem experiência na área de Artes, com ênfase em Interpretação Teatral e gestão pública ligada à Secretaria de Cultura do Estado da Bahia atuando principalmente nos seguintes temas: cultura, infância, gestão e produção cultural, teatro, ações educativas, formação de plateia. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2958676566720250>

## ABSTRACT

*This research presents some reflections about the limits related to children's rights established in Brazil through the Statute of the Child and Adolescent, which completes 30 years of promulgation. Assuming a perspective of the participatory institutions established through the Constitution of 88, which provide opportunities for direct decision by civil society in determined governance processes, we focus on the cultural rights of individuals from 00 to 12 years old enrolled in the process of elaboration, implementation, monitoring and analysis of the National Culture Plan - PNC, in force in the decade 2010-2020. We problematize the non-inclusion of children in the instances and institutions of civil society participation in the country, even though these tools have multiplied in terms of numbers and the diversity of agents in the last 20 years, and to what extent this non-participation is reflected in the results policies for children within the PNC itself.*

**Keywords:** Cultural Policies; Participatory Institutions; Cultural Rights; National Culture Plan; Childhood.

## 1 Introdução: Direito a ter direitos

No *caput* do artigo 227 da Constituição Federal, declara-se ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Para efetivação desses direitos, foi necessário um conjunto de normas que se encontraram agrupadas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), adotado cerca de dois anos após a nova carta magna do país ser promulgada. Tendo completado 30 anos em 2020, o ECA constituiu etapa obrigatória para que o Brasil atendesse às diretrizes definidas por meio da Convenção sobre do Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral da ONU em novembro de 1989, da qual é signatário, dando um passo essencial na construção da cidadania dos não-adultos de nosso país.

O ECA permitiu enfim configurar direitos para cidadãos e cidadãs brasileiros do momento do nascimento até se tornarem adultos, adotando como diretriz desse tratamento a Doutrina de Proteção Integral em substituição à antiga Doutrina da Situação Irregular. Para esta doutrina, “os menores<sup>3</sup> apenas são sujeitos de direito ou merecem a consideração judicial quando se encontrarem em uma determinada situação, caracterizada como ‘irregular’, e assim definida em lei.” (FERREIRA; DÓI, 2004, p.2). Ela fora instaurada pelo Código de Menores de 1927, que foi posteriormente alterado em 1979 por meio de mudanças visando sobremaneira atualizar o código à configuração social da época, de um Brasil em processo de urbanização e industrialização crescentes. Tal mudança não alcançara, no entanto, o cerne do código, que se

<sup>3</sup> Assim compreendidas as pessoas com 18 anos incompletos.

mantinha pautado em uma lógica de que os não-adultos deveriam ser alvo de compaixão e repressão quando necessários, não os assumindo ainda como sujeitos de direitos.

Essa doutrina foi assumida como orientadora no tratamento das pessoas com menos de 18 anos no país a partir do início do século XX, com vistas sobretudo a dar conta dos menores em situação de rua, delinquentes e abandonados, em um momento histórico em que o trabalho infantil era uma realidade e que a recente abolição da escravidão sem uma política de integração social e cidadã dos libertos deixara como legado um contingente imenso de pessoas sem direitos sociais.

(...) a juventude<sup>4</sup> só se torna objeto de atenção enquanto representa uma ameaça de ruptura com a continuidade social: ameaça para si própria ou para a sociedade. Seja porque o indivíduo jovem se desvia do seu caminho em direção à integração social – por problemas localizados no próprio indivíduo ou nas instituições encarregadas de sua socialização ou ainda por anomalia do próprio sistema social –, seja porque um grupo ou movimento juvenil propõe ou produz transformações na ordem social ou ainda porque uma geração ameace romper com a transmissão da herança cultural. (ABRAMO, Helena. 1997 apud SOUSA, 2016, p. 2)

Mas a partir de 1988 passa a valer a Doutrina da Proteção Integral, lançando sobre crianças e adolescentes novo olhar acerca da sua presença dentro da sociedade, ampliando-se para além da família e instituições especializadas<sup>5</sup> a responsabilidade os cuidados e defesa dos seus direitos. Basicamente, a nova doutrina se assenta sobre três pilares: crianças e adolescentes como sujeitos de direitos (deixando de ser objetos para serem titulares de direitos); destinatários de absoluta prioridade na aplicação e proteção de seus direitos; respeito às etapas do seu desenvolvimento. Pela primeira vez as pessoas até 18 anos teriam *direito a ter direitos*, e para tanto sua participação foi marcante no processo de promulgação da nova constituição. Representados sobretudo através do Movimento nacional Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), as crianças e adolescentes estiveram engajados na defesa de uma nova doutrina que lhes proporcionasse uma inserção concreta na cidadania e vida em sociedade.

Apesar dessa presença relevante, ecoada por parlamentares da constituinte aderentes a essa nova maneira de compreender os mais jovens, nem a Constituição nem o próprio ECA conseguiram garantir e sequer prever o acesso dos cidadãos de menos idade às instituições participativas que marcam um amadurecimento democrático no país a partir de 1988. Assumimos aqui a noção de instituições participativas de Avritzer (2009) quando trata instâncias como conselhos, conferências, participação cidadã, dentre outros, como **“formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade**

<sup>4</sup> Ainda que a autora não cite diretamente a infância, podemos depreender que a situação de crianças não se distingue da de adolescentes nesse contexto, sendo legado aos menores de 18 anos tratamento similar em termos de ordenamento jurídico.

<sup>5</sup> Refere-se aqui àquelas instituições que são reconhecidamente destinadas ao acolhimento, atendimento e orientação de pessoas de 00 a 18 anos, em especial à escola, aos centros de saúde e mesmo aos espaços religiosos, em que a presença das crianças e jovens é historicamente reconhecível e usual.

civil na deliberação sobre políticas”, mediando a participação política entre cidadãos e Estado.

Essas formas de participação política são consideradas instituições por envolverem conjuntos de normas e procedimentos que estruturam a ação social e política (POWELL e DIMAGGIO, 1991; HELMKE e LEVITSKI, 2006, apud AVRITZER 2010), tal como instituições políticas mais tradicionais (eleições, casas legislativas etc.) (AVRITZER, 2010, p. 565).

Configurando um expediente essencial para conquista de direitos de camadas inteiras da população, se fortalecendo politicamente no amplo campo de disputas por pautas e agendas próprias que caracteriza democracias estabelecidas, as instituições participativas não alcançam, por premissa, determinados grupos minoritários. Se parece tácito após três décadas de ECA que as crianças devam estar a salvo de maus tratos e precisam ter suas necessidades básicas observadas, por exemplo, os não-adultos em geral não têm voz, acesso ou sequer estão permitidos na arena de disputas que caracterizam democracias.

A tradicional distinção entre direitos de protecção (do nome, da identidade, da pertença a uma nacionalidade, contra a discriminação, os maus-tratos e a violência dos adultos, etc.), de provisão (de alimento, de habitação, de condições de saúde e assistência, de educação, etc.) e de participação (na decisão relativa à sua própria vida e à direcção das instituições em que actua), constitui uma estimulante operação analítica. Ela permite, quando aplicada à investigação do estado de realização dos direitos, comprovar, por exemplo, que entre os três p, aquele sobre o qual menos progressos se verificaram na construção das políticas e na organização e gestão das instituições para a infância (...) é o da participação. (SARMENTO *et al.*, 2007, p.183)

Até mesmo em setores marcados pela pluralidade de vozes, manifestações, formas de expressão e perfis de seus agentes, como é o caso da área cultural, certos agrupamentos populacionais ficam de fora da tão desejada construção coletiva das políticas de nosso país, e sobre as crianças se localiza parte significativa desse processo. Nosso foco de interesse é o impacto dessa ausência sobre os direitos culturais desses sujeitos, assumindo a Cultura como campo de análise.

## **2 Referencial teórico: Brasil: a (nova) cultura de participação e seus apagamentos**

Manuel Sarmiento (2009), nos lembra que ainda que não tenham estado ausentes dos discursos científicos, as crianças foram, historicamente, assumi-

das como seres incompletos, como *homúnculos* ou como um *vir a ser*, recaindo sobre a infância uma acepção de período de transição relevante para compreensão do adulto que virá – mas não do que já o são.

Ciências como medicina, psicologia e educação, por exemplo, foram bastante eficientes no expediente de delinear o que seriam esses sujeitos de 00 a 12 anos quando compreendidos como pacientes e alunos, ao passo que as ciências sociais pouco se dedicaram à análise das crianças como sujeitos sociais em si mesmos. Neste campo, as crianças foram diuturnamente assumidas como seres sociais “em trânsito”, como objeto de cuidados adultos ou como destinatário do trabalho destes. Se a partir do último quartel do século XX isso se altera, por meio dos estudos da Sociologia da Infância, com incremento nos anos 1990 dos estudos sociológicos das crianças como categoria social plena, a percepção da criança como alguém que ainda será um sujeito socialmente competente permanece comum na sociedade.

De acordo com Sarmiento (2009, p. 19): “Esta imagem dominante da infância remete as crianças para um estatuto pré-social: as crianças são ‘invisíveis’ porque não são consideradas como seres sociais de pleno direito. Não existem porque não estão lá: no discurso social”. As crianças<sup>6</sup> constituem, certamente, a categoria social mais prejudicada pelas formas de construção de cidadania orientada pelas premissas da Modernidade, no que nos diz Sarmiento:

A modernidade estabeleceu uma norma da infância, em larga medida definida pela negatividade constituinte: a criança não trabalha, não tem acesso directo ao mercado, não se casa, não vota nem é eleita, não toma decisões relevantes, não é punível por crimes (...). (DELGADO; MULLER, 2006, p. 17).

Ficando de fora ampla e estruturalmente de todas as formas de participação social, para agenciarem, construir e defenderem seus direitos de cidadania as crianças terminaram por depender exclusivamente de uma categoria social diferente da sua: os adultos. A questão que se impõe sobre a cidadania infantil é menos voltada para a indicação de que sejam estendidos a elas os mesmos direitos dos demais sujeitos sociais, e mais para capturar a influência dessa forma exclusiva de participação sobre os apagamentos das crianças nas políticas públicas – ou no prejuízo da implementação dessas, seja em termos quantitativos ou qualitativos.

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. (SARMIENTO *et al.*, 2007, p. 183)

A filósofa Marilena Chauí, em conferência realizada na cidade de Salva-

<sup>6</sup> Pela legislação brasileira, considera-se criança a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre 12 e 18 anos incompletos.

dor (BA), no ano de 2012, por ocasião de uma série de debates públicos organizados pela Secretaria de Cultura da Bahia (SECULT BA) com o tema “*Cultura é o quê?*”, fez algumas considerações relevantes para se pensar sobre quais estatutos uma democracia deve se apoiar para estar alinhada com valores efetivamente democráticos e voltados para princípios de igualdade. Para a autora, o regime de governo a que se chama democracia não garante, *per sí*, uma vida social pautada em preceitos democráticos, e elenca princípios que caracterizariam uma sociedade efetivamente governada pelo “poder do povo”.

Dizemos, então, que uma sociedade – e não um simples regime de governo – é democrática quando, além de eleições, partidos políticos, divisão dos três poderes da República, respeito à vontade da maioria e das minorias, institui algo mais profundo, que é condição do próprio regime político, ou seja, quando institui direitos e essa instituição é uma criação social, de tal maneira que a atividade democrática social se realiza como um contrapoder social que determina, dirige, controla e modifica a ação estatal e o poder dos governantes (CHAÚÍ, 2012, p.56-57).

Mais do que um exercício filosófico, a provocação da autora realça a importância das instituições de participação<sup>7</sup> da sociedade civil na consolidação e efetivação de um regime democrático para além da estrutura governamental. Alguns aspectos são apresentados como relevantes para uma vida social democrática de direito e de fato, e pressupõem a integração da sociedade civil às práticas de governança para se estabelecerem. Esses aspectos são: o conflito como algo legítimo dentro da democracia, a ampliação de direitos das majorias e a implantação de novos direitos para as minorias. Chauí destaca ainda que seria uma prerrogativa da democracia criar para si novos “problemas” de forma contínua posto que, a cada novo direito que se implementa, abrir-se-iam novas demandas e novos pleitos que deveriam ser atendidos, sendo então seguidos por outros tantos. Considerando que garantir direitos já conquistados e legar novos direitos aos cidadãos em sua diversidade é um dos estatutos centrais da vivência social democrática para além do regime político, não poderíamos considerar o Brasil como uma democracia pois “(...) vivemos numa sociedade oligárquica, hierárquica, violenta e autoritária.” (Ibid, p. 58).

Ainda para a autora, a despeito de haver no estado brasileiro uma democracia como regime de governo oficial, o que se vivencia é um neoliberalismo em termos políticos e econômicos, organizados em torno da polarização entre carências e privilégios, sendo que os detentores dos segundos são os mesmos que criam, executam e fiscalizam as leis. Assim, somente a ideia e a prática da participação popular como centrais na vivência coletiva poderiam

<sup>7</sup> Assumimos aqui a noção de instituições participativas de Avritzer (2009) quando trata instâncias como conselhos, conferências, participação cidadã, dentre outros, como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”, mediando a participação política entre cidadãos e Estado. “Essas formas de participação política são consideradas instituições por envolverem conjuntos de normas e procedimentos que estruturam a ação social e política (Powell e Dimaggio, 1991; Helmke e Levitski, 2006, apud Avritzer 2010), tal como instituições políticas mais tradicionais (eleições, casas legislativas etc)”. (BRASIL, 2010, p. 565).

levar o país a uma nova cultura política, que seria, para Marilena Chauí, democrática no regime e socialista na vivência dos direitos. Assim ela nos diz:

Politicamente, o socialismo define-se pela abolição do aparelho do Estado como instrumento de dominação e coerção, *substituindo-o pelas práticas de participação e autogestão*, por meio de associações, conselhos e movimentos sociopolíticos; ou seja, o poder não se concentra num aparelho estatal, não se realiza pela lógica da força nem pela identificação com a figura do(s) dirigente(s), mas verdadeiramente como espaço público do debate, da deliberação e da decisão coletiva. (CHAUÍ, p. 72. Grifo nosso).

Uma das tentativas de construção de vivência social similar se materializa por meio da Constituição de 1988 que, não por acaso, fica conhecida como “Constituição Cidadã”. Nela, que é a sétima constituição do país, alguns direitos civis são tornados invioláveis, além de ser afirmada a igualdade de gênero, a criminalização do racismo e outros aspectos progressistas que contribuiriam para configurar uma efetiva democracia, doravante incluindo os brasileiros e brasileiras em sua ampla pluralidade. Nesse sentido, as instituições participativas surgem como instrumentos basilares para efetivação dessas novas práticas democráticas, proporcionando espaço para debate, construção compartilhada, aconselhamento e fiscalização contínuos das políticas públicas do Brasil.

A dimensão da mudança delineada pela Constituição de 1988 não pode ser ignorada. Afinal, após séculos de concentração do poder na mão de uma elite que entendia a cidadania de fato e de direito como algo acessível a somente uma parte dos habitantes, é com a construção de uma nova carta magna que o país adentraria um momento em que o poder legado aos governantes por meio do voto poderia encontrar, na presença de agentes da sociedade civil, alguns limitadores aos seus poderes de decisão e representação, além de se verem obrigadas a participar esses representados do processo de construção de políticas governamentais. A democracia participativa avançaria em um sentido de aproximar governantes e governados, inclusive condicionando a participação civil a efetivação de determinados aspectos da governabilidade.

Com a nova Constituição Federal, instâncias de participação como conselhos, colegiados e câmaras são previstas de forma estruturante em determinados órgãos e ações governamentais estabelecendo, portanto, bases para a construção de políticas públicas em integração com a sociedade civil.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreram, de forma acentuada, mudanças nas formas de interação do Estado com a sociedade brasileira. Entre tais mudanças, merece destaque o processo de constituição, disseminação e operação de instituições participativas – formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2009). Instituições como conselhos gestores de políticas públicas, conferências, participação

cidadã na definição do orçamento público, entre outros, nos três níveis de governo, permitem a incorporação de uma dimensão até então ausente da democracia representativa: processos deliberativos que transcendem os momentos eleitorais e propiciam alternativas de inclusão dos interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política destes grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade. (AVRITZER, 2010. p.564)

Remontando a Hobbes e seu *Leviatã*, Avritzer lembra que mesmo em sem perder de vista o papel fundamental do contrato social na composição das democracias contemporâneas, é possível problematizar acerca da responsabilização dos atores quando esses agem por decisão própria a despeito dos interesses daqueles que o elegeram. Isso porque de atores eleitos por afinidade, os representantes foram paulatinamente se configurando como detentores de um poder de monopólio sobre um determinado território, o que leva a desafios concretos em um momento em que o voto foi amplamente estendido a uma gama plural e heterogênea de representados. Se o voto é uma autorização tácita e conjunta para a representação, sendo uma via de mão única pela qual se lega a um terceiro um poder de falar em nome de uma coletividade, a multiplicidade de agentes e a diversidade de interesses que estão hoje implicados nas pautas coletivas demandariam outras formas de atuação do cidadão que não somente por meio daqueles que foram eleitos.

(...) se introduzimos a democracia como variável, a política carece tanto do ator que age limitado pela autorização recebida e ao qual nos habituamos a chamar de representante quanto do ator livre que, ao invés de delegar a representação dos seus atos, decide responsabilizar-se por eles. (AVRITZER, 2007, p. 449).

Em nosso país, é a partir da redemocratização que a autorização de poder concedida aos políticos pelos eleitores, estabelecida por meio do rito democrático do voto, passa a se configurar como algo passível de limites ao longo do exercício desse poder. Cidadãos legariam aos representantes suas prerrogativas de execução e produção de leis, permanecendo, no entanto, salvaguardados determinados espaços de governança nos quais a sociedade se faz representar por si mesma. O autor observa ainda que, apesar da instituição *eleição* ter se estabelecido como monopolista nas questões de autorização e representação, ela não se configuraria como rito único no processo de participação, e isso está bem delineado na Constituição de 88.

Analisando os últimos 20 anos no nível federal, isso se apresenta como estruturante do panorama político de determinados setores da sociedade e, no que concerne às instituições participativas, é interessante observar como o processo de redemocratização trouxe a possibilidade de ecoar vozes muito



pouco audíveis no território brasileiro nos séculos anteriores. Avritzer (2007) faz uma análise acerca do histórico recente dessas instâncias, observando que grandes áreas, como Saúde e Assistência Social, com práticas estabelecidas de participação da sociedade civil por meio dos conselhos de políticas públicas, por exemplo, passaram a ser acompanhadas por inúmeras outras representações de áreas ligadas a direitos civis. Instituições participativas de mulheres, juventudes, LGBTQIA+, pessoas com deficiências, dentre outros, foram institucionalizadas em conselhos temáticos, mas não somente, ganhando espaço de debate do setor por meio de conferências, câmaras, planos, salas e ouvidorias, produzindo tensionamentos e pautando questões ligadas aos interesses dessas minorias em um movimento característico de uma vivência democrática em amadurecimento.

A abertura para a participação ampla e continuada de cidadãos de todas as partes do país é um dos aspectos basilares da instituição participativa a que chamamos de conferência, e dele provém parte importante da consistência que ganha enquanto instrumento orientador para uma política efetivamente democrática. Segundo a própria introdução da publicação com as Metas do Plano Nacional de Cultura, com aquele documento pretendia-se um amplo acompanhamento social, estimulando os “atores sociais em todo país a conhecer e acompanhar sua concretização” (Brasil, 2011, p. 6). A publicação afirma ainda ser “essencial que gestores públicos estaduais, municipais e do Distrito Federal, cidadãos, artistas, representantes de culturas tradicionais e populares, produtores e consumidores de cultura possam *se reconhecer nas metas* e saber como contribuir em cada uma delas.” (Brasil, 2011, p. 6).

No entanto, a configuração dos direitos políticos em nosso país pressupõe que determinados agentes e categorias sociais não sejam capazes de acessar essas instituições participativas e estejam, portanto, alheios a esse processo em maior ou menor grau. “Em suma, uma concepção clássica de cidadania recusa o estatuto político às crianças.”, lembrar-nos-ia Manuel Sarmiento (Sarmiento *et al.*, 2007, p. 187).

Isso não se resume somente aos de menor idade. Pensando em participação social no sentido lato, um dos exemplos mais simbólicos das lacunas do modelo de cidadania que estrutura essas relações democráticas brasileiras é o do sistema prisional. Com cerca de mais de 726 mil pessoas atrás das grades<sup>8</sup>, o Brasil ocupa o terceiro lugar mundial em termos de população carcerária, ficando atrás somente dos Estados Unidos e da China. Com estruturas precárias, violentas e insalubres, o sistema prisional brasileiro tem média de ocupação de celas de mais de 197%<sup>9</sup>, com taxas de homicídio e suicídios bem acima das médias brasileiras, sobretudo no que concerne às presidiárias do sexo feminino<sup>10</sup>.

8 Levantamento Nacional De Informações Penitenciárias – INFOPEN 2017.

9 IBIDEM

10 Segundo o INFOPEN Mulheres de 2018, a média de morte por homicídio entre mulheres encarceradas é de 5,7 mortes para cada 100 mil mulheres, portanto maior do que a média geral de 4,8 para 100 mil. Já em termos de suicídio, os dados mostram que a média entre encarceradas é quase 20 vezes maior do que a média geral do país.

*As pessoas em situações de privação de liberdade que já tenham condenação têm seus direitos políticos suspensos durante o cumprimento da pena, de modo que não podem participar de eleições para Legislativo e Executivo em nenhuma esfera. Isso não se aplica aos encarcerados em trânsito de julgado, ou seja, que ainda não tenham condenação definitiva e tenham direito a recursos, o que corresponde a quase 40% de todas as pessoas que estão em privação de liberdade no país. Mas, assumindo a perspectiva de Avritzer (2007), e considerando que o voto é apenas uma das instituições de participação das democracias contemporâneas, poderíamos pensar em que medida a ausência de ferramentas de acesso aos demais ritos de participação daqueles que estão em privação de liberdade transitória ou definitiva<sup>11</sup> pode comprometer estruturalmente os direitos de cidadania desses sujeitos.*

*Isso constitui aspecto interessante na configuração da cidadania das pessoas encarceradas no Brasil, observando que o prejuízo à participação que recai sobre aquelas que já foram condenadas se estende às que ainda aguardam julgamento no que concernem aos demais ritos da vida pública. Eleições de ordens de classe, participação em conferências temáticas ou setoriais, participação em reuniões sindicais de sua categoria profissional, votações presenciais em conselhos, acesso a ouvidorias e quaisquer outras formas de integração às práticas democráticas decisórias ou de fiscalização previstas constitucionalmente aos cidadãos passam a ser inacessíveis àqueles que estão atrás das grades, mesmo que venham a ser reconhecidos como inocentes após os trâmites jurídicos devidos. Ainda valeria refletir em que medida a privação de liberdade para aqueles e aquelas que cumprem pena não encontra eco para além do período de aprisionamento, considerando que passam a ficar de fora de todas as possibilidades legalmente estabelecidas para decisão sobre a vida pública sendo, no entanto, passíveis dos efeitos causados pelas decisões de outrem, não encarcerados, sobre suas próprias vidas. E isso não é apenas um detalhe no funcionamento de uma democracia recente e frágil como a brasileira, por exemplo.*

*O que não se pode deixar de pensar é que a construção da cidadania desde o início da Modernidade se finca sobre aspectos de participação direta e/ou indireta acerca de temas e decisões de ordem coletiva. Assim, aqueles e aquelas que ficam de fora da pauta de discussão social terminam tendo maior dificuldade para conquista de novos direitos e manutenção dos já existentes, o que gerou lutas históricas pela defesa do voto e influência nas decisões de categorias sociais tão diversas quanto negros, mulheres e estrangeiros. O voto, que era inicialmente destinado a um perfil restrito e excludente de pessoas de um país, passou a ser objeto de lutas organizadas para que se ampliasse para outros perfis, marcando o século XX inteiro com conflitos mais ou menos violentos em todo o mundo. À extensão do sufrágio a mais e mais categorias sociais se seguiram lutas por outras formas de participação, com uma pressão contínua da sociedade civil sobre o poder público por influência mais direta nas pautas que lhes fossem caras, sobretudo no que concerne aos grupos minoritários.*

*A ascendência neoliberal que marca a globalização capitalista impacta negativamente nos direitos de participação direta, com interesses de grandes corporações assumindo protagonismos variados em âmbitos que mobilizam inclusive numerosas parcelas da população, como questões ambientais e da ordem do trabalho. Mas dada a relevância histórica que as lutas por direitos civis ocupam na trajetória recente dos países, não é possível desconsiderar sua importância na produção de efeitos de cidadania, de modo que um interessante exercício analítico é pensar sobre os desdobramentos do apagamento de determinados*

<sup>11</sup> Fala-se aqui em definitiva no sentido de condenações já efetivadas e não na acepção de duração da pena, haja vista o Código Penal brasileiro prever tempo máximo de cumprimento de pena para qualquer que seja a natureza do delito.

*grupos nesse cenário de disputa e produção de agendas.*

*De todo modo, houve um contexto sócio-político que brevemente proporcionou o amadurecimento dos processos democráticos brasileiros nos últimos 20 anos; mas onde se localizavam as crianças e as pautas ligadas à infância? Haja vista a configuração de instituições não preverem sua participação em suas conduções e na construção de políticas, inclusive daquelas que lhes tocam diretamente, como se viram representadas as agendas infantis? Quais desdobramentos observáveis dessa configuração sobre a vida e exercício de direitos infantis? Longe de ser um problema exclusivo do Brasil, a relação entre processos decisórios e infância vem surgindo em pesquisas conduzidas no bojo da chamada nova Sociologia da Infância, assumindo as crianças como atores sociais hábeis, ainda que reconhecendo limites e aspectos idiossincráticos desses sujeitos.*

As políticas públicas têm efeitos geracionais diferenciados. Não obstante, a avaliação dos impactos geracionais das políticas não é geralmente tida em conta. Similarmente, a intervenção dos vários grupos e categorias populacionais na construção do espaço público é atravessada por factores de mobilização, por sistemas de crenças e representações sociais e por dispositivos institucionais e políticos que diferenciam os direitos formais e as possibilidades reais de contribuição na decisão política. (SARMENTO *et al.*, 2006, p. 183)

O amadurecimento dos processos de participação no Brasil nos governos Lula e Dilma (Rubim *et al.*, 2010, 2015; Avritzer, 2010) incidiu diretamente nas agendas de setores até então pouco presentes nos debates políticos e casas legislativas, mobilizando uma gama de agendas que não fora vista até então. O bom funcionamento das instituições participativas nesse período trouxe importantes conquistas para um contingente considerável de cidadãos, dentre eles os artistas, técnicos, pesquisadores, profissionais e amadores do setor cultural. A partir de 2003, a Cultura, pela primeira vez, ocupou espaço de destaque na cena política, fosse pela visibilidade de seus pleitos, fosse pelo significativo incremento dos recursos a ela destinados (Rubim, 2010, 2015), de modo que assumimos o Plano Nacional de Cultura como objeto de análise para apontar como avanços democráticos reconhecidos e celebrados pelos agentes envolvidos não foram capazes de dar voz e vez aos cidadãos de menos idade.

### **3 Método de pesquisa:** O Plano Nacional de Cultura e as crianças

Diz-nos a Constituição:

Seção II: DA CULTURA - Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. (BRASIL, 1988)

Esse artigo pode ser compreendido como um marco importante no desenho do tipo de cidadania que se pretendia com a nova Constituição. No

entanto, a falta de detalhamento do que seriam esses direitos culturais levou as instituições públicas e privadas dedicar poucos recursos e esforços à implementação desses direitos, ainda que constitucionalmente instituídos. A partir de 2003, quando tem início a gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura, a noção de cultura se amplia e passa a ser abordada nas pautas políticas em sua dimensão dita antropológica. Isso se traduzia em políticas para o setor voltadas a reconhecer e incentivar as formas de se expressar, viver, conviver, saber, criar e construir significados dos mais variados grupos existentes em solo brasileiro, sem deixar de lado as expressões das obras de pensamento e das obras de arte<sup>12</sup>, tais como as letras, as artes cênicas, a música e demais áreas já previamente compreendidas como culturais.

Ainda que as políticas daquela gestão apontassem para um amadurecimento na efetivação desses direitos culturais dos brasileiros em sua diversidade, é somente em 2005, com a promessa de um Plano Nacional de Cultura (PNC)<sup>13</sup>, que ficam constitucionalmente definidos os parâmetros legais do que seria a substância desses direitos. As ações e medidas a serem implementadas pelo PNC em cada um dos seus dez anos de regência poderiam enfim conduzir a sociedade brasileira a:

- I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
- II produção, promoção e difusão de bens culturais;
- III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- IV democratização do acesso aos bens de cultura;
- V valorização da diversidade étnica e regional (BRASIL, 2011).

Por meio de diversos ritos de participação da população, com ênfase no processo de conferências, permitiu-se que grupos variados de agentes públicos e privados fossem ouvidos em suas demandas, inquietações e desejos para o setor, construindo coletivamente um documento norteador de ações capaz de englobar variados elos da cadeia produtiva, as linguagens, áreas, temáticas e territórios brasileiros no período de 2010 a 2020.

Segundo a própria ministra de cultura à época, Ana de Hollanda, o Plano Nacional de Cultura traduzia diretrizes adotadas pelo MINC como sustentabilidade e planejamento e materializava anos de discussões entre Estado e sociedade civil acerca do setor (BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA, 2011). Uma planificação democrática dos objetivos da cultura para os anos seguintes que resulta de procedimentos democráticos de participação.

E o mais importante: planejamento feito com democracia. Para tanto, o MinC chamou os interessados na agenda para discutir e pensar sobre qual Cultura queremos produzir e vivenciar nos

<sup>12</sup> Esta é uma definição de Marilena Chauí para uma das possíveis abordagens do que seria cultura. CHAUI, Marilena. Cultura e Democracia. In: Cultura e Democracia – Coleção Cultura é o que?, v.1, BAHIA, Secretaria de Cultura – SECULT, 2012. Disponível em: [http://www.cultura.ba.gov.br/arquivos/File/oqecultura-vol\\_1\\_chauí.pdf](http://www.cultura.ba.gov.br/arquivos/File/oqecultura-vol_1_chauí.pdf) Acesso: 20 jun. 2019

<sup>13</sup> Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005.

próximos 10 anos. Foi um amplo processo de debate, que durou meses, e que qualificou a proposta agora entregue à sociedade. Trata-se de texto escrito por milhares de mãos, por diversos sujeitos e grupos, por meio de diferentes instâncias e espaços de experimentação e participação. Um plano que reflete o esforço coletivo para assegurar o total exercício dos *direitos culturais dos brasileiros e brasileiras de todas as situações econômicas, localizações, origens étnicas e faixas etárias*. (BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA, 2011, p.8. Grifo nosso)

O papel das conferências, fossem essas em nível municipal, estadual ou federal, fossem de natureza livre, temática ou setorial, foi central nesse processo porque em tais espaços de escuta e fala os cidadãos e os representantes do governo debateram longamente temáticas do campo, visando construir ações e programas para o setor. A variedade de vozes era, portanto, um dos aspectos mais relevantes para a construção de políticas minimamente capazes de dar conta da heterogeneidade da área, com eleição de delegados habilitados por seus pares a falarem como representantes temporários de seus agrupamentos e categorias sociais. Indígenas, mestres da cultura popular, ciganos, quilombolas, pessoas com deficiência, representantes de indústrias criativas variadas, entidades de classe, profissionais e amadores das inúmeras linguagens artísticas, para citar alguns, compuseram grupos de trabalho conjuntamente, resultando em um documento complexo e bem estruturado, que se coloca como estruturante para o amadurecimento político da área cultural.

Assumindo o Plano Nacional de Cultura - PNC como um marco na construção de políticas para o setor cultural por meio da ampla mobilização democrática, podemos flagrar um aspecto relevante concernente ao apagamento das crianças na cena pública por consequência da privação quase ontológica de seu acesso às instituições de participação. Na versão preliminar das metas do PNC, aberta para consulta pública em setembro de 2011, constando de 275 ações agrupadas em 48 metas e 36 áreas estratégicas, o documento não trazia a palavra infância/criança em uma única meta. Isso foi corrigido em 2012, graças à articulação de grupos de artistas e gestores ligados à Cultura Infância no país que conseguiram inclusão de uma meta específica para essa categoria social por meio de diálogo com a Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural, resultando na meta 47. Diz-nos ela: 100% dos planos setoriais com representação no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com diretrizes, ações e metas voltadas para infância e juventude.

Essa meta foi composta por meio da reunião de aproximadamente 25 agentes culturais de estados como Rio de Janeiro, São Paulo, Ceará, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, além de Distrito Federal, com alguma diversidade de trajetórias profissionais, havendo cineastas, arte-educadores, atrizes, dançarinos e gestores públicos, o que conferiu ao agrupamento um aspecto de representatividade no que concerne à cadeia produtiva da cultura.

Em comum, o fato de terem as crianças como objeto, temática e/ou atores de suas iniciativas além de obviamente serem todas as pessoas ali reunidas de uma mesma categoria social: adultos.

Naquele contexto, agentes e gestores culturais empenhados no desenvolvimento e conteúdos e atividades para sujeitos de 0 a 12 anos estavam reunidos para tentar sanar a lacuna deixada pelo sem-número de sujeitos anteriormente envolvidos no processo de construção do plano, apontando para uma flagrante dificuldade de trazer as pautas infantis para dentro do cenário político de forma que atenda satisfatoriamente às necessidades dessa camada da população. Considerando que milhares de pessoas não foram capazes de referendar, textualmente no corpo do PNC, os direitos culturais das crianças e adolescentes nem mesmo no documento que se pretendia o mais estruturante para uma década, é importante tentar compreender porque isso se deu.

No âmbito de democracias participativas, em que a disputa de pautas e agendas se apresenta como premissa para a conquista e manutenção de direitos, o apagamento em contextos de debate público gera efeitos diretos, e a ausência de metas que se destinassem para crianças pode ser assumida como um deles. Além disso, em se tratando de sujeitos de 0 a 12 anos, é especialmente excludente a forma como as práticas democráticas de participação tem se organizado, com acesso desses tão somente por meio da presença de adultos, a despeito dos esforços de autorrepresentação que vem se disseminado nos debates públicos sobre direitos, sobretudo das minorias. O fato é: as crianças não podem, por premissa dos estatutos das instituições participativas, estar presentes, falarem ou debaterem nem mesmo sobre aquilo que lhes engaja diretamente. Para elas, cabe contar com as habilidades e interesses dos maiores de 18 anos, a quem caberia defender seus direitos ampla e extensivamente, aí incluídos os direitos culturais que constituem o cerne do PNC.

#### **4 Apresentação e discussão dos resultados: A meta 47 do PNC e suas fragilidades**

Se o questionamento da não participação direta das crianças na composição de planejamentos precisaria ser melhor discutida, inclusive no que tange às tecnologias de escuta e coleta de informações/opiniões desses sujeitos ainda em formação, o que não se pode desconsiderar é que a suposta superioridade dos adultos em termos de capacidade de compreensão de temas complexos e das práticas democráticas não impediu que a meta fosse concebida com algumas lacunas importantes que merecem nossa análise.

Primeiramente, o fato da meta 47 estar condicionada ao cumprimento da meta 46<sup>14</sup>, que versa sobre a instalação de colegiados e a elaboração de plano de cultura para todos os setores representados no Conselho Nacional de

<sup>14</sup> Diz-nos a meta 46: "100% dos setores representados no conselho nacional de política cultural (CNPC) com colegiados instalados e planos setoriais elaborados e implementados."

Política Cultural (CNPQ). Desse modo, a construção de ações para o setor da infância (e no caso da meta 47, também da juventude) vem no bojo da construção de políticas de participação mais amplas, em esferas diversas e difusas, por meio de instituições de participação como novos colegiados e planos em esfera federal.

Ademais, a abordagem da infância na meta 47 se dá por meio de forma e não de substância desses direitos, haja vista não haver apontamentos no que se refere aos conteúdos dessas diretrizes, ações e metas que encontrariam ancoragem no cumprimento da meta 46. Pensando que mesmo após ampla discussão os adultos responsáveis pela produção da versão preliminar do PNC não foram capazes de pautar as crianças como sujeitos, e nem mesmo objetos diretos de suas políticas, o atrelamento da meta 47 à meta 46 não apresenta indicativos de como trazer resultados consistentes e relevantes para a vida das crianças brasileiras, mesmo que essa fosse integralmente cumprida.

Ainda sobre a redação do texto, a meta 47 generaliza infância e juventude, colocando de maneira indistinta categorias sociais que enfrentam desafios e ocupam no imaginário social lugares bastante diversos. Para além da heterogeneidade própria à categoria social da infância, considerando que os sujeitos de 0 a 12 anos se agrupam sob essa definição de "crianças" sem deixar de encerrarem em si aspectos outros da composição de suas identidades, como os de raça, classe social, gênero e origem étnica, para listar alguns. No entanto, podemos afirmar que a infância consiste em uma categoria social minoritária distinta da dos adolescentes e jovens, e o texto da meta abre espaço para sobreposições de uma categoria sobre outra, com tendência à sobreposição dos interesses de jovens sobre os das crianças inicialmente pelo simples fato de aos primeiros serem legadas prerrogativas de autorrepresentação, mesmo que parciais, na cena política e coletiva.

Relativo aos indicadores definidos para seu monitoramento, observamos outra fragilidade, posto que para avaliação do cumprimento da meta foi definido um indicador único, de ordem quantitativa: "Número de planos setoriais de cultura elaborados no âmbito do Ministério da Cultura com diretrizes, ações e metas voltadas para a infância e a juventude em relação ao total desses." (MINC, 2017, p. 224). Esse indicador reforça o aspecto já apontado em tópico anterior que desconsidera a substância dessa participação das pautas da infância nos programas, projetos e ações de políticas públicas para a cultura, além de impossibilitar mensurações acerca da evolução das discussões e etapas que precedem o efetivo cumprimento da meta.

Uma coisa curiosa ocorre: por se tratar de uma meta de planejamento e governabilidade, não sendo o indicador um apontamento para a realização de ações concretas que pudessem mobilizar crianças e jovens diretamente, a articulação de aspectos e conteúdos é bem vinda, pois conta com a capacidade de mobilização de outros setores para seu atendimento. Conforme demonstrado na figura 1, houve a elaboração de 15 planos para os 24 diferentes setores cul-

turais representados no Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC, sobre o qual versa a meta 46, a qual a 47 se vincula. Entretanto, dos planos elaborados, os 12 que faziam referências às crianças e/ou adolescentes contavam somente com diretrizes, ações *ou* metas para esse público, o que não atenderia o indicador definido à época da elaboração da meta 47.

Transcorridos os cinco anos de acompanhamento das metas do PNC, a meta 47 trouxe consigo problemas de outra ordem, agora no aspecto de governabilidade e da capacidade de incidência política daqueles que se beneficiariam dela. Segundo o próprio relatório de acompanhamento, a gestão dessa meta tem no Ministério da Cultura seu único responsável e, por ocasião da mensuração dos resultados, essa atribuição exclusiva do órgão trouxe à tona desafios bastante sensíveis e que merecem uma reflexão acerca da efetividade da própria meta. Isso porque, tal como concebida pela sociedade civil, a meta previa diretrizes, ações e metas voltadas para infância e juventude em todos os planos setoriais elaborados no bojo do CNPC. A partir do indicador original, o percentual de cumprimento da meta foi de 0%, haja vista que nenhum dos 24 planos setoriais elaborados no período previa infância ou juventude tanto nas diretrizes, nas ações como também nas suas metas.

Ainda nesse relatório, ficou observada a tentativa de revisar os indicadores da meta para que a mesma figurasse como parcialmente cumprida. Após a mudança proposta a meta passaria a ter uma nova forma de aferição que elevaria seu cumprimento de 0% para 80% tão somente pela abordagem mais ampla. A meta ficaria assim: *100% dos planos setoriais com representação no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com diretrizes, ações ou metas voltadas para infância e juventude.*

Não havendo efetivo atendimento ao determinado pelo indicador, consideramos essa sugestão o aspecto mais delicado do processo de monitoramento no que se refere à proteção dos direitos culturais de crianças e adolescentes, posto que a comissão de análise do PNC sugeriu alteração do texto da meta de modo a flexibilizá-lo. Além disso, já no relatório, foi incluído no quadro de controle tanto os dados relativos à meta original como também dos resultados que poderiam ter sido alcançados caso a meta tivesse outra reda-



ção, conforme demonstrado na figura a seguir:

Figura 1

### Meta 47 - 100% dos planos setoriais com representação no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com diretrizes, ações e metas voltadas para infância e juventude

#### 1 Histórico

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 Previsto*	2016 Alcançado	Ponto da meta 2020
Setores representados no CNPC	19	19	19	19	19	19		24	-
Planos setoriais elaborados	7 (39%)	7 (39%)	9 (50%)	10 (56%)	10 (56%)	10 (56%)	11 (64%)	15 (83%)	18 (100%)
% de alcance em relação ao planejado para o ano de 2016								131%	
Planos com <b>diretrizes, ações e metas</b> que tratam do tema infância e juventude	0	0	0	0	0	0	11 (64%)	0	18 (100%)
% de alcance em relação ao planejado para o ano de 2016								0%	-
Planos com <b>diretrizes, ações ou metas</b> que tratam do tema infância e juventude	7 (100%)	7 (100%)	9 (100%)	10 (100%)	10 (100%)	10 (100%)		12 (80%)	

\*Baseado em projeção sugerida pela Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional (SADI/PNC)

Fonte: Conselho Nacional de Política Culturais (CNPC)

Data de atualização: 31/12/2016

#### 2 Gráfico/Tabela



Fonte: SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL. MinC

A equipe de consultoria contratada para dar suporte ao relatório opinou pela não adoção da mudança sugerida pelo MINC, posto que após a mudança a meta 47 se tornaria mais genérica além de menos efetiva, perdendo aderência à agenda, cobertura populacional e validade de representação do conceito. Isso porque a exigência de que sejam diretrizes-metas-objetivos para crianças e/ou adolescentes fortalece as pautas do setor e interesse comum da população.

Se o percentual de alcance em relação ao planejamento aponta para o não cumprimento da meta 47 ao longo de cinco anos de monitoramento do Plano, e isso deveria motivar uma revisão da mesma e de suas formas de monitoramento, a posição da comissão de monitoramento merece críticas, uma vez que a medida de análise foi alterada pelo órgão gestor a fim de sugerir que houve avanços nas pautas das infâncias no bojo das políticas nacionais de cultura.

Ainda, considerando que esta meta é a única voltada diretamente para

toda uma significativa camada da população nacional, é bastante problemático assumir sua flexibilização como medida de amenização dos resultados negativos alcançados, com riscos de reforçar os inúmeros processos de invisibilização das crianças na cena política, como já exposto ao longo do texto.

## 5 Considerações finais

A produção de novas estratégias e construção de diferentes ferramentas de participação social vem ocupando a cena pública dos países de regime democrático nas últimas décadas, resultando em importantes avanços para diversificação de vozes e agentes engajados na construção e acompanhamento de políticas, mas às crianças ainda é negado o direito de acesso a praticamente<sup>15</sup> todas as instituições de participação, inclusive em contextos que as têm como objeto de programas e ações.

Com o Plano Nacional de Cultura, observamos um apagamento profundo dessa categoria social, inicialmente pela ausência de crianças nos processos de debate e discussão; depois na presença de pautas e temáticas destinadas a elas objetivamente por meio de metas; novamente pela generalização de infância e juventude no tratamento da meta; por fim na flexibilização do indicador da única meta dedicada às crianças por ocasião da análise de resultados parciais do plano.

A trajetória do PNC demonstra como os avanços no sentido de tornar as crianças sujeitos titulares de direitos ainda são insuficientes quando se trata de determinados aspectos de participação na vida em sociedade e da mobilização de agendas infantis nos processos de disputa que caracterizam a democracia. Em se tratando de espaços de expressão em geral e de exercícios direitos culturais em particular, a exclusão de crianças se transversaliza em contextos variados, alcançando inclusive as etapas de planejamento de políticas públicas estruturantes, atingindo negativamente sujeitos de 0 a 12 anos de diferentes perfis e realidades muito similar.

A atenção indispensável aos factores de heterogeneidade não pode, porém, ocultar aquilo que, para além das diferenças, contribui para considerar a infância como uma categoria social(...). Há factores sociais específicos, isto é, transversais à posição de classe, ao género, à etnia ou à cultura, que permitem pensar a infância como uma construção social, que se distingue dos outros grupos e categorias sociais, e que a caracterizam como um "grupo minoritário", isto é com um status social inferior por relação com os grupos dominantes, e, portanto, com uma situação de exclusão da participação plena na vida social. (QVORTRUP, 1991 apud SARMENTO, M.J.; PINTO, M.; 1997, s.p.)

O que ocorre com o Plano Nacional de Cultura não se restringe, obvia-

<sup>15</sup> Determinados setores, como a Assistência Social e mesmo a Cultura realizaram conferências com participação direta de crianças, respectivamente na 10ª conferência nacional e na IVª estadual da Bahia, por exemplo, mas configuram exemplos bastante pontuais nas práticas disseminadas entre as instituições.

mente, ao âmbito cultural, mas dá a ver a dimensão da exclusão de crianças até mesmo em espaços de franca tentativa de conquista e fortalecimento de direitos de cidadania. Particularmente, a tentativa de flexibilização da meta 47 pela comissão de monitoramento aponta para uma questão que estrutura a vivência das crianças nas democracias participativas, donde sua ausência física e mesmo epistemológica resulta em seguidas e contínuas perdas de direitos quando as disputas características do espaço democrático se estabelecem.

Assim, entre entregar resultados pífios em relação ao pretendido para a meta ou relativizar a já tão reduzida incidência política da infância no PNC, os adultos responsáveis pela gestão desse documento decidem pela segunda opção. Se a análise das motivações que orientaram essa escolha poderia resultar em concordância quanto ao procedimento assumido pelo corpo gestor, não se pode desconsiderar que a ausência tanto dos sujeitos a quem se destinam tais políticas como dos representantes adultos que agenciaram tais questões junto ao MinC possa ter influenciado na decisão em flexibilizar o indicador.

Posto isso, é importante ampliar o debate sobre as formas de participação cidadã de grupos e setores que são historicamente invisibilizados socialmente, inclusive com esforços coletivos para desenvolvimento de tecnologias sociais que possam tornar os direitos de cidadania mais e mais universais; e isso merece ser feito mesmo quando, nos valendo das palavras de Chauí, essas conquistas tragam em seu bojo “problemas” novos para a própria democracia.

A despeito do que está previsto na alínea c do artigo 4º do ECA, indicando que as crianças e adolescentes devem ter preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas, o que se observa no processo de construção, implementação, acompanhamento e análise de resultados do PNC é como, no que concerne à defesa dos direitos culturais de crianças brasileiras, estamos bastante distantes do que rege a lei. Ainda que possamos afirmar que no Brasil tanto adolescentes quanto grupos minoritários outros, que somente a partir de 1988 viram sua cidadania devidamente inscrita institucionalmente, também tenham seus direitos mais básicos desrespeitados de forma flagrante, é relevante destacar o fato do PNC ser fruto de amplo engajamento da sociedade civil, sugerindo assim que a ausência da infância ali, até mesmo em nível textual, possa estar relacionada com as formas de condução dos processos participativos de nossa democracia. E, sem deixar de considerar que os dispositivos já constituídos para “dar voz” às crianças podem igualmente conduzir à exclusão desses sujeitos quando essa voz não é devidamente escutada e, ainda, contextualizada em suas complexidades e fontes de emissão (James, 2007), o que se aponta é que a concretização dos direitos de cidadania de crianças, sobretudo as menores, tem no ECA apenas o seu ponto de partida, sendo necessário ainda processos de atualização que visem manter seu ideário capaz de se sustentar diante de desafios novos que são impostos pelas mudanças características de uma democracia em curso.

O processo de condução do PNC aponta, portanto, para a necessidade de aprimoramento de aspectos dos direitos de crianças no que tange aos pro-

cessos participativos, sobretudo daqueles que prevejam planejamentos de políticas de amplo espectro e aplicação e médio e longo prazo. Em um momento político como o enfrentado pelo Brasil desde 2019, marcado por retrocessos em tantos âmbitos e em variados níveis de profundidade, convocar os de menos idade para buscar junto com os demais possíveis caminhos para melhorias de nossa vida em sociedade talvez seja especialmente apropriado.

## Referências bibliográficas

- AVRITZER, L. Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: **Brasil em Desenvolvimento : Estado, planejamento e políticas públicas** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Ipea, 2010. p 565-585. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3801/1/Livro\\_Brasil\\_em\\_desenvolvimento\\_2010\\_v\\_3.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3801/1/Livro_Brasil_em_desenvolvimento_2010_v_3.pdf) Acesso em 05/12/2019
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação**. Dados, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Ministério da Cultura. **O Plano Nacional de Cultura (PNC)**. Brasília, DF: Ministério da Cultura, [201-]. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2017.
- BRASIL. Ministério da Cultura. **Primeira versão das metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2011.
- BRASIL, Ministério da Justiça. **Perguntas frequentes sobre eleições**. Acessível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/perguntas-frequentes-sobre-as-eleicoes> Último acesso em: 10 de maio de 2019.
- BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento nacional de informações penitenciárias INFOPEN Mulheres - 2ª edição**. Brasília: 2018. Disponível em: [http://fileservidor.idpc.net/library/infopenmulheres\\_arte\\_07-03-18.pdf](http://fileservidor.idpc.net/library/infopenmulheres_arte_07-03-18.pdf) Acesso em 20 maio de 2019.
- BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento nacional de informações penitenciárias: IFOPEN atualização - junho 2016**. Brasília: 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/infopen-levantamento.pdf>. Acesso em 20 maio de 2019.
- CHAUÍ, Marilena. Cultura e Democracia. In: **Cultura e Democracia – Coleção Cultura é o quê?, v.1**, BAHIA, Secretaria de Cultura – SECULT, 2012. Disponível em: [http://www.cultura.ba.gov.br/arquivos/File/oqeculturavol\\_1\\_chauai.pdf](http://www.cultura.ba.gov.br/arquivos/File/oqeculturavol_1_chauai.pdf) Acesso: 20 jun. 2019.
- DELGADO, Ana Cristina Coll.; MULLER, Fernanda. **Infâncias, tempos e espaços: um diálogo com Manuel Jacinto Sarmiento**. Currículo sem Fronteiras, [S.l.], v. 6, n. 1, p.15-24. jan./jun. 2006. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol6iss1articles/sarmiento.pdf>. Acesso em: 18 out. 2017.
- FERREIRA, Luiz Antonio Miguel; DÓI, Cristina Teranise. **A proteção integral das crianças e dos adolescentes vítimas**. 2004. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1222.html>. Acesso em 14 jun. 2022.
- JAMES, Allison. Giving Voice to Children's Voices: Practices and Problems, Pitfalls and Potentials. In: **American Anthropologist**, Vol. 108, Issue 2, pp. 261-272, 2007
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no governo Lula (Org.)** Salvador: EDUFBA, 2010.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre; CALABRE, Lia. **Políticas culturais no governo Dilma (Org.)** Salvador: EDUFBA, 2015.
- SARMENTO, Manuel Jacinto; FERNANDES, Natália; TOMÁS, Catarina, **Políticas públicas e participação infantil**. Educação, Sociedade & Culturas, Porto, n. 25, p. 183-206, 2007.
- SARMENTO, Manuel Jacinto; PINTO, Manuel.. As crianças e a infância: definindo conceitos, delimitando o campo. In: PINTO, M.; SARMENTO, M. J. (coord.). **As crianças: contextos e identidades**. Braga: Universidade do Minho, 1997.
- SARMENTO, Manuel & GOUVEA, Maria Cristina Soares de (orgs.) **Estudos da infância – educação e práticas sociais - 2. ed.** – Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.