

Participação de crianças e adolescentes¹: dilemas atuais e possibilidades futuras no Reino Unido²

Kay Tisdall³

Resumo

O objetivo desse artigo é apresentar algumas questões relativas à participação infantil no Reino Unido. Em seguida, aprofundar o debate sobre as mudanças nas esferas das políticas e práticas de participação infantil e, por fim, descrever como a participação infantil foi enquadrada no Reino Unido, podendo ter limitado o seu potencial transformador.

Palavras-chave

Crianças e adolescentes; Reino Unido; Participação.

Children's and young people's participation: contemporary issues and future possibilities in the United Kingdom

Abstract

The aim of this article is to present a brief description of the current context for participation in the UK. It then considers in more depth the policy and practice developments in children's participation. It ends by considering how children's participation has been framed in the UK and how this may have limited its 'transformative' potential.

Keywords

Children and young people; United Kingdom; Participation.

Introdução⁴

Com o intuito de introduzir o tema da participação infantil, Kirby e Woodhead (2003) selecionaram provérbios de alguns países, tais como: “Você não precisa ser velho para ser sábio” (Nigéria), ou “O ovo não deve ser mais esperto que o pato” (Vietnã) e ainda, “As crianças devem ser vistas, mas não ouvidas” (Reino Unido).

O último provérbio aponta para uma tradição cultural que desconsidera a participação da criança, e da infância de maneira geral, dos processos decisórios. Nesse contexto, a ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança (UNCRC) e, conseqüentemente, a promoção da participação infantil, representaria um grande desafio para as políticas e práticas no Reino Unido, assim como para a prática familiar e comunitária, exigindo uma mudança cultural significativa.

Em muitos aspectos essa mudança já começou a ocorrer. O discurso, no âmbito das políticas, incorporou a defesa da participação infantil, tendo sido aprovada nova legislação que inclui os direitos da criança à participação. E ainda, a adoção de uma série de iniciativas e a realização de fóruns que visam reconhecer, promover e ouvir o que as crianças têm a dizer. De certa forma, podemos inferir que temos ‘uma boa história’ para contar sobre a participação infantil no Reino Unido, mas ainda enfrentamos muitos desafios para que essa participação saia do papel.

O objetivo desse artigo é apresentar algumas questões relativas à participação infantil no Reino Unido. Em seguida, aprofundar o debate sobre as mudanças nas esferas das políticas e práticas de participação infantil e, por fim, evidenciar como essa participação foi enquadrada nos países da região, tendo limitado o seu potencial transformador.

O contexto no Reino Unido

As crianças compõem um grupo minoritário no Reino Unido, em um contexto geral de envelhecimento da população. Em 2009, 19% da população tinha menos de 16 anos, enquanto 16%, 65 anos ou mais. As estimativas sugerem que em 2034, 18% da população terão idade inferior a 16 anos, enquanto 23% estarão com 65 anos ou mais⁵. O índice de fertilidade declinou consideravelmente nos primeiros anos do século 21, mas agora apresenta sinais de aumento⁶. E ainda, as características da população estão mais diversas, em termos étnicos, culturais, religiosos e no universo das crenças, mas esses dados não são homogêneos em todos os países que compõem o Reino Unido. Por exemplo, o último Censo indicou que 9% da população na Inglaterra se auto-definiu como de origem não-branca, enquanto esse mesmo número foi de apenas 2% na Escócia e no País de Gales. Na Irlanda do Nor-

te, esse mesmo índice não atingiu 1% (ONS 2004b). A migração é um tema controverso no Reino Unido, em especial no que se refere à aceitação de refugiados, exilados ou grupos específicos provenientes de países do Commonwealth, além de imigrantes da Europa oriental (BLOCH, 2008).

A densidade populacional do Reino Unido é extensa comparada aos países europeus, no entanto, é dividida de forma desigual, sendo maior na Inglaterra do que nos demais países da região. Embora constitua uma das maiores economias do mundo, apresenta os maiores índices de pobreza infantil na Europa (3.9 milhões de crianças eram oriundas de famílias pobres em 2008/2009)⁷, ou seja, o equivalente a 30% de todas as crianças (THE POVERTY SITE, 2010). O Reino Unido também não foi bem classificado no índice que mede o bem-estar das crianças e ocupa a última colocação entre os 'países ricos' (UNICEF INNOCENTI REPORT, 2007).

No Reino Unido o estado de bem-estar social é bastante extenso, incluindo o Serviço Nacional de Saúde, educação primária e secundária e a garantia de condições mínimas de existência. A região caracteriza-se por apresentar um sistema democrático liberal, com ênfase na regulamentação pela lei e a separação entre os poderes parlamentar, jurídico e administrativo. No Reino Unido há um número crescente de formas de governança e de governo que foram introduzidas a partir do final da década de 1990. A Irlanda do Norte e o País de Gales apresentam o seu próprio corpo legislativo, enquanto a Escócia recuperou o Parlamento Escocês. As questões de natureza política na Irlanda do Norte retardaram e impactaram consideravelmente o processo de descentralização política na região, em especial no que se refere aos poderes entre Westminster e os demais países. Embora haja aspectos comuns nas políticas adotadas pelo Reino Unido, uma grande parcela das políticas específicas voltadas para as crianças foi descentralizada, portanto, as diferenças estão cada vez maiores entre a Inglaterra, a Irlanda do Norte, a Escócia e o País de Gales.

Conforme mencionado anteriormente, a ênfase na participação infantil no Reino Unido tende a estar embasada nos moldes da Convenção dos Direitos da Criança desde a sua assinatura na Assembléia da ONU em 1989 até a sua ratificação pelo Reino Unido em 1991.

No início dos anos 1990, uma série de tendências e preocupações influenciou a ênfase pela participação infantil e auxiliou o processo de criação de mecanismos para que esta fosse viabilizada. Por outro lado, ao longo dos anos 1980 e 90, houve uma redução significativa da participação de jovens na esfera política (WILKINSON e MULGAN, 2005). Essa mudança resultou também no aumento dos recursos para estimular o trabalho entre os adolescentes, em especial, na tentativa de engajar jo-

vens considerados ‘difíceis de serem alcançados’. E ainda, ajudou a (re)estabelecer os Fóruns da Juventude. Essas mudanças levaram à redução da idade para votar e se candidatar. Por exemplo, na Escócia, aos 16 anos um jovem pode participar dos Conselhos Comunitários, e estes constituem uma expressão local de democracia representativa. No entanto, a idade para votar no Reino Unido continua sendo 18 anos, independente do fato dos jovens poderem deixar a escola, trabalhar período integral e prestar serviço militar aos 16 anos.

Entre os aspectos positivos, há o maior comprometimento das organizações não-governamentais que atuam com crianças na promoção da participação infantil. Essas organizações apresentam um extenso histórico de engajamento com as crianças e suas famílias na região (HILL *et al.*, 1998). O ‘voluntariado’ ressurgiu após o apogeu do Estado de bem-estar social no pós-Segunda Guerra Mundial, e com a posterior ênfase na ‘contratação’ dos serviços públicos, durante o governo de Thatcher e de outros conservadores, ao longo dos anos 1980 e 90. Muitas organizações voluntárias elegeram a participação infantil como a causa a ser defendida, tanto no âmbito legislativo quanto nas iniciativas políticas. Os financiamentos foram de extrema importância para manter essas organizações como, por exemplo, a Fundação Calouste Gulbenkian, pioneira no financiamento das primeiras unidades de defesa dos direitos da criança. Os recursos aumentaram consideravelmente conforme a participação infantil era vista como um tema ‘inovador’. De fato, o governo nas esferas nacional e local, consultava com frequência essas organizações, em especial, no que se referia às políticas e serviços. A participação infantil se tornou, portanto, uma fonte de financiamentos, políticas e de serviços (TISDALL e DAVIS, 2004).

Outras contribuições importantes incluem extensas mudanças na esfera legislativa, no que se refere aos serviços oferecidos para as crianças, em especial, em decorrência da ratificação da Convenção dos Direitos da Criança, e do aumento da visão mercadológica dos serviços públicos. A ideia-chave que permeava os governos conservadores dos anos 1980 e 90 era o de dar maior poder aos usuários desses serviços. Essa mudança ampliou o poder de escolha do usuário (isto é, os pais podiam escolher qual escola pública o seu filho iria frequentar), mas também estabeleceu mecanismos para possíveis reclamações. E ainda, foram criados fóruns para os usuários desses serviços. Os profissionais atuantes na esfera da infância defendiam a premissa de que as crianças também deveriam ser incluídas já que se utilizavam dos mesmos serviços, e compunham o grupo mais afetado pelo Estado de bem-estar social, em especial nas áreas da saúde e educação. Sendo assim, na condição de usuários-chave, as percepções das crianças poderiam ajudar a aprimorar esses serviços.

Mudanças legislativas e políticas – maior participação infantil?

Ao contrário da maioria dos demais países, a ratificação de acordos internacionais no Reino Unido apresenta um impacto reduzido nas leis nacionais. Quando o Reino Unido assinou a Convenção os países da região se comprometeram a operacionalizar os artigos previstos neste documento, mas na prática, não foi inteiramente incorporada à legislação nacional.

Para que ocorra a ‘incorporação’ legal da Convenção são propostas uma série de ferramentas. A mais comum é a inclusão gradual dos direitos na legislação vigente, conforme novas leis são aprovadas (veja alguns exemplos abaixo). No Reino Unido, a incorporação de direitos também se dá ‘pelos fundos’ das decisões legais, mas até hoje os mecanismos citados na Convenção não influenciaram diretamente essas decisões.

A Corte Européia de Direitos Humanos apresenta a sua própria Convenção de Direitos Humanos (ECHR), e esta foi também ratificada pelo Reino Unido. Nesse caso, as decisões da Corte influenciaram mudanças no corpo legislativo dos países da região (como, por exemplo, o fim da aplicação de castigos físicos nas escolas estaduais, *Campbell e Cosans versus Reino Unido 1982*). A Corte Européia se baseia com frequência na Convenção para a tomada de decisões e assim, os direitos estabelecidos na Convenção são adotados pela ‘porta dos fundos’ na legislação do Reino Unido. E ainda, o novo governo trabalhista adotou a medida radical de incorporar a Convenção à legislação através do Human Rights Act (Legislação dos Direitos Humanos (HRA), de 1998. Embora essa legislação não tenha sido incluída em sua totalidade, foi um desafio considerável para a região. Isto é, para a aprovação de novas leis, estas deveriam ser compatíveis com o Human Rights Act. Se, porventura, não houvesse compatibilidade, o tribunal poderia emitir uma declaração de incompatibilidade com a legislação de Westminster. No entanto, uma parcela significativa da legislação pode ser declarada incompatível. A despeito dos casos que tratam de direitos humanos e de direito penal que dominaram a atenção política e da mídia, outros tiveram impacto direto nos serviços destinados às crianças e em seus direitos (ver FONTIN, 2006; CLELAND e SUTHERLAND, 2009)⁸. Mesmo que esse documento não seja considerado especialmente voltado para a defesa dos direitos das crianças (CLELAND e SUTHERLAND, 2009), é uma opção importante para a incorporação legal da Convenção dos Direitos da Criança no Reino Unido.

O Reino Unido utiliza a legislação dos anos 1980 e 90 como um dos principais meios para aplicar a Convenção na legislação nacional⁹. A Legislação da Infância (Children Act) de 1989 foi o primeiro corpo legislativo utilizado na Inglaterra e

no País de Gales, e abrangeu temas como família e assistência social. A legislação para a infância na Irlanda do Norte (Children Order) e na Escócia, (Children Act) de 1995, eram bastante similares à legislação de 1989, enquanto a legislação escocesa abarcava temas como adoção, entre outros, e que faziam referência à história legislativa do país. No entanto, as três legislações aumentaram os direitos das crianças de participar nos processos decisórios em temas que impactavam diretamente as suas vidas¹⁰.

As tentativas de unir as leis que tratam da família e das crianças, aliada à incorporação de direitos-chave presentes na Convenção, foi um processo ambicioso e notável. Mas, a declaração dos governos do Reino Unido de que essas legislações respondem aos direitos abarcados pela Convenção é um exagero. Pois, englobam questões limitadas e uma grande parcela dos aspectos referentes à vida e aos serviços oferecidos para as crianças estão excluídos. Como por exemplo, as três legislações estabeleceram pré-requisitos para que as opiniões das crianças fossem consideradas nos casos referentes ao contato com os pais e local de residência. No entanto, poucos casos foram levados a julgamento, se comparado ao número de crianças que enfrentam a separação/divórcio dos pais¹¹. Não há um monitoramento consistente dos acordos realizados fora dos âmbitos dos tribunais. Na Escócia, exclusivamente, os pais devem levar em consideração as opiniões das crianças (tendo em vista a sua idade e maturidade) em assuntos relacionados às suas vidas (Legislação de 1995). Embora essas circunstâncias possam ser negociadas, o número de pais e crianças que irão colocar em prática esse direito, é bastante restrito. A despeito dos desafios para a efetivação dos direitos de participação anunciados pela legislação infantil, esta constitui o marco legal mais comumente utilizado para promover os direitos da criança de participação. Essa legislação apresenta alguns princípios gerais, como por exemplo, o direito da criança à participação¹². E mesmo não apresentando a mesma força legal, a percepção do governo influenciou na maneira como a legislação é percebida e implementada.

Desde então, o direito da criança à participação foi incorporado a legislações distintas¹³. Em geral, essa participação se dá no nível individual, mas também em processos de decisão coletiva. Por exemplo, o parlamento escocês incluiu alguns mecanismos de participação nas escolas durante a etapa final para aprovação da legislação Standards in Scotland's Schools (Padrões de Qualidade das Escolas Escocesas), ratificada em 2000. O País de Gales exigiu a criação de conselhos estudantis em todas as escolas públicas primárias, secundárias e para necessidades especiais, chamada de Regulação dos Conselhos Estudantis (School Council Regulation), ra-

tificada em 2005. Na Inglaterra e no País de Gales, a Legislação para a Educação (Education Act, 2002) requer que as autoridades locais e os responsáveis pela administração das escolas públicas, ‘consultem os estudantes em temas que os afetem’. Os direitos de participação no processo de criação dos serviços voltados para a população infantil foram incluídos em distintas leis. Desde aqueles que tratam de comportamento anti-social na Escócia, aos serviços para a infância, na Inglaterra.

E ainda, as políticas públicas promoveram a participação infantil em uma série de iniciativas nacionais (a exemplo, ‘Proteção da Qualidade’ (Quality Protects), voltada para a promoção de melhorias nos serviços para crianças sob supervisão; ou ‘Todas as Crianças são Importantes (Every Child Matters), um programa abrangente da Inglaterra e do País de Gales, além do compromisso estabelecido pela assembléia de Welsh com os direitos das crianças. A Legislação da Irlanda do Norte (Northern Ireland Act), de 1998 incluiu o dever de promoção da igualdade de oportunidades tendo em vista a idade. No Reino Unido foi criado o Commissariado para a Infância, embora a sua atuação esteja parcialmente fragilizada em função da recessão econômica, tem a função de promover os direitos das crianças — incluindo o de participação. Na prática, essas instâncias incluíram seriamente o tema da participação infantil em suas próprias agendas¹⁴, assim como a promoção desses direitos.

As atividades que prevêm a participação proliferaram. Os Fóruns da Juventude se alastraram pelo Reino Unido, em especial, nas esferas de atuação do governo local. Os Parlamentos da Juventude, em nível nacional, foram apoiados pela Irlanda do Norte, País de Gales, Escócia e em Westminster. Esses parlamentos são financiados pelo governo, mas não possuem poderes legais. Os conselhos estudantis representam o mecanismo formal predominante para que as crianças possam se expressar. No País de Gales em 100% das escolas, presumivelmente, há conselhos estudantis. Enquanto na Inglaterra e na Escócia o índice é de 85-90% (WHITTY e WISBY, 2007; TISDALL, 2007)¹⁵. Alguns levantamentos demonstraram um crescimento significativo de atividades voluntárias e governamentais no que se refere à participação infantil.

Já foram utilizadas distintas estratégias para promover e exigir a participação infantil. Ao longo dos anos 90 e 2000 houve um aumento do uso de alguns incentivos para aprimorar os serviços do governo. Um desses ‘incentivos’ foi o repasse de financiamentos que poderiam ser acessados por organizações não-governamentais e governamentais. Para acessar esses recursos era necessária a avaliação das propostas e, em alguns casos, monitoramento contínuo (Children’s Fund anunciado em 2000, ver SPICER e EVANS, 2006). O monitoramento crescente e as auditorias às vezes

tratavam da participação de crianças. Por exemplo, as inspeções na área educacional deveriam incorporar a visão dos estudantes (OFSTED, 2010). Na Escócia, há um modelo de inspeção para os estabelecimentos que lidam com crianças pequenas acerca de sua participação (GOVERNO ESCOCÊS, 2005).

O conjunto dessas ações levou a um conhecimento amplo sobre formas de engajamento da criança de maneira efetiva e criativa. Assim como, desenvolveu e articulou a visão das crianças em relação à oferta de serviços. A participação das crianças em atividades que tratam de políticas públicas e serviços tornou-se uma prática esperada nos distintos setores. Os que não a adotavam eram alvos de crítica da mídia e do público de maneira geral (TISDALL e DAVIS, 2004). Sendo assim, o treinamento profissional foi incorporado para se aprender a ouvir as perspectivas das crianças.

Participação que conduz à transformação?

No âmbito dessas atividades e experiências houve um reconhecimento gradual de uma série de desafios. Sinclair, em 2004, resumiu esses desafios em sete questões:

1. O objetivo da participação está claro? Apresenta uma intencionalidade ou constitui apenas ‘Assinale a Opção’?
2. Quais crianças foram incluídas?
3. Como nós (adultos) interpretamos o que as crianças dizem?
4. Como as percepções das crianças são compreendidas pelos formuladores de políticas públicas?
5. A participação é significativa para aqueles que estão envolvidos?
6. A participação está gerando algum impacto nas decisões?
7. A participação é ética?

No Reino Unido essas perguntas ainda representam um desafio para o desenvolvimento das atividades que buscam a participação efetiva das crianças. As abordagens de ‘cima para baixo’, desde a legislação até a inspeção, procuram estabelecer um marco no país, de maneira a oferecer parâmetros de igualdade para todas as crianças. O lado negativo dessas abordagens é o fato de serem potencialmente mal sucedidas em inspirar os formuladores de políticas públicas.

Uma pesquisa realizada entre os anos 1997 e 98 com os conselhos estudantis identificou que as crianças se desinteressavam das atividades cuja finalidade era a participação, quando as consideravam meramente simbólicas. Se fosse esse o caso, optavam pela extinção do conselho (ALDERSON, 2000). Pesquisas posteriores demonstraram que menos de 30% dos estudantes do ensino médio consideravam o conselho eficaz (TISDALL, 2007). Apesar de toda a ênfase na participação, alguns grupos se recusavam a participar, pois consideravam que as solicitações, embora frequentes, não obtinham resultados. Um grupo de jovens participantes do programa 'Investindo nas Crianças' (Investing in Children) estavam tão irritados com a falta de eficácia, que nomearam o programa de 'Não Assinale a Opção'.

Outra inquietação no que diz respeito à participação refere-se ao fato de que são as crianças com melhores condições sócio-econômicas as que apresentam maiores chances de participação (SPICER e EVANS, 2006; TURKIE, 2010). Em uma pesquisa recente sobre conselhos estudantis realizada na Escócia foi demonstrado que não havia essa diferenciação entre crianças ricas e pobres (sobretudo na forma como os representantes eram selecionados), mas foi identificada uma diferenciação entre aquelas consideradas 'maneiras' e descoladas, e as demais (TISDALL, 2007; CHILDREN IN SCOTLAND & UNIVERSITY OF EDINBURGH, 2010). A representação dos jovens nos Parlamentos da Juventude ocorre de outra maneira, pois há uma quantidade significativa de recursos e esforços voltados para a inclusão de crianças cujo acesso é menor em relação às demais. No entanto, ainda existem algumas lacunas, como as crianças muito jovens ou aquelas envolvidas com a justiça. A exclusão desses dois grupos é representativa de uma divisão tradicional no Reino Unido, no que se refere a construções sobre a infância (JAMES e JENKS, 1996). Isto é, as crianças pequenas são alocadas na categoria 'angelical', mas a sua 'inocência' e vulnerabilidade conduzem ao fato de que suas habilidades e opiniões são desvalorizadas e desconsideradas. As crianças que estão envolvidas com a justiça, em especial aquelas que são institucionalizadas, são vistas como passíveis de serem responsabilizadas por suas ações, mas cujas opiniões não são bem-vindas para a promoção normativa da participação infantil. Ambos os grupos de crianças são 'vistos', mas suas ideias não são 'ouvidas'.

A tentativa de definir quem deve ser incluído ou excluído conduz a algumas confusões quando se trata do tema representação. Por um lado, as consultorias financiadas pelo governo irão incluir as crianças em pesquisas abrangentes como, por exemplo, a British Crime Survey (Pesquisa sobre Crimes no Reino Unido), Growing Up in Scotland (Crescendo na Escócia), ou Millenium Cohort. No entan-

to, essas pesquisas não são realizadas regularmente e/ou somente incluem alguns grupos de jovens. O que ocorre mais comumente são pesquisas solicitadas pelo governo que ocorrem uma única vez. De forma a oferecer uma ampla cobertura estatística que inclua características distintas da população, seria necessário realizar pesquisas extensas, o que é inviabilizado pela falta de recursos. Dessa forma, o número de atividades ligadas à participação e que podem preencher esse tipo de representatividade estatística é muito reduzido.

Outra maneira de desconsiderar as opiniões das crianças é dizer que o número de crianças envolvidas não é suficientemente representativo. Alguns governos locais dedicaram-se à criação de estruturas democraticamente representativas, desde conselhos estudantis até o Parlamento de Jovens. No entanto, as evidências demonstraram que, a despeito desse investimento, a participação é um desafio para as crianças (CHILDREN IN SCOTLAND AND THE UNIVERSITY OF EDINBURGH - *Crianças na Escócia e a Universidade de Edimburgo*, 2010b). A infraestrutura necessária para que a criança possa ser democraticamente representada é insuficiente no Reino Unido (TURKIE, 2010). Quando a participação das crianças coaduna-se com o que os gestores querem ouvir, a sua representatividade dificilmente será questionada. Por outro lado, uma maneira eficaz de desconsiderar as suas opiniões é taxá-las de pouco representativas. Esse é um comportamento corriqueiro das instâncias públicas (TOSH, 2005).

O impacto gerado pela opinião das crianças pode ser identificado em alguns serviços e em decisões de políticas públicas (PERCY-SMITH e THOMAS, 2010). Com a transição de governo para governança, o que inclui um maior envolvimento dos profissionais que atuam na área da infância com as decisões dos gestores, as crianças estiveram envolvidas com mecanismos de democracia participativa. Tisdall e Davis (2004) identificaram que as opiniões das crianças estavam sendo consideradas pelos gestores até que grupos de pais começaram a se envolver assiduamente. Desde então, as percepções das crianças ‘estacionaram’ na esfera secundária das decisões legais, enquanto as dos pais foram elevadas à primeira instância. Alguns pesquisadores apontaram para o uso estratégico das opiniões das crianças nas decisões legais que remetem à família. Quando os profissionais concordam com essas ideias, essas opiniões são consideradas, mas quando se dá o inverso, essas mesmas opiniões tendem a ficar marginalizadas (MAY e SMART, 2004; TRINDER *et al.*, 2010).

O mesmo pode ser aplicado à participação coletiva de crianças? É necessário que a participação infantil tenha um impacto nas decisões para que seja considerada relevante e ética? Muitas crianças demonstraram que apreciam as atividades voltadas à participação, pois as ajudaram a desenvolver maior autoestima, aprimoraram

o seu desempenho e suas habilidades (DAVIES *et al.*, 2005). Algumas teorias democráticas defendem a necessidade da participação simbólica de forma a legitimar a governança e as estruturas políticas, enquanto reconhecem que a participação individual dificilmente terá um impacto facilmente identificável nas decisões políticas (SINGER, 1973). Mas o voto tem o potencial de influenciar as mudanças, e as crianças não votam. Se a participação se dá única e, continuamente, de maneira simbólica, as crianças tendem a pontuar a sua frustração.

Um número considerável de atividades abarcadas pela ideia de ‘participação infantil’ é frequentemente iniciado pelos adultos. Sendo assim, os objetivos são amplamente determinados pela agenda dos adultos. As perguntas iniciais de Sinclair não incluem a diversidade de intenções da participação, e que podem ser modificadas e desenvolvidas com o tempo. Mas, as perguntas nos auxiliam a considerar quais são os objetivos, e para quem se destinam.

Considerações importantes no contexto do Reino Unido

Uma das vantagens em se trabalhar com diferentes países é a possibilidade de lançar luz em preconceções e tendências pouco exploradas. Conforme dito anteriormente (TISDALL *et al* 2008), alguns discursos são dominantes no Reino Unido (legal, mercadológico, treinamento democrático) e apresentam vantagens e desvantagens em relação a como a participação é percebida, vivenciada e o seu impacto nas decisões. O que é notável, quando comparado a outros países, é o poder do modelo de consumo e a abordagem burocrática, de cima para baixo, em relação às demais.

A ideia de desempenho é vista negativamente pelos profissionais que atuam na defesa da participação, sendo uma distorção do provérbio de que as crianças estão sendo vistas, mas não ouvidas. As crianças podem estar fisicamente presentes, mas suas opiniões podem não ser consideradas, ou até mesmo esquecidas, durante os processos de tomada de decisão. Um político pode vir a participar de uma mostra de arte promovida por um grupo de crianças, mas depois de ir embora, as crianças podem relatar que nunca mais ouviram falar a seu respeito¹⁶.

Os partidos políticos buscaram o aumento da participação de crianças, contanto que não demonstrassem opiniões contrárias ao governo. Se as crianças participavam ao lado dos pais durante algum protesto (contra o fechamento de escolas, por exemplo), o envolvimento das crianças chamava a atenção da mídia e dos políticos. Mas, a participação corre o risco de ser desconsiderada caso as crianças estejam sendo manipuladas para expressarem a mesma opinião dos pais. No Reino Unido, nenhum Parlamento da Juventude tem poderes legais e, na prática, funcionam como espaços de negociação dos adultos

(realizam discursos e manifestos, amparados por uma organização não-governamental, com o objetivo de influenciar o processo decisório). Se um Parlamento da Juventude estiver com as opiniões divididas, isso não seria interpretado como uma democracia multipartidária, mas sim como divisão interna. As atividades de participação infantil organizadas pelos adultos tendem a estar separadas das demais atividades de participação. Se as crianças desejam participar de algum protesto, correm o risco de serem vistas como alunos matando aula e não como cidadãos ativos (CUNNINGHAM e LAVALETTE, 2004). No Reino Unido, o treinamento da criança para se tornar um cidadão participante é bastante estimulado, ao mesmo tempo, há restrições para que possam estar engajadas ativamente ao lado dos adultos enquanto ainda são crianças.

A abordagem de 'cima para baixo' tem o potencial de gerar maior igualdade nos países do Reino Unido. Por outro lado, existe o risco que se torne uma proteção ou uma maneira de asfixiar o seu potencial transformador. A participação de crianças está intimamente ligada a relacionamentos e estruturas, é um ethos e ao mesmo tempo contém a ideia de processos. A maneira de promover esse tipo de participação é um desafio na região. A participação infantil ainda não constitui algo esperado, institucionalizado e estruturado. Embora não tenha o mesmo caráter inovador de dez anos atrás, enfrenta o desafio de ser implementada em um momento de crise econômica e recursos escassos.

Ao mesmo tempo, há muito para se comemorar em relação à participação infantil no Reino Unido. O provérbio 'as crianças são vistas, mas não ouvidas', não é mais verdadeiro no que se refere ao posicionamento político que apoia a participação. No entanto, a participação infantil ainda não atingiu o seu potencial transformador, onde a participação é a norma, ou uma forma esperada de se trabalhar. Sobre tudo, a participação ainda não gerou impacto significativo nos processos decisórios. Existem muitos desafios para transformar a participação infantil em um processo sustentável e significativo para todos os envolvidos.

Referências bibliográficas

ALDERSON, P. *School Students: Views on school councils and daily life at school*, *Children & Society* 14 (2): 121-134, 2000.

BADHAM, B. *Participation – for a change: disabled young people lead the way*, *Children & Society* 18(2): 143-154, 2004.

BLOCH, A. *Migrant and asylum seekers* in P. Alcock, M. May, and K. Rowlingson (eds.) *The Student's Companion to Social Policy* 3rd edn. Oxford, Blackwell, 2008.

CHILDREN IN SCOTLAND AND THE UNIVERSITY OF EDINBURGH. *Research Paper 2: Characteristics of Pupil Councils*, 2010a. http://www.havingasayatschool.org.uk/documents/paper2_000.pdf (3.12.10).

CHILDREN IN SCOTLAND AND THE UNIVERSITY OF EDINBURGH. *Research Paper 4: Pupil Council Effectiveness (Processes)*, 2010b. http://www.havingasayatschool.org.uk/documents/paper4_001.pdf (3.12.10).

CHILDREN IN SCOTLAND. THE UNIVERSITY OF EDINBURGH. *Research Paper 5: Pupil Council Effectiveness (Outcomes)*, 2010c. <http://www.havingasayatschool.org.uk/documents/HASASResearchBriefing5--April2010.pdf> (3.12.10).

CHILDREN'S COMMISSIONER FOR WALES. *Lifting the lid*, 1994. <http://new.wales.gov.uk/ecolidocuments/NCP/NCP.00566.pdf> (26.11.10).

CLELAND, A.; SUTHERLAND, E. (ed.) *Children's Rights in Scotland*, 3rd edn. Edinburgh, W Green, 2009.

CUNNINGHAM, S.; LAVALETTE, M. *Active citizens or irresponsible truants? School student strikes against the war*, *Critical Social Policy* 24(2): 255-269, 2004.

DAVEY, C., LEA, J., SHAW, C.; URKE, T. *Children's participation in decision-making: survey of participation workers*. London. Participation Works, 2010.

DAVIES, L., WILLIAMS, C.; YAMASHITA, H., WITH KO MAN-HING, A. *Inspiring schools: impact and outcomes*, 2005. http://cypi.carnegieuktrust.org.uk/files/InspiringSchools_P1.pdf (3.12.10).

FONTIN, J. *Accommodating children's rights in a post Human Rights Act Era*, *Modern Law Review* 69(3): 299-326, 2006.

HILL, M., MURRAY, K.; TISDALL, K. *Children and their families*. In J. English (ed.). *Social Services Scotland*. Edinburgh, Mercat Press, 1998.

JAMES, A. AND JENKS, J. *Public perceptions of childhood criminality*. *British Journal of Sociology* 47(2): 315-331, 1996.

KILKELLY, U., KILPATRICK, R., LUNDY, L., MOORE, L., SCRATON, P., DAVEY, C., DWYER, C., MCALISTER, S. *Children's Rights in Northern Ireland*, 2004. <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofLaw/Research/ResearchProjects/ChildhoodTransitionandSocialJusticeInitiative/FileStore/Filetoupload,179673,en.pdf> (26.11.10).

KIRBY, P.; WOODHEAD, M. *Children's participation in society*. In H. Montgomery, R. Burr and M. Woodhead (ed.). *Changing childhoods: local and global*. Chichester, John Wiley and Open University, 2003.

MAY, V.; SMART, C. *Silence in court?* Hearing children in residence and contact disputes, *Child and Family Law Quarterly* 16(3): 305-315, 2004.

OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. *Ethnicity & identity: geographic distribution*, 2004a. <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=457> (26.11.10).

OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. *Ethnicity & identity: Households*, 2004b. <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=458> (26.11.10).

OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. *Divorces in England and Wales*, 2008. <http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/div0110.pdf> (3.12.10).

OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. *Ageing*, 2010a. <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=949> (26.11.10).

OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. *Population estimates*, 2010b. <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=6> (26.11.10).

OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. *Fertility*, 2010c. <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=951> (26.11.10).

OFSTED. *Framework for the inspection of maintained schools in England from September 2009*, 2010. <http://tinyurl.com/madf3j> (3.12.10)

PERCY-SMITH, B. AND THOMAS, N. (eds.) *Handbook of children and young people's participation*. Abingdon, Routledge, 2010A.

SCOTTISH COMMISSIONER FOR CHILDREN AND YOUNG PEOPLE. *A Right blether*, 2010. <http://www.arightblether.co.uk/> (26.11.10).

SCOTTISH CONSUMER COUNCIL. *School councils and pupil participation in Scottish secondary schools*. Glasgow, 2007. <http://www.scotconsumer.org.uk/publications/reports/reports.htm> (18.2.08).

SCOTTISH GOVERNMENT *National Care Standards: early education and child-care up to the age of 15*, revised, 2005. <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/37432/0010250.pdf> (27.5.10).

SINCLAIR, R. *Participation in practice: making it meaningful, effective and sustainable* *Children & Society* 18(2): 106-118, 2004.

- SINGER, P. *Democracy and disobedience*. Oxford: Clarendon Press, 1973.
- SPICER, N.; EVANS, R. *Developing children and young people's participation in strategic processes: the experience of the Children's Fund Initiative*. *Social Policy & Society*, 5(2): 177-188, 2006.
- THE POVERTY SITE. *Children in low income households*, 2010. <http://www.poverty.org.uk/summary/key%20facts.shtml#child> (3.12.10).
- TISDALL, K.; DAVIS, J. *Making a difference? Bringing children's and young people's views into policy-making*. *Children & Society* 18(2): 131-142, 2004.
- TISDALL, E.K.M.; MORRISON, F. *Children's Participation in Court Proceedings when Parents Divorce or Separate: Legal Constructions and Lived Experiences*, 2010. Submitted for publication.
- TISDALL, E.K.M. *The Children (Scotland) Act 1995 - Developing law and practice for Scotland's children*. Edinburgh, The Stationery Office, 1997.
- TISDALL, E.K.M., DAVIS, J.M.; GALLAGHER, M. *Reflecting upon children and young people's participation in the UK*, *International Journal of Children's Rights* 16: 419-429, 2008.
- TOSH, P. *Influencing policy: an examination of the pre-legislative and legislative processes of the Scottish Parliament*, Unpublished PhD Thesis. Edinburgh: University of Edinburgh, 2005.
- TRINDER, L.; JENKS, C.; FIRTH, A. *Talking children into being in absentia? Child and Family Law Quarterly*, 22(2): 234-257, 2010.
- TURKIE, A. *More than crumbs from the table*. In B. PERCY-SMITH and N. (eds.) (2010) *A handbook of children and young people's participation*. Abingdon. Routledge, 2010.
- UNICEF INNOCENTI CENTRE. *Child poverty in perspective: an overview of child well-being in rich countries*, 2007. http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc7_eng.pdf (26.11.10).
- UNITED KINGDOM. *Initial reports of States parties due in 1994: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. 28/03/94, 1994. <http://tinyurl.com/2weg82p> (26.11.10).
- UNITED KINGDOM. *Periodic Report, 1999*. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/405/43/PDF/G0240543.pdf?OpenElement> (26.11.10).

UNITED KINGDOM. *Periodic Report, 2008*. http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC_C_GBR_4.doc (26.11.10).

WILKINSON, H.; MULGAN, G. *Freedom's children: work, relationships and politics for 18-34 year olds in Britain today*. London. Demos, 1995.

Notas

- 1 O termo 'criança' inclui crianças e adolescentes até 18 anos de idade, conforme definido pelo Artigo 1 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito da Criança. No Reino Unido as crianças mais velhas preferem ser chamadas de young person (pessoas jovens). Em função das diferenças legais existentes entre 'crianças' e 'pessoas jovens' em diferentes partes do Reino Unido, nesse artigo será utilizado o termo criança para evitar incorreções legais. No Brasil se usa a terminologia crianças e adolescentes para se referir a esta faixa etária.
- 2 O presente artigo foi apresentado durante o II Seminário Internacional Crianças e Adolescentes: Participação Cidadã, Políticas Públicas e Novos Paradigmas, durante os dias 13 e 15 de abril de 2010. O evento foi promovido pelo Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI), em convênio com a PUC-Rio, e pelo Centre for Research on Families and Relationships, Universidade de Edimburgo, Escócia. O seminário foi organizado com o apoio da FAPERJ, Rio de Janeiro, Brasil e Leverhulme Trust, Reino Unido.
- 3 Professora de políticas públicas para a infância na Universidade de Edimburgo; diretora do Programa de Mestrado em Sociologia da Infância (<http://tiny.cc/ChildStudies>) e co-Diretora do Centre for Research on Families and Relationships (www.crfr.ac.uk). E-mail: ktisdall@uun.ed.ac.uk
- 4 O artigo foi traduzido por Mariana Menezes Neumann, da equipe do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI), em convênio com a PUC-Rio.
- 5 Office for National Statistics (ONS), 2010. O número de habitantes no Reino Unido é estimado em 61.792,000 (ONS 2010b).
- 6 Em 2009 o índice de fertilidade era de 1.94 crianças por mulher (ONS 2010b). Este índice (TFR na sigla em inglês) é calculado pelo número médio de filhos a partir de índices específicos de idade-fertilidade, referentes a um determinado ano e pelo número de anos em que presumivelmente a mulher estará fértil.
- 7 Definição europeia de 60% da renda média, após dedução dos impostos.
- 8 Para maiores detalhes sobre o direito de participação das crianças nos processos de tomada de decisão, ver TISDALL e MORISON, 2010.
- 9 Ver os relatórios do Comitê do Reino Unido de 1994, 1999 e 2008.
- 10 Ver TISDALL, 1997 para uma análise comparativa.

- 11 Aproximadamente uma em cada quatro crianças no Reino Unido irá vivenciar a separação/divórcio dos pais antes dos 16 anos de idade (ONS 2008).
- 12 Ver TISDALL, 1997 para aprofundamento desse tema.
- 13 Faz-se importante ressaltar que alguns direitos já existiam antes dos anos 1980. Na Escócia, por exemplo, a criança com 12 anos de idade, ou mais, tem o direito de optar por não ser adotada.
- 14 CHILDREN'S COMMISSIONER FOR WALES, 1994; KILKELLY *et al.* 2004; SCOTTISH COMMISSIONER FOR CHILDREN AND YOUNG PEOPLE, 2010.
- 15 Na Irlanda do Norte esse percentual não está disponível.
- 16 Discurso feito por um grupo do Parlamento das Crianças no Departamento de Saúde através de um CD produzido por um grupo de jovens com deficiência (BADHAM, 2004).

Recebido em novembro de 2011, aceito para publicação em fevereiro de 2012.