



Instituto de Ciência Política - IPOL

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - PPGCP

EDUARDO CHAVES DA SILVA

**MUDANÇA INSTITUCIONAL E COALIZÕES DE DEFESA NO CONGRESSO
NACIONAL: DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
AO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA (1990 - 2016)**

Brasília/DF

2021



Instituto de Ciência Política - IPOL

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – PPGCP

EDUARDO CHAVES DA SILVA

**MUDANÇA INSTITUCIONAL E COALIZÕES DE DEFESA NO CONGRESSO NACIONAL: DO
ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE AO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA
(1990 - 2016)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

BRASÍLIA
2021

Chaves, Eduardo.

Mudança Institucional e Coalizões de Defesa no Congresso Nacional: do Estatuto da Criança e do Adolescente ao Marco Legal da Primeira Infância (1990 - 2016) / Eduardo Chaves da Silva; Paulo Carlos Du Pin Calmon, orientador. – Brasília, 2021.

245 p.: il.

Tese (Doutorado – Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2021.

1 Ciência Política. 2. Políticas públicas. 3. Estatuto da Criança e do Adolescente. 4. Coalizões de Defesa. I. Calmon, Paulo Carlos Du Pin (orientador). II. Título.

EDUARDO CHAVES DA SILVA

**MUDANÇA INSTITUCIONAL E COALIZÕES DE DEFESA NO CONGRESSO NACIONAL: DO
ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE AO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA
(1990 - 2016)**

Tese apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Doutor em
Ciência Política pela Universidade de
Brasília e avaliada pela seguinte banca
examinadora:

PROFESSOR DOUTOR PAULO CARLOS DU PIN CALMON (ORIENTADOR)

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA (IPOL)

PROFESSORA DOUTORA SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA (IPOL)

PROFESSOR DOUTOR MAURO GUILHERME MAIDANA CAPELARI

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CDS)

PROFESSOR DOUTOR VICTOR MANUEL BARBOSA VICENTE

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS, ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
E SERVIÇO SOCIAL (FACES)

PROFESSOR THIAGO APARECIDO TRINDADE (SUPLENTE)

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA (IPOL)

*À minha mãe, Cléo. Obrigado por me permitir
honrar essa jornada linda que temos trilhado
desde Mato Verde. Vó Geralda e tia Nice estão
sempre conosco. Te amo.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, professor Paulo Calmon, pela paciência, acolhimento e por me proporcionar incontáveis momentos de aprendizado e admiração. Muito obrigado por tudo!

Aos membros da banca examinadora, professora/es Suely Araújo, Mauro Capelari, Victor Vicente e Thiago Trindade pelas importantes contribuições e pela gentileza de participarem desse importante momento da minha vida profissional.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de doutorado-sanduíche, que me permitiu aprofundar os estudos sobre políticas públicas em uma das melhores universidades do mundo.

Ao Governo do Distrito Federal pelo apoio na realização desta pesquisa.

Ao querido professor Matthew Carnes e a todos os amigos que fiz no Center for Latin American Studies da Georgetown University, em especial à Lívia Milani, Julie McMurtry, Anna Deeny e Angelo Rivero.

À minha família, mamãe Cléo, meus irmãos Lu e Matheus, Bartinho, Madruguinha, Jesse Pinkman, Mel e Juju. Ao meu pai Tião, tio Ronaldo, Geisi, tia Lili e tia Lita. Toda essa trajetória é dedicada a vocês.

Ao Professor Dr. Isaac Roitman, que sempre acreditou em mim e me acolheu como um neto. Me sinto muito privilegiado por tê-lo em minha vida.

Aos meus amigos que acompanharam as dores e alegrias de ser doutorando nos últimos cinco anos; Giulie, Ceci, Pedro Assumpção, Renan, Cícero, Pedro Tiego, Tharsila, Wander, Marcus, Jeniffer Carla, Vallessya, Ivânia, Andréia, Thanandra, Heidi, Marianna, Marilise, Camila Rezende, Marco Natalino, Júlia & Lis, Matheus Mourão, João “JJ” e família, Carol ‘Jones’ e família, the *EvilKremers*, Marco Menezes, Érika, Chris Kanzler, Neidinha e família, Rosangela Victoriano, Léo Ortegal, Tati Whately, Paula Terraza e Luiz Marcos (em memória). Muito obrigado também aos meus companheiros de música, do teatro, da yoga e de meditação.

Aos amigos e amigas do Grupo de Pesquisa Instituições e Políticas Públicas - GIPP, por todas as trocas e acolhidas que qualificaram bastante esta tese.

Ao Instituto de Ciência Política da UnB, em especial às professoras Suely Araújo, Rebecca Abers, Daniella Rocha e Marisa von Bülow; ao professor Denílson Coelho; e aos alunos das práticas docentes na disciplina Introdução à Ciência Política. Vocês foram incríveis! Também sou especialmente grato à Gizelle Paula e à Thaynara Bandeira por todo o apoio e gentileza e à professora Luciana Miranda pelas contribuições como membro da banca de qualificação do projeto de pesquisa.

Agradeço ainda aos profissionais que se tornaram amigos durante a jornada de defesa dos direitos de crianças e adolescentes e por um mundo melhor: aos amigos e amigas do MLG1 (vocês são demais!), do Centro de Liderança Pública e da Rede MLG de Apoio à Primeira Infância; do Núcleo de Estudos do Futuro da UnB e do Movimento 2022; Benedito Rodrigues, Ivânia Ghesti, Vital Didonet, Dioclécio Campos Jr, Maria Lúcia Leal, Liana Fortunato, José Adorno, Perla Ribeiro, Maria Thereza Marcilio, Fábio Félix, Gustavo Amora, Eduardo Queiroz, Ely Harasawa, Luzia Laffite, Carol Velho, Marleide Gomes, Juliana Macedo, Niklas Stephan, Celina Roitman, Érika Kokay, Marlúcia Carmo, Ulisses Riedel, Adriana Faria, Reginaldo Torres, Viviane Amaral, Emílio Evaristo, Anderson Pereira, Grazielle Nogueira, Luisa de Marillac, Mário Volpi, Fabiana Gadêlha, Marcia Matos, Andréia Lacé, Fernanda Falcomer, Humberto Dantas, Fernando Coelho, Renato Alves e Luiz Felipe D'Avila.

*...and the feet stuck. But once she turned to
face the judges, she lifted the torn leg*

*like a faun. Then it was that the judges gaped,
and jerked their hands to their open mouths,*

and saw the ruin and the triumph of it all.

After the numbers, after the ribbons

and medals, it was their hands that said:

Judge this child. Judge this childhood,

that broke before you.

(David Gewanter)

RESUMO

Esta tese de doutorado analisa as mudanças institucionais do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990 até o Marco Legal da Primeira Infância, em 2016, objetivando compreender como o tema dos direitos de crianças de zero a seis anos ganhou força no agendamento e na formulação de políticas públicas a partir de alterações no estatuto no decorrer dos anos. Para explicar essas mudanças institucionais, foi utilizado o quadro analítico do *Advocacy Coalition Framework*, dentro de uma abordagem neoinstitucionalista que permite examinar os atributos referentes à formação das coalizões, o sistema de crenças e valores dos atores, aprendizado político e mudança política. Foram coletados e analisados dados públicos referentes à participação de atores políticos nos episódios de mudança institucional do ECA, além da realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave. Os resultados mostraram que, durante a Fase 1 do estudo, uma coalizão dominante pautou a agenda do ECA e lutou contra o que considerava retrocessos, ao passo que, na Fase 2, essa coalizão dividiu espaço com uma coalizão minoritária que foi bem-sucedida no agendamento das questões relativas a crianças na primeira infância. O estudo demonstrou a relação entre o aprimoramento de estratégias, senso de oportunidade, otimização de recursos e utilização de informações técnicas por parte de uma nova coalizão surgida no âmbito do Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes e o agendamento de interesses a partir da mudança institucional propriamente dita. Essa coalizão de defesa da primeira infância aglutinou todos os requisitos que a literatura aponta como fundamentais para se obter sucesso em influenciar as decisões políticas. Fatores externos, como o advento do Estatuto da Juventude, e internos, como a baixa capacidade de coordenação para atuar com efetividade em todas as questões elencadas como prioritárias, enfraqueceram os argumentos de unidade da coalizão dominante.

Palavras-chave: mudança institucional; coalizões de defesa; Estatuto da Criança e do Adolescente; Marco Legal da Primeira Infância.

ABSTRACT

This Ph.D. dissertation analyzes the institutional changes of the Child and Adolescent Statute (CAS) from 1990 to 2016, when the Early Childhood Legal Framework was implemented. This work aimed to understand how the rights of children (from zero to six ages) theme have become stronger concerning the public policies agenda-setting and formulation from changes in the statute over the years. To explain these institutional changes, we used the Advocacy Coalition Framework analytical framework, considering a neoinstitutionalist approach that allows examining the attributes of coalitions formations, the beliefs and values system of the actors, the political learning, and the political changes. We collected public data regarding the participation of political actors in CAS institutional change events, in addition to conducting semi-structured interviews with key actors. The results showed that, in phase 1, a dominant coalition guided the CAS agenda and fought against what their actors considered setbacks. In phase 2, a minority coalition has emerged and was successful in setting the agenda for early childhood issues. The study demonstrated the causal relationship between improved strategies, timing, resource optimization, and use of technical information by a new emerging coalition within the child and adolescent policy subsystem, and the agenda-setting of interests based on the institutional change itself. This coalition of advocacy for early childhood gathered all the requirements pointed by the literature as essential to succeed in influencing policy decisions. External factors, such as the advent of the Youth Statute, and internal events, as the low coordination ability to act effectively in all the issues listed as priorities, weakened the arguments for unity of dominant coalition.

Keywords: institutional change; advocacy coalitions; Child and Adolescent Statute; Early Childhood Legal Framework.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Diagrama de fluxo do ACF.....	38
Figura 2. Diagrama do Sistema de Crenças do ACF	42
Figura 3. Fluxograma de descrição dos tipos de atores políticos em um subsistema.....	87
Figura 4. Linha do tempo (fase 1)	97
Figura 5. Linha do tempo (fase 2)	98
Figura 6. Resultados DC1 – visão sobre a relação adulto-criança	99
Figura 7. Resultados DC2 - Visão sobre justiça distributiva	102
Figura 8. Resultados DC3 – Visão sobre conhecimento como valor	104
Figura 9. Resultados DC4 – visão sobre a intervenção do Estado na economia	106
Figura 10. Resultados DC5 – Visão sobre a relação entre governo e democracia	109
Figura 11. Resultados DC6 - Valor das políticas públicas para crianças e adolescentes	112
Figura 12. Resultados DC7 – visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar	115
Figura 13. Resultados PC1 - Tipos prioritários de instrumentos da política da infância e adolescência.....	117
Figura 14. Resultados PC2 - Participação do setor privado e do terceiro setor.....	118
Figura 15. Resultados PC3 - Lugar da infância nas políticas públicas.....	120
Figura 16. Resultados PC4 - Normativas, compromissos e experiências internacionais	121
Figura 17. Resultados de codificação PC5 - Impacto econômico da atenção à infância	123
Figura 18: resultados de codificação do item PC6	125
Figura 19. resultados de codificação do item PC7	128
Figura 20. Diagrama do ACF para o Subsistema de Políticas para crianças e adolescentes.....	134
Figura 21. Interfaces da Frente Parlamentar da Segurança Pública	158
Figura 22. Interfaces da Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Humanos	159
Figura 23. Participação de membros da Frente Parlamentar Evangélica em outras frentes	160
Figura 24. Filiação partidária dos atores do subsistema	162
Figura 25. Tipologia de atores – CDECA	174

Figura 26. Tipologia de atores – CDPI	175
Figura 27. Composição de atores CDECA (pré-CDPI)	176
Figura 28. Nuvem de palavras das resoluções do CONANDA (1993-2016)	182

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Estrutura de crenças do ACF	42
Quadro 2. Tipologia de recursos da coalizão	50
Quadro 3. Hipóteses e questões norteadoras de cada área teórica do modelo	51
Quadro 4. Fases do estudo	59
Quadro 5. Estrutura do sistema de crenças	70
Quadro 6. Fluxo de trabalho	70
Quadro 7. Síntese do código de análise documental	77
Quadro 8. Juízes do código de análise documental	82
Quadro 9. Filiação e tipologia dos atores entrevistados	89
Quadro 10. Mudança Política - Fontes e Mecanismos Causais	91
Quadro 11. Enunciado da lei nº 13.257 e suas alterações no ECA	92
Quadro 12. Demais leis que alteraram o ECA durante as fases do estudo	92
Quadro 13. DC1. Visão sobre a relação adulto-criança	98
Quadro 14. DC2. Visão sobre justiça distributiva	101
Quadro 15. DC3 – Visão sobre o conhecimento como valor	103
Quadro 16. DC4 – Visão sobre a intervenção do Estado na economia	105
Quadro 17. DC5 – Visão sobre a relação entre governo e democracia	107
Quadro 18. DC6 – Visão sobre o valor das políticas públicas para crianças e adolescentes	110
Quadro 19. DC7 – Visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar	113
Quadro 20. PC1 - Tipos prioritários de instrumentos da política da infância-adolescência	116
Quadro 21. PC2 - Participação do setor privado e do terceiro setor	118
Quadro 22. PC3 - Lugar da infância nas políticas públicas	119
Quadro 23. PC4 - Normativas, compromissos e experiências internacionais	121
Quadro 24. PC5 - Impacto econômico da atenção à infância	122
Quadro 25. PC6 - Necessidade de alterações no ECA no que tange a questões etárias.....	124

Quadro 26. PC7 - Visão sobre o princípio da prioridade absoluta da infância	127
Quadro 27. Crenças do <i>policy core</i> da CDECA (FASE 1)	130
Quadro 28. Síntese dos posicionamentos da CDECA (fase 2)	138
Quadro 29. Síntese dos posicionamentos da CDPI (fase 2)	143
Quadro 30. Características de conformação das coalizões (síntese)	146
Quadro 31. Síntese da dinâmica dos episódios da fase 1	149
Quadro 32. Dinâmica do Marco Legal da Primeira Infância	153
Quadro 33. Vinculação dos atores do Poder Executivo (lei 13.257)	164
Quadro 34. Atores da sociedade civil	169
Quadro 35. Codificação das conferências do Conanda	177

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Nível de participação dos atores entre a 54ª e 55ª legislaturas	157
Tabela 2. Filiação partidária dos atores	161

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF – *Advocacy Coalition Framework*

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

CDECA – Coalizão de Defesa do Estatuto da Criança e do Adolescente

CDPI – Coalizão de Defesa da Primeira Infância

CF – Constituição Federal

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CNPCP - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

DC – *Deep core*

DCA – Direitos da Criança e do Adolescente

DEM – Democratas

DPI – Doutrina da Proteção Integral

DSI – Doutrina da Situação Irregular

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FMCSV – Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

FPCA – Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes

FPDH – Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Humanos

FPEV – Frente Parlamentar Evangélica

FPPI - Frente Parlamentar da Primeira Infância

FPSP – Frente Parlamentar da Segurança Pública

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

GDF – Governo do Distrito Federal

IC - *Instrument Constituencies*

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MEC – Ministério da Educação

MLPI – Marco Legal da Primeira Infância

MS – Ministério da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PAIC - Programa de Alfabetização na Idade Certa

PC – *Policy core*

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PFL – Partido da Frente Liberal

PFZ - Programa Fome Zero

PIM - Programa Primeira Infância Melhor

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PNPI - Plano Nacional pela Primeira Infância

PODE – Podemos

PP – Partido Progressista

PPR – Partido Progressista Reformador

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

PV – Partido Verde

REHUNA - Rede Nacional pela Humanização do Parto e do Nascimento

RNPI – Rede Nacional Primeira Infância

SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

SD – Solidariedade

SEE – Secretaria de Estado de Educação

SES - Secretaria de Estado de Saúde

SGD - Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SME – Secretaria Municipal de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – REVISÃO DE LITERATURA	9
1.1. INSTITUIÇÕES E MUDANÇA INSTITUCIONAL	9
1.2. DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: BREVE RESGATE HISTÓRICO.....	12
1.3. <i>ADVOCACY COALITION FRAMEWORK</i> E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	20
1.4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PRIMEIRA INFÂNCIA COMO OBJETO DE ANÁLISE...24	
1.5. ACF E POLÍTICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: TESES E DISSERTAÇÕES...27	
CAPÍTULO 2 – MODELO ANALÍTICO: <i>ADVOCACY COALITION FRAMEWORK</i>	34
2.1. PRESSUPOSTOS.....	34
2.2. PREMISSAS E SISTEMA DE CRENÇAS	37
2.3. ÊNFASE TEÓRICA E MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	44
2.4. LIMITES E POSSIBILIDADES DO ACF	52
CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA	55
3.1. PROBLEMA DE PESQUISA	55
3.2. DEFINIÇÃO DO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	56
3.3. RECORTE TEMPORAL	58
3.4. OBJETIVOS.....	59
3.5. EPISÓDIOS	60
3.6. HIPÓTESES	64
3.6.1. <i>Ênfase teórica – coalizões</i>	64
3.6.1.1. <i>Questões norteadoras</i>	65
3.6.2. <i>Ênfase teórica - aprendizado orientado à política</i>	65

3.6.2.1. Questões norteadoras.....	66
3.6.3. Ênfase teórica – mudança política	66
3.6.3.1. Questões norteadoras.....	67
3.7. PROCEDIMENTOS E PROCESSO DE TRABALHO	67
3.8. ANÁLISE DE DADOS	72
3.9. CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL	75
3.10. REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DE CODIFICAÇÃO	84
3.11. ATORES	87
3.11.1. Entrevistas semiestruturadas	88
3.12. OPERACIONALIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS	89
3.12.1. Mudança institucional do Estatuto da Criança e do Adolescente, com foco no Marco Legal da Primeira Infância	91
3.12.2. Fatores externos	93
3.12.3. Fatores internos	94
3.12.4. Aprendizado orientado a políticas públicas	94
3.12.5. Acordos negociados.....	95
CAPÍTULO 4 – RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO.....	96
4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DO ECA	96
4.2. CRENÇAS DO NÚCLEO DURO	98
4.3. CRENÇAS DO NÚCLEO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	116
CAPÍTULO 5 – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	130
5.1. A CONFORMAÇÃO DAS COALIZÕES	130
5.2. A DINÂMICA DO SUBSISTEMA E SEUS MECANISMOS CAUSAIS.....	147
5.2.1. Fase 1: 1990 a 2007	148

5.2.2. Fase 2: 2008 a 2016	151
5.2.2.1. O Marco Legal da Primeira Infância	152
5.3. ATORES E CRENÇAS	156
5.3.1. Atores do Poder Legislativo	156
5.3.2. Atores e filiação partidária	162
5.3.3. Atores do Poder Executivo	164
5.3.4. Atores da sociedade civil	169
5.3.5. Outros atores	172
5.3.6. Tipologia dos atores	174
5.4. FÓRUNS	178
5.5. COMENTÁRIOS ADICIONAIS	190
5.6. CONTRIBUIÇÕES PARA O MODELO E AGENDA DE PESQUISA.....	193
CONSIDERAÇÕES FINAIS	195
REFERÊNCIAS	201
APÊNDICE A - SÍNTESE DO ACF APLICADO À PESQUISA	218
APÊNDICE B – QUADRO DE LEIS QUE ALTERARAM O ECA	220
APÊNDICE C – CÓDIGO DE ANÁLISE COMPLETO COM VALOR DAS CONDIFICAÇÕES...224	
APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	227
APÊNDICE E – ASPECTOS INVESTIGADOS A PARTIR DO ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	229
APÊNDICE F - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	238
APÊNDICE G – LISTA DE ATORES	239

INTRODUÇÃO

A presente tese de doutorado em Ciência Política analisa a mudança institucional do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) desde seu advento, em 1990, até o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), em 2016, visando compreender como o tema dos direitos de crianças de zero a seis anos ganhou força no agendamento e na formulação de políticas públicas a partir de alterações no ECA no decorrer dos anos.

Dentro do recorte temporal proposto para este trabalho, foram sancionadas 19 leis que promoveram 406 mudanças no texto original do ECA. Dentre essas alterações, 43 foram promovidas pelo Marco Legal da Primeira Infância, que estabeleceu novos princípios e diretrizes para formulação e implementação de políticas públicas para a faixa etária de zero a seis anos de idade. Além disso, o MLPI também expressa significativa mudança no conteúdo do ECA e de outros dispositivos, tais como o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.

Este estudo analisou o Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes no âmbito do Congresso Nacional, uma subunidade de sistema político pautado por temas relativos a crianças e adolescentes em âmbito nacional, cujos atores políticos tentam regularmente influenciar a tomada de decisão (WEIBLE & JENKINS-SMITH, 2016, p.18). Para tanto, foram identificadas as coalizões (conjunto de indivíduos agregados) e suas respectivas crenças (valores, visões de mundo etc.) para compreender como elas interagem, disputam, barganham e, eventualmente, aprendem umas com as outras nos diferentes momentos da trajetória política. Esta jornada em perspectiva longitudinal é pautada na discussão sobre a Doutrina da Proteção Integral (DPI), instaurada pela Constituição Federal (CF) de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, e sua relação com os processos decisórios subjacentes que resultaram no advento do Marco Legal da Primeira Infância, em 2016.

O subsistema em tela está inserido em um contexto macro com parâmetros relativamente estáveis, que constituem a estrutura de normas constitucionais, valores socioculturais básicos, além da distribuição natural de recursos e das características básicas de determinada área e suscetíveis a eventos externos, tais como eleições,

desastres, mudanças na opinião pública, crises políticas e/ou econômicas, dentre outros (WEIBLE & SABATIER, 2007).

Para o período analisado nesta tese, considerando a definição de coalizão de defesa como o conjunto de atores políticos com crenças e valores similares e que coordenam suas ações de diversas formas na tentativa de influenciar a decisão de governos em todos os momentos do processo de construção de uma política pública (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016), foram identificadas duas coalizões bem-sucedidas com relação às tentativas de mudança institucional do ECA. A primeira, considerada dominante, é a Coalizão em Defesa do Estatuto da Criança do Estatuto da Criança e do Adolescente (CDECA), que conduziu a agenda no Congresso Nacional durante as fases 1 (de 1990 a 2007) e 2 (de 2008 a 2016) desta pesquisa, pautando suas questões para fortalecimento do estatuto e no enfrentamento às incursões de membros de outros subsistemas, de modo a evitar o que os atores dessa coalizão classificavam como retrocessos. A segunda, inicialmente subordinada à CDECA e atuante durante a fase 2 do estudo, é a Coalizão de Defesa da Primeira Infância (CDPI), formada por um grupo de atores e organizações que defendem maior espaço para as políticas públicas relativas a crianças de zero a seis anos (primeira infância) não apenas dentro do arcabouço normativo do ECA, mas também em outras arenas, como a política econômica e o orçamento público.

Em síntese, ambas as coalizões que atuaram durante a segunda fase do estudo, especialmente durante o episódio do MLPI, pautaram-se nas pelas seguintes crenças:

1. *Coalizão dominante (CDECA):*

- a) unidade do princípio da prioridade absoluta (zero a 18 anos);
- b) necessidade de defesa e implementação da Doutrina da Proteção Integral;
- c) primazia do Estado na atenção à infância e adolescência;
- d) o investimento público na infância e na adolescência é importante, mas deve ter um fim em si mesmo, ou seja, sua alocação independe de retornos objetivos futuros;
- e) infância e adolescência têm o mesmo valor;
- f) ampla mobilização social e diálogo na definição de objetivos e ações.

2. *Coalizão minoritária (CDPI):*

- a) o princípio da prioridade absoluta para a primeira infância não é atendido pelo ECA;
- b) a Doutrina da Proteção Integral está se tornando obsoleta ou insuficiente e deve ser substituída por uma doutrina de promoção do desenvolvimento integral que priorize crianças de zero a seis anos;
- c) o Estado é importante, mas os papéis do setor privado e do terceiro setor são mais relevantes do que se defende;
- d) investir na primeira infância é importante, sobretudo em razão da economia futura;
- e) a primeira infância é a fase mais importante da vida;
- f) o participacionismo e o elitismo podem ser viáveis se a mobilização social não for célere.

Com relação aos recursos, estratégias e fóruns, as coalizões apresentaram as seguintes características:

1. *Coalizão dominante (CDECA):*

- a) mobilização de bases (movimentos sociais diversos) e de intelectuais orgânicos, como profissionais ligados à academia;
- b) defesa da unidade normativa da categoria “infância e adolescência”;
- c) elaboração de planos setoriais de enfrentamento das diversas violações de direitos de crianças e adolescentes, tais como enfrentamento da violência sexual, trabalho infantil, garantia do direito à convivência familiar e comunitária, dentre outros;
- d) ocupação de cargos técnicos no Governo Federal;
- e) informações técnico-científicas das ciências humanas e sociojurídicas;
- f) apoio de referências nacionais especializadas não apenas na temática da criança e do adolescente, mas também em questões raciais, dos direitos das mulheres, LGBT, dentre outros, de universidades e organizações da sociedade civil;

- g) participação nos Fóruns Nacionais e Estaduais/Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fóruns DCA);
- h) participação nas Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

2. *Coalizão minoritária – CDPI:*

- a) mobilização de elites políticas e econômicas e formação de lideranças;
- b) defesa do MLPI como uma inovação normativa sem precedentes no mundo;
- c) concentração em um único plano com os direitos de crianças de zero a seis anos, destalhando as especificidades desta faixa etária;
- d) incidência política (*advocacy*) no parlamento (Poder Legislativo), no governo (Poder Executivo) e na mídia;
- e) política de comunicação bem definida;
- f) informações técnico-científicas das neurociências e da economia;
- g) apoio majoritário de referências internacionais especializadas na área da primeira infância, como a Universidade de Harvard, Fundação Bernard van Leer, UNICEF e Banco Mundial;
- h) ação da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) como fórum principal;
- i) promoção dos Seminários Internacionais da Primeira Infância no Congresso Nacional.

Para conhecer as razões que levaram à mudança institucional do ECA e para melhor compreender a relação entre as duas coalizões (CDECA e CDPI), foi utilizado o modelo analítico *Advocacy Coalition Framework* (ACF), por meio do qual foi possível examinar os atributos referentes à formação das coalizões, aprendizado político e mudança política, de modo a contribuir para o desenvolvimento do modelo explicativo ao qual este trabalho se filia (JENKINS-SMITH, 1982; SABATIER, 1988; SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016). Uma vez que o tema da infância e adolescência e a construção de políticas públicas para essa faixa etária apresenta elevado potencial de conflito, além da possibilidade de

influenciar a opinião pública e outros setores, o ACF mostrou-se uma escolha pertinente aos propósitos desta pesquisa.

Um dos aspectos centrais do modelo refere-se ao conceito de sistema de crenças, que é formado pelo conjunto de ideias compartilhadas entre os atores de uma coalizão sobre uma determinada política (SABATIER, 1987). Essas crenças apresentam três níveis, a saber: núcleo duro (*deep core beliefs*), núcleo político, ou de políticas públicas (*policy core beliefs*) e aspectos instrumentais/secundários (*secondary beliefs*), dispostos hierarquicamente de maneira decrescente em relação à resistência a mudanças (SABATIER; WEIBLE, 2007; WEIBLE; ENKINS-SMITH, 2016; VICENTE; CALMON, 2011). Os objetos de estudo desta tese restringiram-se apenas às crenças do núcleo duro e do núcleo de políticas públicas.

O núcleo duro consiste em valores, convicções e crenças dificilmente alterados e que fazem parte da construção axiomática dos indivíduos, podendo influenciar significativamente os subsistemas. Já o núcleo de políticas públicas compreende as estratégias básicas dos indivíduos, que visam garantir a presença de suas crenças do núcleo duro no processo político e se comportam de maneira estável, porém mais suscetível a mudanças que o *deep core*, constituindo a principal fonte de disrupção entre atores dentro do subsistema (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016; VICENTE; CALMON, 2011).

Este trabalho foi balizado pela seguinte **pergunta de pesquisa**: *Como e por que ocorreu a mudança institucional no Estatuto da Criança e do Adolescente a partir de 1990, resultando no Marco Legal da Primeira Infância em 2016?* Para tanto, foi traçado como **objetivo geral** compreender o processo de mudança institucional de políticas públicas a partir do percurso do ECA de 1990 até o advento do MLPI em 2016. Os **objetivos específicos** foram:

1. identificar as principais crenças, atores, coalizões e prioridades que influenciaram a agenda das políticas públicas para crianças e adolescentes, com foco na primeira infância;
2. analisar a interação, os recursos utilizados, os fóruns, os argumentos, as estratégias e o discurso dos atores envolvidos nas propostas de políticas públicas para crianças e adolescentes;

3. mapear os parâmetros e eventos exógenos que influenciaram as políticas públicas para primeira infância no período supracitado;
4. analisar a ocorrência de aprendizado orientado e de acordos negociados;
5. analisar o conteúdo da legislação aprovada durante o recorte temporal da pesquisa e compreender seus princípios, valores e crenças subjacentes.

As hipóteses deste trabalho versam sobre o atributo de coordenação como principal fator de estabilidade das coalizões no decorrer do tempo, o aprendizado político na interface com outros subsistemas como fator de importante para mudanças institucionais que requerem ajustes na legislação e o papel dos atores nas agendas sistemáticas e institucionais como fator de mudança política em longo prazo. Essas hipóteses estão detalhadas no terceiro capítulo deste trabalho.

Esta tese está dividida em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O capítulo 1 traz uma revisão bibliográfica da literatura sobre políticas públicas para crianças e adolescentes e suas variantes, além de discutir a aplicação do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) enquanto modelo analítico para compreender o tema em questão.

O Capítulo 2 detalha o quadro analítico do Modelo de Coalizões de Defesa a partir de um olhar neoinstitucionalista, justificando como o escopo de análise das políticas públicas pode transcender o convencionalizado pela perspectiva do ciclo de políticas públicas, que entende o processo político de maneira sequencial e hierarquizada (SABATIER, 1993). Para tanto, são discutidos os pressupostos, as premissas e o sistema de crenças, a ênfase teórica acerca da mudança nas políticas públicas e alguns limites e possibilidades do modelo no estudo de mudanças institucionais na área da criança e do adolescente no Brasil.

O Capítulo 3 apresenta a metodologia utilizada, abordando do problema de pesquisa, a definição do Subsistema de Políticas Públicas, o recorte temporal do estudo, os objetivos, os episódios, as hipóteses e suas respectivas ênfases teóricas. O capítulo ainda descreve os procedimentos de coleta e análise de dados, o detalhamento do código de análise documental, dos atores estudados e a operacionalização das variáveis, com as definições constitutivas e operacionais.

No Capítulo 4, são apresentados os resultados e é desenvolvida uma discussão preliminar sobre a codificação documental e das entrevistas realizadas, cuja base de dados foi composta por 331 arquivos, totalizando 2455 páginas de documentos lidos e codificados minuciosamente com o auxílio do *software* NVIVO 12, além dos arquivos com respostas escritas de 5 profissionais e 9h32min de arquivos de áudio com a gravação das 11 entrevistas realizadas presencialmente. O capítulo também contextualiza as mudanças institucionais ocorridas entre 1990 e 2016, os resultados do processo de codificação do *deep core* e os resultados do processo de codificação do *policy core*, além de reflexões teóricas e conceituais sobre o código de análise documental e sua aplicação durante o decurso dos episódios analisados.

Para o Capítulo 5, foram reservadas as considerações acerca do significado dos resultados do processo de codificação, além da discussão sobre suas implicações nos episódios observados e as respectivas explicações para a mudança institucional do ECA durante o período analisado. Nesse capítulo, constam a apresentação e a análise dos aspectos da mudança institucional no que tange à conformação das coalizões CDECA e CDPI, o papel dos atores, a dinâmica do subsistema e os fóruns, além de comentários adicionais referentes aos achados da pesquisa.

Por fim, as Considerações Finais trazem um apanhado dos achados de pesquisa e reflexões complementares sobre a mudança institucional do ECA, assim como possibilidades de estudos dentro da agenda de pesquisa do campo de políticas públicas e áreas relativas aos direitos de crianças e adolescentes.

CAPÍTULO 1 – REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo revisita a literatura relativa às políticas públicas para crianças e adolescentes e suas variantes e discute a aplicação do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) enquanto modelo analítico para compreender o tema em questão. A seleção da bibliografia se deu por meio de consultas às seguintes bases de dados indexadas e com acesso aberto, disponíveis a partir da Biblioteca Central da Universidade de Brasília: Banco de Teses da Capes e Biblioteca Digital de Teses e Dissertações IBICT. Também foram consultadas bases de dados com acesso restrito, como o Portal de Periódicos da Capes, a *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO) e o Google Acadêmico, dentre outras. Trabalhos adicionais foram incorporados a partir de consultas às referências das obras mais citadas e recorrentes dos bancos de dados disponíveis.

Este capítulo apresenta uma breve introdução ao neoinstitucionalismo como perspectiva teórica basilar desta tese e discute estudos que possuem interface com o modelo analítico do ACF e as políticas públicas para crianças e adolescentes. O capítulo também discorre sobre a guinada de atenção de especialistas que passaram a compreender a primeira infância como objeto de estudo da área, além de dialogar com teses e dissertações sobre o tema, de modo a contribuir para o aprimoramento do ACF e do processo de políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil.

1.1. INSTITUIÇÕES E MUDANÇA INSTITUCIONAL

O período entre a promulgação da Constituição Federal, em 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, e o advento do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), em 2016, delimita um cenário imerso em um amplo processo de mudança institucional, mais precisamente caracterizado por 19 leis que introduziram 406 alterações no texto do ECA. Nesse sentido, este trabalho se insere em uma agenda de pesquisa que entende as políticas públicas como historicamente determinadas. Considerando-se que essas transformações nas políticas públicas para crianças e adolescentes são multifacetadas, o neoinstitucionalismo constitui uma perspectiva teórica pertinente para respaldar os construtos a serem desenvolvidos pela pesquisa em tela.

Essa perspectiva possibilita aumentar a ênfase explicativa acerca da conformação das arenas decisórias, da formação endógena de interesses e da influência exógena de eventos, além de problematizar o papel do Estado como estrutura e como ator no processo político, uma vez que este possui autonomia relativa em relação às demandas da sociedade na agenda e na formulação de políticas públicas (HALL; TAYLOR, 2006; MARCH; OLSEN, 2008).

A perspectiva institucionalista é adequada para o estudo em tela, visto que a base normativa do entendimento da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direitos, em oposição à ideia de objeto de intervenção do Estado vigente antes do advento do ECA, demanda sua ratificação a partir da materialização por mecanismos formais, como a norma constitucional aprovada pelo Congresso Nacional, além de outros institutos, como os planos setoriais para essa faixa etária e o próprio estatuto.

Este trabalho entende por instituição o conjunto de construções culturais, regras e requisitos formais e informais das atividades de governo e sua subsequente manutenção a partir dos atributos coercitivos do Estado (PIERSON, 2004; MAHONEY; THELEN, 2010). As instituições também podem ser definidas como o resultado de uma elaboração humana em que se entrelaçam aspectos econômicos, políticos e sociais e as respectivas restrições cognitivas e emocionais ao comportamento à ação, aos papéis, às crenças e às expectativas dos indivíduos e dos atores coletivos (PEDROSO, 2014). Essa definição complementar justifica-se em razão de que a instituição é um dos conceitos-chave para compreender as políticas públicas e as relações sociais, interações, narrativas subjacentes, interpretações e práticas que afetam a permanência e as mudanças das regras formais e informais, de formas endógena e exógena. Na ciência política, o termo passou a ser tema de pesquisa principalmente após a década de 1980, sobretudo no campo de política comparada. Há uma corrente de estudos intitulada novo-institucionalismo – égide sob a qual este trabalho está situado – que questiona a ausência de contexto institucional na abordagem focada no comportamento (behaviorismo), prevalente nos debates teóricos nas décadas anteriores.

O foco no comportamento observável é precisamente o ponto de partida do novo institucionalismo. Os novos institucionalistas rejeitam veementemente o

comportamento observado como dado básico de análise política. Para eles, um comportamento não é suficiente para explicar todos os fenômenos do governo, pois ocorre no contexto de instituições e só pode ser compreendido nesse contexto (IMMERGUT, 2007).

Um dos principais autores dessa corrente é Douglass North (2018), que centrou a análise das instituições como fundante dos processos de evolução histórica do crescimento econômico das sociedades, com maior relevância analítica que inovações tecnológicas, por exemplo (GALA, 2003). Anteriormente a North, já havia uma corrente teórica que relacionava o crescimento econômico à existência de regimes democráticos, conforme discutido por Lipset (1959). Entretanto, o referido autor aprofunda a questão ao retomar a importância das instituições como motriz para desenvolvimento, o que permite não apenas pensar nos aspectos econômicos – o que é demonstrado empiricamente a partir da análise de economias de sucesso do ocidente, que desenvolveram instituições mantenedoras de crescimento econômico de longo prazo –, mas também nas instituições como indutoras de democracia e redutoras de desigualdades categóricas (GALA, 2003), como é o caso da Doutrina da Proteção Integral de Crianças e Adolescentes, instituída pela Constituição Federal de 1988.

Segundo a perspectiva institucionalista de North, o Estado é visto como formulador do arcabouço legal e das regras formais de produção e propriedade. Assim, a compreensão do sistema político parametrizado por este ente central torna-se fundamental para a abordagem das instituições, justamente por propiciar a maximização do desenvolvimento econômico de uma sociedade. Nesse ponto, não apenas a racionalidade dos atores é preponderante para a eficiência das instituições, mas também a interação entre a dinâmica política e cultural no bojo da sociedade, mediada pela ação do Estado, ora permissiva, ora rígida, quanto ao cumprimento das regras estabelecidas (GALA, 2003).

Uma vez que os atores agem a partir de regras estabelecidas por esse agente impessoal (o Estado), criam-se as condições para o surgimento das organizações por meio da interação entre as diversas instituições, formando a matriz institucional de uma sociedade. Entretanto, a relevância da história e das decisões tomadas no

decorrer da construção e da consolidação das instituições configura o que North trata como dependência de trajetória, ou seja, há limitações até certo ponto em razão dos processos e configurações anteriores (NORTH, 2018).

Especificamente em relação à matriz institucional de uma sociedade, North entende que:

Ao abrigar as instituições — formais e informais — de uma sociedade em um momento específico do tempo, a matriz institucional será responsável por definir o vetor de estímulos para os diversos agentes sociais, especialmente os envolvidos em atividades econômicas. Em grande parte, a história das sociedades se resume na evolução de suas matrizes institucionais e suas decorrentes consequências econômicas, políticas e sociais (GALA, 2003, p. 102).

Um ponto relevante que se sustenta pela proposição de North (2018) refere-se ao papel das organizações. Ao se inserirem na sociedade de maneiras variadas, estas podem atuar na maximização de suas inserções no mercado econômico, até mesmo envidando esforços para mudar as regras postas. Ainda que esse não tenha sido o objetivo do autor, a ótica de desenvolvimento para além do econômico abre caminhos para a compreensão das mudanças institucionais, o que possivelmente constitui um dos maiores produtos para o institucionalismo contemporâneo de North.

Nesse ponto, amplia-se o leque de discussão metodológica, justamente por se perceber as instituições como resultado da tentativa dos atores de reduzir incertezas e instabilidades, ao mesmo tempo que garantem a permanência de determinados arranjos institucionais. Destarte, a combinação do entendimento da estrutura e da agência — ao passo que essas relações de poder promovem mudança e/ou permanência institucional — mostra-se relevante no estudo da trajetória institucional das políticas públicas multifacetadas e multideterminadas (MOE, 1990; MACHADO-DASILVA, FONSECA; CRUBELLATE., 2010).

A seguir, será desenvolvida uma revisão da literatura relevante para o tema, desvelando o processo de mudança institucional nas políticas públicas para crianças e adolescentes, com foco na primeira infância, de acordo com a perspectiva neoinstitucionalista mencionada anteriormente, que também integra a lente conceitual e metodológica deste trabalho. A revisão bibliográfica foi realizada a partir

da leitura analítica de obras relevantes para o contexto da mudança institucional em tela, abrangendo trabalhos pertinentes ao escopo do *Advocacy Coalition Framework* (ACF), dentro do campo das políticas públicas relacionadas à temática da criança, do adolescente e a temas correlatos.

1.2. DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: BREVE RESGATE HISTÓRICO

Desde as últimas décadas do século XX e nos primeiros anos do novo milênio, seguindo a tendência mundial e devido a pressões internas, a legislação brasileira vem gradativamente sendo revisada e transformada quanto ao entendimento do exercício da cidadania crianças e adolescentes, especialmente na conformação das políticas públicas para atender às solicitações da contemporaneidade (RIZZINI, 2008). Juntamente com a Constituição Federal, o ECA, promulgado em 1990, representa o mais significativo marco legal nacional de defesa dos direitos da criança e adolescente, regulamentando as diretrizes constitucionais de proteção e defesa desses grupos.

Entretanto, uma leitura institucional e histórica evidencia a persistência de estruturas e atitudes sociais superadas pelo ordenamento normativo – nesse caso, o olhar do Estado e da sociedade para a infância e adolescência –, mesmo quando as condições necessárias para seu surgimento já não existem ou estão muito enfraquecidas (BENDIX, 1996). Em outras palavras, o exemplo da realidade brasileira do final dos anos 1980 e as tensões existentes desde então não causaram rupturas significativas para demover crenças e valores anteriores ao ECA e que divergem diametralmente da nova compreensão sobre o papel e valor das políticas públicas para crianças e adolescentes.

Portanto, a transição de abjeção à condição de sujeito de direitos não foi simples. Os movimentos sociais de defesa da infância e adolescência travaram uma luta que não terminou com a simples negação da abjeção desses sujeitos, mas que também não permitia que o poder público considerasse essa parcela da população como objeto de intervenção, corroborando com a Doutrina da Situação Irregular, expressa formalmente pelo Código de Menores de 1979 e, antes disso, pelo Decreto nº 17.943 de 1927, uma consolidação de leis sobre “assistência e proteção a menores”. Foi necessária uma compreensão para além do repúdio à barbárie para ressignificar a percepção social sobre a criança e o adolescente (RIZZINI; PILOTTI, 2009).

Um ponto importante dessa inflexão de situação irregular para proteção integral recai sobre a expressão “exclusão social”. Levando em conta a raiz higienista e policialesca que faz parte da história das políticas públicas no Brasil, pensar em pessoas excluídas dos bens sociais como sujeito de direitos é contraditório, uma vez que a expressão remete à condição de *objeto* de ação coercitiva do Estado. Nesse sentido, a definição de Castel (1998) se mostra pertinente como ponto de partida para o estudo da mudança institucional em tela, uma vez que considera a exclusão social como um processo de desfiliação social e que vai além de pensar a atenção do Estado apenas em relação ao processo de exclusão em si, mas considerando todas as possíveis ramificações e novos processos de vinculação social a que estão sujeitas as pessoas em situação de vulnerabilidades.

Para ilustrar esse ponto, pode-se recorrer ao conceito weberiano de poder formalmente instaurado como catalizador da persistência de determinada visão de mundo (BENDIX, 1996). Nesse sentido, o processo de instauração de procedimentos jurídicos destinados à infância permitiu que surgissem novas demandas, até então camufladas por preceitos morais e culturais, e que exigiram mudanças institucionais, tais como o Sistema de Garantia de Direitos¹. As crianças não mais sofrem apenas por abandono ou por não serem incluídas socialmente, como ocorre com os meninos de rua; há reivindicações para a inclusão de outros direitos da luta de proteção à infância no Brasil (CASTRO, AQUINO; ANDRADE, 2009).

Além disso, a noção de criança enquanto sujeito de direitos se apoia nas relações de comando e obediência estabelecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição Federal, posteriormente detalhado e regulamentado pelo ECA em 1990. Nesse sentido, no Brasil, houve a redução do valor simbólico de associações informais que se estabelecem paulatinamente, ao passo que, ao menos formalmente, há uma tendência de que as organizações formais, reguladas pelo Estado, protagonizem a

¹ “O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) consolidou-se a partir da Resolução 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) de 2006. O início do processo de formação do SGD, porém, é fruto de uma mobilização anterior, marcada pela Constituição de 1988 e pela promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), como parâmetro para políticas públicas voltadas para crianças e jovens, em 1990. [...]. De forma articulada e sincrônica, o SGDCA estrutura-se em três grandes eixos estratégicos de atuação: **Defesa, Promoção e Controle (social)**. Fonte: <<http://www.promeninno.org.br/direitosdainfancia/sistema-de-garantia-dca>>. Acesso em 02 mar. 2021.

garantia dos direitos da infância, ao invés do voluntariado advindo das relações de caridade e filantropia anteriormente dominantes (BENDIX, 1996; RIZZINI, 2008).

Esse caráter ambivalente da construção da cidadania da infância no Brasil se alinha à definição de modernização como “mudanças sociais e políticas que acompanharam a industrialização em muitos países da civilização ocidental” (BENDIX, 1996, p. 39). Desde as últimas décadas do século XIX, o Brasil é influenciado pelas ideias europeias de construção da cidadania, especialmente no que tange ao papel da infância nesse processo. Isso se deveu ao fato de que o Brasil aderiu fortemente à influência externa e a um conjunto de saberes positivistas para construir seus pilares de cidadania e desenvolvimento (RIZZINI, 2008).

A noção de eugenia, cujo principal objetivo é definir as bases científicas de garantia das condições morais e físicas de gerações futuras, teve forte presença no Brasil a partir do desejo de se tornar um país civilizado, assim com as nações europeias. Para tanto, era necessário que mudanças sociais e políticas fossem levadas a cabo a partir do papel indutor do Estado, principalmente para enfrentar ambos os aspectos verticalmente opostos e frutos do desenvolvimento e modernização da sociedade: o paradoxo da coexistência entre riqueza e pobreza (RIZZINI, 2008).

Para amenizar os efeitos deletérios do desenvolvimento industrial e o risco de que a pobreza causasse uma desorganização social e uma degradação moral da sociedade, houve os primeiros movimentos para instituir políticas públicas para o controle dos pobres (RIZZINI, 2008). Bendix (1996) percebe o Estado como um agente incapaz de produzir cooperação pela simples regulamentação, mas apenas a partir de um contexto mais amplo de crescimento, tanto econômico quanto de valores sociais.

O autor também argumenta que a legitimidade da autoridade é ambígua, pois demanda uma aceitação simbólica dos pressupostos estabelecidos. Isso ocorreria em razão dessa autoridade estar imersa em laços morais, segundo os quais a ideia de humanidade é relativamente discricionária, ou seja, não é atribuída a todas as pessoas. Com relação à construção da cidadania da infância, essa ambiguidade é ainda menos latente, pois a própria consolidação dos preceitos morais e normativos da Doutrina da Proteção Integral está em construção e em debate constantes, vide propostas de redução da idade penal ou a relação de crianças pobres com o mundo do trabalho desde precocemente, em nítida aproximação à Doutrina da Situação Irregular, que

compreende a criança como objeto de intervenção do Estado e não como sujeito de direitos (RIZZINI, 2008).

Esse cenário contraditório sobre como o Brasil trata a infância, sobretudo acerca da objetificação da população infantil, se relaciona ao conceito de “utilidade da pobreza”, que traz uma perspectiva quase medieval para o ordenamento institucional brasileiro. A existência de pobres é uma das condições desejadas pelas elites para que as bases do desenvolvimento econômico estejam garantidas, uma vez que ser pobre é a base principal da qualidade de laborioso (BENDIX, 1966), ou ainda condição necessária para a adesão dos desfavorecidos ao projeto de desenvolvimento capitalista.

Possivelmente, essa é uma das lacunas advindas da mudança institucional que propôs a Doutrina da Proteção Integral no Brasil, mesmo em um contexto social de elevada legitimação da cidadania formal em detrimento da igualdade material, por exemplo. Especificamente sobre a transição das estruturas administrativas, o processo de transição institucional da Doutrina da Situação Irregular (DSI), que tratava a população infantil como objeto de intervenção do Estado para a Constituição Federal, com o ECA e a Doutrina da Proteção Integral (DPI), está relacionado à discussão sobre o patrimonialismo da burocracia moderna (BENDIX, 1996). Ao considerar o primeiro como uma delegação de poder, centrado em uma autoridade quase inquestionável, observa-se que a DPI não foi capaz, por si só, de estender a cidadania à infância além da formalidade normativa. Isso se deve ao fato de que a figura do rei foi transferida para os agentes governamentais impessoais, mas atrelados a estruturas administrativas que tendem a minimizar as subjetividades e peculiaridades dos sujeitos, a exemplo do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual “todos são iguais perante a lei” (BRASIL, 1988).

Esse entendimento relaciona-se ao contexto brasileiro no âmbito das tensões causadas pela busca por igualdade e a subjacente construção da cidadania de crianças e adolescentes no Brasil. Esse ponto é justificado em razão de haver muitos exemplos em âmbito internacional (BENDIX, 1996) e no contexto brasileiro (RIZZINI, 2008), que ilustram como a modernização de estruturas administrativas perpassou fatores endógenos e exógenos, com relativa centralidade da ação governamental e no papel da sociedade civil organizada (RIZZINI, 2008).

Conceitualmente, outro ponto importante para compreender o desenvolvimento histórico das políticas públicas para esta faixa etária refere-se ao chamado “sentimento da infância”, que representa a concepção de determinada sociedade sobre as pessoas que não são adultas. Segundo Ariès (1981, p. 99):

O sentimento da infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças. Corresponde à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo jovem. Essa consciência não existia (na sociedade medieval). Por essa razão, assim que a criança tinha condições de viver sem a solicitude constante de sua mãe ou de sua ama, ela ingressava na sociedade dos adultos e não se distinguia mais deste.

Essa percepção sofreu rupturas e alterações, mas ainda não foi totalmente abolida, podendo ser observada em diversas atitudes sociais, a exemplo das discussões sobre trabalho infantil ser ou não uma violação de direitos ou o uso de violência na educação das crianças por pais e professores (LEMOS, 2008). Logicamente, o ordenamento jurídico brasileiro aboliu gradativamente a anuência para o uso de violência contra crianças sobre qualquer pretexto, ainda que os códigos de menores de 1927 e de 1979 não refutassem claramente a inadequação de tais recursos. Nessa lógica, apenas a partir do ECA, foi explicitamente mencionado que essa parcela da população deve ser protegida de toda e qualquer forma de violência, em especial sob o pretexto de educação.

Mas não apenas em razão de violência se manifesta o sentimento da infância. O período entre os séculos XVI e XVII significou uma mudança em relação como a sociedade percebia as crianças, uma vez que a especificidade relativa à condição física mais vulnerável motivou a diferenciação destas em relação aos adultos. A essa característica, atualmente entendida como parte da condição peculiar de desenvolvimento da criança, vinculou-se ao imaginário de fragilidade, ingenuidade e graça que “se tornava uma fonte de distração e de relaxamento para o adulto, um sentimento que poderíamos chamar de *paparicação*” (ARIÈS, 1981, p. 100). Trata-se de um sentimento da infância como inerente ao meio familiar, em que a criança era objeto de adulação pelos adultos independentemente da classe social, visto que tal comportamento não era aplicado nas relações externas, das quais a criança não

participava, à exceção da escola, que a tratava de maneira distinta, distanciando-se de questões afetivas e incluindo até mesmo castigos físicos (ARIÈS, 1981).

Outro ponto relativo a esse contexto de indiferença à criança reside no sentimento oposto que surgiu em grande parte das sociedades naquele período. Trata-se de um sentimento de exacerbação que repudiava o tratamento dado às crianças, uma vez que influía diretamente no comportamento e, principalmente, na moral da população infantil. Assim, emerge a necessidade de não mais adular as crianças e não misturar seu espaço com o dos adultos, defendendo-se o espaço escolar como ideal para reprimir comportamentos mimados e contrários à moral vigente (ARIÈS, 1981).

Essa perspectiva moldou todo o processo educacional até o século XX, cujo foco recaía no interesse pelas questões psicológicas e morais da criança. Não se tratava mais de ver essas pessoas como divertidas ou fonte de alegria para os membros da família, mas como uma oportunidade de formatá-las, preparando-as para o modelo de sociedade vigente. Dessa forma, o sentimento da infância migrou de uma ideia familiar para o contexto exterior à família, principalmente levado a cabo por eclesiásticos e moralistas “preocupados com a disciplina e a racionalidade dos costumes” (ARIÈS, 1981, p. 105). Segundo o autor:

Esses moralistas haviam-se tornado sensíveis ao fenômeno outrora negligenciado da infância (pela família), as recusavam-se a considerar as crianças como brinquedos encantadores, pois viam nelas frágeis criaturas de Deus que era preciso ao mesmo tempo preservar e disciplinar. Esse sentimento, por sua vez, passou para a vida familiar (ARIÈS, 1981, p. 105).

Conforme será discutido oportunamente neste trabalho, parte dos atores envolvidos nos debates sobre os direitos de crianças e adolescente participaram ativamente da ruptura paradigmática com a Doutrina da Situação Irregular, em vigência no Brasil pelo menos desde 1927. Neste ano, mais precisamente em 12 de outubro, a presidência da República assinou o Decreto nº 17.943-A, caracterizado como a primeira normativa legal de proteção à infância e à adolescência. Conhecido como Código Mello Mattos, esse decreto ainda considerava a criança e o adolescente como “menores”, focava nos marginalizados e tinha forte caráter repressivo e punitivo. Ainda assim, esse código é considerado revolucionário por trazer uma perspectiva minimamente

humanizada à atenção às crianças, que até então eram abjetas em praticamente todos os sentidos jurídico-sociais.

A vigência do Decreto nº 17.943-A perdurou até 1979, com a edição do segundo Código de Menores. Ao atender solicitações de juízes de menores acerca dos adolescentes em conflito com a lei, dentre outros pontos, o referido código inaugurou a Doutrina da Situação Irregular, atribuindo maiores poderes aos magistrados para retirar da sociedade aqueles que eram considerados perigosos (crianças abandonadas, órfãs, em situação de rua etc.), ou seja, o código criminalizava a pobreza, aplicando-se notadamente a crianças e adolescentes negras.

Essa doutrina foi suprimida, ao menos juridicamente, pelo movimento de redemocratização do Brasil, a partir de meados dos anos 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Balizada pelo artigo 227², a constituição inaugurou a Doutrina da Proteção Integral, incluindo no ordenamento jurídico a ideia de criança e adolescente como sujeito de direitos, não mais como objeto de intervenção, com garantias de cuidado e atenção em uma perspectiva complementar pelo Estado, pela família e por toda a sociedade.

O novo ordenamento jurídico expresso pelo ECA passou a ser alvo de constantes tentativas de modificação. Até 2020, 30 leis ordinárias foram aprovadas pelo Congresso Nacional, trazendo 501 alterações no texto do estatuto, das quais 394 se inserem no recorte temporal adotado por este trabalho (entre 1990 e 2016, com o MLPI). Essa característica do processo de mudança institucional do ECA contrasta com a dos códigos de 1927 e 1979, sendo que o primeiro teve apenas quatro modificações trazidas por uma lei³ e o segundo não foi modificado até sua revogação pela Lei nº 8.069.

A partir do ECA, as discussões de políticas públicas tanto no âmbito do Congresso Nacional quanto da sociedade social e outros espaços organizados, permeou diversas iniciativas e reflexões sobre como implementar a nova lei na vida de crianças e

² Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (redação original do artigo 227, que viria a ser atualizado [Emenda Constitucional nº 65, de 2010](#)).

³ Lei nº 6.207, de 23 de maio de 1975, que modifica o Art. 130 Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927 (Código de Menores).

adolescentes. Uma característica desse contexto político é a dinamicidade das propostas, que podem ser pautadas de maneira célere, como ocorreu com o episódio da Lei nº 11.829, de 25 de novembro de 2008,⁴ em seus quatro meses e sete dias de tramitação, até a significativa morosidade da Lei nº 12.415, de 9 de junho de 2011⁵. Além disso, até meados de 2007 a maior parte dos atores se mostrou interessada majoritariamente na implementação dos dispositivos do ECA, por meio da sua regulamentação e validação dos novos princípios paradigmáticos junto à sociedade.

Apenas por volta de 2008, no âmbito das discussões da CPI da Pedofilia, que aprovaria a Lei nº 11.829, e mais notadamente a partir da construção da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, e da Lei nº 12.696, de 25 de junho de 2012, que dispõe sobre os conselhos tutelares –, as Frentes Parlamentares da Segurança Pública, da Primeira Infância e dos Direitos Humanos se tornaram mais efetivamente ativas no processo de mudança institucional das políticas públicas para crianças e adolescentes, cenário que se repetiu nos episódios seguintes até o advento da Lei nº 13.257. Esse assunto será retomado posteriormente neste trabalho, por ora é importante frisar que esse contexto evidencia as diversas percepções dos atores sobre a política da infância e adolescência, em que o grau de comprometimento das coalizões varia de acordo com o assunto tratado em determinado episódio.

Em suma, a compreensão sobre a história e o desenvolvimento dessas políticas e seus processos de permanência e mudança, objeto deste trabalho, são de grande relevância para a compreensão da estruturação das políticas sociais no Brasil como um todo. A transição do Código de Menores para o ECA não extinguiu a característica conflitiva dos debates e discursos acerca da ação pública para a faixa etária em tela, produzindo e retroalimentando novas formas de pautar o tema, assim como atores foram incorporados ao debate, alterando e/ou consolidando as crenças e estratégias utilizadas para influenciar as decisões do governo sobre a temática.

⁴ Caput: Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para aprimorar o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como criminalizar a aquisição e a posse de tal material e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet.

⁵ Caput: Acrescenta parágrafo único ao art. 130 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para determinar que alimentos provisórios sejam fixados cautelarmente em favor da criança ou adolescente cujo agressor seja afastado da moradia comum por determinação judicial.

1.3. ADVOCACY COALITION FRAMEWORK E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Uma vez situada a perspectiva conceitual a que se filia este trabalho, esta seção visa desenvolver um *corpus* teórico acerca das políticas públicas para crianças e adolescentes a partir das bases estabelecidas pelo *Advocacy Coalition Framework* (ACF) desde 1988, marco zero do recorte temporal desta tese. Assim como sugerido por Donadelli (2017), essa condução possibilita categorizar os argumentos dos atores do subsistema nos termos das coalizões e compreender como a literatura especializada aborda o tema em questão.

Com relação à literatura nacional, Capelari e colaboradores (2015) demonstraram que o ACF tem sido utilizado para explicar processos de políticas públicas em diversas áreas, desde setores amplos como saúde, educação e economia, até enfoques mais específicos como esporte, controle de drogas e publicidade infantil.

Neste último caso, destaca-se o trabalho de Fabris (2013), que analisou o agendamento da regulamentação da propaganda infantil no governo brasileiro. A autora foi a primeira a utilizar o ACF para analisar processos de política pública no Brasil alusivos à infância, sinalizando achados importantes quanto à conformação de coalizões e à importância dos aspectos metodológicos do modelo em temas transversais, dentre outros pontos. Os resultados da pesquisa sinalizaram para a conformação de duas coalizões, cujo principal atributo caracterizador é a percepção em relação ao papel do Estado, sendo classificado, portanto, como um atributo relacionado ao *deep core*. Nesse sentido, apesar de detalhar a operacionalização das variáveis, o trabalho não discorre sobre a construção e a aplicação de um código de análise documental, havendo apenas a menção de um roteiro geral com tópicos considerados relevantes pela autora. Assim, as contribuições da pesquisa são limitadas justamente em um ponto central para o ACF, que se refere à replicabilidade e falseabilidade do estudo (WEIBLE, SABATIER; McQUEEN, 2009).

Antes de Fabris (2013), Bravin (2008) utilizou o ACF para analisar a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS), tangenciando o tema desta tese ao mencionar como o financiamento relativo às ações de educação em saúde deixou de ser alocado em programas específicos – como saúde da criança e do adolescente – para

ser centralizado pelo PNEPS. É interessante notar que as duas coalizões encontradas pelo autor tratam do tema a partir da noção de integralidade, mas com orientações distintas. Enquanto a coalizão “A” considera a saúde um direito residual aos cidadãos que não tiveram acesso aos serviços e produtos do setor privado, focando os esforços principais na atenção básica, a coalizão “B” percebe a saúde como um direito de todos, priorizando reduzir as desigualdades de acesso em toda a linha de cuidado: da atenção primária ao nível terciário (BRAVIN, 2008).

A conformação das coalizões proposta por Bravin (2008) ajuda a compreender dois pontos da mudança institucional das políticas para crianças e adolescentes de maneira ampla. O primeiro refere-se à coordenação da política pública específica para a infância, uma vez que as políticas de saúde e de educação são áreas mais fortemente relacionadas aos direitos de crianças (RIZZINI, PORTO; COSTA, 2014). O segundo, possivelmente mais importante, refere-se à contribuição para o aprimoramento do ACF com relação à definição de subsistema, o que influencia no estudo das coalizões existentes. Isso porque o autor trata o “Subsistema da Política de Saúde Brasileira” como sua unidade de análise, porém o enfoque analítico recai sobre a política nacional de educação permanente em saúde, havendo sobreposição entre áreas, como a política de educação e a política de trabalho. Sabatier e Weible (2007) também alertaram para a dificuldade em delimitar o escopo do subsistema. Além disso, a maneira como Bravin (2008) conduziu sua pesquisa reitera a necessidade de um olhar atento a esse ponto, especialmente em razão da política da infância e da adolescência apresentar diversas subdivisões e interconexões com outras políticas públicas.

Nesse sentido, Jones e Jenkins-Smith (2009) argumentam que mudanças que extrapolam os subsistemas, inclusive em relação àqueles com temas correlatos, são mais bem compreendidas na medida em que o enfoque analítico considera determinado agrupamento de subsistemas conectados por redes de políticas públicas. Essas redes extrapolam os assuntos de uma política, o que exige melhor especificação das condições que levaram à mudança, especialmente com relação às características macrotopográficas do tema (JONES; JENKINS-SMITH, 2009). Conforme mencionado anteriormente, constata-se que no estudo de Bravin (2008) há uma limitação explicativa no enfoque de política específica (educação em saúde), sem aprofundamento em

questões transversais que a área demanda, que são inúmeras e complexas no campo da saúde.

Os trabalhos de Simielli (2008, 2013) também abordam temas macrotopográficos. A autora analisa a política de educação a partir da atuação de grupos em torno do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), identificando duas coalizões de defesa (Simielli, 2008). Um dos principais pontos a se destacar no estudo da autora é a própria delimitação das coalizões, na qual dois movimentos sociais encabeçam as respectivas nomenclaturas: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Movimento Todos pela Educação.

Para Sabatier (1988), a definição de coalizão deve considerar um conjunto de atores e/ou organizações que atuam em um subsistema em níveis não triviais de coordenação, cuja composição em grupo caracterizaria a coalizão. Nesse ponto, é possível inferir que os dois movimentos sociais citados por Simielli (2008, 2013) podem se tratar de organizações compostas por diferentes tipos de atores, que eventualmente atuam em outras pautas e compõem outros grupos. Dessa forma, em termos metodológicos, é limitador considerar um movimento social como uma coalizão por si só e não integrante de uma coalizão com objetivos comuns entre seus membros, ainda que com visível liderança e protagonismo.

Os trabalhos de Simielli (2008, 2013) são relevantes para esta tese ao permitir reflexões sobre os limites dos subsistemas e das coalizões, pois os movimentos sociais citados pela autora também atuam no Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes, tendo se manifestado expressivamente durante a Fase 2 deste estudo, principalmente no que tange ao processo de construção do Marco Legal pela Primeira Infância (MLPI). Portanto, é mais pertinente considerar esses movimentos como atores e não como coalizões independentes, ainda que possuam recursos, estratégias e representatividade relevantes nas pautas em que se envolvem.

A reflexão metodológica realizada a partir dos estudos de Simielli (2008, 2013) remete a um processo de amadurecimento da aplicação do ACF no Brasil, mais notadamente em temas diversos aos que fundamentaram as bases do modelo desde sua origem, tais como política ambiental e suas variantes no contexto norte-americano (CAIRNEY; SABATIER, 2015). A partir da redemocratização e, conseqüentemente, a partir

da Constituição Federal de 1988, esses temas ganharam novos atributos no Brasil. Políticas de educação, saúde e infraestrutura têm despertado a atenção dos estudiosos do AFC, ainda que haja sobreposição de temas nas políticas analisadas. Isso foi demonstrado por Capelari e coautores (2015), que classificaram o trabalho de Fabris (2013) em uma área separada, mas que poderia ser incluído nos campos da saúde, educação e até mesmo da política econômica, uma vez que a publicidade infantil se encontra atrelada a disputas por mercado publicitário (IGLESIAS *et al.*, 2013; VICENTE, 2009). Outros estudos voltaram-se à conformação de políticas transversais que poderiam ser classificadas como subtemas de políticas públicas macro, como os trabalhos de Furiati (2010), Alexandre (2013) e Castro e Macedo (2019), acerca da política de juventude no Brasil a partir de 1988.

Nesse contexto, o ACF tem amadurecido, permitindo análises cada vez mais específicas e aprofundadas, mas que conversam com as estruturas macro da sociedade brasileira. Exemplo disso é o estudo de Sumiya (2015) sobre o agendamento do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no estado do Ceará. A autora utilizou uma abordagem metodológica híbrida entre o ACF, o modelo de múltiplos fluxos (KINGDON, 1995, 2003) e o neoinstitucionalismo histórico – embora este último seja uma perspectiva teórica e não uma metodologia *per se* (HALL; TAYLOR, 2006) –, trazendo reflexões interessantes acerca do caráter transversal das políticas públicas de educação.

Uma das principais preocupações desta tese é a falsa premissa da existência de pouco conflito em determinados temas, como o analfabetismo. Ao analisar apenas o discurso descontextualizado dos atores relativos à temática, nota-se um consenso sobre a importância de se alfabetizar todas as pessoas. Entretanto, um olhar mais acurado – possibilitado pelas lentes do ACF – desvela as incongruências, contradições e crenças dos atores que não necessariamente se relacionam ao que é expresso oficialmente. A própria definição de “idade certa para alfabetização” é ponto de divergências, especialmente no contexto do Nordeste brasileiro e suas peculiaridades, o que demanda maior cuidado do pesquisador para compreender o papel do aprendizado político e das informações técnico-científicas em determinada mudança institucional.

1.4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PRIMEIRA INFÂNCIA COMO OBJETO DE ANÁLISE

A mesma lógica discutida acima perpassa os debates sobre os direitos da primeira infância de modo mais amplo, em razão de um suposto baixo custo político de defesa do tema que se alinha a argumentos econômicos de eficácia na alocação de recursos públicos (HECKMAN, 2008). Dessa forma, é necessário considerar as narrativas subjacentes ao processo de políticas públicas e detalhar a atuação dos diversos atores para além do tripé formado por agências administrativas, comitês do legislativo e grupos de interesse atuando em um único nível de governo, conforme orientado por Jenkins-Smith e Sabatier (1993). Ao aplicar o ACF, Sumiya (2015) identificou personagens políticos de diversas filiações, ao passo que os eventos externos e estruturais, como período de eleições, trazem consigo restrições e oportunidades que afetam o subsistema de maneiras distintas, assim como a capacidade das coalizões de influenciar a tomada de decisão e agenda governamental.

Essa forma de analisar a participação de múltiplos atores no processo de políticas públicas é fundamental no estudo de temas com ampla sobreposição de narrativas, a exemplo da aproximação entre a pauta da infância e as demandas relativas às mulheres, que apresentam interconexão em subtemas como o aleitamento materno (KALIL; AGUIAR, 2016; HERNANDEZ; VICTORA, 2018), direito à creche em uma perspectiva de gênero (TELES; SANTIAGO; FARIA, 2018), representação política e gênero (QUINTAS, 2016), direito ao aborto (CAMARGO, 2018), dentre outros.

O trabalho de Camargo (2018) traz dois pontos essenciais. O primeiro refere-se à caracterização e à análise de uma coalizão específica definida *a priori*, a saber, pró-direito ao aborto. Aliado a isso, foi feita a opção por inserir o estudo em uma agenda de militância, sem o mesmo nível de detalhamento da conformação de outras coalizões que atuam no mesmo subsistema, a exemplo da coalizão contrária ao direito ao aborto. O fato de a pesquisadora utilizar o ACF como parte do esforço metodológico de aprimoramento de outra ferramenta, o *Narrative Policy Framework*, reforça o aspecto descritivo da pesquisa, mas também oferece uma perspectiva nova para o estudo de políticas públicas complexas que extrapolam determinado subsistema.

Já o segundo ponto de interesse remete às interconexões teórico-metodológicas entre o estudo de Camargo (2018) e a presente tese, especialmente com relação à

compreensão do papel das crenças dos atores durante os debates que circundam as políticas para infância no Brasil. De acordo com a autora, a concepção de criança como sujeito de direitos também se relaciona aos direitos das mulheres, contrariando uma expectativa inicial de encontrar a categoria “criança - pessoa” como parte da coalizão antiaborto (CAMARGO, 2018). Trazendo essa reflexão para o Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes, fica o alerta para o estudo aprofundado não apenas de uma coalizão, mas da relação entre coalizões que, mesmo divergindo em determinados discursos e visando alcançar objetivos distintos, podem ter narrativas semelhantes (SHANAHAN *et al.*, 2011).

Com relação à mudança institucional do ECA que resultou no MLPI, observam-se indícios de processos políticos. Nessa lógica, mesmo a aprovação unânime da Lei nº 13.257/2016 no Congresso Nacional pode indicar um consenso ambíguo, visto que os debates foram travados por atores com filiações diversas e altamente conflitivas em outras arenas dentro do mesmo subsistema, a exemplo dos debates sobre redução da maioria penal. Assim, não se trata apenas de analisar a busca por consensos ou a natureza de possíveis acordos negociados, conforme ponderado por Pierce, Peterson e Hicks (2017), mas sim compreender o contexto e ocasiões em que os atores reivindicam determinados instrumentos e narrativas para o alcance dos seus objetivos (TOMAZINI, 2016).

Outro ponto importante de convergência que pode se relacionar à mudança institucional do ECA foi descrito por Tomazini e Leite (2016) em estudo sobre a ascensão e queda do Programa Fome Zero (PFZ), ocorrido entre 2003 e 2004. Ao analisar os arranjos institucionais, os confrontos de paradigmas, o nível de influência da coalizão dominante e a complexidade do referido programa, as autoras concluíram que os mesmos aspectos que garantiram seu êxito em pautar a agenda do governo também foram os responsáveis por seu abandono. O ponto central para essa mudança paulatina foi a transição do contexto político, uma vez que a ideia de combate à pobreza deixou de ser uma coalizão externa e de oposição ao então Governo Federal, que teve que lidar com questões novas, como a governabilidade. Além disso, a inserção de novos atores no subsistema e as mudanças no contexto político e social fizeram emergir correntes distintas dentro da coalizão, acentuando os conflitos acerca dos instrumentos que deveriam ser utilizados para enfrentar o problema (TOMAZINI; LEITE, 2016).

Dessa forma, o MLPI está inserido em uma agenda programática que, em certa medida, alinha o ECA ao contexto que levou à mudança institucional do enfrentamento da pobreza por meio de uma política de segurança nutricional condicionada, como ocorreu com o PFZ, para programas de transferência de renda mais amplos. O percurso do advento do MLPI relaciona-se aos argumentos de Tomazini e Leite (2016), especialmente em razão de o MLPI reivindicar a inovação na solução para problemas antigos, ser fundamentado por experiências legitimadas de implementação, a exemplo do Programa Primeira Infância Melhor (PIM) (ALLEBRANDT *et al.*, 2018), ter apoio de setores estratégicos, como a Universidade de Harvard (BRASIL, 2016), promover a sensibilização da opinião pública (O COMEÇO DA VIDA, 2016) e aproveitar/tornar o contexto favorável a mudanças na agenda, especialmente no período pós-manifestações de junho de 2013 e a consequente abertura de novas oportunidades para grupos de atores heterogêneos (TATAGIBA; GALVÃO, 2019). Esse conjunto de aspectos integra uma das bases fundantes do ACF: o papel das informações técnico-científicas na mudança de crenças dos atores políticos (WEIBLE; SABATIER, 2007), que será aprofundado no Capítulo 3 deste trabalho.

Para compreender essa perspectiva aplicada na política de educação a partir do ACF, Macedo e Araújo (2018) teceram reflexões sobre a atuação de organismos internacionais na formulação de políticas educacionais. Os autores identificaram que o Banco Mundial, um organismo internacional, tem pautado a formulação e o agendamento das políticas para educação no Brasil desde o final dos anos 1990, com crescente relevância e influência nas mudanças institucionais dessa área. O Banco Mundial também foi objeto de outros estudos quanto à sua atuação na temática da primeira infância (ver PENN, 2002; MARQUEZ, 2006; MARQUEZ; BARBOSA, 2009; FAVORETO; ENS, 2011). Embora seja importante indicativo abordar esse ator em particular, neste momento é mais relevante problematizar o aprimoramento do ACF no âmbito das discussões conceituais.

Weible e Sabatier (2007) reiteram que informações técnico-científicas facilitam o aprendizado em nível secundário e não no núcleo de políticas públicas, produzindo mudanças menos significativas. Entretanto, iniciativas de aplicação do ACF demonstram que o uso dessas informações tem sido parte importante das estratégias de coalizões vencedoras em determinados temas, inclusive com relação a mudanças institucionais

significativas. É o caso do trabalho de Kukkonen *et al.* (2018), que analisou o papel de organizações internacionais e a formação de coalizões de defesa no tocante à domesticação de normas supranacionais. Ao fazer um estudo comparado sobre as mudanças climáticas no Brasil, Índia, Estados Unidos e Canadá, os autores concluíram que essas organizações podem desempenhar funções centrais em determinada política pública, opondo-se ou apoiando organizações nacionais. Além disso, organismos internacionais são mais propensos ao protagonismo na agenda em países em desenvolvimento, exercendo maior influência quando há pouca oposição às normativas internacionais (KUKKONEN *et al.*, 2018).

Nesse sentido, considerando que o ECA se relaciona aos tratados internacionais desde o agendamento do tema no Brasil, em meados dos anos 1980, a exemplo da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989 (ONU, 1989), é importante o compreender como essas organizações atuaram na mudança institucional que levou ao MLPI.

1.5. ACF E POLÍTICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: TESES E DISSERTAÇÕES

Os pontos até aqui ressaltados, presentes na literatura referente ao tema, sinalizam estabelecer todos os meandros do processo político do ECA ao MLPI é uma tarefa árdua e com horizonte conclusivo relativamente distante. A revisão permanente do ACF por seus idealizadores e pela imensa comunidade científica é prova disso. Assim, muitos são os esforços acadêmicos que convergem, em algum nível, aos objetivos desta tese.

Em pesquisa ao banco de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)⁶, constatou-se que, de 2001 a 2019, foram realizados 34 trabalhos pautados pelo ACF, dos quais 26 abordaram o ECA, 11 foram a respeito da primeira infância e seis trataram especificamente do MLPI. É válido mencionar que os estudos relativos a essas duas últimas categorias apresentavam interface com políticas públicas. Obviamente, essas não são exaustivas, ao passo que alguns estudos integram uma ou mais classificação.

⁶ Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br/vufind/>>. Acesso em: 01 mar. 2021.

Os trabalhos sobre o ACF voltam-se ao estudo de diversos exemplos de casos de políticas públicas, sendo as temáticas “meio ambiente” e “educação” as mais analisadas (com seis e cinco trabalhos, respectivamente), seguidas por “habitação, moradia e território urbano” (com três trabalhos), e “infraestrutura”, “agricultura familiar”, “esporte” e “infância” (com dois trabalhos por categoria). Os demais temas contam com apenas um estudo cada. São eles: “aborto”, “HIV/Aids”, “gênero”, “política externa”, “direitos humanos”, “audiovisual”, “direito autoral”, “política nacional de medicamentos”, “população indígena”, “saneamento”, “implementação de unidades de pronto-atendimento em saúde” e “partidos políticos”. Do total de 34 trabalhos, 13 foram realizados em programas de pós-graduação na Universidade de Brasília, sinalizando o protagonismo da instituição no desenvolvimento do modelo no Brasil.

Em relação à categoria “Estatuto da Criança e do Adolescente”, no âmbito de “políticas públicas”, foram registradas 26 teses ou dissertações, que fazem uso de estratégia teórico-metodológica diversa do ACF. As análises voltaram-se a temas relativos ao “ato infracional” (11 trabalhos), seguido de “assistência social” (com seis trabalhos), “saúde” e “avaliação de políticas públicas” (com três trabalhos cada), “educação” (com dois trabalhos) e “direitos humanos” (com um trabalho). A categoria “primeira infância” foi abordada em 11 trabalhos, dos quais três se enquadravam na área da “saúde”, três no campo de “avaliação de políticas públicas”, três em “educação” e dois em “assistência social”. Por fim, foram encontrados seis estudos sobre o “Marco Legal da Primeira Infância”. Tais trabalhos versaram sobre “avaliação de políticas públicas” (2), “saúde” (2) e “sistema prisional” (2).

As teses e dissertações mencionadas classificam-se em uma ou mais categorias, mas apenas um se enquadra nas três esferas pesquisadas, convergindo com maior proximidade ao tema desta pesquisa: trata-se da dissertação de mestrado em ciência política de Silva (2018), pela Universidade de São Paulo, sobre o estudo de caso da etapa do processo de construção do MLPI referente às atividades da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que analisou o Projeto de Lei nº 6.998/2013. O trabalho investigou especificamente os atores que produziram essa política pública para a primeira infância a partir das lentes do ACF.

Também é importante mencionar o trabalho de Bartos (2019), que analisou os posicionamentos dos atores inseridos na temática do MLPI, especificamente com

relação à intersectorialidade nas políticas voltadas a crianças cujas mães e/ou pais se encontram privados de liberdade. Embora o enfoque teórico-metodológico adotado pela autora seja menos próximo ao desta tese, quando comparado ao trabalho de Silva (2018), há pontos de convergência, uma vez que Bartos (2019) identificou atores importantes que participam do processo político em diferentes momentos do processo – Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC) e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) –, indicando uma validade analítica que merece aprofundamento, principalmente em relação ao CONANDA, conforme será detalhado no Capítulo 5 (BARTOS, 2019).

O MLPI também foi objeto de estudo de Oliveira (2016), que detalhou o processo de elaboração do texto que seria apresentado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados designada para tal. Ainda que o enfoque do autor seja o aprimoramento do método antropológico a que se filia, a etnografia, o trabalho desenvolveu apontamentos pertinentes sobre o posicionamento dos atores durante a elaboração do MLPI, que podem auxiliar na caracterização das coalizões e do sistema de crenças dos participantes. A mesma lógica pode ser aplicada à tese de Nascimento da Silva (2016), no campo de políticas públicas, que analisou as narrativas de uma “governabilidade biopolítica”, que pautaram a temática da primeira infância nas práticas de governo, nesse caso, a culminância no processo de elaboração do MLPI.

Assim como a presente pesquisa, Silva (2018) promoveu alguns avanços no aprimoramento do ACF para o estudo de temas transversais. A obra descreve o contexto histórico das políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil, além de detalhar e problematizar os momentos mais significativos da construção do MLPI a partir dos trabalhos da Comissão Especial. Metodologicamente, utilizando dados documentais e entrevistas semiestruturadas, o autor analisou o posicionamento dos atores em relação a seis subtemas discutidos no âmbito da Comissão Especial: publicidade de produtos e serviços para crianças, licença maternidade, licença paternidade, sala de amamentação, gênero e Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ao privilegiar os aspectos do *deep core* do sistema de crenças dos participantes do processo, Silva (2018) definiu as coalizões de defesa a partir da percepção manifesta dos atores acerca da política regulatória, das políticas redistributivas, da política de ação

afirmativa e do MLPI. As considerações finais trouxeram apontamentos sobre consensos; atores, crenças e coalizões; formas de disputar, negociar e fechar acordos; além de ideologias e ideias. Para o autor, as coalizões identificadas empenharam-se na construção de um consenso prático, visando a aprovação do MLPI, alegando que essa lei beneficiaria a todos os atores. Por fim, o Silva (2018) confirmou a hipótese de que o ACF é pertinente para o estudo do subsistema em questão, mas questionou a capacidade do modelo em explicar a ação individual contraditória e a existência de apoio de todas as coalizões ao MLPI.

Assim, é importante discutir a unidade de análise adotada pelo autor, a saber, o “Subsistema de Políticas Públicas para Primeira Infância”. Uma vez que a definição do subsistema é central para a aplicação do ACF, Silva (2018, p. 26) justifica sua definição pela existência de “indivíduos com conhecimento especializado nos temas relativos, sempre dedicados a influenciar na elaboração e na implementação das políticas”, “bem definidas suas dimensões funcional/substantiva (políticas públicas para a primeira infância) e territorial (Brasil)”. O autor também considera a participação de atores diversos do “triângulo de ferro”, formado por legisladores, agentes públicos e líderes de grupos de interesse, tais como “pesquisadores, médicos, jornalistas e outros profissionais de diversas áreas” (SILVA, 2018, p. 53).

Entretanto, tal definição evidencia alguns entraves analíticos e metodológicos para o campo da ciência política e das políticas públicas. Primeiramente, em razão da existência de diversas iniciativas e atores voltados a faixas etárias específicas dentro do espectro “criança e adolescente”. Há subdivisões, inclusive, dentro da faixa de zero a seis anos, como é o caso da “primeiríssima infância”, que compreende o período que vai da gestação aos três anos, defendida por atores que focam os primeiros mil dias de vida da criança (FRACOLLI *et al.*, 2018; MARINO *et al.*, 2014). Além disso, considerando que o MLPI alterou o ECA para focar na primeira infância, essa lógica se aplicaria a todas as demais leis que alteraram o ECA, criando um subsistema para cada uma delas.

Diante de sua complexidade, qualquer definição de “políticas públicas” é arbitrária (SECCHI, 2010). Além disso, a conformação das unidades de análise pela abordagem do ACF encontra-se em pleno desenvolvimento (SABATIER; JENKINS-SMITH, 2007). Essa discussão será aprofundada no Capítulo 4. Por ora, parece mais produtivo situar a temática no âmbito das políticas públicas que aprimoram, modificam ou

exercem pressão sobre o dispositivo constitucional do artigo 227 e sua consequente regulamentação, o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Também merece menção a premissa do autor de que há elevado grau de consenso na produção de políticas públicas para a primeira infância no Brasil, defendendo que houve “consenso em lugar da competição” (SILVA, 2018, p. 27). Pela literatura, a caracterização de consenso encontra-se mais alinhada à conformação de coalizões que, em seus processos internos de arranjo e rearranjo para o alcance dos objetivos comuns, obtêm consenso para não serem derrotadas por grupos antagonistas. Nesse ponto, o conflito se daria com coalizões adversárias durante o processo de produção da política, resultando em constrangimentos ou estímulos para a mudança institucional (ALMEIDA; GOMES, 2018). Possivelmente, o processo político analisado apresentou constrangimentos maiores que os ganhos para sustentar posicionamentos contrários aos rumos da coalizão que visava aprovar a lei, pois, conforme relatado por Silva (2018), o ponto de convergência dos atores era aprovar o MLPI. Em outras palavras, o consenso residiu na forma de alcançar os objetivos e refere-se aos meandros de uma coalizão, que, em última análise, não poderia ser de maneira completa e exaustiva a detentora de todos os processos políticos relativos à primeira infância.

Essa argumentação também é reforçada por uma interpretação dos achados da pesquisa de Silva (2018). Os seis subtemas analisados pelo autor demonstraram que as divergências internas não foram necessariamente superadas, pois o consenso se deveu apenas à forma de condução do PL 6.998/2013 e não em suas divergências substantivas, uma vez que ficaram de fora do texto final da Comissão Especial qualquer menção à publicidade infantil e salas de amamentação nas empresas e gênero, ao passo que a divergência em relação ao ECA foi apenas normativa. Em outras palavras, não houve conflito persistente em razão da retirada de pauta dos temas que causaram discrepâncias entre os atores, o que pode caracterizar um problema do modelo explicativo de Silva (2018), que considera a formação de coalizões a partir de falas dos sujeitos acerca de subtemas específicos e não por meio da busca pelo posicionamento dominante dos atores no contexto amplo da arena política.

Esse ponto também se relaciona à crítica de Silva (2018) sobre a suposta limitação do ACF em explicar a ação contraditória dos atores durante o *policymaking*. Sabatier e Jenkins-Smith (1999) ponderam que essas contradições apenas têm

relevância explicativa se observadas no âmbito do *policy core*. O participante citado por Silva (2018) como tendo posicionamentos contraditórios demonstra inconsistências no discurso, mas que podem aludir aos aspectos secundários da política, como a forma de conduzir os trabalhos ou eventuais problemas conceituais que a coalizão pode enfrentar em etapas posteriores à tramitação no Congresso Nacional. Além disso, Donadelli (2017) e Araújo (2013) ponderam que incongruências podem ser apenas parte das estratégias do indivíduo, pois não se deve considerar as narrativas dos atores como representações fidedignas de suas crenças. “Esses dois pontos evidenciam a importância de incorporar os ‘interesses’ como fator relevante, não apenas na análise da formação da coalizão, mas também na análise das narrativas” (DONADELLI, 2017, p. 198).

Outros trabalhos também discutem aspectos relativos às contradições dos atores e suas implicações para a análise do *polycymaking*. Sabatier (1988) menciona que os participantes de uma coalizão podem detestar rever seus valores, entretanto outros atores e a experiência advinda do processo político podem requerer que esses atores reconheçam argumentos incorretos ou contradições. Os dados analisados, porém, não revelaram esse tipo de demanda por parte dos demais atores da Comissão Especial, algo que, concretamente, não seria um problema em si, dada a natureza complexa das políticas públicas, que podem resultar de um conjunto de elementos contraditórios, observados na argumentação dos defensores e dos opositores a determinada mudança (SATO, 1999).

O problema analítico sobre contradições dos atores também pode ser minimizado durante o processo metodológico de codificação. Não há, entretanto, menção no trabalho de Silva (2018) a um código de análise documental e tampouco como foi realizada essa etapa importante, conforme sugerido por Sabatier e Jenkins-Smith (1999). Payan *et al.* (2017) lidaram com essa questão, discutindo e avaliando, antes de finalizar o processo de codificação, a pertinência de se inserir tais informações no conjunto de dados. Já Moyson (2017) recorre a Pierce (2011), ao afirmar que indivíduos alteram novas informações baseando-se em seu próprio sistema de crenças, ao passo que essas informações podem ser usadas de maneira enviesada e contraditória para sustentar seus argumentos. Além disso, a literatura do ACF demonstra que os atores tendem a defender seus posicionamentos mesmo que evidências demonstrem

contradições (MOYSON, 2017), o que cria uma contradição por si só pouco significativa dentro do escopo maior do *policymaking*, inserido na arena política.

Nesse sentido, outra escolha metodológica de Silva (2018) pode ter contribuído para a dificuldade de seu trabalho em lidar com as contradições inerentes ao jogo político dentro de qualquer coalizão de defesa. Trata-se de “planificar os campos ideológicos” a partir do “espectro esquerda-centro-direita” (SILVA, 2018, p. 90). Efetivamente, não há problema *a priori* pela utilização desse espectro para categorizar os atores. Entretanto, a literatura sugere que há diferentes consequências teórico-metodológicas quanto às opções que relacionam os posicionamentos dos atores ao espectro ideológico de algum partido, principalmente se a definição é feita antes da realização das observações aos dados. Tarouco e Madeira (2013) apontam que a classificação dos partidos pode levar em conta dois aspectos, cada um com limites e potencialidades analíticas: a) classificação de acordo com a atuação do parlamentar no legislativo e no governo; e b) classificação de acordo com o programa do partido.

Essa limitação pode ser mitigada ao se considerar a existência de outras formas de organização dos atores com mandato eletivo para além do vínculo partidário. Especificamente, com relação ao objeto de estudo desta tese e do trabalho de Silva (2018), definir o tipo de classificação dos partidos adotado e considerar a interconexão com as frentes parlamentares constituem mecanismos de aprimoramento do método de um trabalho que se concentra em um campo complexo, como o de políticas para crianças e adolescentes, repleto de grupos de interesses que ocupam o espaço público (CORADINI, 2010).

Em suma, os pontos discutidos anteriormente sinalizam que o estado d’arte da mudança institucional das políticas públicas para crianças e adolescentes possui um histórico importante, que é objeto de estudo de diversas áreas do conhecimento, mas com aprofundamento ainda incipiente acerca do percurso que levou ao advento do MLPI. O problema de pesquisa desta tese pode ser respondido a partir desses destaques na literatura, que conduzem à exigência de elevado rigor nas escolhas metodológicas, conforme será abordado no Capítulo 3, assim como a dimensão e pertinência do modelo analítico proposto pelo ACF, que será discutido no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2 – MODELO ANALÍTICO: *ADVOCACY COALITION FRAMEWORK*

Este capítulo discute o quadro analítico do Modelo de Coalizões de Defesa, doravante *Advocacy Coalition Framework* (ACF), que, segundo a perspectiva neoinstitucionalista deste trabalho, permite a ampliação do escopo de análise das políticas públicas para além do convencionalizado pela perspectiva do ciclo de políticas públicas, que entende o processo político de maneira sequencial e hierarquizada (SABATIER, 1993). O ACF, ao contrário, compreende a política pública através de uma abordagem de totalidade em que as etapas de formulação, agenda, implementação e avaliação não ocorrem de maneira linear, podendo se influenciar mutuamente, incluindo diversos atores em vários níveis de governo e não apenas em uma única organização ou iniciativa política isolada. Além disso, o modelo em questão atribui especial atenção ao papel das ideias e do aprendizado, assim como a influência de informações técnicas e científicas na tomada de decisão para impedir ou promover mudanças nas instituições (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

O capítulo está dividido em quatro partes, que discutem o ACF a partir de seus pressupostos; premissas e sistema de crenças; ênfase teórica e mudança nas políticas públicas; e alguns limites e possibilidades do modelo no estudo de mudanças institucionais na área da criança e do adolescente no Brasil.

2.1. PRESSUPOSTOS

A ACF é um dos modelos mais influentes na análise de políticas públicas desde os anos 1990. Um de seus fundamentos está em compreender o funcionamento de questões complexas, controversas e altamente politizadas, envolvendo conflitos substanciais de objetivos e fortes disputas técnicas, incluindo cada vez mais atores de diferentes contextos. Esse modelo permite o fortalecimento de uma plataforma comum que possibilita aos analistas trabalharem juntos para descrever, explicar e prever fenômenos em diferentes contextos, especialmente aqueles que apresentam múltiplos atores em vários níveis de governo, nos quais pode haver tanto disputas altamente politizadas em algumas áreas, quanto em relação a temas entendidos como restritos a questões técnicas ou a especialistas. Além disso, o modelo lança luz em um ambiente de muita incerteza e ambiguidade e/ou que demandam muito tempo para que as

decisões sejam implementadas de fato (VICENTE; CALMON, 2011; CAIRNEY; SABATIER, 2015).

Desde a década de 1980 até 2017, foram identificadas mais de 250 aplicações do ACF em trabalhos originais em mais de 25 países, além de mais de 1.000 citações em publicações com revisão por pares (WEIBLE; SABATIER; McQUEEN, 2009; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016; PIERCE *et al.*, 2017). No Brasil, o modelo tem sido utilizado principalmente em dissertações e teses, mais precisamente em 23 trabalhos entre 2000 e 2013 (CAPELARI *et al.*, 2015). O uso do ACF é menos frequente em temáticas de direitos humanos ou de proteção social, especialmente em contextos políticos diversos do encontrado nos Estados Unidos da América e na perspectiva de orientar o modelo analítico a compreender as causas de mudanças nos valores e crenças que permeiam as políticas públicas (CAPELARI *et al.*, 2015; SABATIER; WEIBLE, 2007; PIERCE *et al.*, 2017).

Essa amplitude de aplicação do modelo e sua distinção de outras abordagens decorre de alguns aspectos. Primeiro, trata-se de um quadro analítico com descrição clara dos pressupostos, perguntas norteadoras e categorias conceituais que devem estar relacionadas. Essa característica permite a consolidação de um percurso até uma teoria geral do processo político, em que diversas proposições teóricas colaboram para compreender a mudança institucional a partir de diversos contextos. Além disso, o ACF tem sido revisado sistematicamente no decorrer do tempo, gerando aprimoramento em termos de aplicabilidade e fortalecendo uma comunidade epistêmica com vocabulário, métodos e técnicas comuns (VICENTE & CALMON, 2011; CAIRNEY, 2015).

O percurso teórico-metodológico deste estudo pretende subsidiar a elaboração de respostas concretas ao contexto das políticas públicas para crianças e adolescentes, com foco na primeira infância, tendo como pano de fundo o cenário de agendamento e formulação de políticas públicas para essa população em nível nacional. Assim, há convergência em fundamento aos achados importantes para o desenvolvimento do modelo, tais como: a) dirimir diferenças culturais entre pesquisadores e membros dos governos para facilitar a interação entre eles; b) fomentar uma função agregadora na alteração de conceitos e paradigmas entre os agentes participantes da construção da política; c) alertar a agenda de pesquisa quanto à eventual instrumentalização utilitarista da análise política por determinadas organizações/atores e; d) gerar impacto

relevante na política em questão, abandonando a ideia de neutralidade e adotando uma postura crítica (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993). Dessa forma, o ACF constitui um importante suporte teórico-metodológico para fundamentar os construtos deste trabalho, especialmente por permitir a análise de políticas multidimensionais, como é o caso do tema em tela, além de elucidar aspectos relativos ao processo político a partir das coalizões envolvidas, aprendizado e mudança política (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016; JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER, 1988).

Conforme já mencionado, o modelo tem sido constantemente atualizado em seu escopo e aplicação. Assim, as hipóteses propostas por diversos autores desde sua primeira formulação Sabatier (1988), que já considerava atributos do trabalho de Jenkins-Smith (1982), têm sido aprimoradas, permitindo a construção de um conhecimento empírico acerca das coalizões de defesa e seu *modus operandi*, sem ênfase em postulados falseáveis advindos de predeterminações rígidas (VICENTE, 2012). Nesse sentido, o ACF pode ser utilizado de maneira complementar ao modelo de múltiplos fluxos proposto por Kingdon (2003), uma vez que ambos consideram importante o papel das ideias e do conhecimento no processo político, além de criticarem as abordagens que compreendem o processo político de maneira linear (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017; VICENTE *et al.*, 2017; VICENTE; CALMON, 2011).

Esse recorte analítico é possível pelo entendimento de que subsistemas são integrados por um amplo espectro de atores, não apenas pelo *triângulo de ferro* formado pelas agências administrativas, comitês legislativos e grupos de interesse em um único nível de governo, mas também por jornalistas, pesquisadores e analistas políticos que também se envolvem na disseminação, consolidação e criação de ideias políticas (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993). Essa observação deve à necessidade de melhor compreender o papel das ideias no processo político, uma vez que os diversos atores podem influenciar a tomada de decisão por articularem de maneira mais eficaz suas ideias e não apenas por possuírem algum interesse material ou por eventualmente exercerem algum tipo de poder (VICENTE; CALMON, 2011; CAIRNEY, 2015).

Dessa maneira, é imperativo conhecer o sistema de crenças, definido como o conjunto de ideias compartilhado entre os atores de uma coalizão sobre uma determinada política (SABATIER, 1987), e como ele se relaciona com a conformação das coalizões.

Em outras palavras, a influência dos atores dentro de um subsistema pode ser significativa, na medida em que eles compartilham um conjunto de valores com uma quantidade significativa de pessoas, conseguindo traduzir suas crenças em decisões políticas. Esse compartilhamento de crenças configura o ponto de inflexão que mantém uma coalizão unida no decorrer do tempo (VICENTE; CALMON, 2011; CAIRNEY, 2015).

2.2. PREMISSAS E SISTEMA DE CRENÇAS

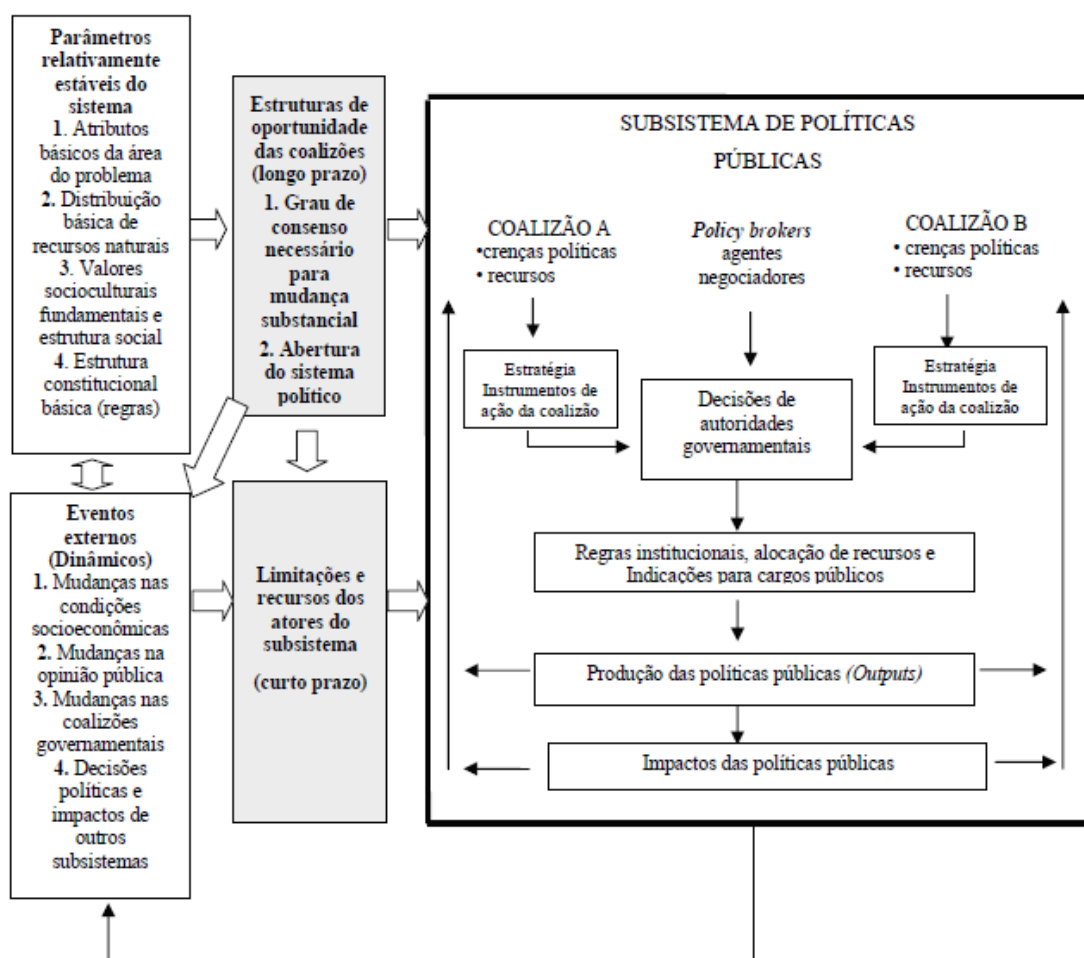
Weible e Jenkins-Smith (2016) definem que a coalizão de defesa⁷ é formada por atores políticos com crenças e valores similares e que coordenam suas ações de diversas formas para influenciar a decisão de governos em todos os momentos do processo construção de uma política pública. As coalizões interagem em subsistemas influenciados por estruturas de oportunidades em longo prazo, assim como constrangimentos e recursos mais imediatos que moldam o comportamento dos atores e as questões que ganham (ou perdem) atenção dentro do subsistema. Para tanto, os atores se utilizam de diversas estratégias e interpretações das regras formais e informais que regem o processo político e estão imersas (*embedded*) em sistemas relativamente estáveis, porém suscetíveis a eventos externos que podem possibilitar alterações tanto nas regras quanto nas conformações do processo político em um contexto mais amplo, relativamente aberto e com diversos níveis (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

A Figura 1 sintetiza o fluxo do ACF, ilustrando os conceitos e suas relações dentro do modelo⁸.

⁷ Outras expressões encontradas na literatura para traduzir “advocacy coalition”, além de “coalizão de defesa”, foram: coalizão advocatória (SIMIELLI, 2013), coalizão de advocacia (ARAÚJO, 2007; FONSECA, 2017), coalizão de intercessão (MACHADO, 2007), coalizão de interesse (FABRIS, 2013), coalizão de militância (LOPES, 2015), coalizão promotora (FURIATI, 2010) e coalizão de causa (TOMAZINI; LEITE, 2016).

⁸ Para o quadro do ACF aplicado à esta pesquisa, consultar Apêndice A.

Figura 1 - Diagrama de fluxo do ACF



Fonte: Vicente; Calmon (2011), adaptado por Weible, Sabatier e McQueen (2009, p. 123).

Essa síntese do ACF enquanto enquadramento analítico possui sete premissas fundamentais interligadas entre si, que serão adotadas neste trabalho (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016) e discutidas ao longo deste capítulo. A primeira premissa refere-se ao subsistema como unidade primária de análise. De acordo com Weible e Jenkins-Smith (2016, p. 18), subsistema pode ser definido como uma “subunidade de governo ou de sistema político pautado por tema, escopo geográfico e atores políticos que tentam regularmente influenciar a tomada de decisão”. Nesta tese, o subsistema em análise é o das políticas públicas para crianças e adolescentes (PPCA), tema principal da Doutrina da Proteção Integral inaugurada pela Constituição Federal (1988) e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). O subsistema possui um recorde geográfico (nacional) e diversos atores (indivíduos e organizações), pessoas que constantemente tentam influenciar a agenda e a formulação de políticas públicas,

conforme mencionado anteriormente pela constatação de 394 alterações normativas durante o período de análise proposto.

O subsistema insere-se em um contexto de sobreposição e semiautonomia em relação a sistemas mais amplos e a outros subsistemas e é composto por coalizões em que os participantes compartilham um conjunto de crenças, valores, recursos e estratégias (SABATIER, 1998; SABATIER; WEIBLE, 2007). No caso das políticas públicas para crianças e adolescentes, essa característica é marcante, uma vez que outros subsistemas dividem arenas analíticas parcialmente, como o subsistema das políticas públicas para juventude (de 15 a 29 anos), das políticas para mulheres, das políticas de segurança pública e justiça, dentre outros. Essa característica é prevista por Sabatier e Jenkins-Smith (1999), que a chamam de subsistema sobreposto (*overlaped*), demandando cuidado do pesquisador no sentido de identificar e separar acuradamente os atores regulares dos atores eventuais dentro do subsistema em questão. Assim, esta tese considera, *a priori*, que o Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes não é um subsistema aninhado, definido como um subsistema subnacional inserido em um subsistema nacional (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Nesse ponto, cabe uma consideração importante, relacionada ao entendimento do ACF quanto ao escopo dos domínios políticos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Trata-se da característica intergovernamental do Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes em um ponto peculiar, especialmente em comparação ao contexto norte-americano: embora o agendamento normativo e a formulação das políticas sejam pactuados nacionalmente, os estados e municípios são os responsáveis por sua execução, que raramente ocorre de maneira federalizada no Brasil, visando reduzir a existência de instituições totais nos moldes dos Códigos de Menores vigentes no período pré-redemocratização (PEREZ; PASSONE, 2010).

A segunda premissa postula que os atores relevantes são aqueles que tentam regularmente influenciar as questões do subsistema, individualmente ou por meio de organizações (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016). As 394 alterações no texto do ECA de 1991 a 2016 e as 1.541 propostas legislativas atualmente em tramitação sobre a temática (FUNDAÇÃO ABRINQ, s.d.) demonstram a diversidade de interesses e de atores que tentam influenciar o processo político. Nesse ponto, evidencia-se o questionamento que o ACF promove acerca da assunção de que existem apenas três atores que

influenciam o processo político: o Congresso, a burocracia e os grupos de interesse específicos, como os modelos anteriores privilegiavam (SABATIER, 1988). O modelo agrega novos atores à análise, como jornalistas, cientistas, acadêmicos e empreendedores políticos, dentre outros, que participam da tomada de decisão que ocorre de maneira descentralizada, fragmentada e que conta com coalizões informais para além da tríade mencionada (SABATIER, 1993; SMITH; LARIMER, 2009; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

Já a terceira premissa refere-se à capacidade cognitiva dos indivíduos para processar informações baseadas em suas crenças e valores (SABATIER; WEIBLE, 2007). Nesse aspecto, o ACF se fundamenta no paradigma da racionalidade limitada, proposto inicialmente por Simon (1955, 1956, 1985). Para o autor, não apenas as ações dos indivíduos mudam no decorrer do tempo em razão de motivações não previsíveis, mas também o contexto em que estão inseridos está imerso em níveis de incerteza que impossibilitam uma antecipação dos resultados da ação humana, como a perspectiva neoclássica de racionalidade propunha. O autor também chama a atenção para as limitações cognitivas e de tempo que impedem a total assimilação das informações pelos atores, principalmente por estarem em uma teia com diversos outros indivíduos que também possuem limitações informacionais tanto na obtenção e armazenamento quanto no tratamento dessas informações (SIMON, 1997; MELO; FUCIDJI, 2016).

Ao ampliar o escopo de compreensão sobre a capacidade dos indivíduos em serem racionais, em termos subjetivos e estruturais, o paradigma da racionalidade limitada dentro do ACF mostra-se válido por compreender a tomada de decisão inserida em sistemas complexos, de modo que a função de utilidade – na qual os indivíduos ajustam deliberada e conscientemente os meios e os fins para potencializar os resultados de determinada ação (NEALE; BAZERMAN, 1991) – não é o parâmetro mais acurado para analisar o processo político. Isso se deve ao fato de que em ambientes organizacionais complexos, nos quais interagem diversos grupos, cujas relações são influenciadas por fatores internos e externos, os indivíduos atuam para encontrar as soluções mais satisfatórias para os problemas colocados, uma vez que soluções ótimas e plenamente racionais não estão disponíveis (SIMON, 1997).

Uma vez que esse filtro cognitivo é necessário para lidar com a quantidade de informação disponível, os indivíduos se baseiam em seu sistema de crenças/convicções para agir no processo político (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016). Considerando que há uma tendência dos atores em superestimar as virtudes de seus adversários⁹ e assumi-los como potencialmente mais poderosos, influentes e mal intencionados do que realmente são¹⁰, o ACF propõe a divisão do sistema de crenças em três níveis: núcleo duro (*deep core beliefs*), núcleo político, ou de políticas públicas (*policy core beliefs*) e aspectos instrumentais/secundários (*secondary beliefs*), dispostos hierarquicamente em ordem decrescente em relação à resistência a mudanças (SABATIER; WEIBLE, 2007; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016; VICENTE; CALMON, 2011).

Conforme a Figura 2, o *núcleo duro* (profundo) perfaz os valores, convicções e crenças mais difíceis de mudar. Essas crenças fazem parte da construção axiomática dos indivíduos e, embora não sejam objeto de uma política *per se*, influenciam os subsistemas de maneira significativa (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016). Já o *núcleo de políticas públicas* compreende as estratégias básicas dos indivíduos para garantir que o *deep core* esteja presente, refletindo os objetivos gerais dos atores durante o processo político. Trata-se do conjunto de crenças relativo às políticas públicas (*policy*)¹¹. Embora seja bastante estável, esse núcleo é mais suscetível a mudanças que o *deep core* por ser altamente saliente e constituir a principal fonte de ruptura entre atores dentro do subsistema (VICENTE; CALMON, 2011). Por fim, os aspectos instrumentais/secundários são relativos a questões mais específicas da política, que não necessariamente se contrapõem aos núcleos duro e político, tais como detalhamento orçamentário ou

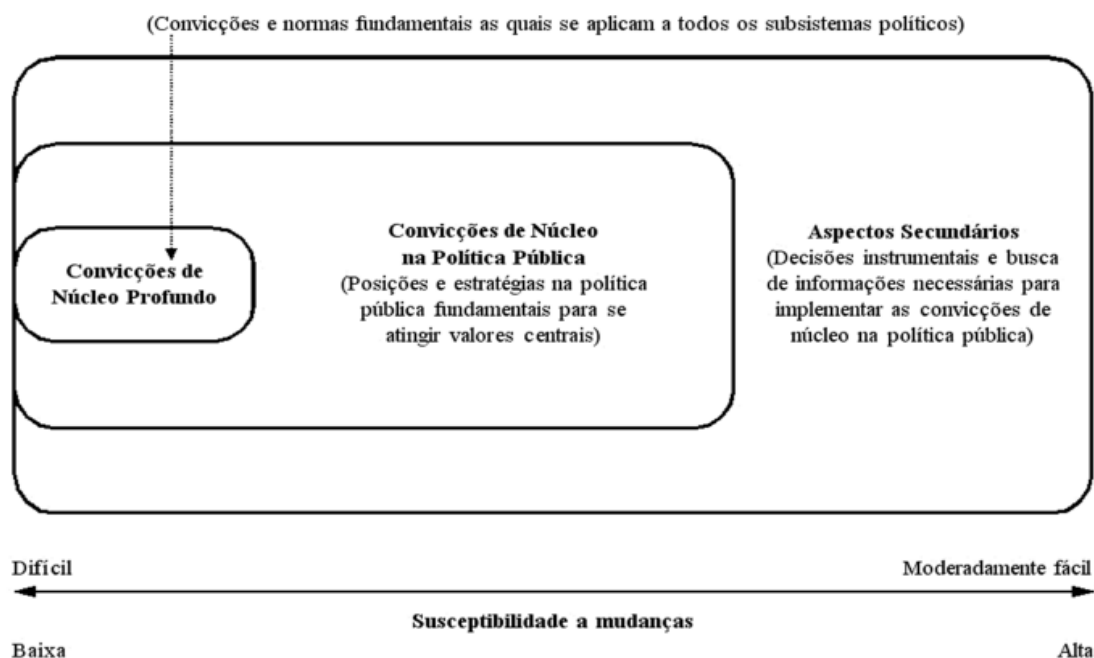
⁹ A expressão “*the angel shift*” refere-se à tendência de focar nas virtudes de aliados e suas ideias. Comparado ao “*the devil shift*”, explicado a seguir, o conceito é ainda pouco estudado pela literatura do ACF (VOGELER; BANDELOW, 2018).

¹⁰ A partir da Teoria Prospectiva de Kahneman e Tversky (1979), segundo a qual as pessoas tendem a se lembrar mais dos fracassos que das conquistas, Sabatier, Hunter e Laughlin (1987) desenvolveram a expressão “*the devil shift*”, que eleva o fortalecimento de laços já estabelecidos e acentua conflitos. Além disso, há uma tendência em descartar informações conflitantes a suas crenças, assim como reforçar aquelas que convergem às informações já assimiladas como úteis pelos indivíduos (SABATIER; WEIBLE, 2007).

¹¹ Embora possuam significados distintos, os termos “*politics*” e “*policy*” são traduzidos para o português como “política”. “*Politics*” refere-se ao próprio jogo político ou à política como atividade, enquanto “*policy*” está relacionado às políticas públicas e ao resultado do jogo disputado segundo as regras vigentes (COUTO; ARANTES, 2006, p. 47).

definição de parâmetros de controle social sobre algum programa (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Figura 2 - Diagrama do sistema de crenças do ACF



Fonte: Parsons (1995, p. 197), citado e traduzido por Oliveira (2011).

Nesse sentido, o Quadro 1, a seguir, explica resumidamente a estrutura das crenças do ACF.

Quadro 1 - Estrutura de crenças do ACF

Núcleo Duro de Crenças	Núcleo de Políticas Públicas	Aspectos Secundários
Axiomas fundamentais de caráter normativo e ontológico	Posições de políticas públicas e compromissos para atingir os objetivos preconizados no Núcleo Profundo.	Decisões instrumentais necessárias para alcançar o Núcleo Duro
Vale para todos os subsistemas	Pertinente apenas no subsistema específico	Atingem apenas parte do subsistema de políticas públicas
Mudança difícil e lenta. Exemplos: 1. Noção da natureza humana e da sociedade; 2. Prioridades fundamentais; 3. Critérios de justiça distributiva;	Mudanças lentas, mas que ocorrem em função do aprendizado. Exemplos: 1. Prioridade do problema; 2. Estratégia para resolvê-lo; 3. Causas do problema;	Muda com facilidade e são sujeitos a acordos, negociações ou mudanças em estilos pessoais. Exemplos: 1. Importância de determinados instrumentos;

4. Identidade socioeconômica.	4. Distribuição e compartilhamento de autoridade para resolvê-lo; 5. Escopo da participação.	2. Grau de prioridade e ordem de determinadas mudanças (calendário e cronograma); 3. Regras administrativas, orçamento, interpretação de normas, gerenciamento etc.
-------------------------------	---	--

Fonte: Organizado pelo autor a partir de Vicente e Calmon (2011).

A quarta premissa entende que, uma vez que diversos atores (governamentais de diversas esferas, pesquisadores, consultores, membros da mídia etc.) participam do subsistema, a unidade de análise pode ser simplificada ao agregar atores em uma ou mais coalizões. Essas coalizões se formam comumente pela disputa de poder e busca por aumentar a capacidade de pautar os tomadores de decisão a partir de determinados conjuntos de crenças e valores (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Trata-se, portanto, de uma sugestão metodológica do modelo, uma vez que dada a complexidade das interações em subsistemas de temas altamente conflituosos – como observado no tocante às políticas públicas para crianças e adolescentes - agregar os atores em coalizões baseadas em crenças torna-se mais eficaz na compreensão do processo político como um todo (WEIBLE & JENKINS-SMITH, 2016).

A quinta premissa postula que as coalizões incorporam teorias implícitas que traduzem seu sistema de crenças. Visto que as políticas públicas são o reflexo do sistema de crença dos atores responsáveis ou influentes no processo decisório, a análise de temas complexos deve considerar a existência de teorias implícitas sobre o que é de fato um problema que merece atenção pública. Em relação à temática de crianças e adolescentes, diversas teorias implícitas estão em jogo e, uma vez que adolescentes e especialmente crianças não têm voz ativa no processo decisório brasileiro (PÉREZ; JARDIM, 2015), é importante que a análise considere essas teorias e como elas traduzem o sistema de crenças dos atores em decisões dentro de um subsistema (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

A sexta premissa do modelo afirma que a informação técnica e científica é importante para compreender questões relativas ao subsistema. A formulação das hipóteses deste trabalho considera as ideias de Weible (2018) sobre a convergência do ACF aos *Instrument Constituencies* (IC), doravante também referidos como *Agentes de*

*Articulação Instrumental*¹². IC são componentes/membros de um subsistema que se dedicam a articular e promover soluções, não estando necessariamente interessados no tipo de problema em questão (BÈLAND; HOWLETT, 2016). A visão sobre o processo político auxilia na análise de subsistemas com coalizões nascentes que possuem elevado grau de incerteza e complexidade sobre problemas e soluções, como é o caso da agenda da primeira infância, além do impacto nas coalizões no decorrer do tempo (BÈLAND; HOWLETT, 2016).

A sétima e última premissa do ACF postula que as mudanças no processo político de um subsistema são mais bem analisadas em um período superior a dez anos. Sabatier (1988) definiu essa premissa, através de evidências que demonstraram que estudos de processos políticos baseados em recortes temporais de curto prazo falharam ao não considerarem percepções e leituras de realidade que ainda não eram totalmente conhecidas. O acúmulo de conhecimento sobre determinado tema e a realização de novas observações sobre o passado a partir de novas técnicas e metodologias permitem maior confiabilidade às pesquisas que envolvam um recorte temporal superior a dez anos, tanto com relação à descrição de eventos quanto nas relações causais inferidas (SABATIER, 1988; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

Essas premissas direcionam a compreensão acerca das alterações nas crenças dos indivíduos que, eventualmente, podem levar a mudanças nas políticas públicas. Entretanto, esse processo não é fácil, uma vez que questões cognitivas estão atreladas permanentemente às interações entre os atores, exacerbando conflitos e desconfiança entre eles. Ainda que possa ser facilitado pelo uso de informação técnica e científica no nível secundário, o processo não é eficaz em alterar as crenças do núcleo de políticas públicas, que se modificam apenas por causas externas, tais como aprendizagem voltada para as políticas públicas ou perturbações externas. Em suma, os principais precursores das mudanças nas políticas públicas são as alterações nas crenças, nos atores envolvidos e a troca de uma coalizão dominante por uma coalizão minoritária (VICENTE; CALMON, 2011; CAIRNEY, 2015).

¹² Tradução minha.

2.3. ÊNFASE TEÓRICA E MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os principais autores do *Advocacy Coalition Framework* reforçam que o ACF não é um modelo causal, mas um quadro referencial com variáveis e hipóteses que podem ser utilizadas como aporte analítico acerca do processo político. Nesta pesquisa, as hipóteses são consideradas “uma proposição geral sobre determinado aspecto das políticas públicas” (ARAÚJO, 2013, p. 88), assim como observado em outros trabalhos que utilizaram o ACF como modelo de análise (DONADELLI, 2017; FABRIS, 2013; SIMIELLI, 2013; MACHADO, 2007).

O ACF apresenta três áreas de ênfase teórica para explicar mudanças em políticas públicas, com as respectivas hipóteses: a) coalizões de defesa; b) aprendizado orientado às políticas públicas e; c) mudança política (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016; PIERCE, 2017; WEIBLE, 2005). Visto que as hipóteses do modelo geralmente são confirmadas pela literatura em estudos de caso de diversas temáticas (WEIBLE; SABATIER; McQUEEN, 2009), neste trabalho elas serão referenciadas como um amplo grupo de conjecturas, que servirão como um guia metodológico para o desenrolar da pesquisa. Para tanto, as hipóteses apresentadas ao final desta seção serão parte de uma estratégia heurística de aproximação dos dados e não em uma perspectiva de teste empírico propriamente dito, podendo ser condensadas ou agregadas em função da análise a ser feita.

A primeira área teórica para explicação da mudança nas políticas públicas, coalizões de defesa, refere-se a indivíduos com crenças e valores parecidos no núcleo político e que atuam de maneira coordenada para influenciar o processo de tomada de decisão (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016). Esses indivíduos, de diversos *status* e/ou posições organizacionais, atuam coordenativamente em redes informais e estruturam o processo político a partir da interação dos participantes que buscam aliados que convirjam na transformação das crenças compartilhadas em políticas propriamente ditas, ao mesmo tempo em que temem o sucesso de seus oponentes (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Considerando-se que um subsistema é composto por atores com diversas crenças sobre como solucionar um mesmo problema, especialmente em subsistemas com alto grau de conflito, é correto inferir que soluções técnicas podem surgir e ser pautadas em mais de um subsistema (WEIBLE, 2018). É o caso dos IC, que podem se aliar ou se opor

a determinadas coalizões, caso surja uma oportunidade de influenciar a agenda política, o que pode elevar o grau de conflito entre as coalizões, eventualmente com repercussões em outros subsistemas.

Uma vez que a temática da infância perpassa diversas áreas substantivas (educação, cultura, assistência social, saúde, comunicação, dentre outras), é provável que atores que advogam em mais de uma causa se mostrem atentos às oportunidades dentro do subsistema em análise, aumentando o grau de conflito e influenciando na conformação das coalizões. Além disso, a instabilidade de participação dos atores com potencial de atuação em diversos subsistemas aumenta ao longo do tempo, o que torna a proposta de Weible (2018) especialmente relevante para este trabalho, na medida que o recorte temporal perpassa 28 anos.

A segunda área refere-se ao aprendizado orientado às políticas públicas enquanto aspecto teórico definido como “alterações duradouras de pensamentos ou intenções comportamentais que resultam da experiência e que estão relacionadas com a obtenção ou revisão dos preceitos do sistema de crenças (e objetivos políticos) dos indivíduos ou dos grupos” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 123). Diversos fatores contribuem para o aprendizado dentro e entre subsistemas, tais como as regras dos espaços de elaboração política. Dessa forma, as coalizões aprendem na medida em que se engajam no processo político e adaptam os aspectos instrumentais do seu sistema de crenças a partir do acesso a novas informações e evidências, desde que não interfiram nos recursos e atributos de cooperação de uma coalizão (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016; CAIRNEY, 2015).

Novamente, ao considerar o subsistema em tela como dotado de elevado grau de complexidade e incerteza, Weible (2018) afirma que uma informação relevante dentro de um subsistema é interpretada pelos atores de maneira limitada por questões cognitivas, que visam um fim político. Assim, infere-se que o aprendizado dos IC está mais atrelado ao sistema de crenças de determinada coalizão do que ao entendimento relacional advindo de eventual consenso entre coalizões. Em outras palavras, o aprendizado é enviesado, pois os atores das coalizões atuam a partir do seu sistema de crenças, não necessariamente suscetível a eventuais soluções externas ou internas que poderiam se relacionar com determinado problema.

O terceiro aspecto teórico do ACF reside na compreensão dos fatores que levam à mudança política ou que interferem na ruptura da estabilidade eventualmente observada no núcleo duro do sistema de crenças, nos objetivos do subsistema (*major policy change*) ou nos aspectos instrumentais (*minor policy change*). Existem quatro possibilidades que podem levar a mudanças em um subsistema, geralmente de maneira combinada e relacionadas a políticas do tipo *bottom-up*, além de uma mudança do tipo *top-down*¹³ (PIERCE *et al*, 2017; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

O primeiro tipo refere-se a eventos externos ao subsistema, tais como eleições, desastres, mudanças na opinião pública, crises políticas e/econômicas, dentre outros. Por si só, esses eventos não geram mudança, sendo necessária a ação de grupos ou atores que explorem oportunidades advindas do evento para promover alterações na agenda política de um determinado subsistema. Esse tipo de mudança foi proposto no modelo desde suas versões iniciais (SABATIER; WEIBLE, 2007).

No caso das políticas para crianças e adolescentes, houve eventos específicos que atuaram na conformação dos subsistemas e que serão objeto de mapeamento detalhado nesta pesquisa. Alguns deles são descritos a seguir. Entre 1990 e 2007, Fase 1 da proposta analítica deste trabalho, a opinião pública estava favorável a mudanças estruturais em decorrência do fim da ditadura militar, em meados dos anos 1980. Ainda que grupos divergentes tenham continuado pautando a agenda, seus esforços não foram suficientes frente ao movimento de grupos integralistas, que conseguiram promover alterações normativas que resultaram no artigo 227 da Constituição Federal e posteriormente no Estatuto da Criança e do Adolescente, revogando normativamente a Doutrina da Situação Irregular até então em vigência.

O segundo tipo de mudança, inserido no modelo a partir da versão atualizada por Sabatier e Weible (2007), ocorre por eventos internos, geralmente relacionados à atuação de atores dentro do subsistema e a maneira como outros atores traduzem essas

¹³ Uma política de caráter *top down* é aquela que se inicia a partir de uma decisão política de um governo, geralmente em nível central. Já a perspectiva *bottom-up* entende determinada política como resultado da ação de uma rede de atores envolvidos em um tema e que pautam de “baixo para cima” os tomadores de decisão (SABATIER, 1986). É importante frisar que a definição de Sabatier (1986) é mencionada para fins didático e refere-se à aproximação teórico-metodológica na análise de uma política, focando na decisão central (*top-down*) ou na estrutura local de implementação (*bottom-up*). Não se trata, portanto, de uma aproximação metodológica deste trabalho com a perspectiva do ciclo de políticas públicas em uma divisão estática entre agenda, formulação, implementação e avaliação.

informações em fracassos ou escândalos que motivam alterações na agenda dos governos. Geralmente, as estratégias utilizadas são diversas, desde mecanismos legais de influência de agentes políticos (indicação a cargos estratégicos, produção de relatórios e fomento a notícias midiáticas de impacto, dentre outros) até atos ilegais ou moralmente questionáveis, como oferecimento de propinas e promessa de cargos ou recursos orçamentários (VICENTE; CALMON, 2011). Esses eventos internos têm potencial para alterar o equilíbrio na correlação de forças entre os indivíduos e conduzir mudanças significativas na política, uma vez que levam dúvidas e questionamentos potencialmente disruptivos ao núcleo político (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Com relação aos os tipos de eventos internos e externos e sua relação com a mudança institucional das políticas públicas para crianças e adolescentes, ainda não está totalmente claro para a literatura quais foram as principais situações e como elas catalisaram as oportunidades em mudança, especialmente a partir do ano 2000, resultando no MLPI. O detalhamento ostensivo de eventos a partir do mapeamento de processos será de suma importância para desvelar essas questões e discutir a maneira que os grupos e atores provocaram alterações no subsistema a partir de eventos internos e/ou externos.

O terceiro tipo de mudança ocorre por meio de aprendizado, aspecto central para a compreensão do processo político e que está presente desde as primeiras formulações do modelo pelos autores, além de previamente se mostrar uma das áreas teóricas do modelo (SABATIER; WEIBLE, 2007). O aprendizado é um fator de mudança política quando, a partir do acúmulo e dispersão de informações dentro do subsistema, promove alterações nos valores e crenças dos atores (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

O quarto tipo de mudança, *bottom-up*, conforme introduzido ao modelo por Sabatier e Weible (2007), refere-se aos acordos negociados que ocorrem devido a consensos acerca de mudanças no núcleo político de coalizões anteriormente divergentes, geralmente em razão da falta de alternativas que contemplem o agendamento ou influência, junto ao *status quo* dos temas baseados em seus sistemas de crenças. O modelo cita nove condições para ocorrência desses acordos (SABATIER; WEIBLE, 2007; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016):

- a) por impasse político, quando os espaços de debate são escassos ou quando coalizões adversárias buscam consenso por entenderem que o *status quo* é inaceitável;
- b) ampla participação de atores na composição das coalizões;
- c) papel de lideranças mediadoras;
- d) regras consensuais de decisão na inclusão em negociações e no poder de veto ao maior número possível de integrantes;
- e) possibilidade de financiamento;
- f) frequência e demonstração de comprometimento durante um período significativo;
- g) relevância de dados empíricos, notadamente quando ganham importância frente a questões normativas;
- h) construção de confiança entre os membros da coalizão;
- i) espaços restritos para negociação.

Embora esse tipo de mudança esteja diretamente relacionado ao aprendizado, é possível haver alterações institucionais de maior relevância em momentos críticos, além das mudanças graduais advindas do aprendizado político no decorrer do tempo (ARAÚJO, 2013).

Um quinto percurso que pode levar à mudança é o do tipo *top-down*, que ocorre quando a política é alterada por imposição de um ator hierarquicamente superior aos demais membros da coalizão (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Essa possibilidade foi circunscrita por Jenkins-Smith e colaboradores (2014) como parte da segunda hipótese de mudança política do modelo¹⁴ (PIERCE *et al.*, 2017).

Esses percursos de mudança podem ocorrer em razão de diversos fatores, a depender das características dos eventos, dos subsistemas e do contexto macro em que o sistema político está inserido (DONADELLI, 2017). Nesse ponto, a versão atualizada do modelo (SABATIER; WEIBLE, 2007) trouxe um novo conjunto de variáveis, denominado “estruturas de oportunidades da coalizão”, objetivando seu aprimoramento e respondendo às críticas segundo as quais o ACF não se aplicaria em contextos diversos ao dos Estados Unidos, além de considerar apenas os parâmetros estáveis do sistema e

¹⁴ Consultar o Quadro 3.

os eventos externos com variáveis exógenas ao subsistema. Essas estruturas, que mediam os parâmetros estáveis do sistema e os atributos internos do subsistema, se referem à natureza dos sistemas políticos e relacionam-se à existência de espaços diversificados, abertos ou restritos para participação no processo político, e/ou ao nível de consenso necessário para mudanças significativas nas políticas públicas (CAIRNEY, 2015).

Além disso, as coalizões apresentam um conjunto de recursos que podem ser utilizados em diversos momentos na tentativa de influenciar as decisões no subsistema. A tipologia a seguir foi proposta por Sabatier e Weible na versão de 2007 do modelo, a partir dos trabalhos de Kelman (1987), Sewell (2005) e Weible (2005) (Quadro 2).

Quadro 2 - Tipologia de recursos da coalizão

Recurso	Utilidade
<i>Participação de atores com autoridade formal institucionalizada</i>	Indivíduos com posições de autoridade possuem potencial para participar de coalizões, frequentemente sendo esse um dos aspectos de distinção entre coalizões majoritárias e minoritárias.
<i>Opinião pública</i>	Uma das mais comuns estratégias das coalizões consiste em buscar apoio da opinião pública, o que pode influenciar as decisões no âmbito do subsistema.
<i>Informação e controle sobre análise técnica</i>	O controle sobre a produção, aquisição ou disseminação de informação qualificada é usado tanto para fortalecer os atributos da coalizão quanto para enfraquecer os argumentos de opositores.
<i>Mobilização de “tropas”</i>	As elites políticas geralmente usam sua influência para mobilizar pessoas com maior ou menor poder de decisão a se engajarem nas atividades da coalizão.
<i>Recursos financeiros</i>	Recursos financeiros de/ou capitados por seus membros podem viabilizar mobilização de público, estudos, pesquisas e campanhas relevantes à coalizão.
<i>Habilidade de liderança</i>	A atuação de lideranças experientes cria uma imagem positiva da coalizão, auxiliando na utilização dos recursos de forma mais eficiente e atraindo novos recursos e membros à coalizão.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Sabatier e Weible (2007).

A partir das três áreas teóricas do ACF mencionadas, foram formuladas inicialmente nove hipóteses que, no decorrer do tempo, foram atualizadas, revistas e acrescidas de novas redações (VICENTE; CALMON, 2011). Este trabalho adota a versão do modelo proposta por Weible e Jenkins-Smith (2016) com adendos elaborados por Weible (2018), totalizando 17 hipóteses (Quadro 3), detalhadas no Capítulo 4 desta tese.

A menção a essas hipóteses contribui com o refinamento teórico-metodológico em uma área cuja análise de políticas públicas tem se mostrado incipiente, também pelo fato de o MLPI ter sido promulgado recentemente, em março de 2016.

Além disso, os assuntos que perpassam as políticas públicas para crianças e adolescentes são diversos e altamente conflituosos. Por se tratar de temas intersetoriais e transversais, o consenso não é aparente em várias áreas, especialmente quando há sobreposição a outros subsistemas, como o de segurança pública ou saúde. Por exemplo, este último campo aproxima-se da temática dos direitos sexuais e reprodutivos de mulheres, em questões como aborto, tipo de parto, período de amamentação, licença maternidade, dentre outros, que são sensíveis e perduram por vários anos. Entretanto, a conformação das coalizões possui uma variedade de atores cujas crenças são frontalmente discrepantes, evidenciando a existência de objetivos distintos entre os grupos dentro da pauta relativa à criança e ao adolescente.

Quadro 3 - Hipóteses e questões norteadoras de cada área teórica do modelo

Ênfase teórica	Hipóteses
Coalizões	H1 - Em grandes controvérsias dentro de um subsistema quando crenças do núcleo duro (<i>deep core</i>) estão em disputa, a formação de aliados e oponentes tende a ser bastante estável ao longo de uma ou mais décadas.
	H2 - Atores dentro de uma coalizão de defesa mostrarão consenso substancial em questões pertinentes ao núcleo de políticas (<i>policy core</i>), embora menos em aspectos secundários.
	H3 - Um ator (ou coalizão) desistirá de aspectos secundários de seu sistema de crenças antes de reconhecer as fraquezas do núcleo da política.
	H4 - Dentro de uma coalizão, as agências administrativas geralmente defendem posições mais moderadas do que seus aliados de grupos de interesse.
	H5 - Atores de grupos propositivos são mais limitados em sua expressão de crenças e posições políticas do que atores de grupos materiais.
	H6 - Em subsistemas com grau alto conflito, os Agentes de Articulação Instrumental (IC) provavelmente serão aliados de uma coalizão e oponentes de outra coalizão.
	H7 - Em subsistemas com grau alto conflito, os Agentes de Articulação Instrumental (IC) provavelmente serão aliados periféricos dentro de uma rede de coalizão e seus participantes instáveis ao longo do tempo.
Aprendizado orientado à política	H8 - A aprendizagem orientada por políticas entre os sistemas de crença é mais provável quando existe um nível intermediário de conflito informado entre as duas coalizões. Isto requer que cada um tenha os recursos técnicos para se engajar em tal debate e que o conflito seja entre aspectos secundários de um sistema de crenças e elementos centrais do outro ou,

	alternativamente, entre aspectos secundários importantes dos dois sistemas de crenças.
	H9 - Aprendizagem orientada por políticas através dos sistemas de crença é mais provável quando existe um fórum de prestígio suficiente para forçar os profissionais de diferentes coalizões a participar e que seja dominado por normas profissionais.
	H10 - Os temas para os quais os dados quantitativos aceitos e teoria existem são mais conducentes à aprendizagem orientada por políticas através dos sistemas de crença do que aqueles em que dados e teoria são geralmente qualitativos, bastante subjetivos, ou completamente ausentes.
	H11 - Os temas que envolvem sistemas naturais são mais propícios à aprendizagem orientada por políticas do que sistemas envolvendo sistemas puramente sociais ou políticos, porque, no primeiro, muitas das variáveis críticas não são estrategistas ativos e porque a experimentação controlada é mais viável.
	H12 - Mesmo quando o acúmulo de informações técnicas não altera as visões da coalizão adversária, ela pode ter impactos importantes na política - pelo menos a curto prazo - alterando as visões dos agentes de política.
	H13 - Em subsistemas com grau alto de conflito, os Agentes de Articulação Instrumental (IC) provavelmente serão mais influenciados pelo aprendizado dentro de uma coalizão do que pelo conjunto de aprendizado de diversas coalizões sobre a utilidade de determinado instrumento.
<i>Mudança política</i>	H14 - Perturbações significativas externas ao subsistema, perturbações significativas internas ao subsistema, aprendizagem orientada por políticas, acordo negociado ou alguma combinação delas são uma fonte necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos centrais da política de um programa de governo.
	H15 - Os atributos centrais da política de um programa governamental em uma jurisdição específica não serão significativamente revisados, desde que a coalizão de defesa do subsistema que instalou o programa permaneça no poder dentro dessa jurisdição - exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.
	H16 - Em subsistemas com elevado grau de conflito, os Agentes de Articulação Instrumental (IC) provavelmente influenciarão mais a agenda sistemática e menos as agendas institucionais ou de decisão.
	H17 - Em subsistemas com grau alto conflito, os Agentes de Articulação Instrumental (IC) provavelmente influenciarão políticas públicas (<i>policy</i>) e o sistema político (<i>politics</i>) quando alinhados com uma coalizão de defesa.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de Weible e Jenkins-Smith (2016) e Weible (2018).

2.4. LIMITES E POSSIBILIDADES DO ACF

Na revisão do modelo feita em 1999 por Sabatier e Jenkins-Smith, os autores reiteraram que uma das principais qualidades do ACF é sua capacidade de evolução e aprimoramento na medida em que a comunidade acadêmica retroalimenta suas bases e aplicações no decorrer do tempo. Nessa época, 11 anos após o trabalho seminal de

Sabatier, que inaugurou essa proposta de análise das políticas públicas, já era posto que o ACF estava muito próximo de não ser “apenas” um quadro analítico, mas uma teoria de processo político (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Isso se deve em parte pela consistência das respostas produzidas pela comunidade do ACF sobre dois pontos mais latentes que são alvo de críticas: a replicabilidade do modelo fora do contexto norte-americano e a realização de inferências causais e não apenas descritivas e analíticas, ao considerar mais atores do contexto externo como influentes nos processos de mudança institucional, tais como jornalistas, cientistas e acadêmicos (CAPELARI *et al.*, 2015).

Desde então, diversas atualizações foram feitas no modelo, principalmente no sentido de responder às críticas, por vezes reconhecendo-as e alterando algum aspecto, por vezes desenvolvendo argumentos para eventuais questionamentos a partir de novas circunstâncias e pesquisas empíricas (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016). Esses aprimoramentos sinalizam que o ACF conduz a teorias (no plural) relativas ao próprio modelo e sua evolução e a abordagens comparativas junto a outros modelos, tais como múltiplos fluxos, teoria cultural, dentre outros.

Com relação à replicabilidade do modelo para além dos Estados Unidos, este trabalho entende que há duas possibilidades teórico-metodológicas. A primeira consiste em aplicar os procedimentos indicados por Capelari *et al.* (2015) a partir de teses e dissertações que utilizaram o ACF pelo aumento do rigor na organização e análise de dados com o auxílio de *softwares* qualitativos e aumentar a capacidade explicativa do modelo ao agregar outras perspectivas teóricas. Já a segunda possibilidade, adotada nesta pesquisa, é não recorrer a outras teorias em um sentido técnico operacional, mas apenas norteador em eventuais preceitos que compõem a perspectiva neoinstitucionalista deste estudo. O aumento da replicabilidade do modelo será perseguido majoritariamente dentro das premissas e potencialidades do ACF, aliado ao rigor metodológico e ao uso do *software* NVIVO 12.

Essa escolha analítica pretende alargar as fronteiras de aplicação do modelo. Seu aprimoramento poderá potencializar as qualidades já apontadas pela literatura e dirimir suas supostas fraquezas. Deve-se ressaltar que as críticas à replicabilidade não são hegemônicas, especialmente com relação ao Brasil e às políticas públicas para crianças e adolescentes.

A multiplicidade de atores que podem influenciar o processo político, cuja consideração leva à produção de inferências causais e não somente descritivas, é uma observação válida, conforme já reconhecido pelos autores e diversos especialistas do ACF (PIERCE *et al.* 2017). Assim, este trabalho considera a coleta de dados importante para responder a essa possível lacuna do modelo e remete ao estudo aprofundado dos diversos atores que participam de frentes parlamentares, audiências públicas e comunidades epistêmicas que têm interesse na temática e que incidiram na mudança institucional do ECA.

Além disso, essa perspectiva lança luz a um achado de Capelari e colaboradores (2015) sobre a participação de jornalistas, acadêmicos e cientistas de maneira mais contundente nas políticas para a infância comparativamente a políticas de saúde. Isso é importante, uma vez que a saúde é a área que mais produz a respeito do assunto “infância”, sendo inclusive detentora de grande parte dos argumentos que justificariam o foco do ECA nos primeiros seis anos de vida. Em outras palavras, a política de saúde aborda o tema da infância a ponto de seus participantes integrarem com protagonismo o subsistema em tela, no que tange ao uso de novas informações técnico-científicas, especialmente no campo da neurociência (BARR, 2016), e com relação ao uso de exemplos de sucesso no atendimento à primeira infância para pautar a agenda em âmbito nacional, como no caso do Programa Primeira Infância Melhor (ALLEBRANDT *et al.* 2018).

Nessa perspectiva, espera-se dirimir as suspeições quanto ao pretense excesso de empiria sem renunciar à imersão junto ao Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes, mas intensificando as reflexões dialógicas junto aos atores do processo, revisitando o papel de pesquisador-ator e considerando a busca por relações causais. Isso apenas será possível em razão da proposta desta tese de situar o objeto de estudo em um contexto histórico e social em constante transformação, o que converge à recomendação de Pierce e coautores (2017) quanto ao uso da análise qualitativa em conjunto com métodos que permitam analisar o contexto de maneira ampla, tais como entrevistas e documentos de diversas fontes.

CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA

Este capítulo aborda os aspectos metodológicos da tese e divide-se em 12 partes: problema de pesquisa; definição do subsistema de políticas públicas; recorte temporal do estudo; objetivos; episódios; hipóteses e suas respectivas ênfases teóricas; procedimentos e processo de trabalho; análise de dados; código de análise documental; reflexões sobre a codificação; os atores estudados; e a operacionalização das variáveis.

3.1. PROBLEMA DE PESQUISA

A partir de estratégias de pesquisa qualitativa, este trabalho pretende responder à seguinte pergunta de pesquisa: *Como e por que ocorreu a mudança institucional no Estatuto da Criança e do Adolescente a partir de 1990, resultando no Marco Legal da Primeira Infância em 2016?*

O ECA foi promulgado em 13 de julho de 1990, como marco que regulamentou o artigo 227 da Constituição Federal de 1988. Esse artigo refere-se à Doutrina da Proteção Integral (DPI), segundo a qual é papel do Estado, da família e da sociedade garantir, com prioridade absoluta, os direitos da criança e do adolescente. Ao inaugurar a DPI, o estatuto rompeu com o ordenamento jurídico anterior que entendia que a criança e o adolescente deveriam ser objetos de intervenção do Estado com relação ao enfrentamento da delinquência e do abandono de *menores*. Alheia à proposição do ECA de que crianças e adolescentes devem ser *sujeitos de direito*, a Doutrina da Situação Irregular (DSI) foi iniciada como uma ideologia que subjugava a infância às relações de força de determinada época, conforme o Código de Menores de 1927 e o Código Mello Matos de 1979 (FALEIROS; FALEIROS, 2006; RIZZINI, 2008).

O advento da Doutrina da Proteção Integral não aboliu totalmente os preceitos da Doutrina da Situação Irregular (CASTRO; MACEDO, 2019; LEMOS, 2008), sendo necessário compreender de que maneira o ECA foi alvo de diversas forças políticas e sociais que, em última análise, objetivaram sua alteração não apenas no sentido de aprimoramento, mas também de ruptura em relação a seus preceitos balizadores, especialmente devido ao debate de que o ECA não foi totalmente implementado de acordo com suas bases conceituais (NASCIMENTO; DESLANDES, 2016), mesmo após a incorporação de 406 modificações desde o texto original em 1990 e até março de 2016.

3.2. DEFINIÇÃO DO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme o artigo 227 da Constituição Federal, o princípio constitucional da prioridade absoluta refere-se a pessoas de zero a 18 anos incompletos. Assim como regulamentado pelo ECA, não há a diferenciação substantiva dos princípios fundamentais em razão da idade do indivíduo dentro dessa faixa etária, mesmo nas especificidades e peculiaridades de cada momento da vida de crianças e adolescentes. Assim, toda essa população está protegida pela Doutrina de Proteção Integral, conforme explicitado pelos artigos 6 e 71 do ECA¹⁵, cujo entendimento já estava presente nos trabalhos da Comissão Especial, encarregada da redação do estatuto no Congresso Federal. Segundo a Doutrina de Proteção Integral, “o Direito do Menor não deve se dirigir apenas a um tipo de menor, mas deve se dirigir a toda a juventude e a toda a infância, e suas medidas de caráter geral devem ser aplicáveis a todos os jovens e a todas as crianças” (ARANTES; MOTTA, 1990, p. 10-11).

Essa lógica não confere exceção nem mesmo em relação à ação do Estado em casos de atos análogos a crimes ou contravenções penais praticadas por crianças e adolescentes. Dos 13 aos 18 anos incompletos, o indivíduo é considerado adolescente e está sujeito às medidas previstas no título III do ECA. Com relação à criança (entre zero e 12 anos), a legislação entende que o cometimento de atos análogos a crimes configura uma violação dos direitos básicos dessa criança, que necessita de medidas de proteção (art. 101) e, eventualmente, medidas de responsabilização aplicáveis à família e/ou responsáveis (art. 129) (BRASIL, 1990).

As aproximações preliminares do objeto de estudo indicaram um significativo avanço de alguns atores junto ao ECA no sentido de usar novas informações técnico-científicas para pautar alterações na agenda. Houve uma expansão do escopo de possíveis modificações no estatuto para além de temas setoriais como saúde, educação infantil, adoção e convivência familiar e comunitária, de modo que a temática da primeira infância disputou espaço não mais com esses temas, mas com a própria

15 “Art. 6º Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento”.

“Art. 71. A criança e o adolescente têm direito à informação, cultura, lazer, esportes, diversões, espetáculos e produtos e serviços que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”.

concepção de prioridade absoluta prevista na CF e no ECA. Como esses esforços foram explícitos e direcionados a uma determinada pauta, compreender essa dinâmica remonta à preocupação de Sabatier (1993) quanto ao papel de atores com atuação latente, mas que se engajam na medida em que são expostos a novas informações e programas de estímulo a sua participação (SABATIER, 1993).

Este estudo se encontra em momento recente da aprovação do MLPI, cujo início se deu com o advento da RNPI, em 2007, e posterior referendo do PNPI pelo CONANDA em 2010. A decisão de considerar a temática da primeira infância como atinente a uma coalizão do subsistema PPCA e não como um subsistema próprio advém dos postulados de Sabatier (1993) acerca da origem dos subsistemas. O primeiro ponto refere-se à emergência de um subsistema a partir da extrema insatisfação de atores com o negligenciamento de um problema em particular dentro de um subsistema existente durante um longo período. *A priori*, essa insatisfação poderia ser observada em razão de uma baixa implementação de políticas baseadas no ECA para crianças de até seis anos de idade, o que levaria à criação de um novo subsistema. Entretanto, o próprio ECA não é excludente nesse sentido, ao passo que a atuação para aprimorar a implementação de políticas específicas não demanda alterações conceituais no estatuto, que já inclui a proteção integral para crianças nessa faixa etária.

Outro ponto levantado por Sabatier (1993) refere-se à criação de um subsistema a partir do alto nível de especialização e alcance da coalizão dominante, fatores suficientes para que essa coalizão forme seu próprio subsistema (SABATIER, 1993). Assim, é pertinente avaliar o grau de especialização, aprendizado e uso de informações técnico-científicas no subtema da primeira infância. Entretanto, considerando o recorte temporal, os objetivos do presente estudo e os argumentos de Sabatier, não há conflitos metodológicos na consideração do Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes como unidade de análise, sobretudo por se tratar de uma iniciativa que considera o aprimoramento do modelo como um aspecto importante do processo de elaboração da tese. Ao final das análises, abre-se espaço para uma possível retificação para que o tema da primeira infância seja considerado um subsistema próprio, algo que não se mostrou concreto até o momento. Além disso, esta tese não abrange o período de cinco anos da aprovação da lei que, somado ao advento da RNPI, em 2007, pode revelar mais

informações acerca da atuação dos atores em coalizão ou em um subsistema emergente próprio.

Nesse sentido, este trabalho analisa um recorte do Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes, a partir do marco normativo instituído pela Constituição Federal e pelo ECA, para compreender suas crenças e estratégias em relação a um tema específico: a construção de um marco legal para a primeira infância. De acordo com essa perspectiva, a emergência da temática da primeira infância relaciona-se com a existência de comunidades de defesa de diversos temas a partir do ECA, a exemplo de adoção e inimputabilidade penal, dentre outros, que propiciam a convergência entre coordenação das ações e estratégias e as crenças do *policy core* (STRITCH, 2015), a partir da definição de subsistema como sendo uma

Comunidade semiautônoma que compartilha expertise em um campo político e que busca influenciar a política pública deste campo por um período significativo, (além da existência de) agências, grupos de interesse e instituições de pesquisa que possuem subunidades especializadas no tópico por períodos extensos (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 192).

Para o ACF, o processo político é conduzido por atores que tentam transformar suas crenças em políticas públicas e são justamente essas crenças e valores que atraem e mantêm os indivíduos dentro de uma coalizão. Esse modelo descreve um complexo e populoso sistema e enfoca a mudança política durante uma década ou mais, objetivando desvelar a importância e a influência dos atores que agem em diversos níveis de governo (CAIRNEY, 2019).

Uma vez que a existência de coalizões diferentes que competem entre si baseia-se na diferença entre as crenças, considerar a temática da primeira infância como uma coalizão e não como um subsistema parece mais adequado aos objetivos desta pesquisa e para o campo de estudo ao qual ela se insere.

3.3. RECORTE TEMPORAL

Este estudo divide-se em duas fases, abrangendo o período de 1990 a 2016 (Quadro 4).

Quadro 4 - Fases do estudo

	Descrição
Fase 1	1990 - 2007: refere-se ao período da vigência do ECA em 1990, quando o artigo 227 da Constituição Federal foi regulamentado em suas diversas especificidades. Essa fase conclui-se em 2007 com a formação da Rede Nacional da Primeira Infância (RNPI).
Fase 2	2008 - 2016: a partir da consolidação da RNPI, essa fase refere-se ao período de discussão da temática à luz de uma recomendação normativa – Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI) – ao advento do Marco Legal da Primeira Infância, lei federal nº 13.257, sancionada em 08 de março de 2016.

Fonte: elaborado pelo autor.

A formação da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), em 2007, foi o principal evento que impactou a dinâmica do Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes. Assim, a divisão temporal do estudo em tela a partir da criação da RNPI justifica-se uma vez que essa rede constitui um ator importante e influente, além de ser composta por indivíduos e organizações que atuam de maneiras distintas, influenciando, por exemplo na mudança institucional que levou ao advento do MLPI, em 2016.

3.4. OBJETIVOS

O **objetivo geral** deste trabalho é compreender o processo de mudança institucional de políticas públicas a partir do percurso do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 até o advento do Marco Legal da Primeira Infância em 2016.

Para balizar esta análise, propõem-se os seguintes **objetivos específicos**:

1. identificar as principais crenças, atores, coalizões e prioridades que influenciaram a agenda das políticas públicas para crianças e adolescentes, com foco na primeira infância;

2. analisar a interação, recursos utilizados, fóruns, argumentos, estratégias e o discurso dos atores envolvidos nas propostas de políticas públicas para primeira infância;
3. mapear os parâmetros e eventos exógenos que influenciaram as políticas públicas para primeira infância no período supracitado;
4. analisar a ocorrência de aprendizado orientado e de acordos negociados;
5. analisar o conteúdo da legislação aprovada durante o período supracitado e compreender seus princípios, valores e crenças subjacentes.

3.5. EPISÓDIOS

Conforme já mencionado, desde sua promulgação em 13 de julho de 1990 até o advento do Marco Legal da Primeira Infância, em 8 de março de 2016 (Lei nº 13.257), o Estatuto da Criança e do Adolescente sofreu 406 alterações feitas por 19 leis, das quais 16 foram objeto de estudo detalhado. A análise e a evolução da conformação e da dinâmica do subsistema “Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes”, instaurado pelo ECA e que resultou no MLPI, revela as narrativas sobre a materialização nas políticas públicas do princípio da prioridade absoluta, uma vez que essas alterações normativas executaram desde novas redações que não se atentaram a questões de mérito, até mesmo robustas transformações estruturais no arcabouço legal.

Não foram incluídas no escopo analítico da pesquisa as alterações provocadas pelas leis nº 12.955/2014, nº 12.962/2014 e nº 13.046/2014, uma vez que no momento da coleta de dados não estavam disponíveis as informações e os discursos dos atores que participaram de suas construções. Entretanto, a ausência desses episódios não comprometeu o desenvolvimento da pesquisa, pois, em conjunto, essas leis provocaram apenas 12 das 406 alterações desenvolvidas.

As leis responsáveis pelas alterações no ECA abordam questões relativas ao objeto desta tese, de modo que suas análises permitem lançar luz a algumas das questões propostas por esta pesquisa acerca da conformação das coalizões, dos atores, crenças e narrativas que influenciaram a mudança institucional do ECA durante o período em questão. Em 15 das 16 leis analisadas, as alterações relacionavam-se a questões gerais que se aplicam à população de zero a 18 anos incompletos e a questões

específicas de faixas etárias determinadas, como é o caso da Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009 (Lei Nacional de Adoção) e da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que dispõe sobre o atendimento socioeducativo a adolescentes que pratiquem atos infracionais, dentre outras¹⁶.

Infere-se que essas alterações se deram dentro do subsistema dos direitos da criança e do adolescente como uma categoria única, ainda que com especificidades, conforme mencionado anteriormente. Entretanto, apenas a partir do MLPI (Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016) uma alteração no ECA foi realizada de maneira específica em termos etários, mas com entendimento conceitual abrangente. As alterações anteriores à Lei nº 13.257 tinham um objetivo material em razão de necessidades específicas de determinada idade, ao passo que esta última privilegiou o enfoque das políticas públicas de forma ampla e prioritária para uma faixa etária restrita (de zero a seis anos), indicando a conformação de um subsistema novo apenas a partir da sanção da nova lei.

O processo de conformação pode ser observado a partir da configuração das frentes parlamentares criadas no Congresso Nacional, que tratam de temáticas alusivas aos direitos de crianças e adolescentes. Criada em 1993, a Frente Parlamentar pela Criança e pelo Adolescente aglutinou as discussões e reivindicações relativas às políticas públicas direcionadas a pessoas de zero a 18 anos incompletos. Essa frente parlamentar hegemonicamente até 2003, tendo aprovado três leis que alteraram o ECA em 17 pontos: a Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, que criou o CONANDA; a Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, que definiu os crimes de tortura; e a Lei nº 9.975, de 23 de junho de 2000, que acrescentou um artigo no ECA sobre crimes em espécie.

Entretanto, quando do início da 52ª legislatura, em 2003, a temática da infância e da adolescência teve novos desdobramentos temáticos e abordagens que começaram a ser pautados também por outras frentes parlamentares, como a da Adoção e da Erradicação do Trabalho Escravo e do Trabalho Infantil, além da própria revitalização da primeira, com pequena alteração da redação, passando a se chamar Frente Parlamentar em Defesa da Criança e do Adolescente. Assim, entre 2003 e 2007 foram aprovadas mais três leis que alteraram o estatuto em 12 pontos: a Lei nº 10.764, de 12 de novembro de 2003, que alterou a redação de nove itens dentre artigos, incisos e parágrafos; a Lei nº

¹⁶ Para quadro de leis que alteraram o ECA, consultar o Apêndice B.

11.185, de 7 de outubro de 2005, que alterou a redação do artigo 11, sobre atendimento integral à saúde; e a Lei nº 11.259, de 30 de dezembro de 2005, que acrescentou dispositivo ao ECA para determinar investigação imediata em caso de desaparecimento de criança ou adolescente.

Já a 53ª legislatura voltou a ter apenas a Frente Parlamentar em Defesa da Criança e do Adolescente ativa, mas produziu quatro leis que alteraram significativamente o ECA em 260 pontos:

- a) Lei nº 11.829, de 25 de novembro de 2008. Altera o Estatuto da Criança e do Adolescente em 32 pontos para aprimorar o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como criminalizar a aquisição e a posse de tal material e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet.
- b) Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente em 230 pontos, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências.
- c) Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009. Altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos.
- d) Lei nº 12.038, de 1º de outubro de 2009. Altera o art. 250 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, para determinar o fechamento definitivo de hotel, pensão, motel ou congêneres que reiteradamente hospede crianças e adolescentes desacompanhados dos pais ou responsáveis, ou sem autorização.

A partir da 54ª Legislatura, a separação das temáticas sobre criança e adolescente ficou menos latente, com a coexistência de quatro frentes parlamentares correlatas que contaram com o artigo 227 da Constituição Federal como fundamento: a Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; a Frente Parlamentar Mista de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente; a Frente

Parlamentar da Primeira Infância; e a Frente Parlamentar Mista Intersetorial em Defesa das Políticas de Adoção e da Convivência Familiar e Comunitária.

Conforme observado, a 54ª legislatura alterou o ECA em 114 pontos por meio de cinco leis:

- a) Lei nº 12.415, de 9 de junho de 2011. Determina que alimentos provisórios sejam fixados cautelarmente em favor da criança ou adolescente cujo agressor seja afastado da moradia comum por determinação judicial;
- b) Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE);
- c) Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre os conselhos tutelares;
- d) Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014, também conhecida como Lei Menino Bernardo. Estabelece o direito da criança e do adolescente à educação e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante;
- e) Lei nº 13.106, de 17 de março de 2015. Torna crime vender, fornecer, servir, ministrar ou entregar bebida alcoólica a criança ou a adolescente.

Por fim, nos dois primeiros anos da 55ª legislatura¹⁷ estavam ativas a Frente Parlamentar contra o Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescente; a Frente Parlamentar Mista de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; e a Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância, sendo esta última o fórum principal dos debates que levaram à aprovação da lei n. 13.257 de 8 de março de 2016, o MLPI.

Em suma, além de já sinalizar atores importantes que compuseram as coalizões que constituem o objeto de estudo nesta tese, a trajetória das frentes parlamentares e sua influência no agendamento dos temas relativos a crianças e adolescentes indicam que a interação de coalizões sobre os direitos de crianças e adolescentes se relaciona a uma possível conformação do subsistema da primeira infância como derivado de um subsistema mais amplo, da criança e do adolescente. Isso pode ser inferido na medida em que o protagonismo na agenda que efetivamente provocou mudança institucional

¹⁷ Como este trabalho estuda a mudança institucional do ECA até o advento da lei n. 13.257 de 8 de março de 2016, não entram na análise não contemplou as Frentes Parlamentares Mistas de Apoio ao Protagonismo Infantojuvenil e do Combate e Prevenção da Obesidade Infantojuvenil, criadas apenas em 12 de abril de 2017 e 19 de abril de 2017 respectivamente.

no ECA se deslocou dos grupos que defendiam a unidade da categoria “criança e adolescente”, para o enfoque em subtemas específicos não de maneira material, como foi o caso da lei do SINASE, mas de forma conceitual com relação à aplicação do princípio da prioridade absoluta.

Destarte, para compreender como o foco na primeira infância impactou a trajetória da mudança institucional do ECA, este trabalho adota algumas hipóteses do modelo analítico proposto pelo ACF, que serão descritas no próximo tópico.

3.6. HIPÓTESES

Conforme já mencionado, as hipóteses levantadas neste trabalho norteiam as análises e não se enquadram na perspectiva *popperiana* de teste e falseamento. Essa escolha metodológica tem sido comum dentro da literatura que emprega o ACF como modelo teórico-metodológico, a exemplo dos trabalhos de Araújo (2007; 2013). Além disso, este trabalho se aproxima das reflexões de Weible (2018), ao entender que hipóteses auxiliam na síntese e posterior comunicação dos limites e possibilidades da correlação entre teoria e suas aplicações empíricas no decorrer do tempo, visando o acúmulo de conhecimento generalizável e em contextos específicos do processo político (WEIBLE, 2018).

O uso das hipóteses como guias gerais para balizar as análises relaciona-se à compreensão do subsistema de políticas para primeira infância como derivado de outro subsistema, a saber, o de políticas para crianças e adolescentes. Dessa forma, espera-se contribuir para o aprimoramento do ACF no que diz respeito às hipóteses de coalizão ainda pouco estudadas pelo campo (WEIBLE *et al.*, 2019), especialmente na conformação das coalizões e suas relações com redes de políticas públicas que interagem para além do subsistema (MCGEE; JONES, 2019).

Além disso, o uso das hipóteses justifica-se pela escolha metodológica de fortalecimento e aprimoramento do modelo, tanto por meio de novas aplicações (ARAÚJO, 2013), quanto por novas propostas que privilegiem pontos ainda pouco explorados pela literatura (WEIBLE *et al.*, 2019).

3.6.1. Ênfase teórica – coalizões

Hipótese 1: Na ocorrência de controvérsias significativas em um subsistema maduro em que crenças do núcleo de políticas estão em disputa, o alinhamento de aliados e oponentes tende a ser estável ao longo de pelo menos uma década mais em razão do nível de coordenação do que do compartilhamento de crenças entre os atores.

Essa hipótese é uma adaptação da hipótese 1 do modelo original, sendo uma das mais testadas e consolidadas do ACF (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017; PIERCE *et al.*, 2017, apud WEIBLE *et al.*, 2019). Entretanto, este trabalho acrescenta a análise do atributo de coordenação, o fator principal de estabilidade das coalizões em um período de uma ou mais décadas. Além disso, a adaptação dessa hipótese visa contribuir no aprimoramento do ACF, ao sinalizar mecanismos que expliquem a presença ou a ausência de coalizões em determinado espaço, assim como a conformação dos subsistemas como resultado do processo de políticas públicas e não como um requisito dado por si só, conforme crítica apontada por Bergeron *et al.* (1998). Essa aproximação teórico-metodológica também é relevante no sentido de compreender a atuação das coalizões em políticas públicas que envolvam direitos de crianças e adolescentes, tema ainda pouco estudado pela literatura nacional (CAPELARI *et al.*, 2015) e internacional (WEIBLE *et al.*, 2019; HENRY *et al.*, 2014; PIERCE *et al.*, 2017).

3.6.1.1. Questões norteadoras:

- a) Como as coalizões se formam? Especificamente, para as políticas relacionadas a crianças e adolescentes, em que momento emergiu a coalizão de defesa da primeira infância?
- b) Como as coalizões perduram e por que perdem força no decorrer do tempo?
- c) Qual a estrutura de crenças e de rede de uma coalizão? Quais os pontos de convergência e divergência entre os grupos?
- d) Quais os recursos e estratégias correlacionados pelas coalizões?
- e) Qual o grau de estabilidade das coalizões no decorrer do tempo?

3.6.2. Ênfase teórica - aprendizado orientado à política

Hipótese 2: As mudanças institucionais formais que requerem ajustes na legislação demandam para sua efetivação não apenas alteração das visões de atores que

integram o subsistema, mas também apoio de atores de outros subsistemas ou da opinião pública (ARAÚJO, 2013).

Essa hipótese foi proposta por Araújo (2013) em seu trabalho sobre as agendas verde e marrom na política ambiental brasileira, uma vez que, para a autora, o ACF não aborda suficientemente a relação entre a alteração de crenças por meio de aprendizado e a subsequente formalização da mudança institucional, pensamento compartilhado por Henry *et al.* (2014). A consideração dessa hipótese neste trabalho corrobora a preocupação de Araújo (2013) quanto ao aprimoramento do modelo, além de conhecer os atributos e mecanismos de aprendizado político em um contexto de mudanças que extrapolam o subsistema que, nesse caso particular, carece de explicações quanto à própria conformação e funcionamento.

3.6.2.1. Questões norteadoras

- a) Qual a extensão do aprendizado na conformação das coalizões e na relação com outras coalizões? Como os grupos adentram um subsistema e o influenciam a partir de aprendizado advindo de outros sistemas, a exemplo da influência de experiências normativas internacionais sobre os direitos de crianças e adolescentes?
- b) Qual o papel da informação técnica e científica no aprendizado? Como as evidências da neurociência sobre a primeira infância influenciaram na conformação do subsistema? Houve perda de influência das informações técnicas e científicas que balizaram o advento da Doutrina da Proteção Integral?
- c) Qual o papel dos empreendedores políticos no aprendizado? Como os atores sem vínculo formal direto com o governo influenciaram o aprendizado dentro do Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes?

3.6.3. Ênfase teórica – mudança política

Hipótese 3: Em subsistemas com grau alto conflito, os Agentes de Articulação Instrumental (IC) provavelmente influenciarão mais a agenda sistemática e menos as agendas institucionais ou de decisão (WEIBLE, 2018).

Hipótese 4: Em subsistemas com grau alto conflito, os Agentes de Articulação Instrumental (IC) provavelmente influenciarão políticas públicas (policy) e o sistema político (politics) quando alinhados com uma coalizão de defesa (WEIBLE, 2018).

As hipóteses acima referem-se aos esforços do campo de pesquisa baseado no ACF em aprofundar as questões sobre as circunstâncias que permitem que os instrumentos de política emergam, sucedam e falhem (WEIBLE, 2018). Uma vez que esses instrumentos são operacionalizados por atores que possuem motivações e interesses difusos, mas com crenças passíveis de influência por informações técnicas e científicas, este trabalho pretende lançar luz sobre esse aspecto, essencial para a compreensão dos fatores que geram mudanças na política, inclusive para explicar por que alguns componentes do sistema de crença dos atores mudam mais que outros (SABATIER; ZAFONTE, 1997; WEIBLE, 2018).

As hipóteses acima referem-se aos esforços do campo de pesquisa baseado no ACF em aprofundar as questões sobre as circunstâncias que permitem que os instrumentos de política emergam, sucedam e falhem (WEIBLE, 2018). Uma vez que esses instrumentos são operacionalizados por atores que possuem motivações e interesses difusos, mas com crenças passíveis de influência por informações técnicas e científicas, este trabalho pretende lançar luz sobre esse aspecto, essencial para a compreensão dos fatores que geram mudanças na política, inclusive para explicar por que alguns componentes do sistema de crença dos atores mudam mais que outros (SABATIER; ZAFONTE, 1997; WEIBLE, 2018).

3.6.3.1. Questões norteadoras

- a) Quais foram as mudanças mais e menos significativas na política da infância no Brasil?
- b) Qual impasse político gerou mais aprendizado no subsistema?
- c) Houve evento externo causador de mudanças substanciais ou a mudança ocorreu de forma gradativa e por aprendizado?

3.7. PROCEDIMENTOS E PROCESSO DE TRABALHO

Uma vez que este estudo visa elucidar a mudança institucional das políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil, com foco na primeira infância, o primeiro passo é a definição da unidade de análise, conforme sugerido por Sabatier e Jenkins-Smith (1999): o Subsistema de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes. Para isso, é necessário delimitar o contexto de discussão acerca de questões como a ação do Estado, assim como regulamentação da atuação da sociedade civil, dentre outros aspectos, dentro de um subsistema de políticas públicas maduro, com pelo menos uma década de existência, como é o caso das políticas públicas para crianças e adolescentes, definidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

A evolução desse subsistema ao longo do tempo foi analisada nesta tese a partir do posicionamento dos atores, leis e documentos oficiais sobre a temática da criança e do adolescente, com foco na primeira infância. Há destaque para o momento em que a conformação da coalizão específica ganhou evidência dentro do subsistema de políticas públicas para crianças (de zero a 12 anos incompletos) e adolescentes (de 12 a 18 anos incompletos), conforme definição do art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990).

A identificação das coalizões de defesa, definidas por Weible e Jenkins-Smith (2016), foi feita mediante pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas sobre o subsistema em tela, visando conhecer as crenças fundamentais e o nível de coordenação dos grupos no decorrer do tempo, especialmente em relação ao núcleo de políticas públicas, que é o ponto de inflexão na manutenção da coalizão (VICENTE; CALMON, 2011). Entender seu nível de coordenação (SABATIER; WEIBLE, 2007) e identificar as coalizões a partir do sistema de crenças compartilhado entre os membros é fundamental, sendo fator tão ou mais importante que as regras institucionais formalmente definidas na conformação e manutenção de uma coalizão (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Para o alcance do procedimento acima, foi desenvolvido um código de análise com o objetivo de relacionar o conteúdo dos documentos aos argumentos e narrativas dos atores nas coalizões a serem identificadas (DONADELLI, 2017). Essas crenças

constituem os componentes do núcleo de políticas públicas dos atores, suas estratégias e percepções básicas sobre determinado problema. Exemplos de temas a serem definidos a partir das fontes de dados englobam a interpretação do artigo 227 da Constituição Federal (princípio da prioridade absoluta); definição de família; proteção à vida; aborto; amamentação; casamento e proteção do Estado; adoção; trabalho infantil; inimputabilidade penal e ato infracional; papel do Estado, da família, da comunidade e da sociedade civil da garantia de direitos; direito de brincar; participação política; violência e educação, dentre outros.

Essa tipologia preliminar foi submetida aos juízes do código de análise, “profissionais com larga experiência na área e o devido preparo acadêmico. Essa validação teve por objetivo eliminar, ao máximo possível, elementos de subjetividade no código construído” (ARAÚJO & CALMON, 2010, p. 5). Conforme será abordado posteriormente, esse procedimento é especialmente importante com relação a este desenho de pesquisa, cuja temática e eventual filiação a uma coalizão é parte da agenda de estudo e trabalho do pesquisador.

A partir da codificação das crenças, as coalizões foram delimitadas e seus integrantes definidos, assim como a estrutura das relações entre eles, permitindo que os conflitos e as aprendizagens subjacentes ao subsistema fossem analisados. Para tanto, foi necessário compreender a dinâmica do posicionamento dos atores em relação aos temas e subtemas previstos no código de análise e de que maneira eles exercem influência nas decisões ao compartilharem crenças, compromissos e percepções sobre questões fundamentais do núcleo político (CERQUEIRA, 2010).

Quatro tópicos definem e caracterizam as coalizões (SABATIER; JENKIN-SMITH, 1993, 1999; SABATIER, 1998), auxiliando na identificação da manutenção ou da mudança no sistema de crenças dos atores: a) as causas básicas do problema; b) o financiamento das possíveis soluções ao problema; c) o entendimento de quem deve participar das discussões e; d) as preferências do núcleo político. O Quadro 5, a seguir, define os elementos relativos ao núcleo duro, ao núcleo de políticas públicas e aos aspectos secundários: a) características definidoras; b) escopo/abrangência; c) suscetibilidade à mudança e; d) componente ilustrativo.

Quadro 5 - Estrutura do sistema de crenças

	Núcleo duro	Núcleo de políticas públicas	Aspectos secundários
<i>Características definidoras</i>	Normativos fundamentais e axiomas ontológicos.	Posicionamentos políticos fundamentais a respeito das estratégias básicas para alcançar os valores centrais dentre do subsistema.	Decisões instrumentais e busca por informações necessárias para implementar o núcleo de políticas públicas.
<i>Escopo/ abrangência</i>	Todos os subsistemas dos quais o indivíduo participa.	Todo determinado subsistema.	Geralmente, perpassa apenas parte do subsistema.
<i>Suscetibilidade à mudança</i>	Muito pouco suscetível à mudança (como uma religião).	Pouco suscetível, mas pode ocorrer se a experiência demonstrar graves desequilíbrios.	Relativamente suscetível à mudança (questões administrativas ou legislativas do processo político).
<i>Componente ilustrativo</i>	Visão de mundo sobre questões essenciais da vida humana, tais como o bem e o mal. Prioridade relativa sobre valores fundamentais (liberdade, igualdade etc.). Critérios básicos sobre distribuição de justiça e bem-estar social. Identidade sociocultural (etnia, religião, gênero, profissão etc.)	Preceitos normativos fundamentais (orientação quanto a valores prioritários básicos e identificação quanto aos grupos prioritários das políticas). Preceitos sobre questões práticas da política, como gravidade de um problema, instrumentos prioritários para resolução de problemas, perfil de eventuais participantes etc.).	Percepção sobre questões específicas em locais específicos. Regras administrativas, orçamentárias e interpretação estatutária. Informações sobre o impacto de algum programa ou norma.

Fonte: Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999) e Sabatier (1998).

De maneira sintética, os aspectos metodológicos desta pesquisa seguiram os processos representados no Quadro 6.

Quadro 6 - Fluxo de trabalho

Procedimento	Observações
Definição e delimitação do subsistema	Os primeiros movimentos de pesquisa para construção do código ainda previam apenas o episódio da Lei nº 13.257, em que o subsistema seria o de “políticas públicas para primeira infância”. Com o avançar do processo de elaboração dos capítulos de revisão de literatura e de detalhamento do

	<p>modelo analítico, foi definido que, na realidade, o subsistema era “políticas públicas para crianças e adolescentes”.</p>
<p>Identificação preliminar das coalizões após leitura exploratória e primeiras observações junto ao campo</p>	<p>Considerando que o autor participou da construção da Lei nº 13.257, o processo de observação empírica se deu a partir da premissa da existência de, no mínimo, dois grupos com características distintas, ainda que não completamente conflitantes: atores alinhados à primeira infância, que não necessariamente compartilhavam as mesmas crenças dos atores que historicamente protagonizavam as mudanças institucionais ou a defesa do ECA. Essa perspectiva conjectural indicava a possível existência de outras coalizões do subsistema, mas os resultados mostram que atores de outros subsistemas eventualmente participavam da área de políticas para crianças e adolescente, sem que isso caracterizasse a conformação de uma terceira coalizão, a exemplo de membros do subsistema de segurança.</p>
<p>Elaboração da primeira versão do código de análise documental</p>	<p>Instrumental elaborado a partir das recomendações da literatura sobre o ACF.</p>
<p>Contato e submissão aos juízes da versão preliminar do código</p>	<p>Os primeiros contatos com os juízes foram para apresentar as linhas gerais do projeto de pesquisa e para submeter a versão preliminar do código de análise. Foram contatados quatro profissionais que inicialmente aceitaram o convite para atuarem como juízes do código de análise. Entretanto, uma profissional não deu continuidade à colaboração por incompatibilidade de agenda.</p>
<p>Atualização do código a partir das considerações dos juízes</p>	<p>Em média, os juízes demoram dez dias para devolver o documento submetido por <i>e-mail</i>.</p>
<p>Inserção do código no NVIVO</p>	<p>Cada item do código de análise originou um “nó” no NVIVO. Cada ator identificado na triagem de documentos tinha um nó específico, permitindo o cruzamento de informações de cada item do código de análise relativo a cada indivíduo que teve as falas codificadas.</p>
<p>Primeiras aplicações do código de análise nos documentos públicos</p>	<p>O primeiro episódio cujos dados foram objetos de codificação foi o da Lei nº 13.257. Reflexões e dúvidas do processo de codificação foram registradas em um diário</p>

	de campo que serviu de auxílio no diálogo com os juízes.
Nova atualização do código após rodada de reflexão com os juízes das aplicações iniciais	Nova rodada de conversas com os juízes gerou a atualização do código de análise com exclusão ou incorporação de itens, otimizando o processo de codificação.
Aplicação do código de análise nos demais documentos públicos	Após conversa com os juízes e a subsequente atualização do código de análise, a codificação ficou mais fluida e intuitiva, ao passo que o manejo com o NVIVO foi sendo aprimorado.
Aplicação do código nas primeiras entrevistas com especialistas	A aplicação do código nas informações advindas de entrevistas mostrou-se improdutiva para os objetivos da tese, conforme será explicado no tópico 3.8 deste capítulo.
Revisão do código após entrevistas	O aspecto acima demandou a revisão do código de análise para privilegiar apenas as informações advindas de documentos públicos.
Aplicação da versão final do código	Após definida a versão final do código de análise, foi feita sua reaplicação no episódio da Lei nº 13.257, que tinha sido feita a partir de versão anterior do código. Também foi realizada a aplicação nos demais episódios.
Realização das demais entrevistas	As entrevistas foram gravadas em áudio, além do registro de notas escritas.
Análise de dados	Após a inserção de todos os documentos no NVIVO e a respectiva codificação, foram gerados relatórios de “matriz de codificação”, que indicavam quais posicionamentos dos atores se relacionavam com cada item do código. As visualizações no <i>software</i> eram por meio de “matriz de nó”, com a quantidade de menções dos atores acerca de cada item do código, e em gráficos, conforme será apresentado no Capítulo 4.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.8. ANÁLISE DE DADOS

Seguindo as recomendações de Jenkins-Smith e Sabatier (1993), este trabalho utilizou a técnica de análise de conteúdo de documentos governamentais e grupos de interesse para conhecer as crenças, interesses e posicionamentos de determinados atores políticos. A análise de dados previu a descrição do objeto de estudo, sua trajetória causal e os mecanismos de mudança institucional das políticas públicas para crianças e

adolescentes no Brasil, visando compreender os motivos que levaram à mudança institucional do Estatuto da Criança e do Adolescente até o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257).

A análise de conteúdo documental também foi realizada de acordo com Jenkins-Smith e Sabatier (1993). Inicialmente, procedeu-se com a identificação do público-alvo e de uma amostra a ser codificada, identificados a partir de dois procedimentos: a técnica de amostragem reputacional e os registros da participação dos atores em eventos públicos.

A técnica de amostragem reputacional mostrou-se pertinente para a análise, uma vez que o autor desta pesquisa participou de diversos momentos que conduziram à mudança institucional do ECA, permitindo que houvesse contato com atores-chave que indicaram nomes de outros possíveis atores com algum grau de importância para a pesquisa proposta. A partir da identificação e do contato com esses atores, foi possível construir uma cadeia de prováveis entrevistas que se relacionaram com as demais informações obtidas na análise documental (SNOW *et al.*, 1981; BRYMAN, 2016).

A definição da amostra a partir de registros de eventos e documentos públicos refere-se à obtenção de informações em espaços que os atores do subsistema participam com regularidade (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993). Esta técnica é entendida pelos autores como a mais apropriada para o alcance dos objetivos da pesquisa balizada pelo *Advocacy Coalition Framework*, justamente pela disponibilidade e confiabilidade dos registros. Spink (1997, conforme citado por Araújo, 2013) enfatiza que “a análise dos documentos públicos possibilita que as práticas discursivas sejam abordadas como multiplicidade de fontes de posicionamento em tempos diferenciados, englobando interações do dia a dia, processos de socialização e memória coletiva” (ARAÚJO, 2013: 103).

Outro aspecto fundamental da análise de dados refere-se ao cuidado do pesquisador com a validade e confiabilidade das inferências realizadas a partir de fontes documentais. Jenkins-Smith e Sabatier (1993) apontam que a primeira preocupação nesse sentido se relaciona ao nível de verdade expresso nos posicionamentos dos atores, que podem não ser sinceros. Entretanto, ao citarem estudos realizados por Moe (1990), Sigelman e Miller (1978) e Goggin (1984, 1986), os autores afirmam que os

atores procuram ser consistentes em suas crenças no decorrer do tempo, visando manter apoios e credibilidade dentro do subsistema (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993). Além do fato de que a mudança institucional é confirmada a partir do que é consagrado publicamente (ARAÚJO, 2013), eventuais contradições e inconsistências nos posicionamentos são achados importantes, pois trazem elementos analíticos que ajudam a compreender a conformação dos argumentos e narrativas que compõem os debates em tela.

Também foram realizadas entrevistas com atores-chave de diferentes coalizões a serem identificados durante o mapeamento dos processos em cada fase analisada, tais como frentes parlamentares, membros da academia e de organizações da sociedade civil e do governo, dentre outros. Esse procedimento se aliou às fontes documentais para a identificação das crenças de cada grupo, além de oportunizar a compreensão de outros elementos importantes do modelo, como o papel dos fóruns e dos estudos técnico-científicos.

Inicialmente, previu-se a codificação das entrevistas com os especialistas nos mesmos parâmetros dos documentos públicos que compõem o banco de dados da pesquisa, uma vez que a maior parte desses profissionais participou direta ou indiretamente das mudanças institucionais analisadas. Entretanto, após a aplicação do código de análise nas respostas dos primeiros atores entrevistados foi constatado que a parametrização das informações seria prejudicada em razão de dois pontos. Em primeiro lugar, os documentos públicos expõem um certo tipo de comportamento dos atores: eles são imbuídos de intencionalidade e expectativas sobre o alcance das suas manifestações, ao passo que os entrevistados revelaram informações que não necessariamente queriam tornar públicas. Isso ocorreu, possivelmente, porque o autor da pesquisa ter acesso aos entrevistados a partir de relações pessoais e/ou profissionais prévias, atribuindo às entrevistas um caráter mais colaborativo e informal do que seriam as falas públicas desses mesmos profissionais acerca do assunto. O segundo ponto refere-se ao fato de que alguns atores-chave do processo de mudança institucional solicitaram o sigilo das informações compartilhadas, o que foi prontamente aceito pelo pesquisador. Dessa forma, nem todas as entrevistas poderiam ser codificadas a ponto de externarem convergência a determinado nó do código de análise, especialmente na

definição de parâmetros confiáveis e testáveis de identificação de mecanismos de mudança, tais como *angel shift* e *devil shift*.

Nesse sentido, as entrevistas compuseram o *corpus* deste trabalho na perspectiva de qualificação explicativa dos achados de pesquisa, lançando luz à análise dos resultados, mas sem influir objetivamente nos resultados da codificação ou como critério para definição das coalizões, por exemplo.

Observações complementares também foram realizadas acerca da atuação da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), organização constituída por mais de 200 entidades do Brasil e que teve participação proeminente na aprovação do Marco Legal da Primeira Infância. Os espaços ocupados pela RNPI se justificam por pautarem fortemente a temática em diversos espaços, com influência tanto durante o processo de aprovação do MLPI quanto nos desdobramentos posteriores, atuando junto ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, assim como na mediação entre essas duas entidades.

Essa perspectiva remete à compreensão do papel dos fóruns profissionais como facilitadores do aprendizado entre as coalizões, uma vez que se trata de espaços de prestígio que “forçam” profissionais de diferentes coalizões a participarem e que possuem normas balizares (SABATIER, 1998). Apesar de constituir fator importante para o aprimoramento do modelo (WEIBLE; SABATIER, 2007), há poucas evidências empíricas sobre esses fóruns nos trabalhos desenvolvidos no Brasil (CAPELARI *et al.*, 2015), de forma que um olhar mais atento à atuação da RNPI pode ajudar a preencher esta lacuna.

Além disso, não está totalmente claro para a literatura quais mecanismos caracterizam as chamadas “coalizões de conveniência”, entendidas como uma situação possível para a ampliação dos recursos de uma coalizão para que haja uma mudança institucional significativa. Assim, para ampliar a compreensão sobre a participação dos atores em um subsistema, é necessário entender como eles interagem dentro dos fóruns profissionais e qual o grau de coordenação desses fóruns (CAIRNEY, 2019). Considerando que a RNPI participou ativamente da elaboração do MLPI e das atividades da comissão especial da Câmara dos Deputados que elaborou a referida lei, esperou-se lançar luz sobre esse ponto sensível do ACF, analisando as condições que conduziram a proeminência desse fórum em particular em relação à mudança institucional em tela (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993).

Por fim, os autores recomendam a construção de um código de análise documental, cujos procedimentos de elaboração, revisão e aplicação serão detalhados no próximo tópico.

3.9. CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

Um dos pontos mais importantes do *Advocacy Coalition Framework* enquanto um modelo teórico-metodológico reside na construção e aplicação de um código de análise documental. Elaborado a partir dos trabalhos de Jenkins-Smith e Sabatier (1993) e de Araújo (2013), o código de análise desta pesquisa refere-se ao conjunto de elementos aplicados aos dados coletados, a fim de identificar as crenças dos atores sobre uma política pública específica. Para esta tese, a tipologia inicial foi construída a partir da análise de fontes primárias e secundárias, conforme sugerido por Donadelli (2017):

- a) identificação das crenças, atores e coalizões;
- b) identificação em nível nacional da conformação e dinâmica do subsistema “políticas públicas para crianças e adolescentes”, por meio do mapeamento de processos históricos para identificar os principais eventos internos e eventos externos;
- c) identificação dos conteúdos mais salientes e relevantes mencionados em debates no Congresso Nacional e na mídia;
- d) identificação das narrativas presentes nos debates acerca da temática da infância e adolescência no Brasil;
- e) identificação da percepção dos atores acerca dos subtemas elencados anteriormente;
- f) análise de conteúdo das modificações em vigor do ECA em comparação com as mudanças revogadas e as propostas legislativas em tramitação com o objetivo de qualificar a formação do subsistema;
- g) identificação de ocorrências de aprendizado político e acordos negociados.

Para analisar os itens acima, foi utilizado o *software* NVIVO 12, da *QSR International*. Trata-se de um programa de análise de informação que permite categorizar, organizar, armazenar e recuperar dados em diversos formatos, como textos, áudios, vídeos, *e-mail*, imagens, dentre outros (QSR, 2018). O programa separa

os dados coletados em documentos, permitindo relacionar informações a categorias (ou nós) pré-determinadas, que são “os meios pelos quais os conceitos são operacionalizados e identificados no material empírico” (NATALINO, 2006, p. 24).

Uma vez que cada categoria abriga fragmentos de texto codificado, o programa dispõe essas categorias de maneira hierarquizada e relacional, o que facilita a análise dos dados (TEIXEIRA, 2002). Neste trabalho, cada nó ou categoria refere-se ao componente do código de análise, que será detalhado posteriormente. Além disso, essa categorização atende à recomendação do ACF acerca do registro de posicionamentos referentes às mudanças e indícios de aprendizado político (ARAÚJO, 2013).

Com relação ao objeto de estudo desta tese, cada componente do código foi elaborado a partir de conhecimento empírico e da leitura exploratória sobre a temática das políticas públicas para crianças e adolescentes. Foram utilizados sete componentes de *deep core* e sete de *policy core*, conforme síntese apresentada a seguir¹⁸ (Quadro 7).

Quadro 7 - Síntese do código de análise documental

<i>Deep Core</i>	
Identificação	Componente
DC1	Visão sobre a relação adulto-criança
DC2	Visão sobre justiça distributiva
DC3	Visão sobre conhecimento como valor
DC4	Visão sobre a intervenção do Estado no meio socioeconômico
DC5	Visão sobre a relação entre governo e democracia
DC6	Visão sobre o valor das políticas públicas para crianças e adolescentes
DC7	Visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar
<i>Policy Core</i>	
Identificação	Componente
PC1	Tipos prioritários de instrumentos da política da infância e adolescência
PC2	Participação do setor privado e do terceiro setor na solução dos problemas relativos à infância e adolescência
PC3	Lugar da infância nas políticas públicas (estrutura administrativa, coordenação, articulação etc.)
PC4	Normativas, compromissos e experiências internacionais no campo dos direitos da infância e da adolescência
PC5	Impacto econômico da atenção à infância e adolescência
PC6	Necessidade de alterações no ECA no que tange a questões etárias
PC7	Visão sobre o princípio da prioridade absoluta da infância (art. 227)

Fonte: elaborado pelo autor e validado pelos juízes.

¹⁸ O código completo com o valor de cada item pode ser consultado no Apêndice C.

A etapa de pesquisa que mais demandou tempo e esforço foi o processo de codificação. Trata-se do coração da pesquisa (ARAÚJO, 2013) e o contato do pesquisador com a realidade concreta e multifacetada foi fundamental para o alcance (e ampliação) dos objetivos iniciais do projeto de pesquisa.

A primeira versão do código de análise documental continha seis componentes *Deep Core* (DC) e 26 componentes *Policy Core* (PC). As diversas rodadas de aplicações-teste junto ao campo de pesquisa e de validação com três juízes resultaram na configuração de sete componentes DC e oito componentes PC. Ainda assim, a imersão do processo de codificação e das entrevistas com atores estratégicos que participaram da mudança institucional em tela levou à compressão de um item do código como subitem de outro, mais especificamente a visão sobre o princípio constitucional da prioridade absoluta da infância e da adolescência nas políticas públicas (DC8 incorporado ao DC7).

Os itens DC1, DC2, DC3, DC4, DC5, PC1 e PC2 foram adaptados ou importados do trabalho de Araújo (2013). A principal razão para esta escolha refere-se à filiação acadêmica de ambas as pesquisas, que têm como parte de seus objetivos o fortalecimento do ACF a partir de uma perspectiva epistemológica conduzida por um grupo de pesquisadores da Universidade de Brasília, mais especificamente do Grupo de Pesquisa sobre Instituições e Políticas Públicas (GIPP), vinculado ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Assim, a orientação teórico-metodológica que contempla o referido trabalho permite o fortalecimento do conhecimento produzido por essa comunidade em diversos casos e temáticas de políticas públicas, fomentando assim o diálogo com diversos profissionais e interesses a partir dessa perspectiva de trabalho. Os demais itens do código foram construídos a partir da vivência empírica com o campo de políticas públicas para crianças e adolescentes, além da fundamental participação dos juízes convidados para tal tarefa.

Um ponto importante que merece considerações refere-se à quantidade de itens do *Deep Core* (DC) que constam no código de análise documental. De maneira sintética, os DC ajudaram a construir o quadro geral do ECA desde a promulgação até o advento do Marco Legal pela Primeira Infância. Até o término desta pesquisa, o ACF não tinha sido aplicado para compreender a política da infância e adolescência na perspectiva

longitudinal aqui adotada; por isso foi importante entender o sistema de crenças e valores dos atores que influenciaram nas decisões no decorrer dos 26 anos analisados da maneira mais ampla possível. Em outras palavras, ainda que a literatura aponte que os atributos do *policy core* permitem a identificação das coalizões, os DC ajudaram a compreender como questões ideológicas permearam o subsistema, especialmente pela ausência de estudos anteriores que utilizassem o modelo nessa política específica. Nesse sentido, foi possível fazer um movimento inicial referente à recomendação de Araújo (2013), que aponta para a importância de se atribuir maior atenção ao núcleo duro do sistema de crenças dos atores, uma vez que questões ideológicas podem explicar alguns comportamentos desses indivíduos para além do posicionamento acerca da política pública específica (ARAÚJO, 2013). Além disso, os itens DC também indicam caminhos para compreender as narrativas dos atores, que apresentam cenário, enredo, personagens e uma “moral da história”, ou seja, as soluções para o problema (JONES; McBETH, 2010).

Com relação ao aprimoramento do modelo para o estudo do subsistema de políticas para crianças e adolescente, uma das dificuldades metodológicas residiu na definição prévia de quais itens eram DC, PC ou até mesmo aspectos instrumentais. Conforme mencionado, a primeira versão do código de análise possuía 26 itens PC e seis DC que, após as revisões com os juízes, se transformaram em sete para cada núcleo. Em parte, isso se deve ao fato de que as leituras exploratórias e as primeiras observações em campo, principalmente antes da qualificação do projeto de pesquisa, mostraram que os muitos atores tratavam dos temas alusivos a crianças e adolescentes, com pouca objetividade e imersos em discursos demagógicos, relacionando a atuação no Congresso Nacional com orientações caridosas ou filantrópicas. Esses posicionamentos eram relativos ao núcleo duro do sistema de crenças, de forma que houve um esforço metodológico para compreender sua relevância para a pesquisa.

Foi apenas com a definição do arcabouço teórico-metodológico da pesquisa que essas manifestações de atores foram alocadas no escopo correto de análise, a partir da compreensão de que atores que se manifestavam de determinada forma provocavam efetivamente mudanças institucionais no ECA. Essa dificuldade ocorre porque a pauta da criança é campo de muita busca pela chamada agenda positiva, devido à percepção comum de que não há ônus àqueles que se manifestam publicamente de modo

favorável ao que é proposto, o que estimula a ocorrência de falas com o objetivo de autopromoção e/ou divulgação da imagem do parlamentar como alguém de caráter bom ou interessado na “proteção das criancinhas”.

Neste trabalho, ainda que os DC não tenham gerado dados que permitissem a identificação das coalizões, sua análise foi importante por sinalizar tentativas de atores de reposicionar os discursos e narrativas em um contexto macro, especialmente em episódios com maior interseção em outros subsistemas, como a Lei nº 12.595, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), e a Lei nº 13.010, que estabelece o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante (Lei Menino Bernardo). Nesse contexto, ficou evidente que, em subsistemas cujas coalizões dominantes passam a enfrentar coalizões emergentes dotadas de estratégias mais bem definidas, torna-se relevante compreender como os itens DC do sistema de crença dos atores influenciam na dinâmica do subsistema como um todo. Esse aspecto foi essencial para entender as estratégias das coalizões CDECA e CDPI na mobilização de tropas e orientação por resultados concretos dos esforços empenhados pelos membros das coalizões. Como exemplo, a partir da análise do item DC1 (Visão sobre a relação adulto-criança), ficou evidente uma orientação da CDECA em não aceitar apoio externo à coalizão ou ao subsistema que não tivesse alinhamento à crença de necessidade de ruptura com uma perspectiva adultocêntrica das políticas públicas, ao passo que, para a CDPI, esse aspecto não era empecilho para incluir apoios externos, ainda que a maioria dos membros da coalizão demonstrasse que a perspectiva holística fosse a mais desejável.

Outro ponto importante do processo de análise dos resultados se refere ao reposicionamento de itens *deep core* DC6 (Visão sobre o valor das políticas públicas para crianças e adolescentes) e DC7 (Visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar) como *policy core*. Após a codificação de todos os documentos, esses itens mostraram-se mais relacionados à orientação para a política pública do que a crenças do núcleo duro. Conforme será apresentado posteriormente, o fato desses itens indicarem subtemas previamente definidos para codificação não causou entraves para a identificação das coalizões, mas poderiam ser mais bem codificados e ter a análise facilitada, se fossem trabalhados como elementos do *policy core*.

A quantidade de itens DC analisada contribuiu para o aumento do volume da coleta, codificação e análise dos dados. Espera-se que esta tese contribua para que novas pesquisas delimitem melhor a proporção entre DC e PC, utilizando-se dos primeiros apenas de maneira pontual ou com objetivo definido *a priori*, algo que infelizmente foi percebido pelo autor ou pelos juízes somente após o final da codificação e durante o processo de análise.

Além disso, a escolha metodológica de avaliar apenas os aspectos do *deep core* e do *policy core*, excluindo-se os aspectos secundários do sistema de crenças dos atores, atribuem duas características principais a esta pesquisa. A primeira consiste na definição do arcabouço normativo composto pela Constituição Federal, especificamente em seu artigo 227, e pelo ECA como a política pública em si. Essa definição ampla se aproxima do interesse em compreender os processos de construção da política pública no que tange à formação da agenda para essa população em nível nacional. Além disso, as alterações no ECA, especialmente no que diz respeito ao MLPI, demonstram que o princípio da prioridade absoluta e o entendimento da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direitos não são hegemônicos, uma vez que os pilares fundamentais que sustentam o estatuto têm sido objeto de mudanças institucionais.

Já a segunda característica da pesquisa converge à definição de Sabatier (1993, p. 30) para os aspectos secundários do sistema de crenças, definidos como “uma multiplicidade de decisões instrumentais e a busca por informações necessárias para implementar o *policy core* em uma área específica” e cujo escopo restringe-se a questões administrativas e operacionais. Portanto, uma vez que para este trabalho interessam mais as manifestações concretas dos atores que influenciaram a mudança institucional, assim como as ideias, interesses e narrativas subjacentes ao processo político, os aspectos secundários não compuseram o código de análise e não foram objeto de análise aprofundada.

O código de análise documental deve gerar dados que permitam análises profundas sobre a estrutura do sistema de crenças dos atores, seus interesses e posicionamentos acerca de determinada política pública, nesse caso, da infância e adolescência com foco na primeira infância. Dessa forma, seguindo as recomendações de Jenkins-Smith e Sabatier (1993), para os itens DC1 a DC5 e PC1 a PC7 os indicadores

de crenças foram construídos em escalas com posições que se afastam da extremidade oposta, que podem ser indicadas por 1 a 3, 1 a 4 ou 1 a 5, com marcadores intermediários indicando posturas mais comuns, numeradas em 2 (dois), 3 (três) ou 4 (quatro), a depender do componente. Já os itens DC6 e DC7 objetivam codificar a ocorrência de assuntos específicos nos discursos dos atores, utilizando escalas do tipo *dummy*, ou seja, com variação (0) – quando ausente e (1) – quando presente. Na ocorrência da variação (1), analisa-se como esses temas aparecem nas falas dos atores.

Além disso, seguindo as recomendações de Araújo (2013), o código foi avaliado por três juízes, com expertise na temática em políticas públicas para crianças e adolescentes (Quadro 8).

Quadro 8 - Juízes do código de análise documental

Referência	Formação e trajetória profissional
<i>Juiz #1</i>	Doutor em Administração Pública e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília. Mestre em Política e Gestão Ambiental pela Universidade Estadual de Londrina. Pesquisa políticas públicas ambientais, governança, instituições e coprodução de políticas. Professor do Departamento de Gestão de Políticas Públicas e do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Membro do grupo GIRAFFES (<i>Group for Interdisciplinary Research on Agriculture, Food, Forests, Environment and Sustainability</i>), do CEAG/UnB (Centro de Estudos Avançados em Governo e Administração Pública) e da <i>International Public Policy Association</i> (IPPA).
<i>Juiz #2</i>	Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Gestor Federal de carreira, Pesquisador da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ENAP), Mestre e Bacharel em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atua principalmente nos seguintes temas: avaliação e implementação de políticas públicas; proteção social e cultura; direitos humanos.
<i>Juiz #3</i>	Doutor em Política Social e Professor do Departamento de Serviço Social da UnB. Trabalha com a temática da adolescência e juventude, questão racial e políticas públicas. Foi servidor do Governo do Distrito Federal (GDF) junto às Secretarias de Justiça e de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude.

Fonte: elaborado pelo autor.

A escolha dos juízes #1 e #2 foi baseada em seus conhecimentos prévios em técnicas de análise de dados qualitativos, uso de *softwares* para tal finalidade,

conhecimento sobre o ACF e sobre o campo de análise de políticas públicas. O juiz #3 foi selecionado por sua experiência na área de políticas públicas para crianças e adolescentes. O processo de submissão e revisão por parte dos juízes se deu por meio de contatos telefônicos, *e-mails* e, eventualmente, encontros presenciais. Foi solicitado que os juízes se posicionassem acerca da adequação dos componentes do código ao Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes, objetivando extrair considerações embasadas por seus conhecimentos práticos e teóricos sobre a temática. Foram feitas várias rodadas de comentários sobre o conteúdo do código, com aplicação de testes em informação obtidas pela leitura exploratória, reiterando a necessidade de correlacionar constantemente os aspectos empíricos e teórico, conforme recomendado por Miranda (2013). Apenas após esse processo de validação dialógico com os juízes e com o orientador desta pesquisa, foi feita a análise dos dados empíricos do escopo da pesquisa. Além disso, foram realizadas revisões pontuais, na medida em que o código de análise era aplicado nos documentos e em relação às informações obtidas dos entrevistados. Esse ponto articular merece algumas considerações.

Primeiramente, houve o desafio de elaborar um código de análise documental baseado em outras experiências da literatura que não envolveram a política pública analisada nesta tese. Isso significa que tanto os itens específicos da política da infância e adolescência quanto o processo de revisão sistemática do instrumento foram atividades metodológicas experimentais. Em segundo lugar, as entrevistas com especialistas apontaram questões que demandaram novas rodadas de validação junto aos juízes, ao passo que não foi possível retomar o contato com entrevistados anteriormente a eventuais aprimoramentos no código de análise após a revisão deste instrumental. Esse entrave metodológico ocorreu mais predominantemente na aplicação do código nas entrevistas, uma vez que a aplicação nos documentos foi realizada após toda a coleta e tratamento preliminar desse tipo de material.

O procedimento de revisão do código a cada nova aplicação, cuja efetividade foi comprovada por outros trabalhos (ARAÚJO, 2013; FONSECA, 2017), especialmente pela aplicação em fontes de dados diferentes, mostrou-se importante por duas razões principais. A primeira diz respeito à necessidade de reduzir ao máximo a subjetividade do pesquisador quanto às análises advindas dos componentes do código de análise,

minimizando o viés de seleção dos casos em estudo (ARAÚJO, 2007). O segundo ponto, relacionado ao primeiro, mas ainda pouco aprofundado pela literatura acerca do ACF, refere-se à participação do pesquisador enquanto ator/sujeito de um subsistema, especialmente no contexto de uma política pública intersetorial e transversal como é o caso em tela.

Com relação a este último ponto, cabem dois comentários. O primeiro recai sobre as exigências éticas demandadas ao pesquisador-ator, conforme mencionado por Dalbério (2008). Essa preocupação não converge a uma pretensa neutralidade na produção científica, mas advém de um rigor na produção de inferências válidas a partir de cuidados éticos. Decerto, analisar as próprias crenças e posicionamentos políticos em uma perspectiva regressiva a partir de documentos oficiais não é uma tarefa simples ou fácil. O segundo diz respeito ao aprimoramento do modelo de análise a partir do local estratégico de pesquisador-ator/sujeito, uma vez tomadas todas as precauções éticas e metodológicas mencionadas anteriormente. Considerando que o ACF é uma das principais abordagens para compreender o processo de políticas públicas, torna-se necessária a incursão em temas específicos do Brasil, visando a ampliação do escopo do modelo, de modo a contribuir com a construção de conhecimento que se relacione com a realidade em que a pesquisa está inserida.

3.10. REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DE CODIFICAÇÃO

Inicialmente, previu-se a aplicação do código de análise apenas no episódio referente ao Marco Legal da Primeira Infância. Entretanto, na medida em que eram feitas observações junto ao campo de pesquisa e a coleta de dados preliminares, surgiu a necessidade metodológica de analisar outros episódios que alteraram o ECA, especialmente no sentido de compreender como e por que surgiu uma coalizão especializada em pautar temas correlatos ao estatuto, mas de maneiras distintas. Nesse ponto, este trabalho ainda tratava da área política em questão como um subsistema de políticas para primeira infância, conforme discutido no Capítulo 3.

Após a qualificação do projeto de pesquisa, a banca avaliadora recomendou que o processo de ampliação do escopo comparativo da Lei nº 13.257 com outros episódios emblemáticos do processo de mudança institucional do ECA se restringisse a outras quatro leis e não às sete inicialmente apresentadas no projeto inicial. A recomendação

foi acatada e iniciou-se a aproximação junto ao campo, com a triagem e seleção dos materiais disponíveis, elaboração do código de análise documental, validação do código pelos juízes, realização de entrevistas e codificação dos materiais disponíveis.

A partir desse momento da pesquisa, surgiu um dilema devido ao volume de informações disponíveis e questões teórico-metodológicas não previstas durante a elaboração do projeto. O acesso a novas informações conduziu ao questionamento do escopo de análise da pesquisa, uma vez que compreender o MLPI implicaria em entender o processo de mudança institucional do ECA de forma mais efetiva que a análise de “apenas” quatro das leis que alteraram o estatuto trariam. Embora a análise de todas as leis ordinárias entre 1990 e 2016 com informações disponíveis implicasse em maior esforço, optou-se por executar o trabalho até então não realizado pela comunidade do campo de políticas públicas: compreender as características gerais e pontos específicos desse processo de mudança institucional complexo e altamente conflituoso. Aliado à utilização do ACF, essa perspectiva confere um caráter inovador e com boas possibilidades de contribuição tanto para a ciência política quanto para os interessados e/ou envolvidos na área de políticas públicas para crianças e adolescentes.

Outro aspecto desafiador foi o desenvolver a pesquisa durante uma pandemia. Quando se iniciou a quarentena, em razão do agravamento dos problemas de saúde pública provocados pelo novo coronavírus, quase toda a coleta de dados e codificação já haviam sido realizados, restando a análise e a escrita do texto da tese. A partir de então, questões corriqueiras que dificultam a produção acadêmica, como debilitação da saúde mental e das outras áreas da vida pessoal e profissional, se agravaram a ponto de produzir novos questionamentos sobre a razão primeira de realizar um trabalho altamente solitário em um momento que pessoas próximas e a própria humanidade são desafiadas pela finitude da vida, de uma maneira não vivida por minha geração até então.

A despeito do contexto macro, o aprendizado constante do contato com os dados, a forma de codificar, o que codificar e como analisar os resultados mudam durante o processo, mesmo seguindo rigorosamente a metodologia. Especificamente em relação ao código de análise, a inspiração maior foi a estratégia metodológica desenvolvida e aplicada pelo trabalho da professora Suely Araújo (2013). Entretanto, o processo de codificação em si não podia seguir outros trabalhos, uma vez que nenhum

apresentava o mesmo objeto temático desta pesquisa, o que significou muitas idas e vindas ao NVIVO para recodificar as informações novas que surgiam durante as análises. Além disso, por se tratar de um caso novo para a ciência política e para o campo de políticas públicas, em especial do ACF, a existência de muitas perguntas novas e possibilidades de caminhos metodológicos surgiam a todo momento. Se, por um lado, isso ampliava a agenda profissional e de pesquisa, por outro, causava certa ansiedade devido à necessidade de fornecer respostas ou ao menos sinalizações aos problemas identificados pela pesquisa e não solucionados pela literatura.

Outra questão refere-se ao fato de o autor da pesquisa trabalhar na área de políticas públicas para crianças e adolescente no Distrito Federal, além de ter participado do processo de construção do MLPI. Nesse processo de conciliação profissional e acadêmica, surgem novos problemas concretos que a teoria e o método poderiam ajudar a responder, mas não há tempo ou fôlego para isso, o que traz frustração à atividade acadêmica.

Além disso, a produção da tese teve alguns contratempos, mais notadamente quando da criação de um item do código de análise que poderia ter sido excluído do documento utilizado para ir a campo. Trata-se do item PC3 (Lugar da infância nas políticas públicas). Inicialmente, parecia pertinente a ideia de desvelar esse ponto durante a pesquisa, uma vez que a vivência profissional me oportunizou o contato com a política da infância tanto em uma estrutura administrativa, que deveria dar conta de diversas áreas nem sempre correlatas¹⁹, quanto em uma Secretaria de Estado exclusiva para esse público. Entretanto, essa informação não foi relevante para compreender o processo de mudança institucional do ECA e nenhuma das pessoas consultadas durante a pesquisa previu isso antes que a maior parte dos documentos fosse codificada e antes que centenas de páginas fossem lidas em busca de possíveis menções a item do código de análise. Além disso, o referido item mostra-se mais como um aspecto instrumental do que um atributo de *policy core*, reduzindo ainda mais sua importância explicativa dentro das escolhas teórico-metodológicas adotadas neste trabalho.

¹⁹ Na reta final da realização da pesquisa, a área da infância e adolescência perdeu *status* de Secretaria de Estado e passou a ser subsecretaria em uma estrutura administrativa ampla, que comporta, dentre outros assuntos, serviços funerários, defesa do consumidor e políticas para idosos.

O código de análise foi inspirado mais fortemente em trabalhos com metodologia e teoria similares, mas a ausência de referências sobre infância e adolescência e a utilização de códigos de análise ou aplicação do ACF tornou a codificação mais difícil. Nesse ponto, os juízes foram importantes, ainda que por vezes atuassem como colegas que aprendiam junto com o pesquisador, em razão da inovação de se construir uma metodologia capaz de compreender o objeto de estudo em tela.

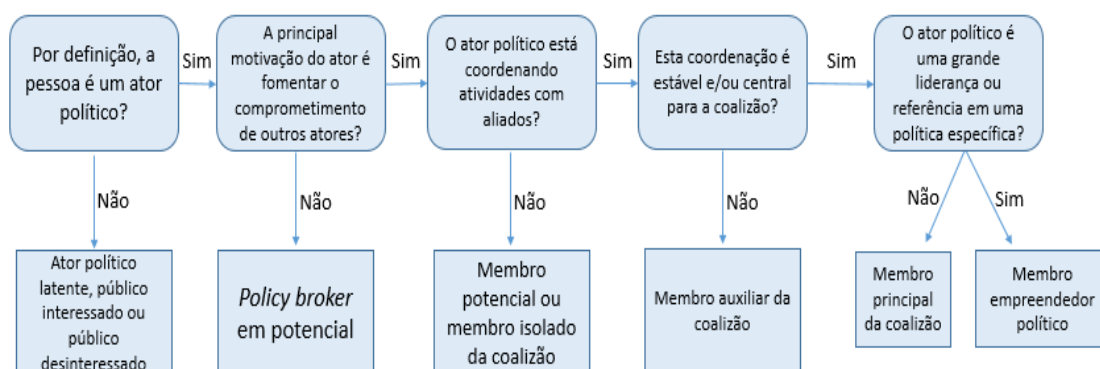
3.11. ATORES

A identificação dos atores seguiu as recomendações de Jenkins-Smith e Sabatier (1993). Esse percurso remete à definição dos atores políticos nas coalizões, que juntamente com as crenças, coordenação, recursos e estabilidade compõem os cinco atributos de uma coalizão de defesa (WEIBLE *et al.*, 2019).

Nesta pesquisa, a definição dos atores se espelhou no trabalho de Araújo (2013) para a delimitação de indivíduos e organizações que tiveram seus posicionamentos publicizados em audiências públicas, seminários, encontros e reuniões técnicas no âmbito dos trabalhos legislativos referentes aos episódios analisados.

Dessa forma, partindo da definição de atores políticos como indivíduos ou grupos que exercem ou tentam exercer regularmente influência no processo de políticas públicas (WEIBLE *et al.*, 2019), é essencial identificar a maneira que eles se portam em determinado subsistema. Nem todos os atores utilizam os mesmos recursos, estratégias ou possuem os mesmos interesses, ainda que compartilhem crenças, especialmente no nível do *policy core*. Nesse sentido, além da identificação dos participantes de uma coalizão, é necessário definir suas características (Figura 3).

Figura 3 - Fluxograma de descrição dos tipos de atores políticos em um subsistema



Fonte: Adaptado de Weible *et al.* (2019).

As falas e discursos dos atores foram analisadas contextualmente e consideradas as informações sobre filiação ou origem de cada ator mencionadas nos documentos oficiais para tipificar os indivíduos. Caso não houvesse informações no próprio documento ou elas fossem insuficientes, eram realizadas buscas adicionais tanto no sítio da Câmara dos Deputados ou por meio da ferramenta *Google*.

3.11.1. Entrevistas semiestruturadas

Outra etapa importante da pesquisa referiu-se à coleta de dados primários junto a atores que participaram em momentos diversos do processo de mudança institucional do Estatuto da Criança e do Adolescente. Tendo como guia um roteiro semiestruturado (Apêndice D), foram realizadas 16 entrevistas que duraram entre 40 minutos e 2h20 min com o objetivo de conhecer a percepção dos profissionais acerca de aspectos-chave ainda ocultos na análise documental. Das 16 entrevistas, cinco foram realizadas por escrito via *e-mail* e 11 ocorreram presencialmente, gerando 9h32min de arquivos de áudio, que foram inseridos no NVIVO 12. Além disso, na medida em que o escopo do trabalho ganhou amplitude²⁰, a aproximação com especialistas tornou-se essencial para qualificar o debate, permitindo maior aprofundamento às informações codificadas anteriormente. Maiores detalhes da intenção de cada pergunta do roteiro de entrevista e sua relação com o ACF estão disponíveis no Apêndice E, no final desta tese.

No que diz respeito aos cuidados éticos, os entrevistados tiveram ciência de seus direitos e assinaram um termo de consentimento livre e esclarecido (Apêndice F). Dos 16 entrevistados, 13 pediram para não ser identificados nominalmente. Assim, foi acordado que a única identificação seria referente ao campo de atuação (sociedade civil, governo e/ou academia). Para uniformizar a apresentação dos resultados e sua inserção na base documental trabalhada com o auxílio do NVIVO12, nenhum participante foi identificado nominalmente (Quadro 9).

²⁰ A ideia inicial era analisar entre três e quatro leis.

Quadro 9 - Filiação e tipologia dos atores entrevistados

Identificação	Academia /Ciência	Sociedade Civil	Governo /Parlamentar	Tipologia
Entrevistado 1		✓		Membro auxiliar de coalizão
Entrevistado 2		✓		Membro auxiliar de coalizão
Entrevistado 3	✓		✓	Membro empreendedor político
Entrevistado 4	✓			Membro auxiliar de coalizão
Entrevistado 5	✓		✓	Membro empreendedor político
Entrevistado 6			✓	<i>Policy Broker</i> em potencial
Entrevistado 7			✓	Membro empreendedor político
Entrevistado 8	✓		✓	Membro empreendedor político
Entrevistado 9		✓	✓	Membro auxiliar da coalizão
Entrevistado 10		✓		Membro principal da coalizão
Entrevistado 11	✓	✓		Membro empreendedor político
Entrevistado 12			✓	Membro principal da coalizão
Entrevistado 13		✓		Membro principal
Entrevistado 14		✓		Membro empreendedor político
Entrevistado 15		✓		Membro potencial da coalizão
Entrevistado 16		✓	✓	Membro empreendedor político

Fonte: elaborado pelo autor.

3.12. OPERACIONALIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS

A utilização do *Advocacy Coalition Framework* e o exame das hipóteses propostas por ele no contexto das políticas públicas demanda a análise do comportamento de determinadas variáveis que devem ser devidamente conceitualizadas e operacionalizadas. Em outras palavras, a utilização do ACF requer uma orientação metodológica específica a partir da existência de um processo social e político (disputas entre coalizões) que orienta os processos de mudança institucional

nas políticas públicas. Esse processo é dinâmico e está inserido em um contexto histórico/institucional – neste trabalho, o Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes – e cognitivo/ideacional, que influencia o cenário político e social subjacente.

Este estudo analisa os mecanismos que conectam logicamente a mudança institucional do Estatuto da Criança e do Adolescente como consequência de processos políticos advindos das disputas entre coalizões de defesa, com diferentes sistemas de crenças e com influência de fatores externos. Conforme desenvolvido de maneira mais detalhada na seção conceitual deste projeto, o ACF sinaliza quatro percursos principais como variáveis independentes para explicar a mudança na política pública em longos períodos (variável dependente): a) aprendizado orientado a políticas públicas ou aprendizado político; b) fatores/eventos externos; c) fatores/eventos internos e; d) acordos negociados. O metodologicamente, o modelo guia o pesquisador a identificar as propriedades do subsistema, os atributos estáveis e instáveis do sistema político mais amplo e os diferentes componentes do sistema de crenças dos atores (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Com o intuito de operacionalizar as variáveis independentes que explicam a mudança em análise, é necessário fazer a distinção entre fontes de mudança, mecanismos causais e resultados/indicadores observáveis, conforme sugerido por Donadelli (2017). A primeira refere-se aos fatores necessários, mas não necessariamente suficientes, para que ocorra mudança ou estabilidade política. Ademais, a própria mudança política não é o resultado de apenas um desses eventos, mas frequentemente a combinação desses fatores (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

A segunda fonte refere-se aos mecanismos causais da mudança ou estabilidade política, descritos como componentes secundários associados a uma ou mais fontes de mudança, de maneira interrelacionada (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014). Os principais mecanismos são: a) nova coalizão dominante; b) mudança na alocação de recursos; c) abertura ou fechamento de espaço de interação; d) mobilização de uma coalizão minoritária; e) mudança ou confirmação de crença na coalizão dominante; f) mudança ou confirmação de crença em coalizão minoritária; g) mudança de estratégia das coalizões; h) impasse político e; i) presença de agentes de mediação – *policy brokers*. (PIERCE *et al.*, 2017).

Os indicadores ou resultados observáveis das fontes e mecanismos de mudança podem ser considerados em seu aspecto normativo, como uma premissa ou valor básico acerca de uma crença ou empiricamente, como um “entendimento geral sobre a importância de um problema, suas causas básicas e soluções desejáveis para solucioná-lo” (DONADELLI, 2017, p. 40).

Em síntese, cada mudança política será relacionada a uma fonte, que por sua vez poderá ter um ou mais mecanismos causais (Quadro 10).

Quadro 10 - Mudança política: fontes e mecanismos causais

Fonte de mudança	Mecanismo causal
<i>Fatores externos</i>	a) Redistribuição de recursos entre coalizões; b) Mobilização de coalizões minoritárias na repercussão de determinado evento; c) Atenção política e/ou da opinião pública sobre o tema; d) Aprendizado.
<i>Fatores internos</i>	a) Redistribuição de recursos entre coalizões; b) Mobilização de coalizões minoritárias na repercussão de determinado evento; c) Atenção política e/ou da opinião pública sobre o tema; d) Aprendizado.
<i>Aprendizado orientado</i>	a) Debate analítico (consideração de novas informações técnicas ou evidências científicas por meio de fatores cognitivos).
<i>Acordo negociado</i>	a) Frequência em que as coalizões buscam influenciar a tomada de decisão a partir de instrumentos que não são baseados em interação pessoal ou negociação (vetos, liminares e ações judiciais, dentre outros); b) Papel de lideranças com características de mediadores, <i>brokers</i> ou <i>Agentes de Articulação Instrumental</i> ; c) Relações de financiamento entre atores intra e extra-subsistema; d) Alterações no número de espaços de articulação e debate; e) Incidência de “ <i>devil shift</i> ”; f) Incidência de “ <i>angel shift</i> ”.

Fonte: Adaptado de Vicente e Calmon (2011) e de Donadelli (2017), baseado em Sabatier (1988); Sabatier e Weible (2007); Nohrstedt e Weible (2010); Jenkins-Smith *et al.* (2014).

O conjunto de variáveis presentes no Quadro 10 será operacionalizado a partir de sua definição constitutiva ou teórico-conceitual (DC), proveniente da fundamentação teórica e operacional (DO), que é a maneira a partir da qual a variável será identificada, medida e analisada (VIEIRA, 2004; GIL, 2008).

3.12.1. Mudança institucional do Estatuto da Criança e do Adolescente, com foco no Marco Legal da Primeira Infância

Definição constitutiva nº 1: alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente, com foco nas 43 modificações trazidas pela Lei nº 13.257, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidência da República em de 8 de março de 2016.

Definição operacional: análise detalhada do conteúdo da Lei nº 13.257/2016 (Quadro 11) e dos respectivos documentos de tramitação, tais como exposição de motivos e manifestações de veto, relatórios de comissões, dentre outros.

Quadro 11 - Enunciado da Lei nº 13.257 e suas alterações no ECA

Lei	Enunciado	Alterações no ECA
Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016	Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012.	43

Fonte: elaborado pelo autor.

Definição constitutiva nº 2: alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente advindas de 15 leis anteriores ao Marco Legal da Primeira Infância.

Definição operacional: análise do conteúdo das 15 leis descritas abaixo (Quadro 12) e os seus respectivos documentos de tramitação, como exposição de motivos e manifestações de veto, relatórios de comissões, dentre outros.

Quadro 12 - Demais leis que alteraram o ECA durante as fases do estudo

	Lei	Assunto	Alterações no ECA
Fase 1	Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991	Cria o Conselho Nacional os Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).	5
	Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997	Dispõe sobre crimes de tortura.	8
	Lei nº 9.975, de 23 de junho de 2000	Dispõe sobre crimes em espécie.	3
	Lei nº 10.764, de 12 de novembro de 2003	Inclui como crime a produção de atividade fotográfica ou de qualquer outro meio visual, utilizando-se de adolescente em cena de sexo explícito ou simulado; agravando a pena se o crime tem como vítima a criança.	9

	Lei nº 11.185, de 7 de outubro de 2005	Garantir atendimento integral à criança e ao adolescente no Sistema Único de Saúde (SUS)	1
	Lei nº 11.259, de 30 de dezembro de 2005	Determinar investigação imediata em caso de desaparecimento de criança ou adolescente.	2
	Lei nº 11.829, de 25 de novembro de 2008	Aprimorar o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como criminalizar a aquisição e a posse de tal material e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet.	32
Fase 2	Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009	Adoção.	230
	Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009	Crimes hediondos e exploração sexual.	4
	Lei nº 12.038, de 1 de outubro de 2009	Determina o fechamento definitivo de hotel, pensão, motel ou congêneres que reiteradamente hospede crianças e adolescentes desacompanhados dos pais ou responsáveis, ou sem autorização.	4
	Lei nº 12.415, de 9 de junho de 2011	Determina que alimentos provisórios sejam fixados cautelarmente em favor da criança ou adolescente cujo agressor seja afastado da moradia comum por determinação judicial.	1
	Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012	Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).	71
	Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012	Dispõe sobre os Conselhos Tutelares.	12
	Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014	Estabelece o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante (Lei Menino Bernardo).	25
	Lei nº 13.106, de 17 de março de 2015.	Torna crime vender, fornecer, servir, ministrar ou entregar bebida alcoólica a criança ou a adolescente.	5

Fonte: elaborado pelo autor.

3.12.2. Fatores externos

Definição constitutiva: características não cognitivas externas ao subsistema que geram propensão à mudança tanto de maneira dinâmica, como alterações nas condições socioeconômicas e tecnológicas, opinião pública, rupturas de regime político, questões advindas de outros subsistemas, dentre outros, quanto em relação a parâmetros relativamente estáveis que enquadram o processo político dentro de um subsistema, tais como a estrutura de normas constitucionais, estrutura e valores socioculturais básicos, além da distribuição natural de recursos e das características básicas de

determinada área (JENKINS-SMITH, *et al.*, 2014; SABATIER; WEIBLE, 2006, 2007; VICENTE; CALMON, 2011)

Definição operacional: análise de documentos oficiais, leis, decretos, jurisprudência, literatura especializada, comunicação jornalística e entrevistas.

3.12.3. Fatores internos

Definição constitutiva: características fundantes internas do subsistema em termos de origem, composição, recursos, crenças, estratégias e limites de atuação que podem provocar mudanças. Esses eventos incluem decisões de autoridades de governo, regras institucionais e resultados (*outputs*) da política pública. Operam com os mesmos mecanismos causais que os fatores externos, mas diferenciam-se destes em relação à capacidade de os atores capitalizarem sobre o evento com o intuito de gerar mudança. (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016). Além dessas características, que ao se relacionarem de maneira dinâmica podem provocar mudança ou estabilidade, revisões do ACF incluíram as perturbações internas que podem gerar alterações no subsistema, tais como crises de confiança, fracassos políticos e escândalos envolvendo membros da coalizão. Essas perturbações geram mudança, uma vez que podem redistribuir recursos políticos essenciais e/ou confirmar valores e posicionamentos de coalizões minoritárias, ao passo que enfraquecem as coalizões dominantes (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Definição operacional: análise de documentos oficiais, projetos de lei e substitutivos, literatura especializada, comunicação jornalística, notas taquigráficas e gravações de audiências públicas e reuniões técnicas, além de entrevistas.

3.12.4. Aprendizado orientado a políticas públicas

Definição constitutiva: “alterações duradouras de pensamento ou intenções comportamentais que resultam da experiência e que são concernentes à manutenção ou revisão dos preceitos do sistema de crenças dos indivíduos ou grupos” (JENKINS-SMITH & SABATIER, 1993, p. 42).

Definição operacional: análise de documentos oficiais, projetos de lei e substitutivos, literatura especializada, comunicação jornalística, notas taquigráficas e gravações de

audiências públicas, reuniões técnicas, entrevistas e busca por citações científicas e informações técnicas.

3.12.5. Acordos negociados

Definição constitutiva: mudança política como resultado de acordos negociados entre coalizões oponentes. Geralmente ocorre quando um impasse político perdura por tempo demasiado, por falta de alternativas de espaços de influência junto aos tomadores de decisão ou quando o *status quo* se mostra inacessível às coalizões isoladamente (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

Definição operacional: análise de documentos oficiais, projetos de lei e substitutivos, literatura especializada, comunicação jornalística, notas taquigráficas e gravações de audiências públicas, reuniões técnicas, entrevistas e informações públicas disponíveis em *sites* dos atores envolvidos.

CAPÍTULO 4 – RESULTADOS DA CODIFICAÇÃO

Este capítulo apresenta os resultados e uma discussão preliminar do processo de codificação dos documentos e entrevistas com atores estratégicos da mudança institucional do Estatuto da Criança e do Adolescente. Trata-se de um esforço central para a pesquisa qualitativa, pois evidencia um trabalho único e inédito acerca do tema de pesquisa e do objeto de estudo. Para tanto, foram analisados 331 arquivos, totalizando 2.455 páginas de documentos lidos e codificados minuciosamente com o auxílio do *software* NVIVO 12. Conforme mencionado no capítulo anterior, a base de dados das entrevistas também foi composta por arquivos com respostas dadas por escrito de cinco profissionais, além de 9h32min de arquivos de áudio com a gravação das 11 entrevistas realizadas presencialmente.

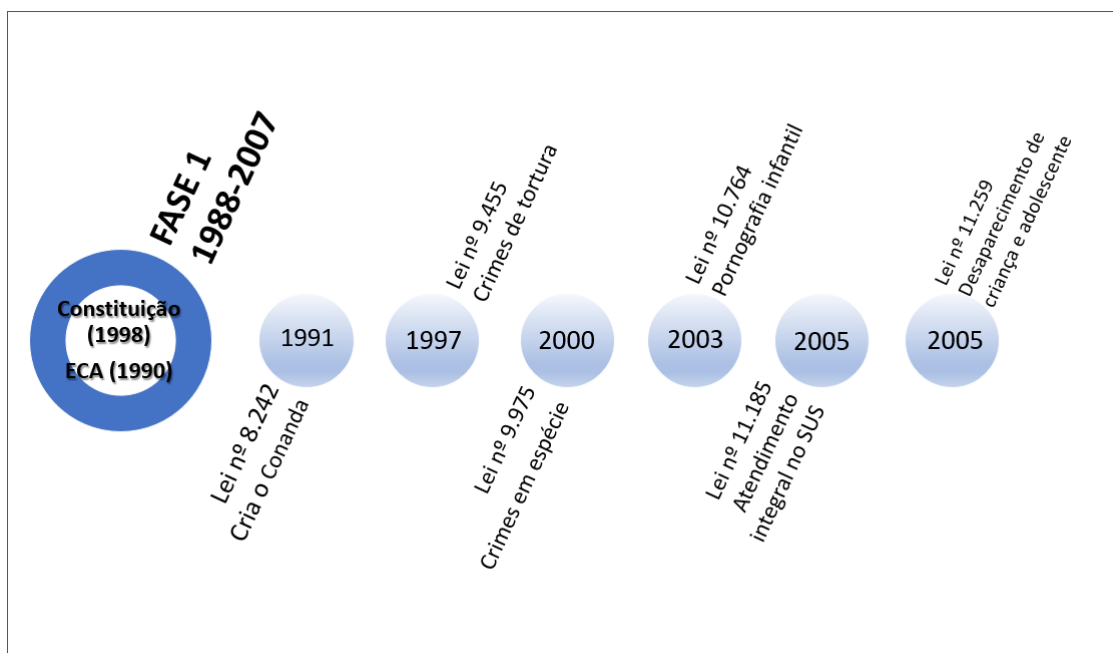
Os resultados serão apresentados e discutidos da seguinte forma: a) breve contextualização das mudanças institucionais ocorridas entre 1990 e 2016; b) resultados do processo de codificação do *deep core*; c) resultados do processo de codificação do *policy core*. As duas últimas seções incluem observações teóricas e análises conceituais sobre os itens do código, situando sua aplicação durante o decurso dos episódios analisados.

4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DO ECA

Conforme já mencionado, 30 leis alteraram o Estatuto da Criança e do Adolescente entre 1990 e 2020, curiosamente com a média de uma lei ordinária por ano. Essas alterações sinalizam que a política pública para crianças e adolescentes possui um processo circular em que o agendamento, a formulação e a implementação não são estáticas, influenciando-se mútua e continuamente no decorrer dos anos.

A Figura 4 ilustra as mudanças temáticas no ECA durante a Fase 1 deste estudo. Nota-se que, durante o período, o Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes buscava uma consolidação de suas pautas prioritárias, assim como procurava aperfeiçoar o texto do ECA de maneira pontual. Infere-se ainda que os atores dedicavam esforços para regulamentar dispositivos constitucionais expressos pelo ECA, em relação a tópicos que não apresentavam conflitos, mas perpassavam divergências e interações que influenciaram as leis subsequentes.

Figura 4 - Linha do tempo (Fase 1)

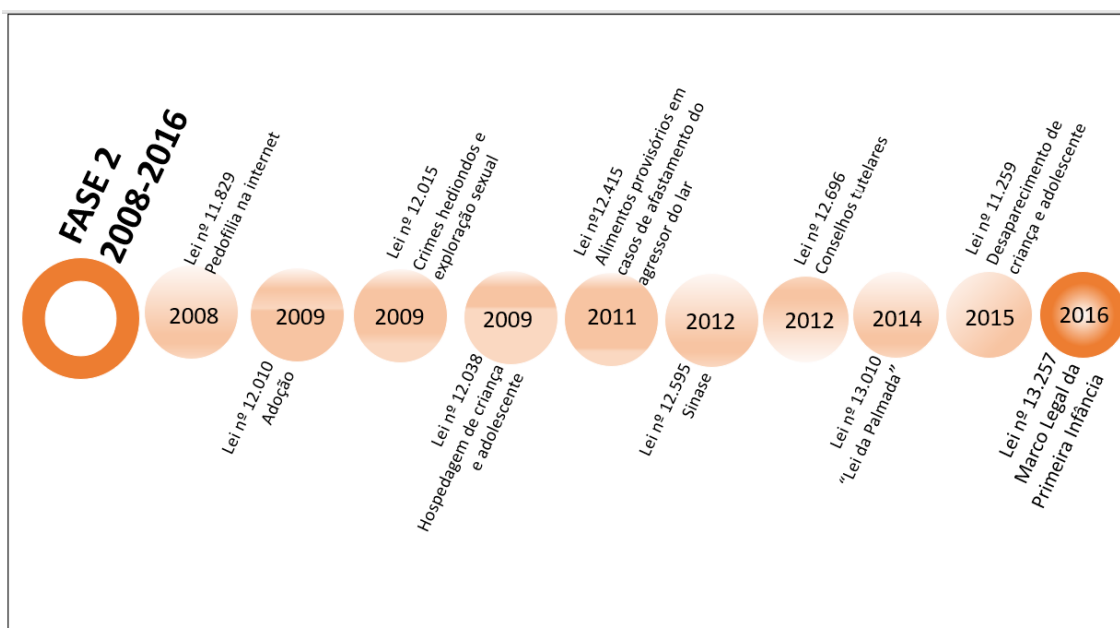


Fonte: elaborado pelo autor.

Os resultados relativos à Fase 2 também indicam que as alterações do ECA ocorreram tanto em aspectos substantivos quanto narrativos. Isso significa que algumas das leis que mudaram artigos do estatuto consistiam em aprimoramentos dentro de uma mesma concepção, atualização terminológica, a exemplo da substituição de “abrigo” por “acolhimento institucional” ou “pátrio poder” por “poder familiar” (GARRIDO DE PAULA, 2020). Em outra esfera, também houve alterações paradigmáticas, como o caso da Lei nº 13.010, que proibiu a prática de castigos físicos contra crianças e adolescentes sob quaisquer justificativas. Nessa fase, foram observados os maiores conflitos ideológicos e pragmáticos, resultando em mudanças no estatuto com maiores conflitos públicos do que observado durante a Fase 1.

A Figura 5 representa a linha do tempo das leis que alteraram o ECA durante a Fase 2 do estudo.

Figura 5 - Linha do tempo (Fase 2)



Fonte: elaborado pelo autor.

A seguir, serão apresentados os resultados do processo de codificação, desvelando características das mudanças no ECA a partir da tentativa dos diversos atores em traduzir suas crenças em políticas públicas para crianças e adolescentes.

4.2. CRENÇAS DO NÚCLEO DURO

A seguir, serão apresentadas as diversas rodadas de observação e revisão dos dados coletados e os resultados da aplicação do código de análise, com seus itens, contextualização e justificativa teórico-metodológica para sua inclusão como parâmetro de codificação das informações.

Quadro 13 - Deep Core 1: Visão sobre a relação adulto-criança

DC1 - Visão sobre a relação adulto-criança
DC1.1. Visão adultocêntrica pura
DC1.2. Visão adultocêntrica moderada
DC1.3. Visão holística

Fonte: elaborado pelo autor.

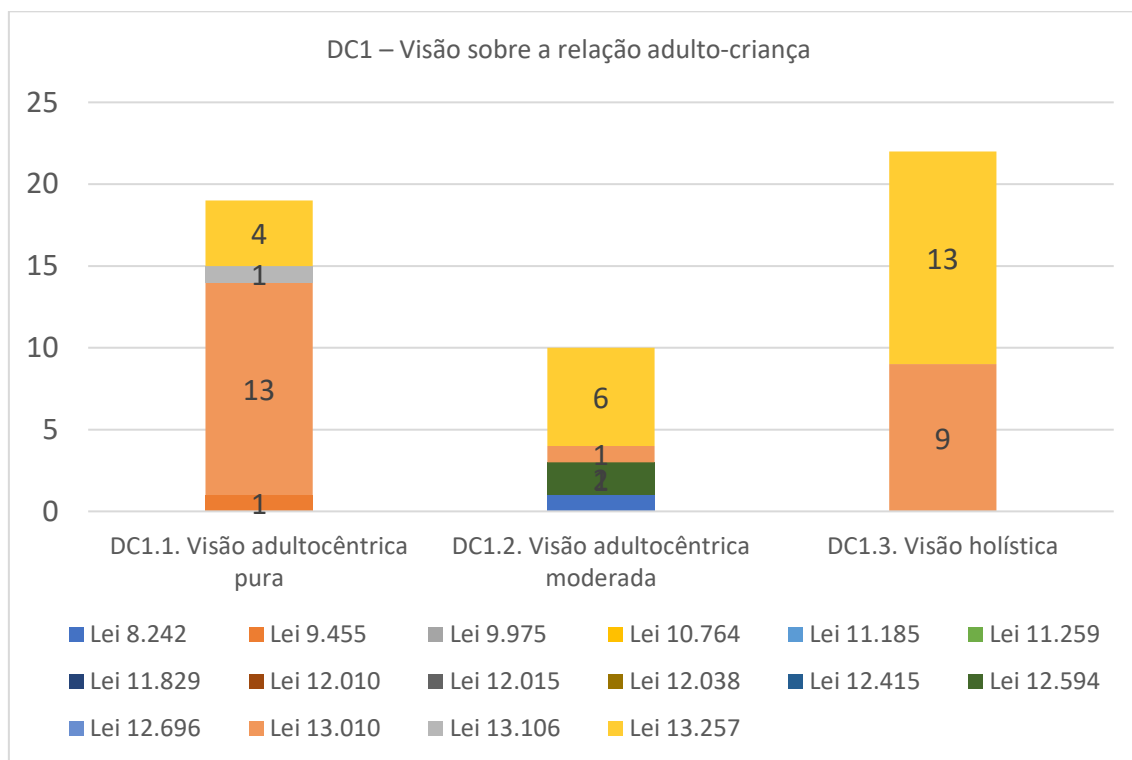
O primeiro item do código refere-se à visão sobre a relação adulto-criança. Trata-se de um dos principais indicadores sobre quais crenças e valores perpassam a atuação dos atores no âmbito das políticas públicas para essa faixa etária. Isso se deve ao

explícito olhar adultocêntrico que balizou o Códigos de Menores de 1927 e de 1979, com os quais o ECA se propôs a romper, a partir da Constituição Federal de 1988, para partir de uma visão holística, que considera a criança e o adolescente sujeitos e titulares de direitos.

Nesse sentido, o presente item do código de análise desvelou aproximações e distanciamentos da visão de determinados atores a caracterizantes etimológicos tanto da Doutrina da Proteção Integral quanto da Doutrina da Situação Irregular, conforme discutido capítulo 1. A visão adultocêntrica pura (DC1.1) remete à forte convergência ideacional à DSI, enquanto a visão holística (DC1.3) aproxima-se da DPI e a visão adultocêntrica moderada (DC1.2) apresenta atributos que incluem inclinações para ambas as doutrinas. Foram observadas manifestações sobre questões relativas à autonomia (capacidade de expressão e participação de crianças e adolescentes), tutela relacionada à minoridade penal como fator de definição da infância/adolescência, existência ou não de necessidades específicas, dentre outros aspectos.

Por fim, a aplicação do código de análise DC1 aos documentos apresentou o seguinte resultado (Figura 6):

Figura 6 - Resultados DC1: visão sobre a relação adulto-criança



Fonte: elaborado pelo autor.

Entre 1990 e 2008 (Fase 1), a visão sobre a relação adulto-criança foi identificada durante os debates de elaboração das Leis nº 8.242 (uma menção de DC1.2 - Visão adultocêntrica moderada) e nº 9.455 (uma menção DC1.1 - Visão adultocêntrica pura), retornando aos discursos no âmbito da Câmara dos Deputados apenas com a lei do SINASE, nº 12.594, aprovada em 2012 após quatro anos e meio de tramitação, com duas menções de DC1.2 (Visão adultocêntrica moderada). O episódio que mais teve manifestações em uma perspectiva adultocêntrica pura e que representa um indicativo importante para identificação das crenças e narrativas dos atores foi o referente à Lei nº 13.010, acerca da proposta de impedir que crianças e adolescentes sofram violência física como justificativa para sua educação. Esse episódio teve 13 menções de DC1.1, uma citação referente ao subitem DC1.2 e nove relativas ao componente DC1.3. A Lei nº 13.106 teve uma menção na perspectiva adultocêntrica pura (DC1.1), ao passo que o episódio da Lei nº 13.257 teve quatro referências ao componente DC1.1, seis de DC1.2 e 13 relativas ao DC1.3.

Em suma, o item DC1 teve 37,26% de menções com visão adultocêntrica pura (DC1.1), 19,60% em uma perspectiva adultocêntrica moderada (DC1.2) e 43,13% que enxergaram a relação adulto-criança de uma maneira holística (DC1.3).

É importante mencionar que a divergência entre os atores não se deu apenas em termos de aprimoramento da norma, mas no embate sobre o mérito e entendimento do que é violência. Assim, foram investigadas as atuações dos atores em outros temas que, em tese, não se correlacionam com a temática da infância em uma perspectiva estrita, tais como questões religiosas e de segurança pública. Esta última encontra-se no centro dos debates sobre o lugar do adolescente no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no que diz respeito ao conflito com a lei, sendo da alçada do ECA ou do Direito Penal de adultos. Essa discussão será retomada posteriormente, mas por ora serve para indicar que a atuação dos atores, mais notadamente junto às frentes parlamentares, será abordada como um dos aspectos importantes para a conformação das coalizões e a tradução de crenças em políticas públicas.

Uma das características fundantes do ECA é a garantia de igualdade para crianças e adolescentes no exercício de sua cidadania plena. Essa lógica relaciona-se com o

princípio da prioridade absoluta – que será detalhado posteriormente – e com o artigo 3º do estatuto que postula:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1990).

Nota-se um ideal de equidade geracional com a mesma amplitude assegurada às pessoas adultas e que até então não havia sido normatizado pela legislação brasileira. Assim, apresenta-se a seguir o próximo item do código de análise (Quadro 14):

Quadro 14 - DC2: Visão sobre justiça distributiva

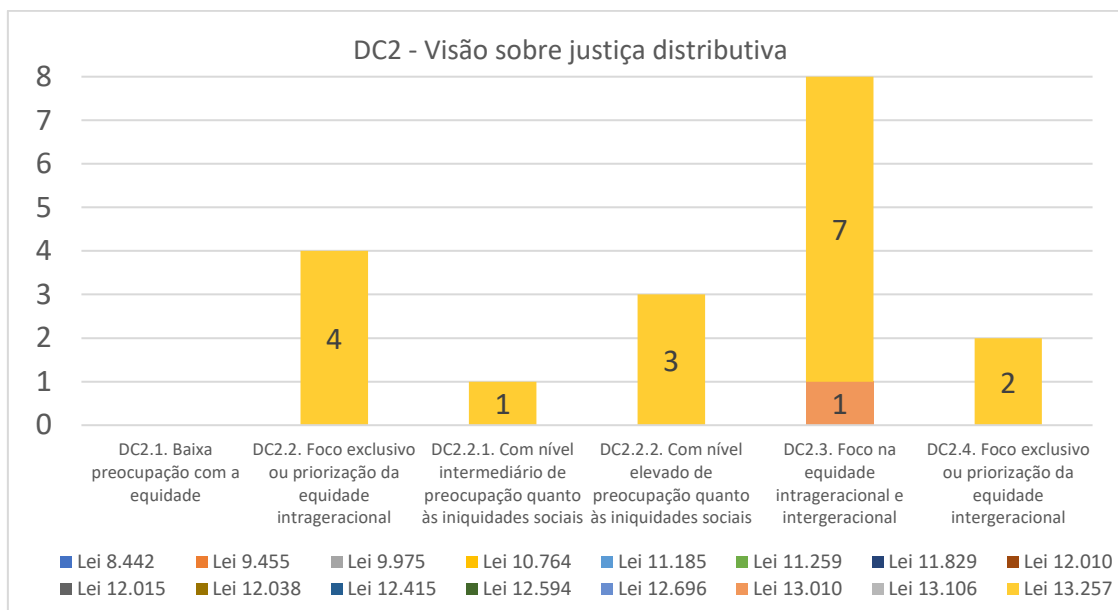
DC2 - Visão sobre justiça distributiva
DC2.1. Baixa preocupação com a equidade
DC2.2. Foco exclusivo ou priorização da equidade intrageracional
DC2.2.1. Com nível intermediário de preocupação quanto às iniquidades sociais
DC2.2.2. Com nível elevado de preocupação quanto às iniquidades sociais

Fonte: elaborado pelo autor.

Esse item do código de análise foi baseado no trabalho de Araújo (2013), com o adendo da definição utilizada por Ferreira (2017, p. 62) ao mencionar o “tratamento equitativo relacionado à distribuição de benefícios e ônus sociais” que, aplicado à política da infância e adolescência, refere-se ao entendimento de que essas pessoas possuem o direito de exercício pleno da cidadania e de participar de todas as decisões que lhes dizem respeito. A participação está prevista como direito fundamental e catalisador do princípio da igualdade em normativas como a Declaração Universal dos Direitos da Criança (ONU, 1959), a Convenção da Organização das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e o Marco Legal da Primeira Infância (2016).

Nesse sentido, a aplicação do código de análise documental teve a seguinte conformação (Figura 7):

Figura 7 - Resultados DC2: Visão sobre justiça distributiva



Fonte: elaborado pelo autor.

A preocupação com a justiça distributiva não foi identificada na análise documental antes da aprovação da Lei nº 13.010, em 26 de junho de 2014, após três anos e 11 meses de tramitação, em que houve uma menção referente ao componente DC2.3. Uma explicação possível para esse cenário refere-se à natureza das leis que alteraram o ECA até 2005, que tratavam de regulamentar dispositivo previsto no artigo 88, II do estatuto (criação do CONANDA, Lei nº 8.242), da retirada de competência do ECA para legislar sobre crimes de tortura, que são de competência do Código Penal (Lei nº 9.455), do aprimoramento de redação (definição de prostituição e exploração sexual como crime em espécie - Lei nº 9.975 e inclusão como crime da pornografia envolvendo crianças e adolescentes - Lei nº 10.764), da definição de competências para atendimento pelo SUS (Lei nº 11.185) e da determinação de investigação imediata de desaparecimento de criança e adolescente (Lei nº 11.259).

Nota-se que o movimento de mudança do ECA não apresentou discordâncias salientes quanto ao caráter distributivo da justiça em relação às políticas setoriais demandadas pelo estatuto até meados da década de 2010. Esse ponto permeou os debates efetivamente durante a construção do MLPI, com todos os itens do código aparecendo no processo de codificação, à exceção do DC2.1. Isso representa 30,76% de menções relativas ao componente DC2.2, 53,84% ao DC2.3 e 15,40% referentes ao DC2.4.

O próximo item do código (DC3) trata da visão do conhecimento como valor (Quadro 15). Também adaptado de Araújo (2013), esse aspecto é importante para compreender a política da infância e adolescência a partir da relação entre a construção histórica do chamado “sentimento da infância”, conforme discutido no capítulo 1, o embate entre os saberes tradicional e científico sobre o papel da criança e do adolescente na sociedade e a resposta do Estado.

Quadro 15 - DC3: Visão sobre o conhecimento como valor

DC3 - Visão sobre conhecimento como valor
DC3.1. Desconsideração do conhecimento como valor
DC3.2. Foco exclusivo ou priorização do saber tradicional e dos aspectos culturais
DC3.3. Valorização explícita tanto do conhecimento científico quanto do saber tradicional
DC3.4. Foco exclusivo ou priorização do conhecimento técnico-científico

Fonte: elaborado pelo autor.

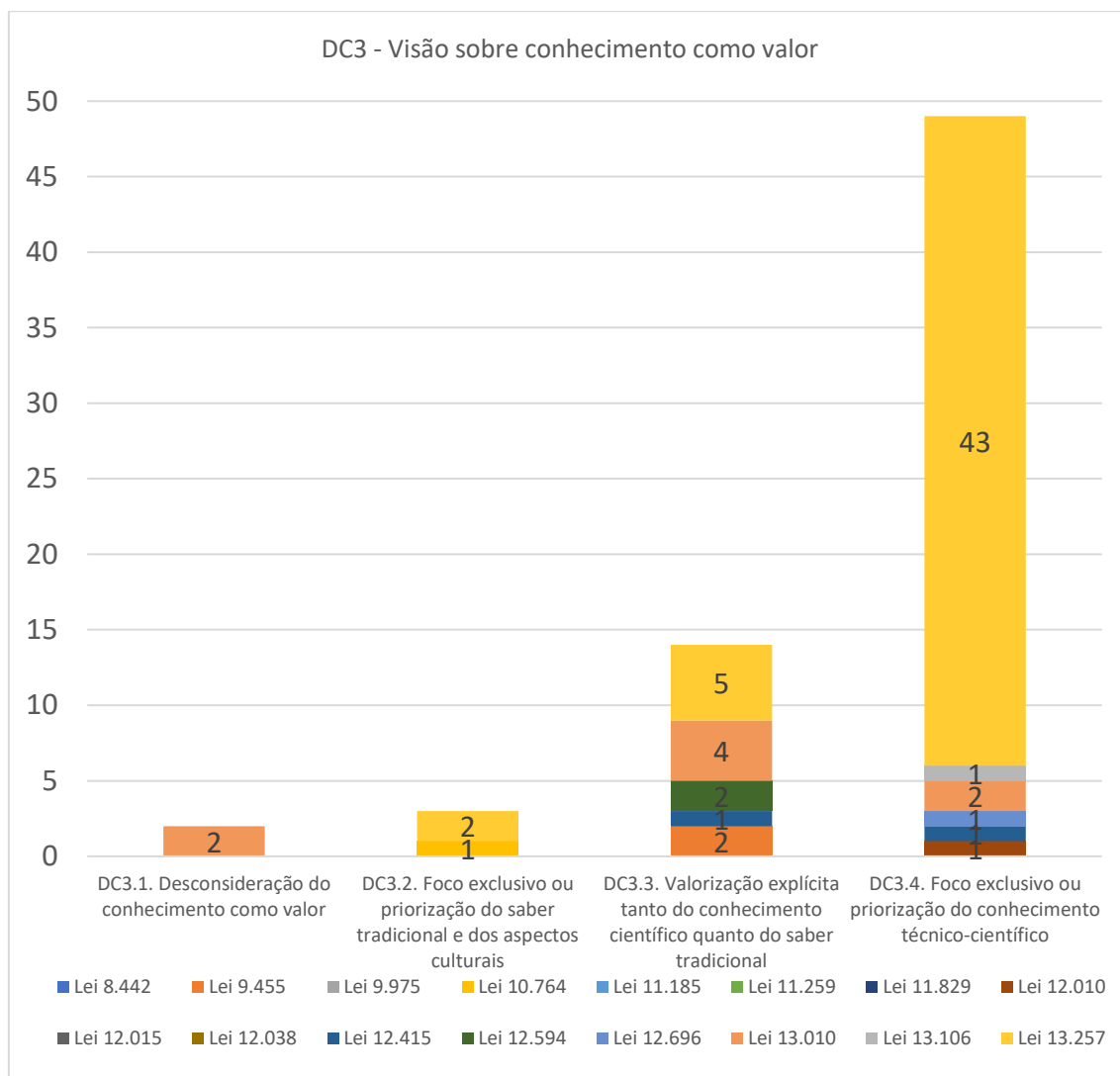
Conforme já mencionado no capítulo 1, o sentimento da infância migrou da ideia de adulação para a necessidade de correção e adestramento para conformação moral, intelectual e disciplinar, o que conferiu à escola um papel central nesse processo. Ainda seguindo a ideia de separar a criança do mundo dos adultos, observou-se o crescimento de uma tensão entre perspectivas de educação, na medida em que a escola ditava os rumos da construção do indivíduo mais do que a própria família. Segundo Ariès (1981, p. 158), “nessas condições a criança desde muito cedo escapava à sua própria família, [que] não podia [...] alimentar um sentimento existencial profundo entre pais e filhos.”

Dessa forma, a escola interferia cada vez mais subsidiada por novos conhecimentos advindos da ciência, principalmente da psicologia, medicina e do higienismo (GONDRA, 2004). Assim, algumas formas de conduta dos pais começaram a ser questionada pela escola, a exemplo de questões disciplinares, que também sofreu questionamentos das famílias, em especial no aspecto moral e religioso. Ainda que a vida escolar tenha se firmado como parâmetro de sociabilidade até os dias atuais, esse espaço continua sob disputa de entendimentos, valores e crenças sobre qual é de fato o papel da escola. Em suma, o conhecimento como valor é importante para a compreensão da mudança institucional das políticas públicas para crianças e adolescentes nos anos mais recentes da história do Brasil (de 1990 a 2016). Isso se deve

ao choque de percepções sobre os limites do conhecimento tradicional da família na educação dos filhos e o que a ciência produz a respeito do desenvolvimento infantil é algo inerente ao lugar da infância e da adolescência na sociedade desde meados do século XV, ainda que assuma novas formas no decorrer do tempo.

Nesse sentido, ao aplicar o código de análise DC3 aos documentos analisados observou-se o seguinte cenário (Figura 8):

Figura 8 - Resultados DC3: Visão sobre conhecimento como valor



Fonte: elaborado pelo autor.

Durante a Fase 1 do estudo apenas dois episódios apresentaram manifestações dos atores acerca da visão sobre conhecimento como valor, mais especificamente o item DC3.2 (Foco exclusivo ou priorização do saber tradicional e dos aspectos culturais durante as discussões da Lei nº 10.764) e DC3.3 (Valorização explícita tanto do conhecimento científico quanto do saber tradicional em referência à Lei nº 9.455). Já

durante a Fase 2, houve informações codificadas em sete dos dez episódios narrados, em que todos os itens apareceram ao menos uma vez durante o período analisado. De maneira geral, esse componente teve 2,95% de menções acerca de DC2.1, 4,42% de DC2.2, 20,58% de DC2.3 e 72,05% de DC2.4.

No que se refere ao DC4 (Visão sobre a intervenção do Estado no meio socioeconômico), foram analisados os seguintes pontos, de acordo com Araújo (2013) (Quadro 16):

Quadro 16 - DC4: Visão sobre a intervenção do Estado na economia

DC4 - Visão sobre a intervenção do Estado no meio socioeconômico
DC4.1. Os mecanismos de mercado devem ser sempre priorizados em relação à intervenção do Estado
DC4.2. Os mecanismos de mercado devem ser priorizados, assegurando-se a intervenção do Estado nas suas falhas
DC4.2.1 Visão democrática
DC4.2.2 Visão elitista
DC4.3. A intervenção do Estado deve ser priorizada em relação aos mecanismos de mercado, porque as falhas de mercado são graves
DC4.3.1 Visão democrática
DC4.3.1 Visão elitista
DC4.4. A intervenção do Estado deve ser ampla, eliminando-se ao máximo possível os mecanismos de mercado
DC4.4.1 Visão democrática
DC4.4.1 Visão elitista

Fonte: elaborado pelo autor.

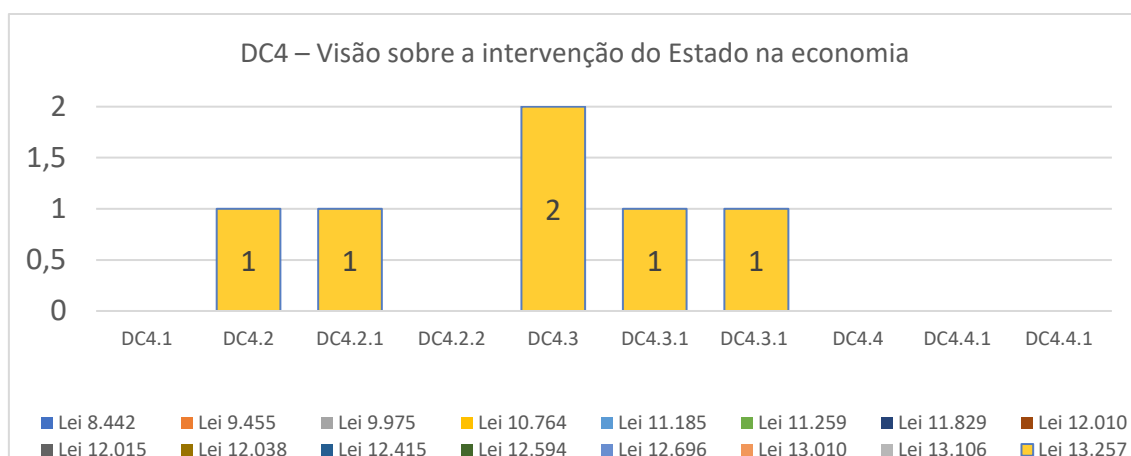
Diferentemente da proposta original de Araújo (2013), foi feito um adendo com a inclusão dos subitens “visão democrática” e “visão elitista” em todas as quatro categorias. Essa escolha metodológica se justifica em razão de a política da infância ter enfrentado peculiaridades em termos econômicos durante o período analisado, em que ambos os posicionamentos sobre a relação do Estado e do mercado (ou terceiro setor) em uma perspectiva econômica, por si só, não explicariam uma aproximação ou distanciamento da Doutrina da Situação Irregular ou da Doutrina da Proteção Integral. Nesse sentido, a visão democrática é sinalizada a partir de menções que defendem princípios de superação de desigualdades categóricas e a participação direta dos

cidadãos nas decisões políticas. Já a visão elitista é marcada por menções positivas ao papel de elites como central para a resolução de conflitos, que não necessariamente objetive a superação de desigualdades.

Além disso, um ponto essencial da aplicação desse item reside na busca pela percepção dos atores sobre a correlação entre política econômica e a atenção à infância, de modo que a primeira não se sobreponha à segunda. Em outras palavras, esperou-se encontrar discursos que sinalizassem um eventual condicionamento da atenção à infância ao crescimento econômico, especialmente em razão de que as crises cíclicas na economia global demandam do Estado maior atenção a assuntos financeiros do que aos chamados “interesses sociais originários”, que incluem a proteção à infância em qualquer situação ou contexto com prioridade absoluta no caso do Brasil (DEMARZO *et al.*, 2018).

Uma vez que retirada da atenção do Estado à infância não implica necessariamente na ocupação desse espaço pelo mercado ou pela sociedade civil, a expectativa desse item do código relaciona-se à aplicação do item PC5 (Impacto econômico de atenção à infância), que será mencionado com mais detalhes ainda neste capítulo. Dessa forma, os resultados para o item DC4 foram os seguintes (Figura 9):

Figura 9 - Resultados DC4: visão sobre a intervenção do Estado na economia



Fonte: elaborado pelo autor.

Observa-se que apenas o episódio da Lei nº 13.257 apresentou menções à visão sobre intervenção do Estado na economia, com um posicionamento de defesa da priorização dos mecanismos de mercado, assegurando-se a intervenção do Estado nas suas falhas (DC4.2), com uma visão democrática (DC4.2.1) e dois a favor de que a

intervenção do Estado deve ser priorizada em relação aos mecanismos de mercado, porque as falhas de mercado são graves (DC4.3), com uma na perspectiva democrática (DC4.3.1) e uma na perspectiva elitista (4.3.2).

O item DC5, a seguir, também advindo do trabalho de Araújo (2013) e complementar ao item anterior, trata da visão dos atores sobre a relação entre governo e democracia (Quadro 17). A interface com a visão sobre a intervenção do Estado na economia reside basicamente na ideia de elitismo (DC5.1), mas aprofunda questões sobre o participacionismo (DC5.2) e participação como princípio fundamental para a construção de políticas públicas (DC.5.3).

Quadro 17 - DC5: visão sobre a relação entre governo e democracia

DC5 - Visão sobre a relação entre governo e democracia
DC5.1. Foco exclusivo ou priorização de decisões governamentais efetivadas por uma elite dirigente, com desconsideração da participação da sociedade civil (elitismo)
DC5.2. Foco exclusivo ou priorização de decisões governamentais efetivadas pelas autoridades competentes de forma conjunta com grupos selecionados da sociedade civil (participacionismo)
DC5.2.1 Com a sociedade civil restringindo-se a funções consultivas
DC5.2.2 Com a sociedade civil abrangendo funções consultivas e deliberativas
DC5.3. Ampla participação da sociedade como elemento-chave das decisões governamentais e de seu acompanhamento

Fonte: elaboração do autor.

Segundo Ferreira (2017), no Brasil pós-1988, intensificou-se o surgimento de manifestações sociais que provocam as instâncias públicas a garantir transparência e efetividade às políticas. Com relação à temática da infância e da adolescência, as iniciativas de controle social buscam respostas satisfatórias no sentido de implementação das bases constitucionais e do Estatuto, indo de encontro aos retrocessos postulados entre 1988 e 1990. Nesse bojo, incluem-se os diversos conselhos de políticas setoriais que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e da Adolescência²¹, nas áreas de saúde, assistência social, educação, dentre outras que realizam o atendimento dessa população.

²¹ De acordo com a Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006, o CONANDA estabeleceu o Sistema de Garantia de Direitos, definindo em seu art. 1º: “o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de

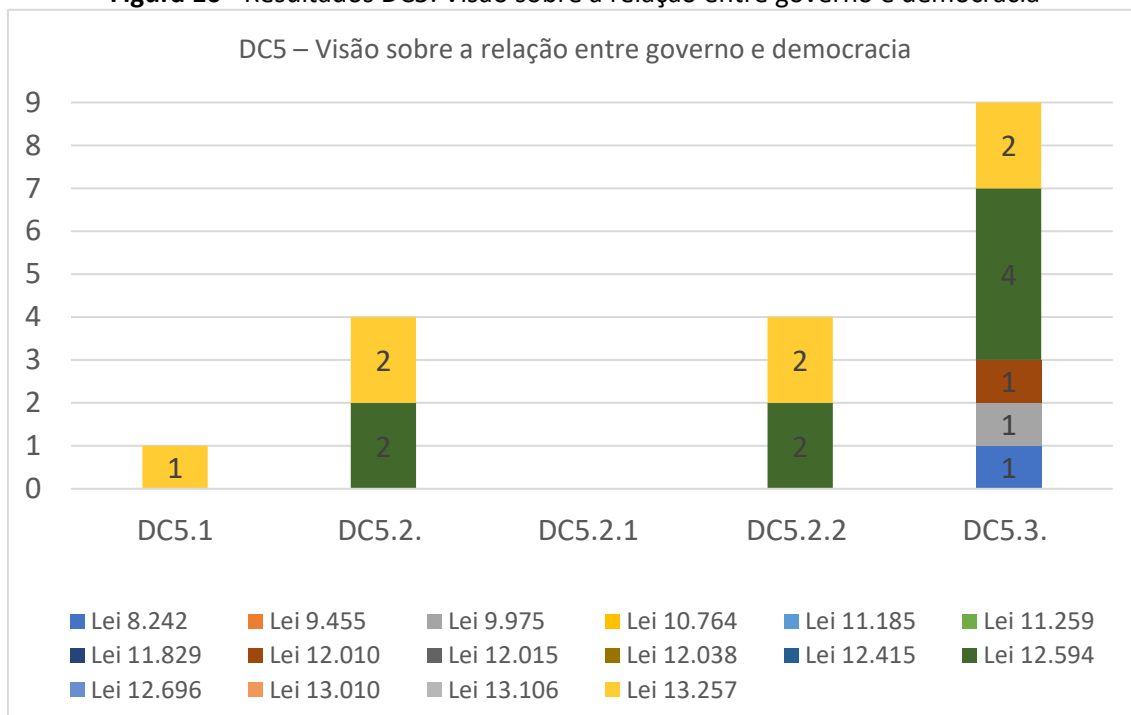
O cerne desse item do código de análise manifesta-se no episódio da Lei nº 8.242 de 1991, primeira normativa que alterou o ECA em cinco artigos, além de criar o CONANDA. Esse conselho consiste em uma das principais instâncias de participação e controle social da sociedade civil acerca das políticas para essa faixa etária da população, uma vez que possui composição paritária do terceiro setor e do governo. Suas atribuições incluem a elaboração de normas gerais da política nacional dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizar as ações de execução, acompanhar o reordenamento institucional, promover campanhas educativas e acompanhar a elaboração e execução da proposta orçamentária da União (BRASIL, 1991).

O CONANDA também é responsável por viabilizar a organização da Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente que, desde sua primeira edição em 1995, tem se mostrado o mais importante espaço de discussão dessa política, por envolver diversos seguimentos e setores da sociedade e por pautar temas que emergem dos conflitos entre esses atores. Entre 1995 e 2016, foram realizadas oito conferências nacionais, cujos registros proporcionaram algumas informações importantes para a compreensão do processo de mudança institucional do Estatuto da Criança e do Adolescente. Essas informações, que extrapolam o item DC5, serão apresentadas posteriormente nesse capítulo.

Assim, os resultados do processo de codificação do item DC5 foram os seguintes (Figura 10):

promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal” (BRASIL, 2006).

Figura 10 - Resultados DC5: Visão sobre a relação entre governo e democracia



Fonte: elaborado pelo autor.

Na Fase 1, as visões sobre governo e democracia apareceram nos episódios referentes às leis nº 8.242 e nº 9.975, ambas com o entendimento de que a ampla participação da sociedade nas decisões governamentais é elemento-chave. Já a Fase 2 trouxe posicionamentos a esse respeito através das leis nº12.010 (DC5.3), nº 12.594 (DC5.2.2 e DC5.3) e nº 13.257 (DC5.1, DC5.2.2 e DC5.3). A ideia de participacionismo dividiu espaço com a perspectiva de ampla participação da sociedade em todas as instâncias de decisão. De maneira geral, o componente DC5.1 apareceu em 7,14% da amostra, ao passo que DC5.2 ocorreu em 28,57% e DC3 em 64,29% dos posicionamentos.

O item DC6 especifica a visão dos atores em temas setoriais das políticas públicas para crianças e adolescentes, objetivando conhecer quais áreas e assuntos se relacionam com seu sistema de crenças. A ideia foi conhecer as diversas perspectivas sobre quais tópicos a legislação deveria se ater e aprofundar, dada a vasta produção legislativa sobre infância e adolescência junto à Câmara dos Deputados e Senado Federal. A partir da leitura exploratória, foram elencados os cinco assuntos mais discutidos pela literatura de políticas públicas para crianças e adolescentes, além de um sexto item com espaço para novas manifestações não previstas *a priori*.

Esse item do código foi trabalhado com variáveis *dummy*, sendo registradas as informações na medida em que apareciam durante o processo de leitura e análise dos dados coletados. Após a codificação dos temas, foi feita a realocação da crença dos atores sobre determinado assunto junto ao conjunto de atores que compartilham a mesma perspectiva, permitindo agregar os resultados nas respectivas coalizões, conforme será abordado posteriormente neste trabalho.

Quadro 18 - DC6: Visão sobre o valor das políticas públicas para crianças e adolescentes

DC6 - Visão sobre o valor das políticas públicas para crianças e adolescentes	
6.1. Trabalho infantil	
6.2. Questões étnico-raciais	
6.3. Ato Infracional (delinquência)	
6.4. Maioridade penal	
6.5. Educação infantil	
6.6. Outros (citar)	Gestão pública; orçamento; saúde; assistência social; cultura; dentre outros

Fonte: elaborado pelo autor.

Os itens acima possuem alto grau de conflito dentro da política da infância e adolescência, com posicionamentos extremos e com divergências contínuas desde a Assembleia Nacional Constituinte. Representando 5,06% das menções, o assunto “trabalho infantil” (DC6.1) demonstra que não é rara a correlação dessa atividade como um ponto positivo para a educação da criança, especialmente pelas classes mais pobres. E, apesar da redução drástica dessa violação de direitos no decorrer dos anos no Brasil, o trabalho infantil ainda se mostra um grande desafio para as políticas públicas, dado seu caráter velado e, sobretudo, pela amplitude de impactos sobre a vida da criança. Além disso, há determinantes de idade, gênero, raça e incidência rural ou urbana que se relacionam a questões econômicas e simbólicas que tornam seu enfrentamento difícil (CARVALHO, 2008), mas que relevam bastante sobre a maneira de pensar dos tomadores de decisão em nível federal.

O item 6.2 (Questões étnico-raciais), também com 5,06% das menções, revela informações significativas sobre as crenças dos atores, seja pela negação ao tema, seja por se relacionar com outros tópicos, como cometimento de atos infracionais, por exemplo. A inclusão desse item resulta de uma observação sobre a realidade

profissional do pesquisador autor desta tese, segundo a qual questões raciais aparecem mais fortemente quando o tema é adolescência em conflito com a lei, sendo quase inexistente no trato à criança pequena. É como se na infância não houvesse cor e que essa característica se expressasse apenas em crianças mais velhas ou adolescentes, que passam a sofrer mais fortemente as desigualdades raciais, cometendo atos infracionais ou sendo vítimas de extermínio, mais comuns para a juventude negra (GOMES; LABORNE, 2018).

Presente em 17,72% dos posicionamentos, o item 6.3 (Ato infracional) diz respeito à percepção dos atores sobre delinquência em geral e a maneira como eles veem a resposta que deve ser dada pelo Estado e pela sociedade à criança e ao adolescente que descumprem regras passíveis de algum tipo de penalização.

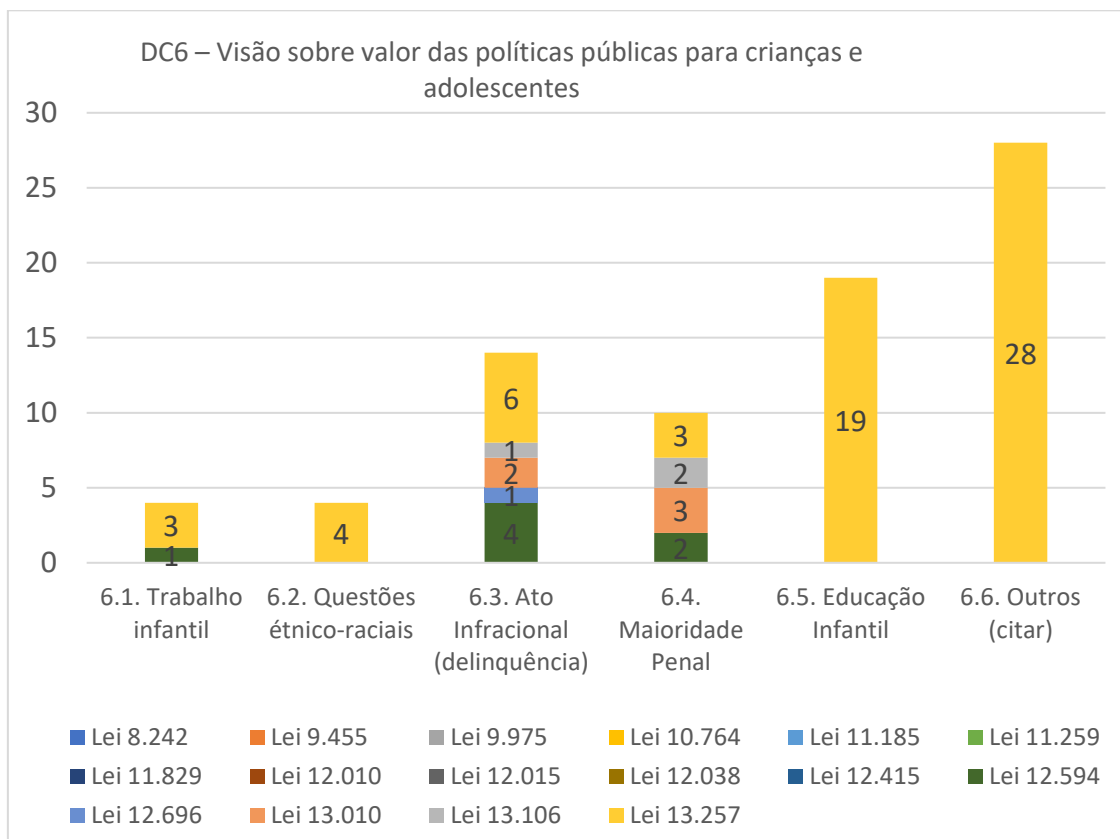
O item 6.4 (Maioridade penal) relaciona-se ao anterior em termos subjetivos, mas refere-se à posição objetiva dos atores sobre a manutenção da maioridade penal a partir dos 18 anos ou pela redução para 16 anos ou menos. Trata-se de um assunto que perpassa diversos grupos parlamentares por pautar efetivamente a agenda ou mesmo como retórica pura e simples, sem outras repercussões que fomentem mudanças no ECA. Esse componente do código apareceu em 12,65% das citações.

O item 6.5 (Educação) é um dos principais pilares de discussão quando o assunto é primeira infância. Presente em 24,05% das menções dos atores, o acesso à creche ainda é o principal indicador de garantia de direitos da criança pequena (GABEIRA; ZORNIG, 2013), além de se relacionar diretamente às pautas do movimento de mulheres como um direito fundamental da mãe e não somente da criança (CAMPOS, 2009; MOREIRA; LARA, 2012).

Por fim, o item 6.6 refere-se aos assuntos observados nas falas dos atores que não foram previstos pelos itens anteriores: saúde, assistência social, gestão pública e orçamento, legislação, saneamento básico, justiça juvenil, meios de comunicação, drogadição e cultura. Todas as manifestações desse item foram identificadas nas discussões da lei do MLPI apenas, totalizando 35,46% das menções.

Os resultados foram os seguintes (Figura 11):

Figura 11 - Resultados DC6: Visão sobre o valor das políticas públicas para crianças e adolescentes



Fonte: elaborado pelo autor.

Os dados mostram que, apenas a partir das discussões sobre a Lei nº 12.594, os atores passaram a expressar pontos de vista sobre o valor das políticas para crianças e adolescentes em assuntos diversos ao enunciado da matéria em análise. Essa lei, que trata do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo teve manifestações sobre trabalho infantil, ato infracional e maioridade penal.

A Lei nº 12.696, que dispõe sobre os conselhos tutelares, apresentou menções diversas ao assunto da proposição apenas em relação a ato infracional, ao passo que a Lei nº 13.010, que dispõe sobre o estabelecimento do direito de a criança e o adolescente não sofrerem violência como pretexto de educação, e a Lei nº 13.106, que proíbe a venda de bebidas alcoólicas para crianças e adolescentes, tiveram manifestações sobre ato infracional e maioridade penal. Por fim, a Lei nº 13.257 apresentou manifestações em todos os itens previamente definidos, além de nove novas menções.

O último item do código de análise relativo aos *Deep Core* refere-se à visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar (DC7). Assim como o item DC6, optou-se por codificar os temas com variáveis *dummy*, com o objetivo de conhecer o posicionamento dos atores em temas que aparecem mais frequentemente nos debates sobre políticas públicas para infância e adolescência e, posteriormente, alocar esse posicionamento a um tipo de crença específico, assim como analisar as diferenças de pontos de vista entre os atores. A leitura exploratória apontou oito assuntos principais com visões conflitantes entre os atores (Quadro 19).

Quadro 19 - DC7: visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar

DC7 - Visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar
7.1. Papel do Conselho Tutelar
7.2 Parentalidade
7.3 Participação dos membros da família no cuidado à criança
7.4 Responsabilidade pela criança além dos horários institucionalizados
7.5 Aborto
7.6 Adoção por pessoas LGBT
7.7 Enfrentamento das violências
7.8 Gênero e sexualidade

Fonte: elaborado pelo autor.

O item 7.1. (Papel do Conselho Tutelar) apresenta algumas características importantes para o processo de mudança institucional do ECA. Além da Lei nº 12.696, que trata especificamente dos conselhos tutelares, as leis nº 8.242, nº 12.010, nº 13.010 e nº 13.046 também alteram dispositivos no estatuto acerca dos conselhos tutelares, assim como as normativas nº 13.812 e nº 13.824, que não fazem parte do recorte temporal deste trabalho. Em suma, o papel do conselho tutelar encontra-se permanentemente na agenda do ECA e suas atribuições são alvo de conflitos que vão desde a forma de posse dos conselheiros²² até a laicidade da instituição, que cada vez mais conta com adesão de grupos religiosos e não necessariamente atuantes na área da infância e da adolescência.

²² Atualmente, os conselheiros são selecionados por processo de escolha alusivo a eleições, com mandato de quatro anos e são permitidas indefinidas reconduções.

O item 7.2 (Parentalidade) compreende a visão dos atores sobre papéis parentais, de pai e mãe, além de temas como licenças paternidade e maternidade. Já o item 7.3 (Participação dos membros da família no cuidado à criança) refere-se ao artigo 4º do ECA, que menciona o dever da família de assegurar a efetivação dos direitos da infância e adolescência, em corresponsabilidade com o Estado e a sociedade e não apenas uma tarefa exclusiva dos genitores. Essa é a mesma lógica do item 7.4 (Responsabilidade pela criança além dos horários institucionalizados), que objetiva conhecer a visão dos atores sobre o cuidado a essa faixa etária quando não estão sob responsabilidade de alguma instituição, majoritariamente a escola.

Um tópico que traz polêmica nas discussões sobre direitos da infância, mais do que da adolescência, refere-se ao aborto (item 7.5). Esse tema pode tergiversar as narrativas sobre direitos humanos, direitos das mulheres e perpassa propostas legislativas como o Estatuto do Nascituro (PL nº 478/2007), mas se mostrou relevante durante a leitura exploratória por ter sido objeto de debate entre os atores quando da elaboração do MLPI. O ponto de inflexão foi a reflexão dos atores sobre uma provável desidratação do então PL 6.998/2013 e o consequente atraso na aprovação da proposta, caso o projeto de lei mencionasse a primeira infância como sendo o período entre a gestação e os seis anos de vida da criança. No texto final, essa etapa da vida foi considerada a partir do nascimento até os seis anos, evitando adentrar explicitamente em questões que poderiam levar a um debate mais acalorado sobre direito ao aborto.

Nessa perspectiva de interconexão de temas com o ECA, assuntos atinentes ao movimento LGBT²³, mais especificamente a respeito de adoção de crianças por casais homoafetivos (item 7.6), ganham repercussão na agenda de políticas para crianças e adolescentes. Isso também é verdade acerca de debates sobre gênero e sexualidade (item 7.8), que cada vez mais propiciam debates com algo grau de conflito e permitem conhecer as crenças dos atores e seus posicionamentos acerca da política.

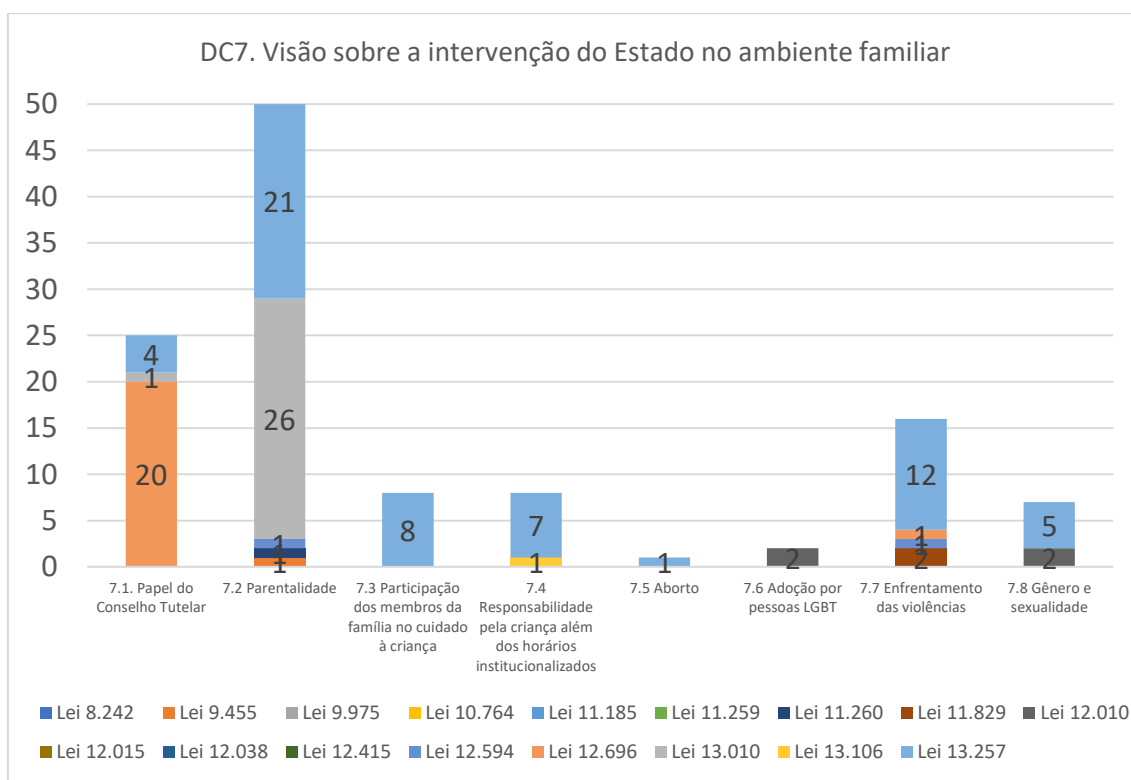
Por fim, com relação ao item 7.7 (Enfrentamento das violências) espera-se conhecer a visão dos atores sobre a violação de direitos de crianças e adolescentes

²³ Sigla para Lésbicas, gays bissexuais, transexuais e transgêneros. Outras definições aceitas incluem LGBTQ+ ou LGBTTTi e variações, que se referem a travestis, transexuais e transgêneros, na primeira, e uma perspectiva *queer*, de pessoas que questionam sua identidade sexual, e para pessoas intersexo, na segunda (SAMPAIO; GERMANO, 2014; VIANNA, 2015; PAULINO *et al.*, 2019).

enquanto vítimas de violência física, sexual, psicológica, institucional, patrimonial e emocional, dentre outras. Inicialmente, o código previa apenas a violência sexual, mais notadamente o subtipo da exploração sexual comercial, por perpassar questões morais que culpabilizam as vítimas pela violência sofrida ou analisar a situação pelo viés religioso. Além disso, a problemática é mais complexa, envolvendo questões raciais, de classe e mercadológicas. Entretanto, as aproximações aos dados e a partir de conversas informais com especialistas, foi sugerida a ampliação do escopo para violências em geral, permitindo captar um espectro mais amplo de crenças e valores dos atores que discutem o tema no Congresso Nacional.

Dessa forma, os resultados para o item DC7 foram os seguintes (Figura 12):

Figura 12 - Resultados DC7: Visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar



Fonte: elaborado pelo autor.

O item 7.1 teve manifestações no processo de construção das leis nº 12.696, nº 13.010 e nº 13.257, totalizando 25 menções (21,36%). Questões sobre parentalidade (7.2) apareceram em referência às leis nº 9.455, nº 12.594, nº 13.010 e nº 13.257, com 50 menções (42,73%). Já o item 7.3 (Participação dos membros da família no cuidado à criança) foi mencionado apenas no processo da Lei nº 13.257 (6,83%), assim como DC7.6 (Adoção por pessoas LGBT), que apareceu apenas na Lei nº 12.010 (1,7%) e o item 7.5,

mencionado na Lei nº 13.257 (0,85%). Com menções em apenas dois episódios aparecem os itens 7.4 (leis nº 13.106 e nº 13.257, 6,83%) e 7.8 (leis nº 12.010 e nº 13.257, 6%).

4.3. CRENÇAS DO NÚCLEO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O primeiro item do *policy core* refere-se aos tipos prioritários de instrumentos da política da infância e adolescência (PC1). Adaptado de Araújo (2013), os subitens versaram sobre foco exclusivo ou priorização de instrumentos voluntários (PC1.1), com subclassificação sobre o papel do setor público (PC1.1.1) e do setor privado ou terceiro setor (PC1.1.2). O outro polo remete ao posicionamento com foco exclusivo ou priorização de instrumentos regulatórios (PC1.2) (Quadro 20).

Quadro 20 - PC1: Tipos prioritários de instrumentos da política da infância-adolescência

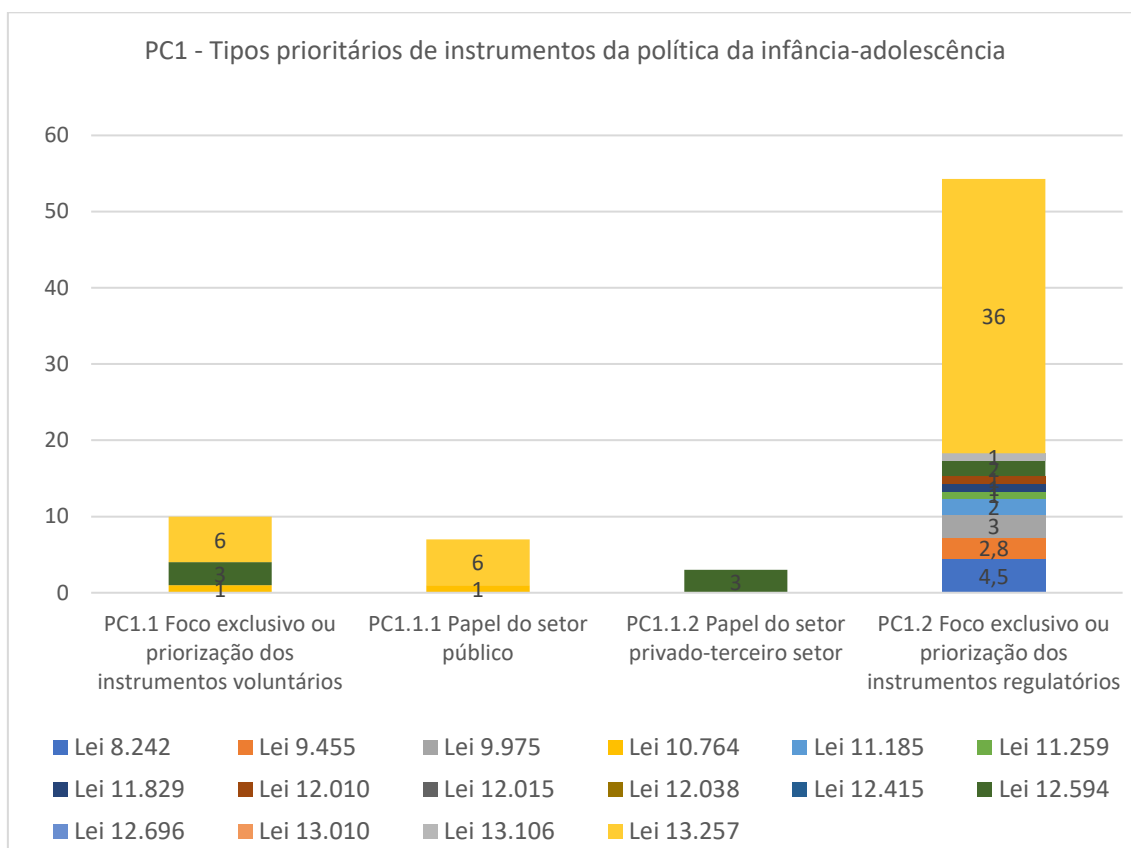
PC1 - Tipos prioritários de instrumentos da política da infância-adolescência
PC1.1 Foco exclusivo ou priorização dos instrumentos voluntários
PC1.1.1 Papel do setor público
PC1.1.2 Papel do setor privado-terceiro setor
PC1.2 Foco exclusivo ou priorização dos instrumentos regulatórios

Fonte: elaborado pelo autor.

A expectativa na codificação desses itens residiu na compreensão sobre o caráter filantrópico da política da infância, que não necessitaria de marcos regulatórios, como ocorria principalmente antes da vigência do Código de Menores Mello Matos de 1927, ou com regulação restrita às sanções por parte do Estado sem adentrar em aspectos subjetivos dessas medidas, durante a vigência do código supracitado até o advento do ECA, passando pelo Código de Menores de 1979.

Dessa forma, os resultados para o PC1 (Tipos prioritários de instrumentos da política da infância e adolescência) foram os seguintes (Figura 13):

Figura 13 - Resultados PC1: Tipos prioritários de instrumentos da política da infância e adolescência



Fonte: elaborado pelo autor.

Na Fase 1 do estudo, 14,28% das menções tiveram foco exclusivo ou priorização de instrumentos voluntários (PC1.1). Apenas uma menção ocorreu acerca do papel do setor público (PC1.1.1), ao passo que 85,72% apareceram com foco exclusivo ou priorizaram instrumentos regulatórios. Já a Fase 2 apresentou 15,25% das visões com foco em instrumentos voluntários, com três menções ao papel do setor privado ou terceiro setor (Lei nº 12.594) e seis a respeito do setor público (lei nº 13.257). O foco exclusivo ou prioritário a instrumentos regulatórios foi observado em 84,75% das menções (50 citações).

O item PC2 refere-se à participação do setor privado e do terceiro setor na solução dos problemas relativos à infância. Novamente inspirado pelo trabalho de Araújo (2013) e com definição constitutiva adaptada de Ferreira (2017), objetivou-se conhecer em que medida os atores consideram relevante a atuação desses setores na resolução de problemas relativos à política da infância e adolescência (Quadro 21).

Quadro 21 - PC2: Participação do setor privado e do terceiro setor na solução dos problemas relativos à infância

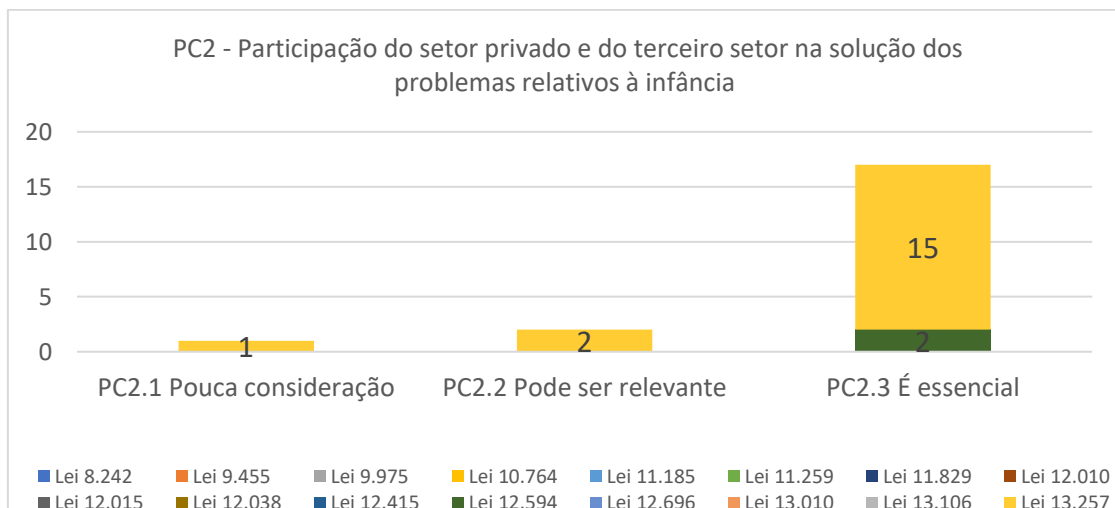
PC2 - Participação do setor privado e do terceiro setor na solução dos problemas relativos à infância
PC2.1 Pouca consideração
PC2.2 Pode ser relevante
PC2.3 É essencial

Fonte: elaborado pelo autor.

O texto do ECA demonstra o protagonismo do Poder Público na garantia dos direitos da criança e do adolescente, ainda que o princípio dessa disposição seja dividido com a família e a sociedade de modo geral. Por sociedade, entende-se as participações do setor privado e do terceiro setor, cujas menções explícitas são feitas pelos artigos 70-B e 94-B, a respeito de entidades privadas e pelos artigos 8º-A, parágrafo único e 19-B, § 5º para organizações da sociedade civil. As codificações indicaram também em que momento os atores citaram especificamente setor privado ou terceiro setor, assim como o respetivo posicionamento.

Os resultados da aplicação do código de análise PC2 junto aos dados coletados foram (Figura 14):

Figura 14 - Resultados PC2: Participação do setor privado e do terceiro setor na solução dos problemas relativos à infância



Fonte: elaborado pelo autor.

A discussão acima foi observada apenas em dois episódios, com duas menções pela Lei nº 12.594, ambas tratando como essencial a participação desses setores.

Também houve 18 menções pela Lei nº 13.257, sendo que 5,55% têm pouca consideração a respeito dessa participação, 11,11% entendem que pode ser relevante, enquanto 83,34% a consideram essencial.

O item PC3 trata do lugar da infância nas políticas públicas, especificamente em termos de estrutura administrativa do órgão do setor público encarregado dessa política no âmbito do Poder Executivo, assim como percepções sobre o caráter dessa estrutura, tais como atributos de coordenação, articulação, dentre outros (Quadro 22).

Quadro 22 - PC3: Lugar da infância nas políticas públicas

PC3 - Lugar da infância nas políticas públicas
PC3.1. A política para a criança deve estar vinculada a estruturas administrativas tradicionais, como as pastas da saúde, justiça ou educação
PC3.2. Deve haver na estrutura administrativa uma pasta específica para assuntos da infância
PC3.2.1 Com funções transversais
PC3.2.2 Com funções totalizantes

Fonte: elaborado pelo autor.

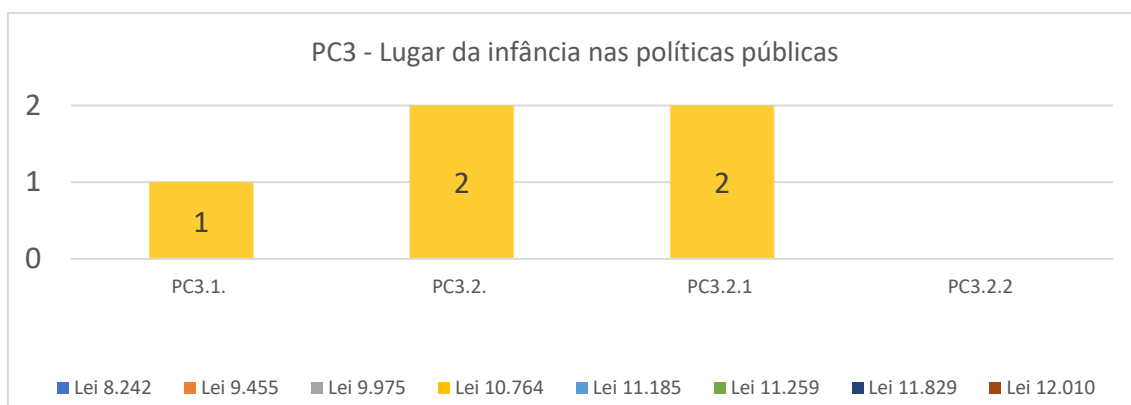
O primeiro subitem, PC3.1 (A política para a criança deve estar vinculada a estruturas administrativas tradicionais, como as pastas da saúde, justiça ou educação), refere-se ao contexto mais comum na administração pública brasileira que trata de assuntos específicos dos sujeitos dessas políticas a partir da política setorial, com as especificidades demarcadas por meio das atribuições das áreas acerca de determinado assunto; por exemplo “saúde da criança”, na pasta da Saúde, ou “educação infantil”, na pasta de Educação.

Já o subitem PC3.2 ilustra que, de tempos em tempos, a política da infância e da adolescência ganha *status* de Secretaria de mesmo nível hierárquico de política setorial, assim como outras políticas públicas de direitos humanos, tais como políticas para mulheres, igualdade racial, pessoas com deficiência, dentre outras. Também foram observados posicionamentos que defendem uma pasta específica para esse fim com atribuições transversais (PC3.2.1), com funções de articulação de políticas setoriais e mobilização de diversos setores e atores da área ou com atribuições totalizantes (PC3.2.2), centralizada na estrutura administrativa, que executaria os serviços de atendimento à criança ou adolescente.

A principal motivação para a inclusão desse item no código de análise deveu-se ao caso do Distrito Federal, que possuía uma Secretaria de Estado da Criança, posteriormente também do Adolescente, sendo foco de diversas discussões sobre a real necessidade de uma estrutura administrativa própria relativa aos assuntos dessa população. O histórico da capital federal mostra que o tema “criança e adolescente” já foi vinculado às pastas de assistência social e justiça, ambas com características relacionadas à incompletude institucional que não atendia de maneira satisfatória as demandas do chamado “movimento da infância”.

Os resultados de codificação para o item PC3 foram os seguintes (Figura 15):

Figura 15 - Resultados PC3: Lugar da infância nas políticas públicas



Fonte: elaborado pelo autor.

Os resultados se concentraram no episódio da Lei nº 13.257, na qual o foco era o MLPI. Foi feita uma defesa explícita da inserção do assunto “criança e adolescente” em estruturas administrativas de política setorial e duas defesas da existência de uma estrutura própria para esse assunto, ambas com o entendimento de que essas devam ter atribuições transversais e não totalizantes. Conforme será abordado posteriormente neste capítulo, quando da apresentação dos resultados da codificação das entrevistas, o item PC3 torna-se objeto de discussão quando perguntado diretamente aos atores, não emergindo com frequência durante os debates públicos sobre o ECA, especialmente nos episódios diversos da Lei nº 13.257.

A partir do item PC4, objetivou-se conhecer a visão dos atores acerca das normativas, compromissos e experiências internacionais na área da infância e adolescência, para compreender como esses atores mencionam o contexto

internacional, conforme discutido no capítulo de revisão de literatura. Os posicionamentos foram subdivididos da seguinte forma (Quadro 23):

Quadro 23 - PC4: Normativas, compromissos e experiências internacionais

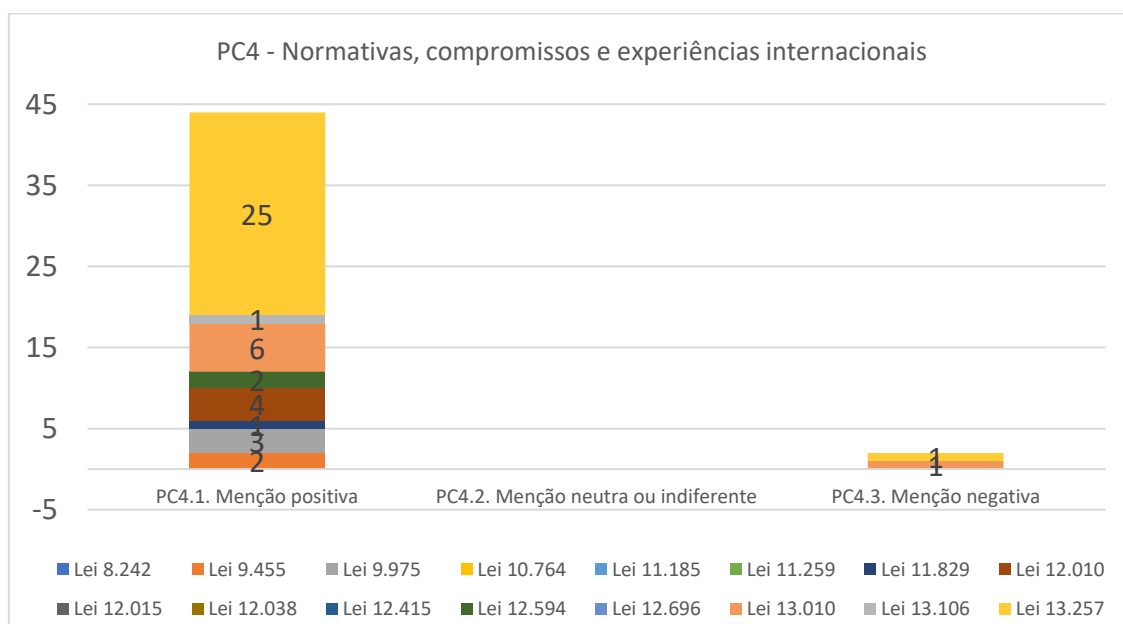
PC4 - Normativas, compromissos e experiências internacionais
PC4.1. Menção positiva
PC4.2. Menção neutra ou indiferente
PC4.3. Menção negativa

Fonte: elaborado pelo autor.

Durante a Assembleia Nacional Constituinte, o Brasil foi fortemente influenciado pelo momento internacional de proteção a direitos humanos fundamentais. Nesse sentido, a Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Resolução 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU, 1989), em 20 de novembro de 1989, foi promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Esse ato do Estado brasileiro ocorreu após a aprovação do ECA, em 13 de julho de 1990, como um reconhecido desdobramento da referida Convenção. Constata-se, portanto, que as normativas internacionais sobre os direitos da infância apresentam forte vínculo com a mudança institucional do ECA desde seu advento.

Os resultados da aplicação do código em relação ao item PC4 foram os seguintes (Figura 16):

Figura 16 - Resultados PC4: Normativas, compromissos e experiências internacionais



Fonte: elaborado pelo autor.

Os resultados mostram que os atores sempre se posicionam qualificando seu ponto de vista quando mencionam normativas, compromissos e experiências internacionais, uma vez que menções neutras ou indiferentes não foram observadas. As menções negativas representam apenas 4,3% das manifestações, ao passo que reforços positivos apareceram em 95,7% das falas codificadas.

O próximo item do código de análise, PC5, objetivou conhecer o posicionamento dos atores acerca do impacto econômico da atenção à infância. Embora haja uma complementaridade analítica com o item DC4 (Visão sobre a intervenção do Estado no meio socioeconômico), ambos diferem em termos substantivos, pois o PC5 destina-se a conhecer as visões aplicadas às políticas públicas e o nível de centralidade para esse assunto nas discussões sobre a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Dessa forma, a codificação foi feita a partir dos seguintes parâmetros (Quadro 24):

Quadro 24 - PC5: Impacto econômico da atenção à infância

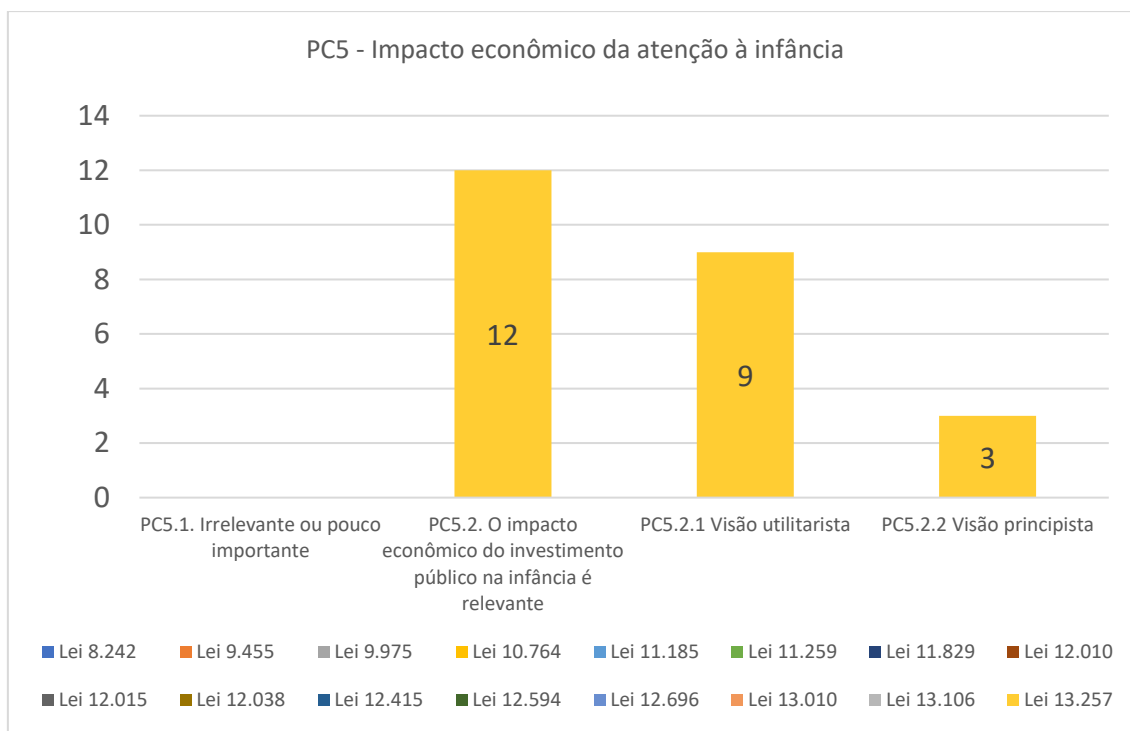
PC5 - Impacto econômico da atenção à infância
PC5.1. Irrelevante ou pouco importante
PC5.2. O impacto econômico do investimento público na infância é relevante
PC5.2.1 Visão utilitarista
PC5.2.2 Visão principista

Fonte: elaborado pelo autor.

O item PC5 previu dois extremos: irrelevância ou pouca importância (PC5.1) e relevância (PC5.2). Este último ainda apresentou duas subdivisões: a utilitarista (PC5.2.1), em que o investimento econômico considera central a necessidade de retorno financeiro ao aporte inicial de recursos, e o principista (PC5.2.2), segundo o qual o investimento econômico deve ser baseado no princípio de que a criança e o adolescente possuem direitos, inclusive no tocante ao orçamento público, independentemente de haver algum retorno financeiro ao aporte inicial de recursos.

Os resultados foram os seguintes (Figura 17):

Figura 17 - Resultados PC5: Impacto econômico da atenção à infância



Fonte: elaborado pelo autor.

Novamente, os resultados concentraram-se no episódio da Lei nº 13.257, não sendo abordado pelos atores em ocasiões anteriores, assim como ocorreu com o componente DC4 do código de análise. Todas as menções a esse assunto consideraram relevante o impacto econômico do investimento público na infância, sendo que 25% apresentaram uma visão principista e 75% assumiram uma perspectiva utilitarista.

O item PC6 (Necessidade de alterações no ECA no que tange a questões etárias), refere-se à visão dos atores quanto a uma suposta unicidade do estatuto em relação à faixa etária de zero a 18 anos incompletos. Para tanto, os atributos do código de análise foram os seguintes (Quadro 25):

No que se refere ao item PC6 - Necessidade de alterações no ECA no que tange a questões etárias, refere-se à visão dos atores quanto a uma suposta unicidade do estatuto em relação à faixa etária de 0 a 18 anos de idade incompletos. Para tanto, os atributos do código de análise foram os seguintes:

Quadro 25 - PC6: Necessidade de alterações no ECA no que tange a questões etárias

PC6 - Necessidade de alterações no ECA no que tange a questões etárias
PC6.1. Não alterar o ECA no quesito etário
PC6.1.1 Menciona tratar questões etárias em instrumentos infralegais ou em lei diversa do ECA
PC6.2. Alterar o ECA
PC6.2.1 Com instrumentos específicos de cada faixa etária
PC6.2.2 Apenas em relação à primeira infância

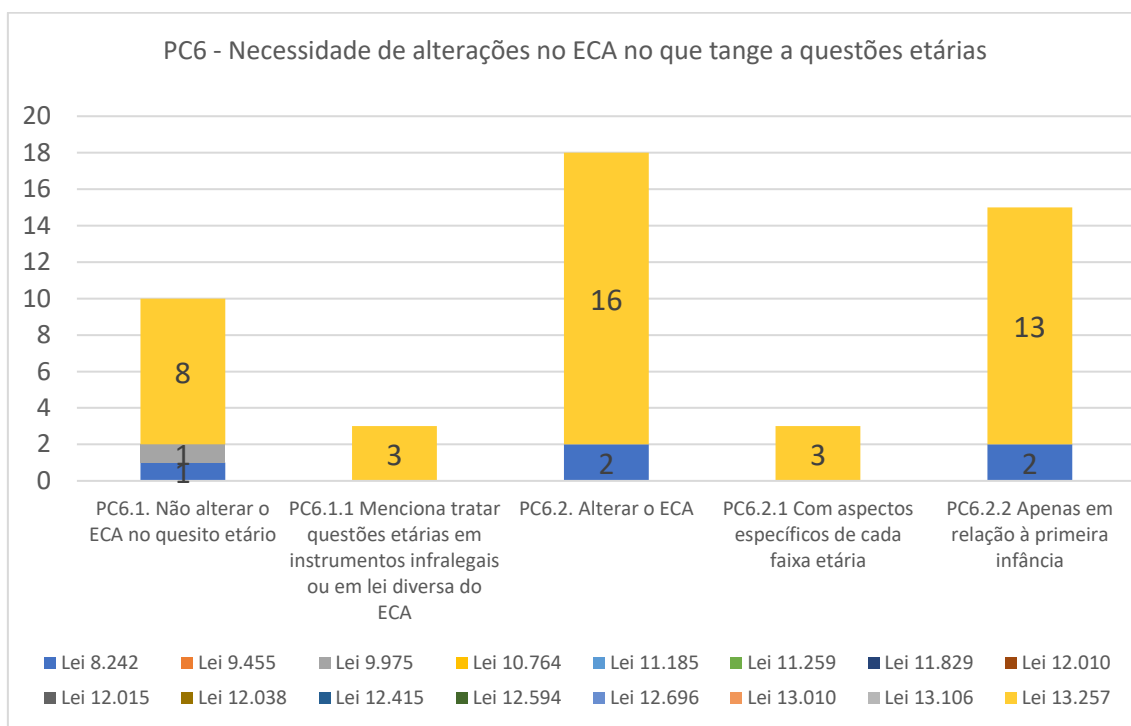
Fonte: elaborado pelo autor.

Conforme discutido anteriormente, as alterações normativas na Lei nº 8.069 se davam em sentido abrangente, referindo-se a todas as pessoas dessa faixa etária. O recorte de idade se deu em termos circunstanciais com relação ao serviço de atendimento proposto, mas sempre considerando a unidade “criança e adolescente”, mesmo no que se refere à Lei nº 12.594, que dispunha sobre o atendimento socioeducativo para todas as pessoas a que essa medida se aplicava (apenas adolescentes, excluindo-se as crianças). Ainda assim, quando uma pessoa com idade inferior a 12 anos comete um ato análogo a um crime, estão previstas no ECA medidas de proteção e de responsabilização.

No entanto, essa perspectiva mudou com o advento do MLPI, que trouxe nova leitura para princípios que, em última análise, também se aplicam às pessoas entre sete e 18 anos incompletos. Dessa forma, o objetivo da aplicação desse item do código foi conhecer a visão dos atores sobre esse debate, ampliando para uma discussão sobre unidade (ou quebra de) do estatuto e as limitações e possibilidades de pensar atributos principistas em uma perspectiva de recorte etário, ainda que o próprio ECA já propusesse esse recorte, separando crianças e adolescentes do aparato normativo dos adultos.

Os resultados do processo de codificação do item PC6 foram os seguintes (Figura 18):

Figura 18 - Resultados PC6: Necessidade de alterações no ECA no que tange a questões etárias



Fonte: elaborado pelo autor.

Os resultados mostram que a discussão sobre alterações no ECA em razão de questões etárias concentrou-se no episódio da Lei nº 13.257, com 85,71% das menções observadas. Os episódios das leis nº 8.242 e nº 9.975, juntos, representam 14,29% das citações a esse tópico. Uma vez que um dos objetivos do PL 6.998/2013 consistia na alteração do ECA no quesito etário, eram esperadas manifestações tanto de defesa quanto contrárias a essa mudança no estatuto. Nesse sentido, os subitens do código revelam informações importantes não apenas sobre as crenças e valores dos atores, mas também sobre as fontes de mudança da política da infância no decorrer do tempo, especialmente iniciativas que levaram a acordos negociados, ponto que será discutido oportunamente neste trabalho.

O item PC7 (Visão sobre o princípio da prioridade absoluta) mostrou-se um dos mais relevantes para compreender o sistema de crenças dos atores envolvidos no processo de mudança institucional do ECA. Isso se deve ao fato de que, ao ser explicitamente mencionado no artigo 227 da Constituição Federal e no artigo 4º do

ECA²⁴, baliza a discussão sobre o objetivo final das políticas públicas como um todo, visto que no texto original do ECA nenhum outro seguimento populacional é mencionado como alvo de prioridade absoluta. Além disso, não se trata de uma postulação vaga, visto que o parágrafo único do artigo 4º do ECA define que a garantia da prioridade compreende (BRASIL, 1990):

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Essa perspectiva sofreu um alargamento conceitual com a Emenda Constitucional nº 65, que incluiu no texto constitucional do artigo. 227 o termo “jovem” como sujeito de prioridade absoluta²⁵. Além disso, o termo “juventude” aparece no texto do ECA apenas quando referenciado ao Sistema de Justiça, como “Justiça da Infância e da Juventude”. Isso se explica pela organização administrativa do Poder Judiciário nessa alçada, uma vez que, para algumas situações, pessoas maiores de 18 anos ainda estão sob tutela do ECA, a exemplo de adolescentes que cometem ato infracional aos 17 anos, mas cumprem medida socioeducativa até completarem 21 anos (Brasil, 2011a). Para este trabalho, a relevância reside na concepção original do artigo 227, que foi alterada apenas em 2010, sinalizando um resultado importante no que diz respeito à abertura de precedentes para alterações no estatuto em termos etários e não mais substantivos, como vinha sendo o mais comum em relação às leis anteriores. Não obstante, para este trabalho, o foco consiste no entendimento dos atores sobre a aplicabilidade prática desse princípio constitucional, considerando o contexto de discussão em que foi citado pelos atores.

²⁴ Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990).

²⁵ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e **ao jovem**, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010) Grifo nosso.

Sendo assim, o item PC7 foi codificado com os seguintes componentes (Quadro 26):

Quadro 26 - PC7: Visão sobre o princípio da prioridade absoluta da infância

PC7 - Visão sobre o princípio da prioridade absoluta da infância (art. 227)
PC7.1. Separação mais rígida entre papel do Estado (repressão) e família (cuidado)
PC7.2. Responsabilidade compartilhada, mas o Estado e a sociedade não devem interferir em assuntos privados relativos à criança
PC7.3. Responsabilidade pela criança compartilhada entre Estado, família e sociedade, com atribuições específicas, porém complementares
7.3.1. Menciona prioridades dentro da prioridade
7.3.2. Menciona interesse superior da criança
7.3.2.1. Absoluto
7.3.2.2. Condicionado

Fonte: elaborado pelo autor.

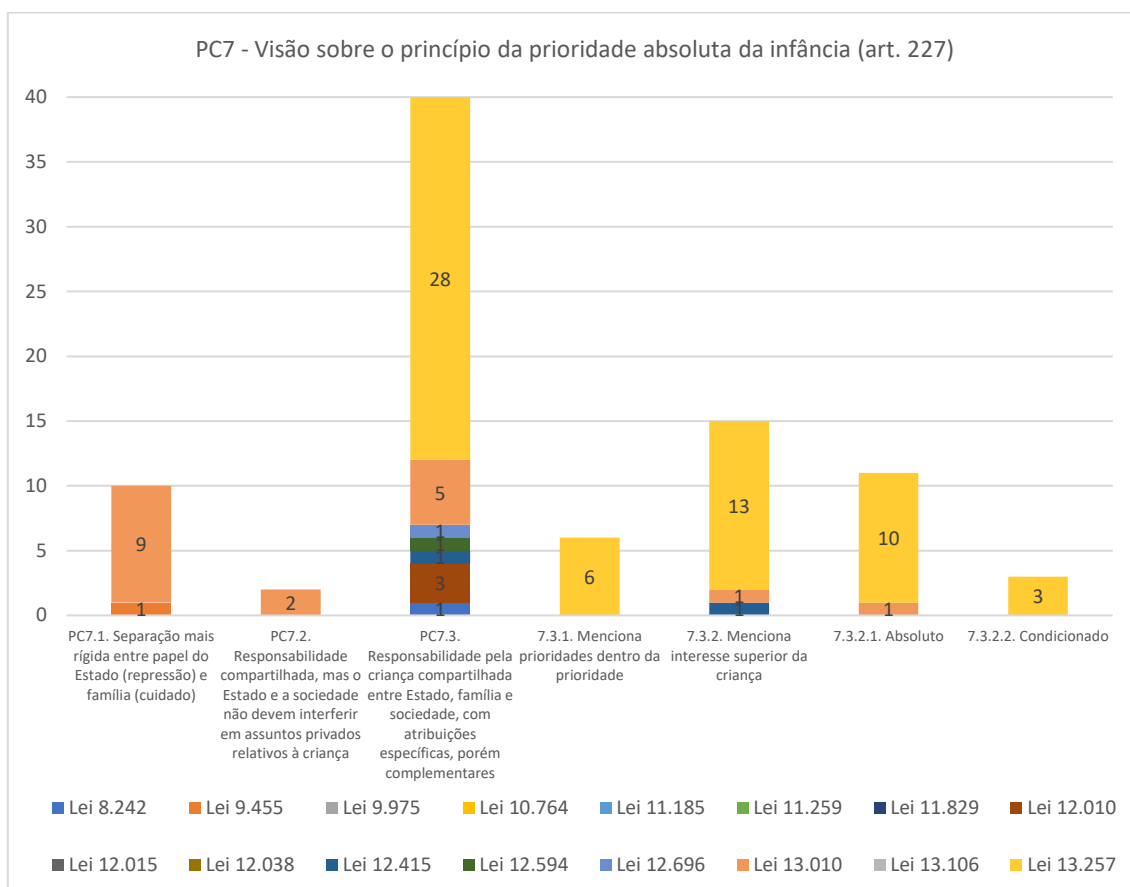
O subitem PC7.1, Separação mais rígida entre papel do Estado (repressão) e família (cuidado), relaciona-se à Doutrina da Situação Irregular, suprimida do ordenamento jurídico brasileiro pelo ECA. O subitem PC7.2 entende a ideia de responsabilidade compartilhada, mas o Estado e a sociedade não devem interferir em assuntos privados relativos à criança. Por fim, o subitem PC7.3 refere-se à operacionalização do princípio da prioridade absoluta expresso no texto do ECA, segundo a qual a responsabilidade pela criança é compartilhada entre Estado, família e sociedade, com atribuições específicas, porém complementares.

Após alguns diálogos com os juízes do código de análise e aplicações empíricas preliminares, optou-se por incluir os subitens 7.3.1, que constitui menções de prioridades dentro da prioridade (crianças com deficiências, em condição de pobreza, questões raciais, dentre outras) e 7.3.2, que se refere à menção de interesse superior da criança²⁶ absoluto (PC7.3.2.1) ou condicionado (PC7.3.2.2).

Os resultados de codificação do item PC7 foram os seguintes (Figura 19):

²⁶ Trata-se de atributo do artigo 100 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que orienta que a aplicação das medidas especiais deverá considerar "as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários", sendo seu inciso IV definindo o interesse superior da criança e do adolescente como "a intervenção (que) deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto" (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

Figura 19 - Resultados PC7: Visão sobre o princípio da prioridade absoluta na infância



Fonte: elaborado pelo autor.

Os resultados mostram que o item PC7.1, Separação mais rígida entre papel do Estado (repressão) e família (cuidado), apareceu nos discursos dos atores nos episódios referentes à Lei nº 9.455 e à Lei nº 13.010, representando 19,23% da amostra. O item PC7.2 (Responsabilidade compartilhada, mas o Estado e a sociedade não devem interferir em assuntos privados relativos à criança) representou 3,84% e apareceu somente durante os debates da Lei nº 13.010. Por fim, o item PC7.3 (Responsabilidade pela criança compartilhada entre Estado, família e sociedade, com atribuições específicas, porém complementares) cobriu 76,92% dos discursos dos atores nesse assunto, com manifestações durante o processo de aprovação das leis nº 8.242 (1), nº 12.010 (3), nº 12.415 (1), nº 12.594 (1), nº 12.696 (1), nº 13.010 (5) e nº 13.257 (28).

CAPÍTULO 5 – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo analisa o significado dos resultados do processo de codificação, discutindo suas implicações nos episódios observados e propondo explicações para a mudança institucional do Estatuto da Criança e do Adolescente desde seu advento em 1990 até o Marco Legal da Primeira Infância, de 2016. Para tanto, são apresentados e analisados aspectos da mudança institucional em tela acerca da conformação das coalizões, o papel dos atores, a dinâmica do subsistema e os fóruns, além de comentários adicionais referentes aos achados da pesquisa.

5.1. A CONFORMAÇÃO DAS COALIZÕES

O Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes é um campo fértil para aplicação do *Advocacy Coalition Framework*, considerando a organização histórica dos atores desde antes do advento da Constituição Federal de 1988 e o crescente grau de conflito observado na medida em que novos subtemas e atores adentram as discussões, sobretudo no nível de formulação de políticas. Ao passo que o ECA vem sofrendo constantes tentativas de modificação desde sua sanção, aliado à sua interconexão com temas polêmicos, como direitos sexuais e reprodutivos, questão racial, violência, criminalidade, dentre outros, a agenda e a formulação de políticas para crianças e adolescentes não são menos tensionadas que o momento da implementação que, nesse caso, ilustra a existência de processos interconectados, por vezes fractais, que influenciam os padrões de comportamento dos atores e a tomada de decisão dentro e fora do subsistema.

Em todos os episódios do período analisado, a única constante desde a promulgação do ECA é a atuação da Coalizão de Defesa do Estatuto da Criança e do Adolescente - CDECA, ao passo que outras emergem e se dissipam em momentos de contraponto, no que diz respeito à implementação do ECA ou na alteração de princípios e objetivos de sua formulação. Esta coalizão atuou na Fase 1 no sentido de reforçar a necessidade de implementação dos princípios da referida lei, em que seus membros compartilharam crenças sobre a participação da sociedade civil como elemento-chave da consolidação do estatuto, reiteração da criança e do adolescente como sujeito de direitos e não como objeto de intervenção do estado, a necessidade de aprimoramento

de instrumentos regulatórios, como planos setoriais nas áreas de saúde, assistência social e educação principalmente.

Parte dos posicionamentos dos atores durante a Fase 1 contemplaram itens do núcleo duro de crenças e não mencionaram itens do núcleo de políticas públicas. Isso se deve ao fato de que o aprendizado político durante a Fase 1 estava incipiente em razão da novidade normativa que não tinha precedentes no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que o Código de Menores em vigência entre 1979 e 1990 focava no caráter repressivo da atenção do Estado junto a esta população. Com relação ao núcleo de políticas públicas, o mais importante para conformar uma coalizão (SABATIER, 1993), os atores compartilharam crenças acerca dos tipos prioritários de instrumentos de políticas públicas para crianças e adolescentes, com prevalência de foco exclusivo ou priorização dos instrumentos regulatórios (PC1.2) e menções positivas em relação às normativas, compromissos e experiências internacionais no campo dos direitos da infância e da adolescência (PC4.1). Outras crenças *policy core* observadas foram menos convergentes entre os atores, a exemplo da necessidade de alterações no ECA no que tange a questões etárias (PC6) e a visão sobre o princípio constitucional da prioridade absoluta (PC7).

O Quadro 27, a seguir, sintetiza as crenças *policy core* da Fase 1:

Quadro 27 - Crenças do *policy core* da Coalizão de Defesa do Estatuto da Criança e do Adolescente - CDECA (Fase 1)

Coalizão de Defesa do Estatuto da Criança e do Adolescente - CDECA (Fase 1)		
Núcleo de Políticas Públicas		Síntese do(s) Posicionamento(s)
PC1 - Tipos prioritários de instrumentos da política da infância-adolescência	PC1.2 Foco exclusivo ou priorização dos instrumentos regulatórios	O ECA tem papel importante na tipificação penal de condutas que ferem os direitos da criança e do adolescente, a exemplo do crime de exploração sexual infanto-juvenil não previsto na Lei nº 8.069;
PC4 - Normativas, compromissos e experiências internacionais	PC4.1. Menção positiva	Reiteração de que o Brasil é signatário da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança e que precisa agir para implementar esse compromisso internacional; Apresentação de índices de proteção aos direitos da criança muito inferiores aos demais países signatários;

		Prevalência de menções sobre a necessidade de o Brasil recepcionar os tratados e compromissos normativos internacionais.
PC6 - Necessidade de alterações no ECA no que tange a questões etárias	PC6.1. Não alterar o ECA no quesito etário PC6.1.1 Menciona tratar questões etárias em instrumentos infralegais ou em lei diversa do ECA	O ECA precisa ser validado também em atenção ao princípio da especificidade, segundo a qual todas as questões relativas a pessoas entre zero e 18 anos incompletos devem ser tratadas dentro do estatuto e não em lei diversa. A especificidade etária deve ser tratada no âmbito da regulamentação em perspectiva setorial, por meio de decretos, portarias etc.
	PC6.2. Alterar o ECA PC6.2.2 Apenas em relação à primeira infância	A criança na primeira infância não é mencionada na legislação, especialmente no setor educacional que prioriza as crianças entre sete e 14 anos.
PC7 - Visão sobre o princípio da prioridade absoluta (art. 227)	PC7.3. Responsabilidade pela criança compartilhada entre Estado, família e sociedade, com atribuições específicas, porém complementares	Trata-se da maior inovação da Constituição Federal em relação aos direitos de crianças e adolescentes, reiterando sua condição de desenvolvimento que necessita da articulação entre o Estado, família e sociedade; Esse princípio é o maior estandarte da ruptura paradigmática trazida pela Constituição em relação ao extinto Código de Menores.

Fonte: elaborado pelo autor.

É interessante notar que a propostas de focalização etária do ECA (PC6) não tiveram muita aderência entre os membros da coalizão, principalmente pelo entendimento majoritário que a categoria “menor”, dominante até então, já condensava o viés normativo da ação do Estado para essa população de maneira sucateada e residual. Em outras palavras, tratava-se do início de uma jornada de ruptura social com o entendimento de que pessoas que não atingiram a maioridade penal tinham direitos, não fazendo sentido especificar no ECA um recorte etário dentro da categoria “criança e adolescente”. Antes do ECA, toda a faixa etária tinha o mesmo tratamento, sendo objetos de intervenção do Estado e não sujeitos de direitos. Esse

princípio deveria ser superado e não a inclusão de subdivisões que pudessem enfraquecer o argumento central da coalizão, que consistia na defesa substantiva e normativa de todas as pessoas entre zero e 18 anos incompletos.

Essa lógica perpassou o PC7, uma vez que não houve uma disputa argumentativa ou narrativa sobre a necessidade de reiterar o princípio da prioridade absoluta como central ao novo paradigma trazido pelo ECA. As menções a esse item do código de análise reiteravam a inovação trazida pela perspectiva tripartite de cuidado em oposição ao papel repressivo do Estado da doutrina anterior e a vinculação disso ao movimento internacional de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Já na Fase 2, a coalizão de defesa do estatuto ampliou o compartilhamento de crenças acerca da primazia do Estado na implementação da política de atendimento à infância e adolescência e da importância de manutenção da unidade do ECA para todos os indivíduos entre zero e 18 anos e aprofundou o debate acerca de temas específicos, como enfrentamento das violências, especialmente a física e a sexual contra crianças e adolescentes, embate a propostas de redução da maioridade penal e atendimento socioeducativo a adolescentes em conflito com a lei, questões étnico-raciais e interface da política da infância com o movimento de defesa dos direitos das mulheres, além de temas como gênero e sexualidade.

Por mais que algumas pautas da CDECA não demandassem alterações no estatuto, mas sim um esforço de mobilização para sua implementação, foi a partir do episódio da Lei nº 12.010 que alguns subtemas emergiram e causaram rupturas dentro da coalizão, evidenciando tensões substantivas sobre a política da infância e não apenas instrumentais, como ocorreu durante quase toda a Fase 1 e início da Fase 2. A chamada “Lei da Adoção”, de agosto de 2009, trouxe à pauta os temas dos direitos da população LGBT, gênero e sexualidade, além de destacar o princípio da prioridade absoluta (artigo 227), ausente nos discursos desde o episódio 2 em 1997.

Dessa forma, em um contexto de estabilidade e continuidade da política da infância e adolescência, ao menos em termos normativos, a CDECA se mostrou uma coalizão dominante por quase duas décadas, nas quais as crenças dos atores e posicionamentos sobre a política se mostram relativamente estáveis, confirmando os

postulados de Sabatier (1993) e Sabatier e Weible (2007) no que diz respeito a esforços de manutenção da unidade dentro do subsistema.

A partir do advento da Frente Parlamentar da Primeira Infância (FPPI), em 23 de maio de 2011, a nova coalizão foi institucionalizada a partir do argumento de que o ECA dava pouco espaço para crianças de zero a seis anos, ao concentrar esforços apenas nas questões relativas à adolescência. De fato, mesmo sendo criada no início da 54ª legislatura, os membros da referida frente parlamentar não participaram dos debates de construção das leis nº 12.415 e nº 12.594. A primeira foi aprovada em 9 junho de 2011, após nove anos e três meses de tramitação – portanto, poucos dias após a criação da FPPI – e a segunda em janeiro de 2012, após quatro anos e seis meses. Esta última trata do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e possui algumas interfaces com a temática da primeira infância, mais notadamente a questão do cuidado das crianças filhas de adolescentes em conflito com a lei que dispõe sobre gravidez na adolescência e violência doméstica entre irmãos.

Assim, com significativa participação nos episódios das leis nº 12.696, nº 13.010, nº 13.106 e, logicamente, nº 13.257, os atores que compunham a CDPI compartilhavam crenças *deep core* acerca da relação adulto-criança em uma perspectiva mais específica que a CDECA e priorizavam o saber técnico-científico de uma maneira muito mais significativa. Outras perspectivas foram elencadas pelos membros da CDPI, como a ressignificação do elitismo e do participacionismo como importantes para mudanças estruturais na política da infância, a inclusão do tema da educação infantil como integrante central do ECA²⁷, questões contemporâneas sobre parentalidade e novos papéis no cuidado da criança.

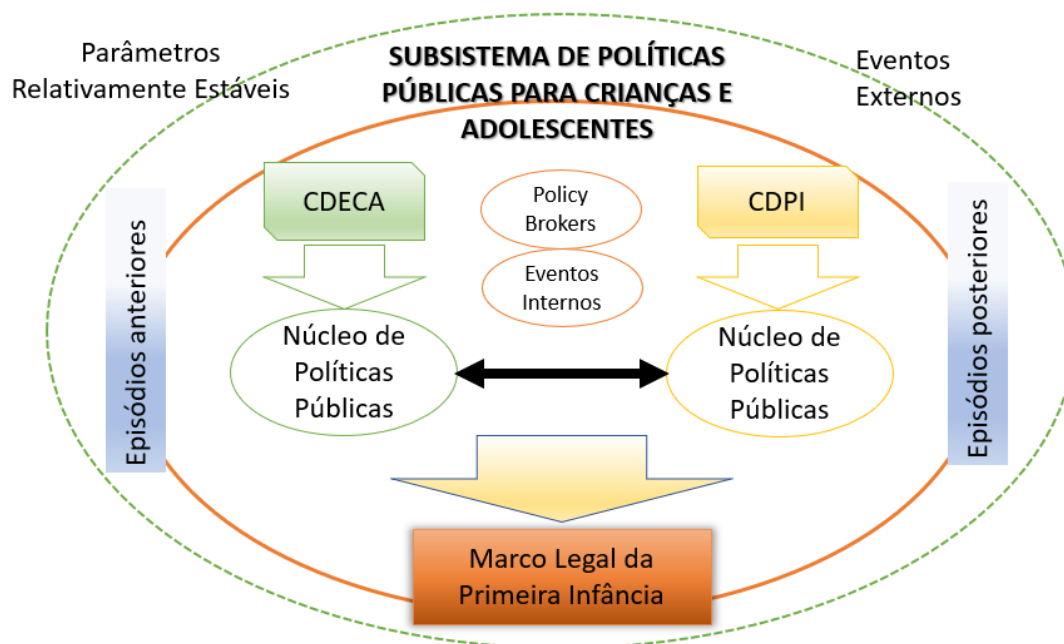
No que diz respeito às crenças do núcleo de políticas públicas, a CDPI se aglutina a partir de entendimentos semelhantes acerca da maior incidência de instrumentos regulatórios, na qual a própria Lei nº 13.257 altera não apenas o ECA, mas também o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008 (Programa Criança Cidadã), e

²⁷ Até então esse debate se dava majoritariamente na política setorial de educação e não na agenda macro dos direitos da criança e do adolescente.

a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012 (Declaração de Nascido Vivo). Além disso, há o compartilhamento de pontos de vista sobre maior participação do setor privado e do terceiro setor na política da infância e a referência a compromissos e experiências internacionais como legitimadores da possível mudança na legislação.

Com relação ao episódio que resultou na aprovação do Marco Legal pela Primeira Infância, o Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes possui a seguinte representação esquemática (Figura 20):

Figura 20 - Diagrama do ACF para o Subsistema de Políticas para crianças e adolescentes



Fonte: elaborado pelo autor, a partir de Guerra (2015: 62).

Dois aspectos são especialmente importantes na conformação da CDPI. O primeiro reside na confluência de um aspecto central da CDECA, a visão sobre o princípio da prioridade absoluta da infância. Apenas dois episódios apresentaram fala pública dos atores acerca de um dos pilares do antigo Código de Menores: a separação mais rígida entre papel do Estado (repressão) e família (cuidado) (PC7.1). A primeira citação ocorreu em relação à Lei nº lei 9.455 e o ator responsável pela defesa dessa crença era um membro auxiliar do subsistema, não desempenhando atuação capaz de repercutir dentro da coalizão dominante naquele momento (CDECA). No entanto, quando esse item apareceu nos debates da Lei nº 13.010, esse posicionamento intensificou-se, tornando-se numericamente superior aos demais subitens do PC7 somados. Ao final,

esses argumentos foram superados no processo de construção de ambas as leis, que foram aprovadas sem os pontos levantados pelos respectivos atores. Entretanto, os dados mostram que esses atores compuseram a CDPI na época de construção do MLPI e se opunham a demandas defendidas pela CDECA, a exemplo de questões de gênero, educação sexual e redução da maioridade penal.

Já o segundo refere-se à centralidade dada aos aspectos relacionados ao impacto econômico do investimento na primeira infância. Alguns membros da CDPI argumentam que não se trata de valorizar mais um seguimento populacional do que outro, tampouco retirar o princípio da prioridade absoluta das faixas etárias de sete a 18 anos. Entretanto, a fala de um dos atores principais da coalizão diz o seguinte:

*São muitas questões vinculadas à adolescência – a violência, a maioridade penal etc. Hoje, se deixar, discute-se apenas a questão do adolescente. A primeira infância, **que é o período mais importante**, mais rico do desenvolvimento humano, que tem mais impacto, inclusive na questão da adolescência futura, a drogadição, tudo, esse período fica lá [esquecido] de vez em quando se toca no assunto [no ECA] (Deputado Osmar Terra (CDPI), durante reunião ordinária/audiência pública da Comissão Especial do PL 6.998/2013 em 20/05/2014, grifo nosso).*

A partir desse movimento de conformação da CDPI, a coalizão em defesa do ECA demonstrou uma alteração de comportamento na defesa de seus posicionamentos no decorrer da Fase 2. Até o início das discussões que resultariam no MLPI, ainda que a CDPI tenha iniciado sua conformação antes disso, a CDECA defendia basicamente três pontos codificados pelo código de análise:

- a) tipos prioritários de instrumentos da política da infância-adolescência (PC1), com maior evidência para priorização de instrumentos regulatórios (PC1.2);
- b) prevalência de menções positivas às normativas, compromissos e experiências internacionais (PC4.1);
- c) visão sobre o princípio da prioridade absoluta (PC7) como responsabilidade pela criança compartilhada entre Estado, família e sociedade, com atribuições específicas, porém complementares (PC7.3), sendo que o interesse superior da criança (7.3.2.1) foi mencionado por mais da metade da amostra.

Nesse contexto, dois pontos merecem destaque. O primeiro refere-se à maior presença de membros de outros subsistemas posicionando-se como adversários da coalizão dominante. Isso aconteceu de maneira mais incisiva no episódio da Lei nº 13.010, em que atores do subsistema de segurança pública estiveram presentes na arena política para derrubar as pautas da coalizão de defesa do ECA. Nesse aspecto, houve concentração de 90% de todas as menções (incluindo as fases 1 e 2) ao princípio da prioridade absoluta (PC7), defendendo a separação mais rígida entre o papel do Estado (repressão) e família (cuidado), notadamente indo contra o interesse superior da criança conforme previsto na Constituição. Esses posicionamentos também configuram mais de 33% das menções ao princípio da prioridade absoluta dentro do episódio em tela, reforçando o argumento de maior incidência de crenças conflitantes no desenho das mudanças institucionais do ECA a partir de então.

O segundo ponto refere-se à diversificação de manifestação de crenças do núcleo de políticas públicas por parte da CDECA, que não havia sofrido embates tão marcantes antes do episódio da Lei nº 13.010. Durante a construção da Lei nº 13.257, ainda houve forte incidência dos posicionamentos PC1.2 e PC4.1, mas apenas uma manifestação em PC7. Junto a isso, os seguintes pontos do código de análise registraram crenças dos membros da CDECA:

- a) a essencialidade da participação do setor privado e do terceiro setor na solução dos problemas relativos à infância (PC2.3);
- b) posicionamento contundente sobre a não alteração do Estatuto da Criança e do Adolescente para tratar questões etárias (PC6.1).

A respeito do item PC2, a CDECA defendia a importância da participação da sociedade civil na construção da política pública para crianças e adolescentes, mas atribuía ao poder público o papel de condução. Nesse sentido, o foco se restringia em legitimar o processo participativo por meio, principalmente, das conferências nacionais organizadas pelo CONANDA, principal fórum de debates e busca por consensos da referida coalizão, conforme mencionado anteriormente. Entretanto, foi com a CDPI que a atuação de entes diversos do poder público teve maior evidência no tocante à diversidade das organizações e, sobretudo, ao atribuir maior destaque para a iniciativa privada no processo de fortalecimento das políticas para a infância.

Em relação ao item PC6, apenas durante os episódios 1 e 3 da análise, correspondentes às leis nº 8.242 e nº 9.975, respectivamente, houve posicionamentos sobre possíveis alterações no ECA para dar maior visibilidade a uma faixa etária específica, por meio da obrigatoriedade de haver ao menos uma entidade voltada especificamente às crianças de até seis anos como integrante do CONANDA. Entretanto, o texto sancionado excluiu esse trecho. A mensagem de veto da Presidência da República argumentou o seguinte:

[...] a pré-determinação de um tipo de entidade que deveria necessariamente estar representada fere a autonomia da representação não-governamental. Nesse sentido, deve caber à assembléia de representantes de entidades estabelecer os critérios de participação e a natureza e proporcionalidade das áreas a terem representantes no CONANDA (Mensagem de veto nº 554, de 12 de outubro de 1991, Presidência da República).

Posteriormente, será discutida a relação das coalizões de defesa e seus respectivos fóruns de discussão, incluindo o papel do CONANDA. Por ora, pode-se afirmar que não houve tentativa de derrubada do veto por parte do conselho, tampouco havia organização e coordenação de atores capazes de mobilizar a temática da primeira infância naquele momento, algo observado durante todo o restante da Fase 1 e boa parte da Fase 2 do estudo. Além disso, para a coalizão dominante, a CDECA, era consenso esvaziar quaisquer pautas que ferissem a unidade criança-adolescente, tratando como central a defesa desse posicionamento, conforme sintetizam os estratos de falas dos atores envolvidos:

Eu não sou contrária a que tenhamos uma política própria para a primeira infância por tudo isso que eu já falei. Entretanto, é preciso que tenhamos o cuidado de que isso não represente um corte; que se tenha uma prioridade dentro da prioridade. Como é que se trabalha isso sem que se faça um enfrentamento ao que foi a construção do Estatuto da Criança e do Adolescente? (Deputada Érika Kokay – CDECA, na audiência pública/reunião ordinária de 20 mai. 2014, na Comissão Especial do PL nº 6.998/13).

O Estado brasileiro não fez a opção por uma política nacional de primeira infância. Ele fez a opção de várias políticas setoriais que abrangem e garantem os direitos sociais das crianças e, dentro dessas políticas setoriais - saúde, assistência social, direitos humanos, cultura, lazer, educação - há os programas e as políticas específicos para a

população de zero a 6 anos (Rita Coelho – CDECA, na audiência pública/reunião ordinária de 20 mai. 2014, na Comissão Especial do PL nº 6.998/13).

Assim, a preocupação com a proteção integral das crianças de 0 a 6 anos de idade e com a promoção de políticas públicas que assegurem o desenvolvimento pleno e sadio dos infantes é, evidentemente, louvável. Mas as profundas alterações legislativas propostas merecem cautelosa análise, ampla discussão e nos permitem realizar, desde logo, algumas indagações: o Estatuto da Criança e do Adolescente e legislação correlata não tratam de forma adequada e suficiente da proteção e promoção da primeira infância? É necessária e eficaz a mudança proposta? Tal como atualmente redigido, o projeto de lei se harmoniza com o sistema de garantias de direitos do Estatuto da Criança e do Adolescente? (Isabella Henriques – CDPI, na audiência pública/reunião ordinária de 20 mai. 2014, na Comissão Especial do PL nº 6.998/13).

Em síntese, a coalizão de defesa do ECA teve sua conformação a partir dos seguintes pontos do núcleo de políticas públicas de seus membros (Quadro 28):

Quadro 28 - Síntese dos posicionamentos da CDECA (Fase 2)

Coalizão de Defesa do Estatuto da Criança e do Adolescente - CDECA (Fase 2)		
Núcleo de Políticas Públicas		Síntese do(s) Posicionamento(s)
PC1 - Tipos prioritários de instrumentos da política da infância-adolescência	PC1.2. Foco exclusivo ou priorização dos instrumentos regulatórios	A proteção à infância necessita de tipificação penal mais clara e objetiva; Necessidade de regulamentação do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente; Regulamentação da política a partir de orientações centrais, definidas em âmbito nacional a serem seguidas por estados e municípios.
PC2 - Participação do setor privado e do terceiro setor na solução dos problemas relativos à infância	PC2.3. É essencial	A sociedade civil foi protagonista durante a Assembleia Constituinte para inclusão de dispositivos de proteção da infância e adolescência e deve continuar tendo papel fundamental na implementação do ECA; Não há menção ao setor empresarial, cujo foco reside na atuação do Estado e da sociedade civil.

PC4 - Normativas, compromissos e experiências internacionais	PC4.1. Menção positiva	O Brasil precisa responder à pressão internacional que aponta grande desigualdade social entre as crianças e adolescentes do país; As políticas públicas não estão respondendo adequadamente aos tratados e compromissos internacionais assinados pelo Brasil.
PC6 - Necessidade de alterações no ECA no que tange a questões etárias	PC6.1. Não alterar o ECA no quesito etário	Indivisibilidade da categoria “criança e adolescente” permanece central à coalizão.
PC7 - Visão sobre o princípio da prioridade absoluta da infância (art. 227)	PC7.3. Responsabilidade pela criança compartilhada entre Estado, família e sociedade, com atribuições específicas, porém complementares	A superação tanto das violências sofridas quanto das praticadas por adolescentes perpassa compreender que o princípio da prioridade absoluta demanda considerar a condição peculiar de desenvolvimento desses adolescentes, garantindo direitos fundamentais para a superação das desigualdades

Fonte: elaborado pelo autor.

Durante a Fase 2 do estudo, o Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes lidou não apenas com novos atores que disputavam a narrativa para implementação de dispositivos do ECA, mas também com a incursão de membros de outros subsistemas com interseções comuns, como o subsistema da segurança pública. Nesse quesito, os argumentos adversários versaram sobre desqualificação e terminação dos princípios fundantes da coalizão em defesa do ECA, como disposto pelos itens PC4, em que experiências internacionais foram elencadas para desqualificar as propostas de mudança legislativa encampadas pela CDECA, e pelo PC7, notadamente na defesa de que o cuidado com a criança deve ser exclusivo à família, não cabendo intervenção do Estado ou da sociedade.

De acordo com essa lógica, o Estado deve centrar seus esforços na repressão da delinquência e/ou do abandono de crianças, frequentemente referidas como “menores”. A seguir são transcritos os discursos de alguns membros do subsistema de segurança pública durante audiência pública que discutia proposta legislativa que proíbe castigos físicos em crianças e adolescentes:

Eu acho que o Congresso Nacional tem tanta coisa importante para fazer por este país, e não uma lei absurda. Quem tem que educar os filhos são os pais. Os pais é que sabem avaliar seus filhos – é lógico –; os pais é que são responsáveis (Deputado Onofre Santo Agostini, em discurso durante a 349ª sessão da Câmara dos Deputados, ordinária, da 1ª sessão legislativa ordinária, da 54ª legislatura, em 5 de dezembro de 2011).

Deputado Edinho, muitas vezes fui para a vara. Naquele tempo, o professor, o pai nos corrigiam com vara de vime: errou, laço! E não sofro por isso, não. Louvo a Deus e agradeço a meus pais por terem exigido de mim: se for necessário, entra na vara para corrigir. É de pequeno que se torce o pepino. Ora, mas é um absurdo! Eu fiquei apavorado quando vi a imprensa, a mídia nacional dizer que esta Casa vai votar projeto de lei proibindo os pais de dar uma palmada no filho. Eu sou contra. Pode ser que a Comissão vote, mas não virá para o plenário. O Plenário não vai votar isso, porque é um tamanho absurdo. Eu nunca vi coisa tão ridícula (Deputado Onofre Santo Agostini, idem).

Além disso, Deputado Onofre – e eu me refiro a V.Exa., porque está nessa luta também –, ninguém gosta mais dos filhos do que os pais, ninguém adora mais os filhos do que os pais, ninguém ama mais os filhos do que os pais, ninguém é mais responsável pelos filhos do que os pais. Nós temos de avaliar isso, porque não é possível. Vamos esperar que a polícia vá corrigir o erro dentro de casa; que o promotor, que o juiz de direito vá todos os dias de manhã ensinar como deve se comportar a criança? Vamos pedir ao delegado de polícia ou ao Deputado que vá às nossas casas? (Deputado Edinho Bez, em discurso durante a 349ª sessão da Câmara dos Deputados, ordinária, da 1ª sessão legislativa ordinária, da 54ª legislatura, em 5 de dezembro de 2011).

A quem pretende punir o projeto de lei da palmada? Ao pai e à mãe que educa? Porque o que são maus-tratos? Ora, para caso de maus-tratos o Código Penal já prevê punição. O que querem é tirar a autoridade do pai e da mãe sobre os filhos, querem tirar o pátrio poder, e aí invadem a seara do art. 226 e do art. 5º da Constituição Federal (Deputado Marcos Rogério, em discurso durante a 222ª sessão da Câmara dos Deputados, deliberativa extraordinária, matutina, da 3ª sessão legislativa ordinária, da 54ª legislatura, em 08 de agosto de 2013).

Popularmente conhecida como a "Lei da Palmada", essa proposição constitui afrontosa intervenção do Estado em questões restritas às famílias (Deputado Antônio Bulhões, em discurso durante 235ª sessão da Câmara dos Deputados, deliberativa ordinária, da 3ª sessão legislativa ordinária, da 54ª legislatura, em 20 de agosto de 2013).

Olhem aonde nós chegamos: qualquer pai ou qualquer mãe, mesmo em caráter disciplinar, que porventura dê um tapa no bumbum de seu filho, para educá-lo ou reeducá-lo, será punido (Deputado Jair Bolsonaro, em discurso durante a 148ª sessão da Câmara dos

Deputados, deliberativa extraordinária, matutina, da 4ª sessão legislativa ordinária, da 54ª legislatura, em 22 de maio de 2014).

Porque não podemos, Sr. Presidente, deixar que um Estado que, inclusive, como sabemos, não se tem comportado adequadamente nas coisas relacionadas à República brasileira diga como devemos educar os nossos filhos (Deputado Jair Bolsonaro, em discurso durante a 297ª sessão da Câmara dos Deputados, deliberativa extraordinária, matutina, da 2ª sessão legislativa ordinária, da 54ª legislatura, em 08 de novembro de 2012).

Por outro lado, a CDPI diversificou seus argumentos, utilizando não só contra-argumentos aos discursos dos opositores, como novas estratégias de convencimento dos tomadores de decisão que se mostravam indiferentes às questões da infância, mas exerciam poder de voto e veto durante o processo legislativo. Alguns desses argumentos são exemplificados a seguir:

Cada vez mais, reconheço a importância social da matéria, e, portanto, a necessidade de nos debruçarmos sobre ela, a fim de preencher o vazio normativo que nos deixou aquele Estatuto, por maior que tenha sido o seu avanço - e foi enorme, não há dúvida (Deputada Aline Correa - CDPI, em discurso durante a 217ª sessão da Câmara dos Deputados, deliberativa extraordinária, noturna, da 4ª sessão legislativa ordinária, da 54ª legislatura, em 02 de setembro de 2014).

Sugerimos que os especialistas da educação, da assistência social e do sistema jurídico possam contribuir para o levantamento das principais demandas para a garantia dos direitos e promoção da Primeira Infância, como já o fazem para as crianças maiores e para os adolescentes (Ely Harasawa, empreendedora política da CDPI, em fala durante em audiência pública no âmbito da Comissão Especial do PL 6.998/13, reunião nº 702/2014, em 27/05/2014).

Nós trabalhamos com esta visão de que falta alguma coisa na legislação sobre a infância, que é incorporar toda a pesquisa, todas as grandes descobertas feitas sobre o início da vida nos últimos 24 anos. Nós estamos, na verdade, avançando, iluminados com as informações das pesquisas científicas, mais dentro do Estatuto da Criança e do Adolescente, que é a proposta mais avançada hoje do mundo, na atenção, nos cuidados com as crianças e adolescentes, para detalhar, para lançar uma luz sobre o início da vida, os primeiros anos de vida e, portanto, a importância de cuidados nessa área, importância da atenção ao desenvolvimento integral da criança nos seus primeiros anos de vida (Deputado Osmar Terra - CDPI, durante Seminário Regional Avanços da Primeira Infância, realizado no âmbito da Comissão Especial do PL 6.998/13, reunião nº 1004/2014, em 28/04/2014).

Nesse sentido, um dos maiores articuladores da proposta de construção do MLPI foi o deputado federal Osmar Terra. Presidente da Frente Parlamentar da Primeira Infância, Terra possui um longo histórico de atuação em temas relacionados à primeira infância, tendo atuado como Secretário Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul e implementado o Programa Primeira Infância Melhor, considerada uma das experiências exitosas no campo dos direitos da criança. Ao analisar os posicionamentos de Terra, observou-se uma síntese das estratégias narrativas da CDPI, que se mostraram mais adaptativas que as estratégias utilizadas pela CDECA para a defesa de sua agenda.

Um exemplo disso se deu em relação ao PC6, quando Terra mudou de posicionamento durante os debates. Se nos estratos acima ficou evidente a defesa da alteração do ECA, a seguir são apresentados outros estratos de suas falas:

Osmar Terra explica que a ideia não é modificar o ECA, mas apenas aumentar o grau de proteção desse segmento, pouco cuidado pelo estatuto, que "deixa ainda num plano muito secundário o início da vida. Trata muito da questão da infância, da adolescência, mas o início, os primeiros anos de vida, não têm um foco específico da lei nem das políticas públicas" (Deputado Osmar Terra, em entrevista ao portal de notícias da Câmara dos Deputados, 24/02/2014).

Na verdade, não é para mexer com a estrutura do ECA. O ECA é um conjunto de regras muito avançadas. Porém, ele tem 20 e poucos anos. Nesses 20 e poucos anos, muita coisa se descobriu sobre o ciclo da vida, sobre o que acontece no início da vida, e isso tem que, de alguma maneira, ter uma expressão na legislação para ajudar nas políticas públicas - o que a maioria dos Prefeitos ignora, não sendo capaz de organizar os gestores de uma maneira geral (Deputado Osmar Terra, em audiência pública da Comissão Especial do PL 6.998/13, 20/05/2014).

Um dos entrevistados ponderou que Terra conhecia muito bem o processo legislativo, tendo boas qualidades de negociação e de adaptação no cenário político tanto da Câmara dos Deputados, junto ao Poder Executivo. Aliada às condições sociopolíticas que o Brasil vivia entre 2013 e 2016, a decisão de debater o PL 6.998/13 (que viria a ser o MLPI) em uma Comissão Especial foi considerada a principal estratégia da CDPI para aprovação da agenda, conforme corrobora o trecho abaixo proferido por Terra durante uma audiência pública:

O que foi feito é um projeto de lei para justificar - no fim, acabamos apressando-o - a existência da Comissão Especial. Tem que ter um

projeto de lei, para que se crie a Comissão Especial. Sem projeto de lei, não existe Comissão Especial, até porque a Comissão Especial é deliberativa, é conclusiva; não é preciso nem levar o projeto a plenário. Mesmo que queiramos que o plenário o vote, não é preciso nem levar a plenário o que é debatido aqui. Os 30 Deputados podem decidir, em nome da Câmara dos Deputados, sobre a matéria. Além disso, no Senado também está havendo uma mobilização nessa direção. Mas o que nós queremos é justamente trazer o que tem de novidade, enriquecer e destacar a importância de determinadas etapas da vida e garantir políticas públicas para todas as crianças brasileiras, para que todas as crianças nascidas no Brasil tenham esses direitos e tenham esse acompanhamento, desde a gestação até 6 anos de idade (Deputado Osmar Terra - CDPI, em discurso durante audiência pública no âmbito da Comissão Especial do PL 6.998/13, reunião nº 702/2014, em 27/05/2014).

É interessante constatar que essa crença do núcleo de políticas públicas não era unânime entre os membros da coalizão. A CDECA se manifestou objetivamente pela não alteração do ECA, mas eventualmente sugerindo a aprovação da matéria em instrumentos infralegais ou em lei diversa (PC6.1.1). Nesse debate, 50% das manifestações dos membros da CDPI foram favoráveis à alteração e outros 50% contrários. Entretanto, as manifestações contrárias foram mais ponderativas do que um postulado fechado, conforme exposto acima pela fala de Isabella Henriques.

O Quadro 29, a seguir, apresenta as principais crenças da Coalizão de Defesa da Primeira Infância, no que diz respeito ao núcleo de políticas públicas:

Quadro 29 - Síntese dos posicionamentos da CDPI (Fase 2)

Coalizão de Defesa da Primeira Infância - CDPI (Fase 2)		
Núcleo de Políticas Públicas		Síntese do(s) Posicionamento(s)
PC1 - Tipos prioritários de instrumentos da política da infância-adolescência	PC1.2. Foco exclusivo ou priorização dos instrumentos regulatórios	Necessidade de definir ainda mais os parâmetros legais para as políticas públicas para primeira infância pelo nível federal, aumentando o leque de obrigadoriedades para os gestores locais.
PC2 - Participação do setor privado e do terceiro setor na solução dos problemas relativos à infância	PC2.2. Pode ser relevante	Enfatiza que o setor privado pode contribuir mais para a pauta da infância.
	PC2.3. É essencial	Reitera que tanto a sociedade civil quanto o setor privado podem contribuir, buscando apoio inclusive de entidade da sociedade civil de outros

		segmentos.
PC4 - Normativas, compromissos e experiências internacionais	PC4.1. Menção positiva.	Além de emitir posicionamentos favoráveis em relação às normativas e experiências internacionais, a CDPI ampliou o escopo de busca por informação técnica científica de outros países, assim como os resultados da avaliação de experiências práticas de formulação, implementação, avaliação e monitoramento de políticas públicas.
PC5 - Impacto econômico da atenção à infância	PC5.2. O impacto econômico do investimento público na infância é relevante PC5.2.1 Visão utilitarista	A centralidade de investir na primeira infância reside no custo-benefício do retorno para a sociedade no futuro.
	PC5.2. O impacto econômico do investimento público na infância é relevante PC5.2.2 Visão principista	Reconhece os possíveis benefícios futuros, mas o objetivo central de investir na infância é o fato de a criança ser sujeito de direitos, independentemente se pode dar ou não retorno objetivo para a sociedade no futuro.
PC6 - Necessidade de alterações no ECA no que tange a questões etárias	PC6.1. Não alterar o ECA no quesito etário PC6.1.1 Menciona tratar questões etárias em instrumentos infralegais ou em lei diversa do ECA	Alterar o ECA pode não ser necessário se forem trabalhados os mecanismos para implementá-lo em sua integralidade, inclusive em relação à primeira infância. A atenção integral a primeira infância pode ser conquistada por meio de decretos, portarias ou outros instrumentos infralegais, ou até mesmo por uma lei que não altere o ECA.
	PC6.2. Alterar o ECA PC6.2.2 Apenas em relação à primeira infância	É importante alterar o ECA, pois essa é a principal lei que trata da infância no Brasil e uma das mais avançadas do mundo. O ECA carece de maior detalhamento sobre questões específicas da primeira infância, que merecem um destaque maior devido ao seu impacto nas demais faixas etárias. O ECA já trata majoritariamente de questões relativas à

		adolescência, por isso é necessário alterá-lo apenas para destacar a primeira infância.
PC7 - Visão sobre o princípio da prioridade absoluta (art. 227)	<p>PC7.3. Responsabilidade pela criança compartilhada entre Estado, família e sociedade, com atribuições específicas, porém complementares.</p> <p>7.3.2.1. Interesse superior da criança é absoluto</p>	<p>É inegociável que haja integração de responsabilidades entre o Estado, a família e a sociedade no cuidado da criança.</p> <p>É preciso mobilizar a sociedade para cobrar do Estado que apoie as famílias em suas capacidades de cuidar da criança.</p> <p>O interesse superior da criança se sobrepõe a quaisquer outros contextos, devendo ser garantido com primazia pelo Estado, pela família e pela sociedade.</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

Apesar de algumas convergências de crenças entre as coalizões, observa-se que o item PC5 (Impacto econômico da atenção à infância) foi trazido para debate no subsistema pela CDPI de maneira inédita, não tendo sido pautado pela CDECA em nenhum outro episódio analisado. Conforme mencionado no Capítulo 4, todas as menções fizeram deferência à relevância do investimento econômico na infância, sendo 25% com uma visão principista e 75% em uma perspectiva utilitarista. Esse ponto foi questionado durante as entrevistas com atores estratégicos, que foram unânimes em reconhecer essa importância. Entretanto, para os atores da CDECA não se trata de investimento objetivando retornos quantificáveis, mas uma obrigação do Estado e da sociedade em garantir direitos de crianças e adolescentes durante essa fase da vida, sem outros condicionantes, como índice de retorno. Ainda que o pensamento da importância do investimento econômico seja um ponto pacífico entre os membros da CDPI, essa observação possui comprovação empírica na medida em que a maioria dos posicionamentos dos atores assume uma perspectiva utilitarista, defendendo que o investimento deve ter um retorno quantificável para justificar seu dispêndio durante os primeiros seis anos de vida da criança.

O Quadro 30, a seguir, sintetiza as características mais marcantes da conformação das duas coalizões, conforme orientado pelo ACF (WEIBLE; SABATIER, 2007).

Quadro 30 - Características de conformação das coalizões (síntese)

	CDECA	CDPI
Atores	CONANDA; organizações da sociedade civil membros do Fórum DCA; parlamentares da FPCA e FPDH.	RNPI; organizações da sociedade civil alinhadas a entidades internacionais como Banco Mundial, Fundação Bernard van Leer, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, dentre outros; parlamentares da FPPI e FPSP.
Crenças	Unidade do princípio da prioridade absoluta (zero a 18 anos).	Princípio da prioridade absoluta para a primeira infância não é atendido pelo ECA.
	Doutrina da Proteção Integral precisa ser defendida e implementada de fato.	Doutrina da Proteção Integral está se tornando obsoleta/insuficiente e deve ser substituída por uma doutrina de promoção do desenvolvimento integral que priorize crianças de zero a seis anos.
	Primazia do Estado na atenção à infância e adolescência.	O Estado é importante, mas o papel do setor privado e do terceiro setor é mais relevante do que tem sido defendido.
	O investimento público na infância e na adolescência é importante, mas deve ter um fim em si mesmo, ou seja, sua alocação independe de retornos objetivos futuros.	Investir na primeira infância é importante sobretudo em razão da economia que será feita no futuro.
	Infância e adolescência têm o mesmo valor.	A primeira infância é a fase mais importante da vida.
	Ampla mobilização social e diálogo na definição de objetivos e ações.	Participacionismo e elitismo pode ser viável se a mobilização social não for célere.
Recursos e Estratégias	Mobilização de bases (movimentos sociais diversos) e de intelectuais orgânicos, como profissionais ligados à academia.	Mobilização de elites políticas e econômicas e formação de lideranças.

	Defesa da unidade normativa da categoria “infância e adolescência”.	Defesa do MLPI como uma inovação normativa sem precedentes no mundo.
	Elaboração de planos setoriais de enfrentamento das diversas violações de direitos de crianças e adolescentes, como enfrentamento da violência sexual, trabalho infantil, garantia do direito à convivência familiar e comunitária, dentre outros.	Concentração em um único plano com os direitos de crianças de zero a seis anos, detalhando as especificidades desta faixa etária.
	Pautar as resoluções do CONANDA.	Incidência política (<i>advocacy</i>) no parlamento (Poder Legislativo), no governo (Poder Executivo) e na mídia.
	Ocupação de cargos técnicos no Governo Federal.	Política de comunicação bem definida.
	Informações técnico-científicas das ciências humanas e sociojurídicas.	Informações técnico-científicas das neurociências e da economia.
	Apoio de referências nacionais especializadas não apenas na temática da criança e do adolescente, mas também questões raciais, dos direitos das mulheres, LGBT, dentre outros, de universidades e organizações da sociedade civil.	Apoio majoritário de referências internacionais especializadas na área da primeira infância, como a Universidade de Harvard, Fundação Bernard van Leer, Unicef e Banco Mundial.
Fóruns	Fóruns Nacionais e Estaduais/Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fóruns DCA).	Rede Nacional Primeira Infância (RNPI).
	Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).	Seminários Internacionais da Primeira Infância (Congresso Nacional).

Fonte: elaborado pelo autor.

5.2. A DINÂMICA DO SUBSISTEMA E SEUS MECANISMOS CAUSAIS

O subsistema de políticas públicas para crianças e adolescentes analisado nesta tese foi inaugurado normativamente com a Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990. A partir deste arcabouço legal, as mudanças institucionais na legislação para pessoas entre zero e 18 anos incompletos fundamentaram-se invariavelmente em ratificação, no caso de leis infralegais, ou na complementação ou regulamentação dos dispositivos do ECA. Este último aspecto foi

determinado por 16 leis que alteraram o estatuto, cujos atributos, fontes e padrões de mudança serão analisados a seguir.

5.2.1. Fase 1: 1990 a 2007

A Fase 1 do estudo foi caracterizada por seis episódios que firmaram as primeiras iniciativas de ajustes da política da infância e adolescências a partir de modificações no ECA. Os **fatores externos** que influenciaram este período foram:

- a) redemocratização do país;
- b) pressão interna e externa por conceituação e caracterização de crimes contra crianças e adolescentes;
- c) pressão internacional para regulamentação de pontos da Convenção da ONU sobre os direitos da criança.

Durante o período, houve a dominância da CDECA, cujos integrantes protagonizaram a proposição das normas e a defesa de seus argumentos ao longo dos debates. Essa fundamentação se deu basicamente por dois **fatores internos**:

- a) necessidade de regulamentação da política de atendimento e, sobretudo, do fundo dos direitos da criança e do adolescente, que determina a criação do conselho nacional, estaduais e municipais para gerir os respectivos fundos locais;
- b) mobilização na repercussão da 27ª Sessão do Tribunal Permanente dos Povos, realizada em 1998 e 1999 em várias capitais do Brasil, cujo tema foi “A Violação dos Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente no Brasil – distanciamento entre a lei e a realidade vivida”.

O segundo item acima demonstra que houve um movimento da coalizão dominante, que tentou influenciar internamente o subsistema a partir da participação de membros em outros subsistemas (de dentro para fora). Nesse sentido, houve uma tendência da CDECA de convergir os objetivos da coalizão a outros subtemas e subsistemas, com maior preponderância de atores ligados à academia e à sociedade civil.

Esse aspecto ilustra o processo de aprendizado da fase em questão. Sinteticamente, foram identificados os seguintes **indicadores de aprendizado político**:

- a) descrição e previsão de violações de direitos da infância previstas em legislações correlatas;
- b) aprimoramento do entendimento sobre proteção integral, mais abrangente para evitar a exclusão de algum atendimento específico se nomear na lei apenas alguns;
- c) busca por apoio em de outros subsistemas.

Com relação ao item c, observou-se a ampliação do escopo argumentativo dentro do subsistema, mais notadamente no que se refere à busca por apoio em subsistemas cujos membros atuavam como adversários, ainda que com pouca força ou evidência. Trata-se das discussões acerca da Lei nº 11.259, de 30 de dezembro de 2005, que acrescentou dispositivo ao ECA para determinar investigação imediata em caso de desaparecimento de criança ou adolescente. Até então, as incursões em outros subsistemas permaneciam em arenas do campo social e de direitos humanos, mas, a partir desse momento, a articulação com o subsistema de segurança pública passou a ser central. Houve discussões tangenciais de temas como redução da idade penal e medidas socioeducativas, mas sem tração suficiente para provocar mudanças no ECA.

A mesma tendência de aprendizado político permeou os atributos dos acordos negociados, que se limitaram a acordos de líderes para acelerar a tramitação dos projetos de lei. Assim, ainda que alguns acordos tenham provocado alterações na abrangência da proposta, não foram observadas mudanças significativas nas crenças dos atores, visto que majoritariamente aspectos secundários da política foram objeto de negociação.

A seguir, o Quadro 31 apresenta a síntese da dinâmica dos episódios da Fase 1.

Quadro 31 - Síntese da dinâmica dos episódios da Fase 1

Episódio	Principais aspectos	Principais efeitos	Principais mudanças institucionais
Lei nº 8.242, 12/10/1991	Cria o CONANDA.	Definir competências do CONANDA, inclusive de gestão do fundo dos direitos da criança e do adolescente.	<ul style="list-style-type: none"> • Orienta sobre o processo de escolha dos conselheiros tutelares; • Orienta a regulamentação da comprovação das doações feitas aos fundos DCA.

Lei nº 9.455, 07/04/1997	Define os crimes de tortura.	Aumento de pena se o crime for cometido contra criança, gestante, deficiente e adolescente.	Revoga o artigo 233 do ECA.
Lei nº 9.975, 23/06/2000		Define como crime em espécie (ação pública incondicionada) submeter criança o adolescente à prostituição ou exploração sexual.	Inclusão do artigo 244-A.
Lei nº 10.764, 12/11/2003		Inclui como crime a produção de atividade fotográfica ou de qualquer outro meio visual, utilizando-se de adolescente em cena de sexo explícito ou simulado; agravando a pena se o crime tem como vítima a criança. Aumento de pena em caso de venda, fornecimento ou entrega de armamento, munição, bebida alcoólica ou produtos que causem dependência física ou psíquica.	Atualiza redação e inclui incisos e/ou parágrafos nos artigos 143, 239, 240, 241, 242 e 243 do ECA.
Lei nº 11.185, 07/10/2005	Explicita o direito ao atendimento integral à saúde de crianças e adolescentes.	Institui a expressão “atendimento integral em saúde” ao invés de “atendimento médico”	Altera o artigo 11 do ECA.
Lei nº 11.259, 30/12/2005		Determina a investigação imediata de desaparecimento de criança e adolescente.	Altera o artigo 208 do ECA.

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2.2. Fase 2: 2008 a 2016

A partir de 2008, a consolidação da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) como um novo ator trouxe particularidade aos dez episódios observados durante a Fase 2 do estudo. Membros dessa rede eram atuantes na política da criança e do adolescente, mas

foi a partir da instituição formal da RNPI, em 2007, que as mudanças institucionais no ECA passaram a ser mais focada nas crianças na primeira infância. As quatro primeiras leis do período foram influenciadas pelos seguintes **fatores externos**:

- a) repercussão da “Operação Carrossel” da Polícia Federal no combate à pedofilia;
- b) “glamourização da adoção²⁸” pela opinião pública;
- c) repercussão da CPMI da exploração sexual contra crianças e adolescentes de 2003.

Dois **fatores internos** também influenciaram substantivamente a construção das referidas leis e o próprio MLPI:

- a) disputa por narrativa sobre proteção à infância, a exemplo da discussão sobre o “combate à pedofilia” ou “enfrentamento ao abuso e à exploração sexual”;
- b) esforços da coalizão dominante para regulamentar de dispositivos do ECA.

Esses fatores internos levaram a dois exemplos de **aprendizado** que permearam todos os episódios do período:

- a) conceitos do ECA não estão consolidados, logo, são interpretáveis;
- b) o avanço das disputas por narrativas depende cada vez mais da busca por apoio em outras arenas, a exemplo do subsistema de segurança pública e de orçamento, planejamento e finanças públicas.

A mesma lógica aplicou-se aos **acordos negociados**, de modo que a coalizão dominante passou a lidar cada vez mais com novos atores e interconexões com subsistemas não apenas como apoio à regulamentação de pontos do ECA, como foi observado na Fase 1, mas também pela crescente busca por controle de narrativas e outros temas alusivos à criança ou adolescente que não necessariamente convergem aos princípios do estatuto.

²⁸ Expressão mencionada por uma entrevistada ao se referir ao papel da mídia na popularização da adoção em uma perspectiva romantizada que, eventualmente, pode vir a ser prejudicial para as crianças.

5.2.2.1. O Marco Legal da Primeira Infância

Durante toda a Fase 2 do estudo, os temas com particularidades etárias da faixa de zero a 18 anos incompletos foram tratados normativamente em caráter unitário dentro do estatuto, cabendo às políticas setoriais a regulamentação e implementação de políticas específicas, como as de saúde, educação, assistência social e outras. Nesses espaços, as questões de cada etapa da vida eram abordadas com maior profundidade, devido à crescente especialização dos profissionais para atuarem com demandas diversas e complexas.

Anteriormente, por meio do decreto de 27 de dezembro de 2000, foi criado o Comitê para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância, que tinha o “objetivo de articular, coordenar e supervisionar as ações das políticas públicas federais voltadas para o desenvolvimento da primeira infância” (BRASIL, 2000). Esse espaço pode ser considerado a primeira tentativa formal de composição de uma coalizão pela primeira infância, ainda que não buscasse uma incursão no âmbito da formulação de políticas por meio de mudanças normativas e institucionais, sobretudo no ECA. Essa atuação encontra-se sintetizada a seguir (BRASIL, 2002):

- a) **articulação:** análise e integração de políticas públicas com foco na primeira infância;
- b) **intervenção:** elaboração de metodologias de intervenção em favor do desenvolvimento da primeira infância;
- c) **comunicação:** ações de informação, comunicação e mobilização social.

A partir de 2003, não foram encontrados registros de atividades do comitê, ainda que este tenha sido formalmente extinto apenas em 2019 pelo Decreto nº 10.087. O comitê estava vinculado ao Programa Comunidade Solidária do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002), encerrado em dezembro de 2002 e substituído pelo Programa Fome Zero no ano seguinte, já na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010).

Nesse sentido, o referido comitê não articulou os tomadores de decisão com o objetivo de aperfeiçoamento legislativo. Mesmo com o surgimento da Rede Nacional Primeira Infância, em 2007, não se observou distanciamento em relação ao ECA, tampouco a negação de seus pilares fundantes. Entretanto, o ano de 2012 foi

caracterizado por uma virada-chave na maneira como subtemas alusivos a crianças de zero a seis anos seriam tratados na formação de agenda e formulação de políticas públicas no Brasil.

Após a criação da Frente Parlamentar da Primeira Infância em 2011, houve uma importante iniciativa de ressignificação do papel do conhecimento científico na formulação de políticas, aliada ao interesse em influenciar tomadores de decisão de uma maneira que não foi observada na área da infância e adolescência até então: trata-se do Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância, formalmente conduzido pelo Núcleo Ciência pela Infância (NCPI) em parceria com outras instituições de renome, como a Universidade de Harvard e a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. A ideia era proporcionar capacitações sobre o desenvolvimento da primeira infância para deputados e senadores, que deveriam elaborar planos de ação como parte do processo de formação. Na primeira turma, o plano de ação conjunto dos participantes propôs um projeto de lei sobre os direitos da criança de zero a seis anos.

Outras edições do curso em Harvard ocorreram em 2013, 2014, 2015 e 2016, além da realização de seminários internacionais na Câmara dos Deputados, garantindo maior visibilidade à pauta. Ainda em 2013, foi protocolado o Projeto de Lei nº 6.998/2013, seguido da criação de uma comissão especial para analisar a proposta que resultou no envio para apreciação do Senado Federal em 2015, além da consequente sanção presidencial em 8 de março de 2016.

O Quadro 32, a seguir, sintetiza a dinâmica do episódio referente à Lei nº 13.257:

Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257)			
Principais aspectos	Principais efeitos	Mudanças institucionais	Estratégias, recursos, fóruns da coalizão
<p>Atualizações de nomenclatura;</p> <p>Busca ativa para o pré-natal;</p> <p>Acompanhamento no pré, durante e pós-parto;</p>	<p>Define “primeira infância” no ordenamento jurídico brasileiro;</p> <p>Aumento da licença paternidade;</p>	<p>Altera o ECA, estabelecendo princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e</p>	<p>Discurso técnico e científico;</p> <p>Captação e formação de lideranças no parlamento;</p> <p>Sociedade civil organizada (RNPI);</p> <p>Comissão Especial na Câmara Participação do Poder Executivo (comissão interministerial);</p>

<p>Aplicação da cesariana só por motivos médicos;</p> <p>Bancos de leite materno;</p> <p>Fortalecimento de Programas de Famílias Acolhedoras;</p> <p>Ambiência adequada nos presídios;</p> <p>Formação para detecção precoce de sinais de risco ao desenvolvimento psíquico;</p> <p>Atenção à saúde bucal desde a gestação, cuidados odontológicos especiais no SUS.</p>	<p>Estabelece a política nacional integrada da primeira infância.</p>	<p>à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano, o Código Penal, a CLT, a lei da empresa cidadã e a lei de declaração de nascido vivo.</p>	<p>Instituições de renome internacionais (ex. Harvard);</p> <p>Capital social: financiamento privado (FMCSV);</p> <p>Fóruns: Seminários Internacionais na Câmara dos Deputados (2013, 2014, 2015).</p>
--	---	--	--

Fonte: elaborado pelo autor.

A mudança mais significativa promovida pela CDPI referiu-se à coordenação de atores altamente especializados em diversos espaços da política pública. O ponto central dessa coordenação foi a Frente Parlamentar da Primeira Infância, conduzida por uma servidora de carreira do Poder Judiciário, com doutorado na área e elevado grau de trânsito entre os demais atores influentes na tomada de decisão. Essa condução técnica viabilizou a criação da comissão especial que, dentre outras atividades, realizou audiências públicas, seminários em diversas regiões do Brasil e encontros técnicos com especialistas da sociedade civil, governo e universidades.

A atuação dos atores envolvidos na Frente Parlamentar da Primeira Infância versou mais pragmaticamente na resolução dos problemas colocados pela CDPI, sem necessariamente envidar esforços no enfrentamento de eventuais argumentos contrários colocados pela CDECA. Nas palavras de um dos entrevistados:

[...] acredito que devemos ter mais foco, pois como os recursos são escassos (não somente financeiros), devemos buscar mais impacto em temas mais específicos. Penso que devemos buscar mudanças sistêmicas, mas em focos definidos e não muito amplos (ator 14).

A atuação da Frente Parlamentar pela Primeira Infância concentrou-se em evidenciar as consequências positivas em adotar a “agenda do desenvolvimento”, a qual a CDPI se filia, tendo como ponto pacífico a estagnação da “agenda da proteção (integral)” principalmente no que diz respeito ao gerenciamento eficaz dos recursos cada vez mais escassos. Se, por um lado, a CDECA não aceita o pressuposto da escassez dos recursos e luta contra ele, por outro, a CDPI se organiza para defender que a faixa etária de zero a seis anos seja priorizada com relação ao recebimento dos recursos, ainda que escassos:

Creio que um grande ponto de divergência [N. do A.: entre a CDECA e CDPI] é como algumas organizações enxergam a proteção da criança e outras o desenvolvimento das crianças. Na minha experiência, a agenda do desenvolvimento evoluiu mais que a da proteção nos últimos 10-15 anos e isso acabou gerando questionamentos pois os recursos, na realidade, são escassos (ator 14).

Esse aspecto da atuação da CDPI confirma a **hipótese 3**, relativa à participação de agentes de articulação instrumental interessados em influenciar a agenda sistemática e menos as agendas institucionais, e a **hipótese 4** deste trabalho, em razão do movimento dos atores preocupados com a articulação instrumental se alinharem à CDPI, como é o caso da servidora que secretariou executivamente a Frente Parlamentar da Primeira Infância, conforme mencionado acima.

5.3. ATORES E CRENÇAS

A análise de mudança institucional feita pelas lentes do *Advocacy Coalition Framework* concentra um papel fundamental aos atores do processo de políticas, assim como suas ideias, crenças, valores e estratégias utilizadas. Uma vez que o ACF permite um maior aprofundamento tanto com relação aos atores que desempenham papéis formais no *policymaking* quanto aos que atuam de maneira informal, deve-se considerar que a análise atribui maior centralidade aos atributos formais do processo, em razão de os documentos públicos apresentarem elevada importância como provedores de informações palpáveis à pesquisa. Isso não significa

que questões não formalizadas sejam excluídas do escopo analítico. Mesmo em situações nas quais o *lobby* dos atores não permite identificação da autoria de ideias ou posicionamentos, o fato de a política pública para crianças e adolescente no Brasil estar necessariamente vinculada à atuação do setor público como formulador e responsável pela implementação dessas políticas permite um olhar mais atento sobre esses atores, além das relações estabelecidas por eles, que podem ser detectadas em seus discursos e que impactam a formulação dessas políticas (CHIKOWORE, 2018).

Especificamente em relação à política pública objeto deste trabalho, foram identificados 125 atores cujas falas foram registradas oficialmente durante o processo de construção das leis que alteraram o ECA. Esses atores se valeram de argumentos referenciais de ideias, outros atores e organizações diversas, o que permite inferir a existência de um número imensurável de pessoas que, de alguma forma, exercem influência sobre o processo político.

5.3.1 Atores do Poder Legislativo

Um exemplo dessa rede de atores que podem influenciar, mas não possuem discursos registrados publicamente refere-se às frentes parlamentares. Nesse contexto, observou-se que dos 125 atores com mandato parlamentar que participaram publicamente das mudanças no ECA, 75 faziam parte de uma ou mais frentes que discutiam a temática²⁹. Desses, apenas nove estiveram presentes em dois ou mais episódios. Evidentemente, a participação em apenas um episódio não implica que o ator não tenha desempenhado ações mais duradouras no processo político, uma vez que muitos não tiveram outros mandatos ou assumiram cargos fora no Congresso Nacional. Assim, para compreender a constância dos atores na temática, foram mapeadas suas participações em duas frentes parlamentares (da Criança e do Adolescente e da Primeira Infância) durante as legislaturas 54 e 55, relacionando a permanência ou saída à existência de mandatos das referidas legislaturas³⁰. Os resultados desse mapeamento constam na Tabela 1, a seguir:

²⁹ Para lista completa de atores, consultar o Apêndice G.

³⁰ A Frente Parlamentar da Criança e do Adolescente foi criada em 1993, sendo retomada em 2003. A composição nominal dessa frente está disponível apenas com relação à 52ª legislatura. Já a Frente Parlamentar da Primeira Infância foi criada durante a 54ª legislatura que, assim como a 55ª, disponibiliza os dados referentes à composição nominal de seus participantes.

Tabela 1 - Nível de participação dos atores entre a 54ª e 55ª legislaturas

Participação entre as 54ª e 55ª Legislaturas	Frente Parlamentar (FP)	
	Criança e Adolescente (CA)	Primeira Infância (PI)
Permanência	32,8%	33,6%
Saída	37,5%	27,2%
Entrada	67,1%	66,2%
s/ mandato na 54ª	52,2%	39,1%
c/ mandato na 54ª	14,9%	27,1%
Diferença %	-3,3%	-13,8%

Fonte: elaborado pelo autor.

Em relação à Frente Parlamentar da Criança e do Adolescente (FPCA), houve uma queda de participação total de congressistas da ordem de 3,3% (de 208 na 54ª legislatura para 201 na 55ª legislatura). Desses últimos, 66 permaneceram na legislatura anterior, o que representa 32,8% do total. Setenta e oito congressistas (37,5%) que participaram da frente durante a 54ª legislatura não mais o fizeram no mandato seguinte. Por fim, 67,1% dos integrantes da frente na 55ª legislatura não a compunham na legislatura 54, sendo que 52,2% não tinham mandato anterior e 14,9% estavam em exercício.

No que se refere à Frente Parlamentar da Primeira Infância (FPPI), os dados mostram que o índice de permanência entre a 54ª e 55ª legislatura é de 33,6%. Já a saída representa 27,2% dos deputados que, mesmo com mandato, optaram por não permanecer. Dentre os participantes, 39,1% não tinham mandato na 54ª legislatura, ao passo que 27,1% tinham, mas entraram na frente apenas na 55ª legislatura. O índice total de participação entre as duas legislaturas caiu 13,8%.

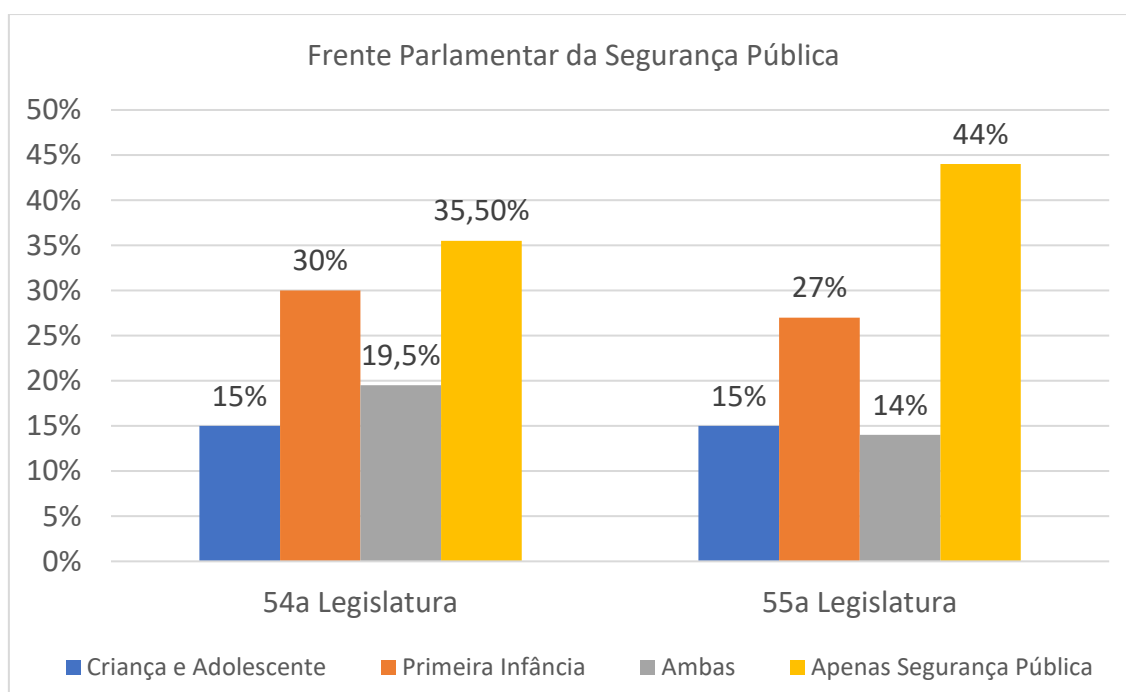
Embora sejam relevantes, esses dados sozinhos expressam pouco sobre as crenças e posicionamentos dos atores, uma vez que a simples participação em uma frente parlamentar não pressupõe coesão ou coerência em relação a determinado tema. Além disso, compor uma ou outra frente não implica em divergência *a priori*, visto que muitos atores participam de ambas. Nesse sentido, também foi analisada a interseção das participações nas Frentes Parlamentares da Criança e do Adolescente e

da Primeira Infância com outras que, historicamente, apresentam divergências ideológicas e conceituais com as pautas do ECA.

Durante as 54ª e 55ª legislaturas, foram identificadas duas frentes parlamentares com alto índice de conflitos: a Frente Parlamentar da Segurança Pública (FPSP) e a Frente Parlamentar dos Direitos Humanos (FPDH). Esses espaços possuem algumas demarcações sobre crianças e adolescentes que podem apresentar discrepâncias, como a redução da idade penal, castigos físicos em crianças e adolescentes, dentre outras.

Em relação à Frente Parlamentar da Segurança Pública, os resultados foram os seguintes (Figura 21):

Figura 21 - Interfaces da Frente Parlamentar da Segurança Pública



Fonte: elaborado pelo autor.

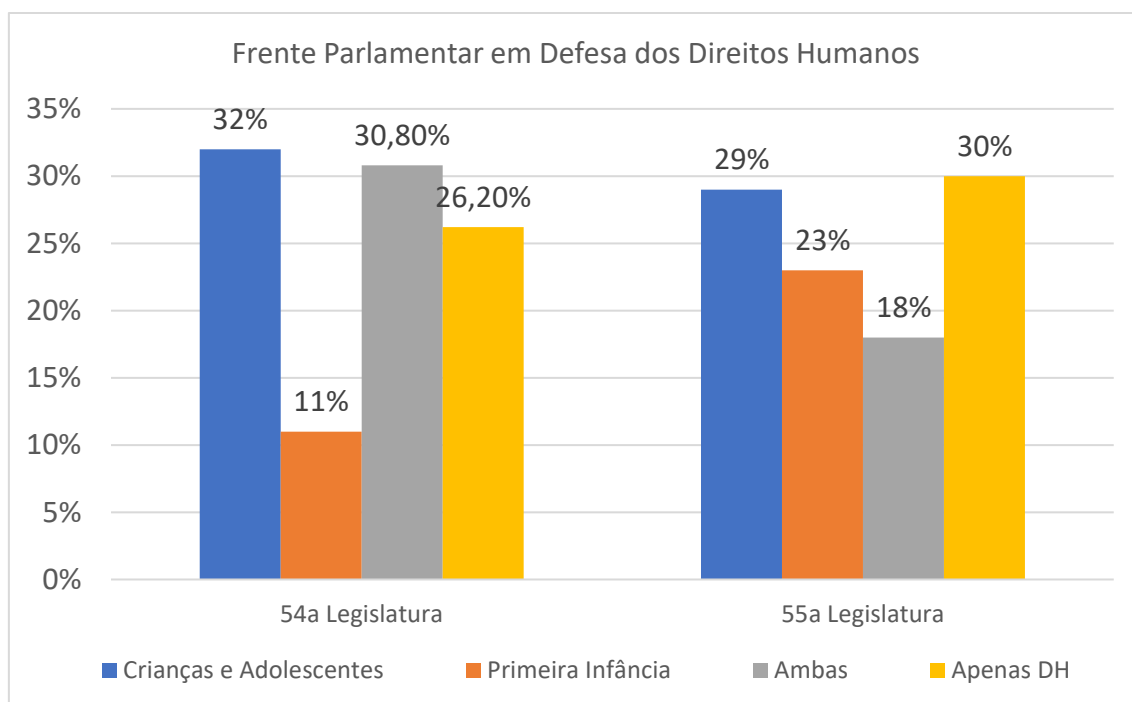
Em relação à 54ª legislatura, os dados mostram que o índice de participação em ambas as frentes é duas vezes maior quando comparado à interseção entre a primeira e a Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (30% e 15%, respectivamente). A participação em ambas as frentes representou 19,5% do total, enquanto 35,5% dos congressistas compuseram apenas a Frente Parlamentar da Segurança Pública.

Em comparação com a 55ª legislatura, observa-se que a participação dos membros da Frente Parlamentar da Segurança Pública na Frente Parlamentar da Criança

e do Adolescente se manteve estável (em 15%), com leve retração na Frente da Primeira Infância. A participação em ambas caiu para 14% e em nenhuma subiu para 44%.

Em relação à Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Humanos, os resultados apontaram o seguinte cenário (Figura 22):

Figura 22 - Interfaces da Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Humanos

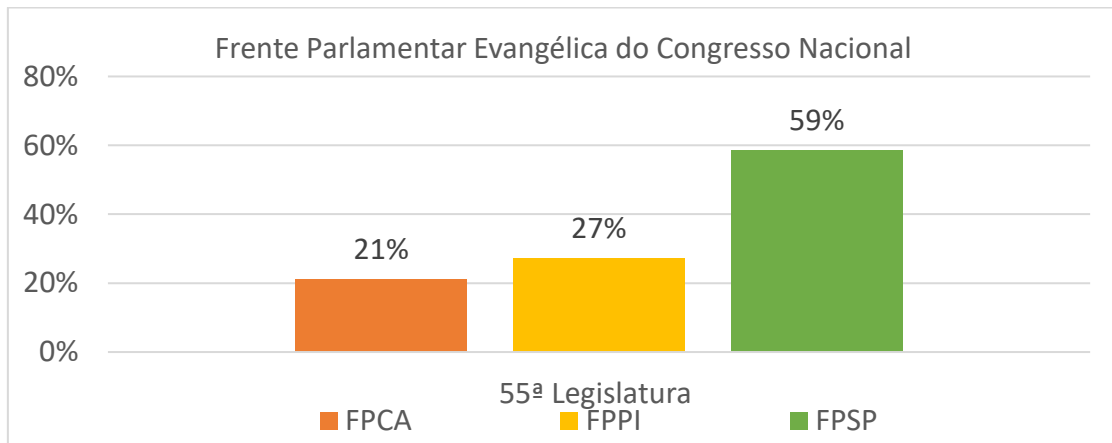


Fonte: elaborado pelo autor.

Durante a 54ª legislatura, a participação na Frente Parlamentar dos Direitos Humanos (FPDH) e na Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes (FPCA) foi quase três vezes maior do que a interseção da primeira com a Frente Parlamentar da Primeira Infância (32% e 11%, respectivamente). Essa diferença caiu para apenas seis pontos percentuais na 55ª legislatura, ao passo que a participação apenas na FPCA oscilou em três pontos para baixo. A participação em ambas as frentes foi reduzida (12,8%), ao passo que houve um aumento de 3,8% na participação apenas na Frente DH.

A partir da 55ª legislatura, um novo grupo assumiu participação mais ativa e de maneira organizada, nas discussões afeitas ao ECA: a Frente Parlamentar Evangélica (FPEV), cujos atores ingressaram tanto na FPPI quanto na FPCA, além de integrarem também a FPSP, conforme Figura 23 a seguir:

Figura 23 - Participação de membros da Frente Parlamentar Evangélica em outras frentes



Fonte: elaborado pelo autor.

A participação dos membros da FPEV foi levemente superior na FPPI do que na FPCA, contando com 12 congressistas (8% do total). Por outro lado, 59% de seus membros participam também da FPSP, frente que se mostrou mais alinhada à temática da primeira infância do que da criança e do adolescente. Essa correlação foi discutida com alguns dos entrevistados desta pesquisa, que sugeriram haver um maior distanciamento programático entre a FPSP e a FPCA, especialmente em razão dos debates acerca da maioridade penal e dos direitos sexuais e reprodutivos, incluindo questões relativas à pauta feminista, como aborto e o enfrentamento das desigualdades étnico-raciais. Essa analogia também pode explicar a aproximação da FPEV com a FPSP pelas mesmas razões.

Esses dados ajudaram a orientar os padrões de comportamento dos atores envolvidos nas mudanças institucionais do ECA, uma vez que o subsistema de políticas públicas para crianças e adolescentes possui interfaces com diversos outros subsistemas. A partir dessa imersão nas frentes parlamentares, foi possível evidenciar o momento em que os atores de outros subsistemas demonstraram maior poder de coordenação para agir em diversos seguimentos. Dentre as quatro frentes mencionadas, a Frente Parlamentar em Defesa da Criança e do Adolescente foi a única que coordenou ações para participar dos debates sobre alterações no ECA, debates esses travados com atores independentes, ao menos de inserção formal em grupos parlamentares.

5.3.2 Atores e filiação partidária

Outro achado de pesquisa acerca dos deputados que participaram do processo de mudança institucional do ECA reside na questão dos partidos políticos aos quais esses atores estavam filiados durante os episódios analisados. O modelo teórico-metodológico deste trabalho não considerou esse aspecto como uma variável independente ou como um mecanismo que influencia, por si só, nas crenças e posicionamentos dos membros das coalizões. Os discursos não evidenciaram movimentações partidárias em um sentido programático que orientasse o posicionamento dos atores durante o período analisado, mas os apontamentos a seguir podem contribuir com a agenda de pesquisa na área, considerando que os trabalhos pautados pelo ACF no campo das políticas públicas para crianças e adolescentes ainda apresenta terreno fértil para novas abordagens.

Nesse contexto, os atores que participaram ao menos de um episódio do processo de mudança institucional do ECA apresentavam as seguintes filiações partidárias:

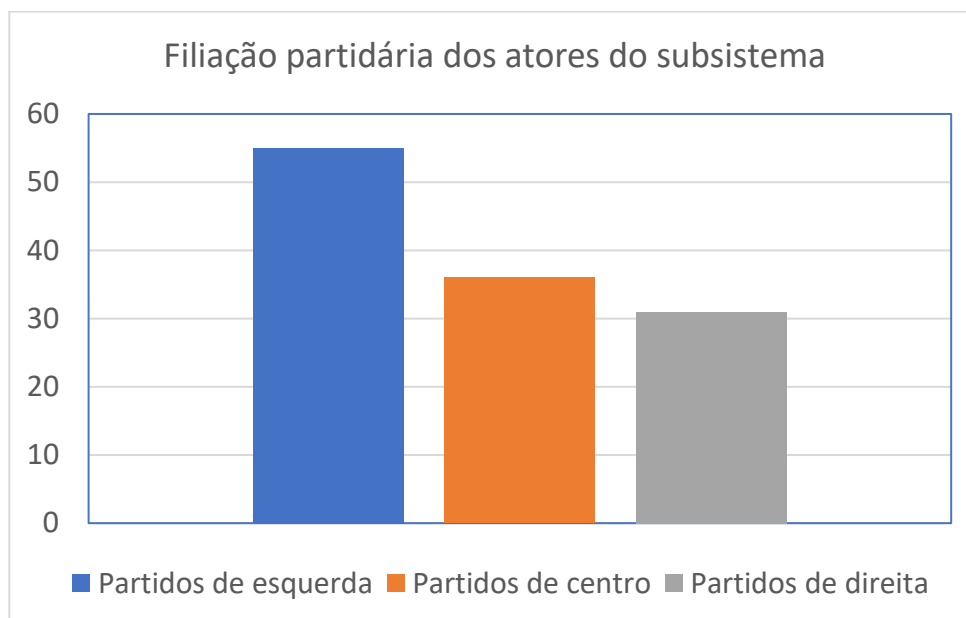
Tabela 2 - Filiação partidária dos atores

Partido político	Situação política	Número de atores
PT	Esquerda	34
PFL/DEM	Direita	13
PMDB/MDB	Centro	11
PSDB	Centro	10
PP/PPR/PDS	Direita	8
PDT	Esquerda	7
PPS/CIDADANIA	Esquerda	7
PTB	Direita	5
PSD	Centro	4
PROS	Centro	4
PCdoB	Esquerda	3
PV	Centro	3
PODE	Centro	3
PRB	Direita	3
PSB	Esquerda	2
PR	Direita	2
PSOL	Esquerda	1
SD	Centro	1
PMN	Esquerda	1
PTdoB	Direita	1
Total		125

Fonte: elaborado pelo autor. Obs.: A situação política dos partidos (esquerda, direita ou centro) foi baseada na classificação de Power e Zucco (2008) e Tarouco e Madeira (2013).

Em termos gerais, o subsistema de políticas de crianças e adolescentes apresenta a seguinte composição partidária (Figura 24):

Figura 24 - Filiação partidária dos atores do subsistema de políticas públicas para crianças e adolescentes



Fonte: elaborado pelo autor.

Um dos entraves metodológicos em relação aos dados acima reside na impossibilidade de relacionar todos os atores a uma coalizão, visto que nem todas as manifestações públicas desses indivíduos permitiu a correlação e identificação de crenças, especialmente do núcleo de políticas públicas. Alguns atores participaram de determinado episódio apenas para se contrapor à CDECA, como ocorreu durante o processo de construção da Lei nº 13.010 e a incursão de membros do subsistema de segurança pública, que tentavam derrubar a agenda de proibição de castigos físicos contra crianças com pretextos educacionais. Outros atores se posicionaram para acelerar algum processo legislativo, mas sem externar crenças codificáveis a ponto de determinar sua vinculação a uma coalizão de defesa. Nesse sentido, não foi analisada a relação entre filiação partidária e participação em coalizões, identificando-se apenas os partidos dos atores que participaram em algum momento do processo de mudança institucional do ECA dentro do subsistema de políticas públicas para crianças e adolescentes.

Ainda assim, esses dados são relevantes, uma vez que uma das estratégias adotadas pela CDECA no agendamento de suas pautas foi a composição e influência política junto ao CONANDA para elaboração de planos setoriais específicos para a implementação do ECA, como o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (2013), o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (2009), o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006), dentre outros. Além disso, as formas tradicionais de luta por garantia de direitos envolvem atores que se relacionam com partidos mais à esquerda do espectro político, a exemplo dos movimentos sociais, sindicatos e os partidos político deste segmento (OLIVEIRA, 1992; RIBEIRO, 2003). Assim, ainda que os partidos políticos sejam estudados pela literatura ora como grupo de atores invisíveis (*hidden cluster*), ora como força política organizada (KINGDON, 2011), o aprofundamento desse aspecto do subsistema demanda esforços adicionais de compreensão que estão além dos interesses desta pesquisa, mas que servem para compor a agenda de pesquisa ao sinalizar quais partidos se identificam mais com determinadas coalizões de defesa.

5.3.3 Atores do Poder Executivo

O Poder Executivo Federal é proeminente no agendamento e formulação de políticas públicas no Brasil, sendo o segundo maior autor entre as 1.492 leis ordinárias aprovadas entre 2008 e 2017. O Senado Federal e a Câmara dos Deputados estão em primeiro e terceiro lugares, respectivamente (JULIÃO, 2018). Essa proporção também foi observada nas políticas públicas para crianças e adolescentes, uma vez que quatro das 16 leis aprovadas foram de autoria do Executivo, três da Câmara dos Deputados, incluindo o Marco Legal da Primeira Infância, e nove do Senado Federal.

Ao propor um projeto de lei ordinária que visa modificar o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Poder Executivo sinaliza a pauta que deseja posicionar na agenda da área. Além de submeter projeto para apreciação e debate no Congresso Nacional, determinadas pautas são reforçadas por outros atores que tentam influenciar nas decisões, especialmente com relação a temas mais polêmicos, como no caso da instituição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) pela Lei nº 12.594 e do estabelecimento do direito da criança e do adolescente de serem educados

e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, pela Lei nº 13.010. Especificamente nesses dois episódios, o Poder Executivo não atuou publicamente durante os debates no Congresso, devido à ausência de discursos de representantes de ministérios. Nos outros episódios de iniciativa do Executivo, referente às leis nº 8.242 e nº 9.455, foram abordados temas mais consensuais em que as crenças do núcleo de políticas públicas dos atores não foram colocadas à prova, uma vez que apenas foram registradas as falas de assessores da Presidência da República e do Senado (e não de deputados e senadores), que participaram pontualmente na defesa de aspectos instrumentais.

Representantes do Poder Executivo participaram mais ativamente do processo de formulação da política durante o episódio que resultou na construção do MLPI, cujo projeto de lei foi de iniciativa da Câmara dos Deputados. Os dados mostraram que essa participação não era hegemônica, tendo colocado como adversários órgãos do Poder Executivo de uma mesma administração, no caso, do Governo Dilma Rousseff. Também foram mobilizados integrantes do Poder Executivo em níveis estadual e municipal, especialmente a partir da estratégia da CDPI em trazer para o debate experiências locais de atendimento direto à primeira infância. A seguir, o Quadro 33 apresenta os órgãos do poder executivo que participaram da construção da referida lei e a respectiva coalizão que seus atores se filiaram:

Quadro 33 - Vinculação dos atores do Poder Executivo (Lei no 13.257)

Órgãos do Poder Executivo	Coalizão de Defesa
Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - SAE/PR	CDPI
Secretaria de Estado de Saúde do Rio Grande do Sul - SES/RS	
Coordenação Geral da Área Técnica de Saúde da Criança e Aleitamento Materno do Ministério da Saúde - MS	
Secretaria de Estado de Educação do Rio Grande do Sul - SEE/RS	
Secretaria Municipal de Educação do Rio Grande do Sul - SME/RS	
Coordenação Geral da Área Técnica de Saúde da Criança e Aleitamento Materno do Ministério da Saúde	
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA	
Ministério do Desenvolvimento Social - MDS	CDECA
Ministério da Saúde – MS	
Ministério da Educação – MEC	

Fonte: elaborado pelo autor.

Os atores do Poder Executivo vinculados à CDPI restringiram-se a argumentações técnicas para justificar a defesa do Marco Legal da Primeira Infância, além de não recorrerem a argumentos de enfrentamento ou desqualificação daqueles que se apresentaram em defesa dos posicionamentos da CDECA. Exemplo disso foi a fala de Marcelo Neri, representante do IPEA, à época vinculado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao reiterar um dos principais argumentos da CDPI para pautar a agenda de alteração do ECA:

Se perguntarmos para um investidor, ele vai usar esse critério. E eu acho que um investidor financeiro e os investidores em políticas públicas etc. devemos seguir o mesmo critério, o critério de: quanto é que eu gasto e o que aquilo me dá, em termos de retorno para a vida das pessoas? [...] Não existe investimento com maior taxa de rentabilidade social do que investimento na primeira infância (Marcelo Neri - CDPI, durante II Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância, no âmbito da Comissão Especial do PL 6998/13, reunião nº 0502/14, em 07/05/2014).

Outro ponto apontado pelos atores do Poder Executivo com perfil técnico para defesa do MLPI foi evidenciar a necessidade de aperfeiçoamento do ECA, apontando lacunas que podem ser preenchidas pela nova legislação. Uma dessas lacunas refere-se à ausência de diretrizes no estatuto que orientem o monitoramento e a avaliação dos programas de atendimento, ao passo que o MLPI ocuparia esse espaço, contribuindo com essa inovação ao subsistema. Essa perspectiva se alinha ao fato de que os posicionamentos em defesa da primeira infância possuem um viés utilitarista quando vinculam um investimento público à maximização de retornos quantificáveis para a sociedade no futuro. Para tanto, os atores reiteram que a formulação antiga do ECA não permitia a correlação entre gastos e retorno efetivo das políticas, o que, na visão dos atores, constitui um aspecto que precisa ser aprimorado. Nas palavras de representantes da CDPI vinculados ao Poder Executivo:

É claro que é superimportante o ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente ter os programas, ter os direitos enumerados, mas também é fundamental que a gente possa e seja capaz de monitorar o desenvolvimento humano e o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, para, então, saber em que medida os direitos estão sendo efetivamente garantidos e que grupos sociais estão sendo negligenciados, conhecer as necessidades e os impedimentos ao pleno desenvolvimento das crianças e adequar, obviamente, as ações públicas às efetivas necessidades da primeira infância. Então, é

fundamental esse sistema de monitoramento (Rosane Mendonça, Secretária de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, durante Seminário Regional Avanços da Primeira Infância, realizado no âmbito da Comissão Especial do PL 6.998/13, reunião nº 1004/2014, em 28/04/2014).

A gente tem evidências científicas de cortes internacionais que vêm acompanhando o que aconteceu com crianças cujas famílias foram objeto desse cuidado, desse fomento do vínculo mãe/bebê e do fomento do cuidado da família com essas crianças. [...] E o resultado é que na adolescência há uma diminuição de situações de violência, do uso de drogas e de problemas com a Justiça entre adolescentes que foram objeto de políticas desse tipo na primeira infância. Então, eu acho que esse é um grande desafio (Paulo Bonilha, da Coordenação Geral da Área Técnica de Saúde da Criança e Aleitamento Materno do Ministério da Saúde, durante II Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância, no âmbito da Comissão Especial do PL 6.998/13, reunião nº 0502/14, em 07/05/2014).

Já os atores do Poder Executivo alinhados com a CDECA adotaram posicionamentos mais conciliatórios em relação aos argumentos rígidos dos atores das respectivas coalizões, principalmente dos membros principais e empreendedores políticos. Essa postura pode ser sintetizada na fala de Marcelo Cabral, do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que legitima tanto a necessidade de investimento para retorno futuro, típico da DCPI, quanto a proteção de crianças e adolescentes entre zero e 18 anos, como defende a CDECA:

Esse gráfico mostra a proporção da população extremamente pobre no eixo vertical e a idade da população no eixo horizontal. A gente retirou o Bolsa Família dessas famílias, como se elas não tivessem essa renda, e pudemos ver que a intensidade da extrema pobreza nas faixas etárias até 15 anos, especialmente, é gigantesca. Quando inserimos o Bolsa Família em seu formato tradicional, como ele era pago até 2011, a redução foi de 36% no total, com grande impacto na redução da extrema pobreza nas faixas etárias mais jovens, especialmente de até 15 anos. [...] E nós não falamos só na sociedade mais produtiva, numa sociedade que vai gerar maior riqueza, mas numa sociedade mais justa, mais democrática. A educação e a saúde formam cidadãos. Não é só para formar o trabalhador mais produtivo. Então, é uma concepção mais ampla que nós construímos (Marcelo Cabral, Diretor de Gestão e Acompanhamento do Plano Brasil sem Miséria do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, durante II Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância, no âmbito da Comissão Especial do PL 6.998/13, reunião nº 0502/14, em 07/05/2014).

Essa perspectiva conciliatória também envolveu situar as iniciativas para a primeira infância dentro de um contexto macro de políticas públicas para crianças e adolescentes, inseridas em programas que preveem projetos e ações para toda a faixa etária do ECA, ainda que definindo as especificidades de cada segmento:

No MEC, então, no Governo atual, há um investimento prioritariamente em três ações: o PROINFÂNCIA, o Brasil Carinhoso e o FUNDEB. [...] Então, eu gostaria de deixar aqui neste seminário o nosso foco de trabalho no próprio Ministério e em especial na nossa diretoria, que faz a coordenação da educação infantil, que justamente trata dessa criança da primeira infância como um sujeito de direitos. O principal desafio é fazer um trabalho curricular e pedagógico pautado pela especificidade que essa criança tem, tanta a criança da cidade, como a do campo e da região ribeirinha, porque essa criança, além de sujeito histórico de direito, é um sujeito envolvido na cultura (Clarete Salete Traversini, Diretora de Currículo e Educação Integral do Ministério da Educação, durante II Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância, no âmbito da Comissão Especial do PL 6.998/13, reunião nº 0502/14, em 07/05/2014).

Ao analisar a participação dos atores do Poder Executivo a partir da definição de Weible (2018) sobre os agentes de articulação institucional, foi possível observar a confirmação de duas hipóteses deste trabalho, uma vez que, nos episódios anteriores ao MLPI, os conflitos não tinham todos os critérios para confirmar as hipóteses. Com relação à **hipótese 4**, apenas durante as discussões que levaram à criação da Lei nº 13.257, esses agentes influenciaram a política a partir de um alinhamento direto a uma coalizão de defesa, especificamente com mais força no núcleo de políticas públicas das crenças defendidas pela CDPI com mais saliência que na CDECA.

Já a **hipótese 3** foi confirmada, uma vez que a agenda sistemática do Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes tomou forma apenas na Fase 2, sendo que o forte caráter institucional da CDECA não demandou ou não permitiu a presença dos burocratas de nível nas arenas decisórias. Mesmo nos episódios em que atores do subsistema de segurança pública entraram na arena de discussão do ECA, esse movimento se mostrou incipiente por dois motivos: a) o tema “criança e adolescente” não fazia parte do núcleo de políticas públicas dos atores principais do subsistema de segurança pública e; b) os atores desse subsistema que participaram do processo de mudança do ECA eram auxiliares no subsistema de origem, cuja agenda não ressoava de maneira hegemônica ou ampla. Além disso, os posicionamentos desses atores *outsiders*

versavam majoritariamente sobre o núcleo duro do sistema de crenças, o que confirma os postulados da literatura sobre o ACF, que defendem que as mudanças institucionais advêm de alterações no núcleo de políticas públicas e da capacidade dos atores em materializar suas crenças e valores em decisões concretas, o que não ocorreu em nenhum dos episódios analisados.

5.3.4 Atores da sociedade civil

Os registros oficiais analisados apontaram que os atores da sociedade civil que atuaram no Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes tiveram mais destaque durante a construção do MLPI do que em qualquer outro episódio analisado. No âmbito da CODECA, indivíduos desse segmento atuavam mais nos bastidores, sendo citados como referência técnica ou política pelos tomadores de decisão e possivelmente subsidiando os debates, mas se afastando do protagonismo em prol dos atores políticos com poder de voz e veto nas arenas decisórias, como deputados e senadores. Isso foi mais frequente nos episódios de autoria do poder executivo, evidenciando um *lobby* mais forte da CODECA junto ao governo, inclusive em razão da estratégia de ocupação de cargos no executivo por atores técnicos com filiação histórica ao CODECA, como a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, o Ministério da Educação e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A CDPI utilizou uma estratégia diferente. Também atuou para influenciar os tomadores de decisão, mas o respaldo foi explícito no sentido de captar apoio de membros da comunidade científica, que foram porta-vozes dos argumentos defendidos pela CDPI e não apenas subsidiando de maneira informal ou nos bastidores. Exemplo disso foi a realização de audiências públicas no âmbito da comissão especial do MLPI, que trouxe convidados de renome nacionais e internacionais para defender as teses da coalizão.

Quadro 34 - Atores da sociedade civil

Organizações da Sociedade Civil	Coalizão de Defesa
Sociedade Brasileira de Genética Médica	CDPI
Sociedade Brasileira de Pediatria	
Sociedade Paranaense de Pediatria	
Rede Nacional pela Humanização do Parto e do Nascimento - REHUNA	
UNICEF	
FMCSV	
Hospital Pequeno Príncipe	
CECIP	
RNPI	
Instituto Alana	
OSCIP Acolher	
Comissão de Atenção Integral à Saúde da Criança e do Adolescente e Jovem do CNS - Conselho Nacional de Saúde	CDECA
Instituto Aliança	
CONANDA	

Fonte: elaborado pelo autor.

Assim como no caso do Poder Executivo, os atores da sociedade civil que participaram do episódio referente à Lei nº 13.257 eram, em sua maioria, alinhados à CDPI, com destaque para a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV). Ainda que os profissionais dessa organização não tenham sido os mais proeminentes durante as audiências públicas, grande parte dos entrevistados e dos discursos mencionavam a organização como muito importante para a pauta da primeira infância no Brasil. Conforme será abordado posteriormente neste trabalho, um dos aspectos em que essa participação foi mais relevante para a coalizão ocorreu na coordenação e articulação desenvolvida pela FMCSV junto a outros atores estratégicos, como o Núcleo Ciência pela Infância (NCPI). Descrito como “uma coalizão que reúne seis organizações de natureza e competências diversificadas, que contribuem com as atividades por meio do aporte de recursos financeiros, cessão de infraestrutura, suporte técnico e/ou apoio estratégico”³¹, o NCPI foi o idealizador do Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância, propagado como uma iniciativa sem precedentes em políticas públicas, especialmente dentro do Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes.

³¹ Fonte: www.ncpi.org.br.

Inicialmente, não houve um movimento para vincular o MLPI ao ECA, mas sim para pautar a temática da primeira infância em diversos níveis estratégicos, inclusive junto ao Poder Legislativo. Somente durante os trabalhos da comissão especial que discutia o PL 6.998/13, que viria a se tornar no MLPI, os atores alteraram o texto do estatuto, desistindo da ideia inicial de elaborar uma lei em separado. Dessa forma, infere-se que a própria entrada no Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes das organizações da sociedade civil alinhadas à FMCSV e seus princípios ocorreu mais em um sentido pragmático do que necessariamente pela busca por disputa de espaço com a coalizão dominante. Evidentemente, houve o uso de estratégias que envolviam rediscutir os argumentos dos atores adversários e não apenas defender seus posicionamentos, apresentados como inovadores no campo dos direitos da criança.

Um exemplo desse argumento consiste na reiteração da qualidade técnica e científica do MLPI em razão da capacitação dos atores que contribuíram com a lei, inclusive dos próprios legisladores. De fato, não houve registro nos episódios anteriores de iniciativas que visavam qualificar objetivamente a formação dos tomadores de decisão do Poder Legislativo, tanto conceitualmente quanto de acordo com as habilidades argumentativas. Observou-se que os membros da CDECA lidavam com esses atores a partir da formação e do conhecimento que eles já possuíam, daí a aproximação com deputados com histórico nos movimentos sociais de defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Esse aspecto mudou com a estratégia da CDPI em alinhar conceitualmente os discursos e empoderar os deputados com conhecimentos que a coalizão achava importantes de serem defendidos, atribuindo um caráter de autoria não apenas procedimental, mas também de pertencimento à causa, através do aprendizado adquirido junto a uma instituição de renome, como a Universidade de Harvard. Segundo Ivânia Ghesti, assessora da Frente Parlamentar pela Primeira Infância e uma das empreendedoras políticas principais da coalizão:

A próxima sessão agora é uma sessão inovadora na Câmara, como muito do trabalho desta Comissão. Não sei se todos têm conhecimento de que quase metade dos participantes desta Comissão Especial são especialistas em primeira infância, graças a uma promoção que a Frente Parlamentar da Primeira Infância fez, para que eles participassem do Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância, em Harvard, de que vocês ouviram muito falar. Então, são deputados que entendem muito do tema e têm esta perspectiva de construir uma legislação

fundamentada nas evidências científicas, fundamentada nas boas práticas (Ivânia Ghesti, assessora da Frente Parlamentar da Primeira Infância, durante II Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância, no âmbito da Comissão Especial do PL 6.998/13, reunião nº 0536T/14, em 07/05/2014).

Essa narrativa foi reforçada por outros atores da sociedade civil que se mobilizaram na construção do MLPI, enfatizando a inovação de como a sociedade civil participou de maneira inovadora na elaboração da referida lei. Um desses posicionamentos veio de Isabella Henriques, do Instituto Alana, organização da sociedade civil de São Paulo:

[...] jogar luz na primeira infância é essencial em nossa sociedade, ainda mais hoje, com todos os avanços, principalmente no âmbito das pesquisas científicas em relação à importância dessa fase de desenvolvimento para o ser humano. [...] Nós agradecemos essa possibilidade de diálogo com a sociedade civil organizada, para que, enfim, tenhamos no futuro um texto que atenda a todas as instâncias da sociedade. Fazemos este agradecimento público aqui (Isabella Henriques – CDPI, durante audiência pública no âmbito da Comissão Especial do PL 6.998/13, reunião nº 702/2014, em 27/05/2014).

Em suma, a CDPI se diferenciou da CDECA também no que se refere ao posicionamento dos atores da sociedade civil dentro do subsistema. Ao promover a ocupação dos espaços de debate no Congresso Nacional por entidades do terceiro setor de maneira autoral e com protagonismo, a CDPI deu mais legitimidade e força a suas propostas junto aos congressistas, com os quais dividiu espaço nas reuniões da comissão especial e das audiências públicas, além de mobilizar a cobertura da mídia e, conseqüentemente, da opinião pública. Esse último ponto também é emblemático, pois, ainda que não tenha sido objetivo de análise deste trabalho, alguns entrevistados mencionaram que a mobilização da mídia pela CDPI fez com que a opinião pública fosse majoritariamente favorável às propostas da coalizão, com mínima manifestação contrária, diferentemente de alguns posicionamentos da CDECA que enfrentam forte resistência da sociedade em geral, a exemplo a garantia de direitos de adolescentes em conflito com a lei.

5.3.5 Outros atores

Após a aprovação do Marco Legal da Primeira Infância, em 8 de março de 2016, novos atores começaram a participar mais ativamente da agenda. Exemplo disso é o

Poder Judiciário que, por meio do Conselho Nacional de Justiça, tem encampado o Pacto Nacional pela Primeira Infância e se articulado com os demais poderes e sociedade civil para a implementação do MLPI, com papel fundamental da fiscalização dos governos locais e incentivo à capacitação dos profissionais envolvidos na temática. Entretanto, durante o recorte temporal desta pesquisa, o Poder Judiciário participou timidamente dos episódios de mudança institucional do ECA, sendo registrados posicionamentos públicos oficiais apenas no episódio da Lei nº 13.257, basicamente reforçando os argumentos apresentados por especialistas, como a necessidade de investimento precoce para retorno futuro. A seguir, são transcritos alguns exemplos:

A gente percebe milhares de crianças numa situação de completo abandono afetivo, emocional, estrutural, o que vai, certamente, no futuro, gerar problemas para o Brasil, porque essas serão cidadãos não conscientes de seus deveres, e pior do que isso, cidadãos que não têm nenhum respeito à lei e a convivência em sociedade (Anderson Furlan, Presidente da Associação Paranaense dos Juizes Federais, durante audiência pública promovida no âmbito da Comissão Especial do PL 6.998/13, reunião nº 1005/2014, em 19/05/2014).

O adolescente que pratica atos graves é aquele que não tem a presença de uma figura paterna constante na sua vida; que tem a mãe que sai para prover a residência, a família, e acaba não conseguindo fazer isso a contento; ele acaba sendo criado, infelizmente, por um bandido, por alguém da localidade, com quem ele tem mais contato e que representa essa figura, esse mau exemplo, infelizmente, para esse indivíduo. Para evitar que isso aconteça, eu não vejo outro caminho que não seja o que vocês estão discutindo aqui, que é justamente investir no ser humano desde a mais tenra idade, desde até antes de ele nascer (Fábio Ribeiro Brandão, Juiz da Vara de Adolescentes em Conflito com a Lei de Curitiba/PR, durante audiência pública promovida no âmbito da Comissão Especial do PL 6.998/13, reunião nº 1005/2014, em 19/05/2014).

No caso das universidades, os atores foram mobilizados também no sentido de dar legitimidade científica aos postulados do vindouro Marco Legal da Primeira Infância, mas de uma maneira mais autoral que os atores do poder judiciário o fizeram. As falas dos membros da academia tinham um caráter conciliatório tanto com a CDECA quanto com a CDPI, sendo a principal diferença entre as coalizões. Isso se deve ao fato de que as principais manifestações dos atores vinculados às universidades compunham o sistema de crenças de ambas as coalizões, em um espectro compartilhado entre a maioria dos componentes do Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes.

Exemplos dessas falas amplas com validade para todo o subsistema podem ser lidas a seguir:

É claro que isso tem implicações para a legislação (o aleitamento exclusivo), porque aquela mãe que tem que trabalhar logo que a criança nasce vai ter dificuldade de aleitar exclusivamente a criança durante 6 meses. Mas essa é a nossa recomendação científica. [...] A licença-maternidade tem que ter uma duração adequada para o aleitamento exclusivo. [...] Outra coisa para a qual eu gostaria de chamar a atenção é que nós precisamos ter inquéritos mais frequentes. A última pesquisa nacional, que mediu obesidade, subnutrição em crianças, foi em 2006, 2007. Está em andamento uma nova pesquisa, mas precisamos, de alguma maneira, medir mais frequentemente. Nós temos de detectar essa incrível epidemia de obesidade infantil que está assolando a nossa população de crianças (César Victora, professor emérito de epidemiologia da Universidade Federal de Pelotas/RS, durante em audiência pública no âmbito da Comissão Especial do PL 6.998/13, reunião nº 702/2014, em 27/05/2014).

Houve uma consulta às crianças (para a formulação do plano municipal pela primeira infância do Rio de Janeiro), algumas na faixa de 4 a 9 anos - 4, 5, e 6 - e outras mais velhas, que falavam da sua memória, do seu contato com crianças menores. Isso fez uma diferença interessante, porque, na verdade, as crianças falam com outras linguagens, com preocupações extremamente importantes do seu cotidiano. Elas nos fazem, a nós, adultos, lembrar que temos que superar uma retórica também, que é uma participação qualquer. É saber levar em consideração o que, do ponto de vista da criança, é importante (Irene Rizzini, Universidade Federal do Rio de Janeiro, durante II Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância, no âmbito da Comissão Especial do PL 6.998/13, reunião nº 0536T/14, em 07/05/2014).

Em síntese, os atores que participaram do episódio da Lei nº 13.257 tiveram certo protagonismo na construção da lei, ainda que de maneira auxiliar e com objetivos estratégicos na visão dos coordenadores das coalizões. No caso da CDPI, optou-se pela participação direta em espaços de grande visibilidade, como as audiências públicas na Câmara dos Deputados e os seminários internacionais promovidos pela Frente Parlamentar pela Primeira Infância, ambos com cobertura da mídia. Já a CDECA possui vários atores que também são considerados referências em suas respectivas áreas acadêmicas, mas os dados não mostraram que a mobilização para participação desses atores em momentos-chave dos episódios tenha sido tão central como a estratégia adotada pela coalizão minoritária (CDPI).

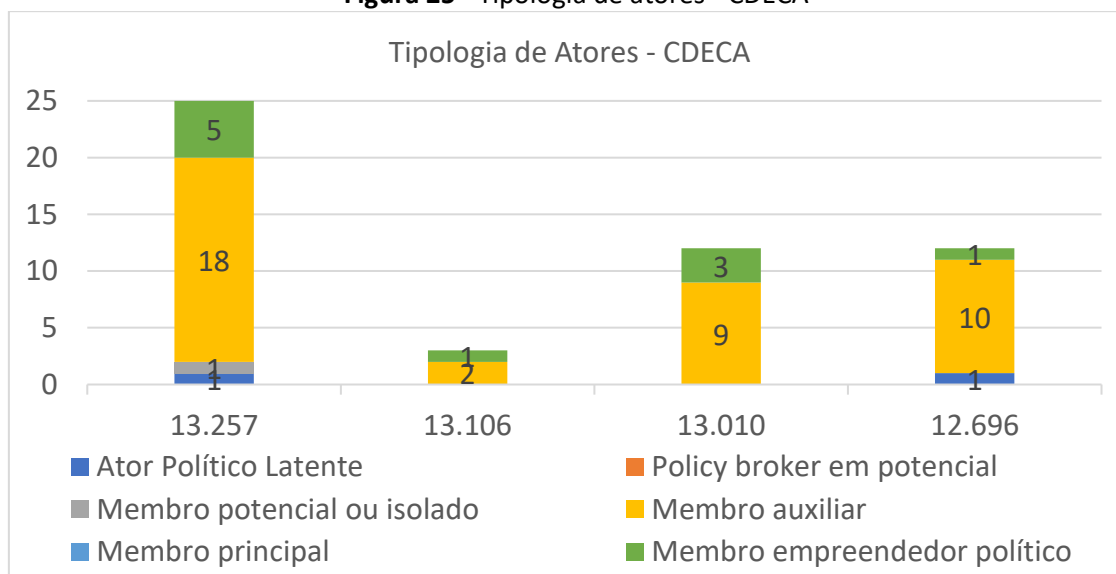
5.3.6 Tipologia dos atores

Dentro dessa conformação, os atores mencionados anteriormente desempenham funções diversas, com maior ou menor protagonismo dentro da coalizão, inclusive transitando entre subsistemas e coalizões adversárias. Conforme esquematizado no Capítulo 3, a tipologia adotada por este trabalho classifica os atores como (WEIBLE, 2019):

- latentes, quando não se trata de um indivíduo político por definição;
- policy broker* em potencial, quando se trata de um ator político sem que sua motivação seja, necessariamente, fomentar o comprometimento de outros atores;
- membro potencial ou isolado, quando este não coordena suas atividades com aliados;
- membro auxiliar, quando coordena ações de maneira instável ou esporádica;
- membro principal, quando realiza ações coordenadas, mas não representa uma grande liderança ou referência em uma política específica;
- membro empreendedor político, quando possui alto grau de coordenação e liderança dentro do subsistema.

A Figura 25, a seguir, traz a representação da tipologia de atores que compõem o Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes, com foco nas duas coalizões mencionadas durante o período em que coexistiram, iniciando pela CDECA:

Figura 25 - Tipologia de atores - CDECA

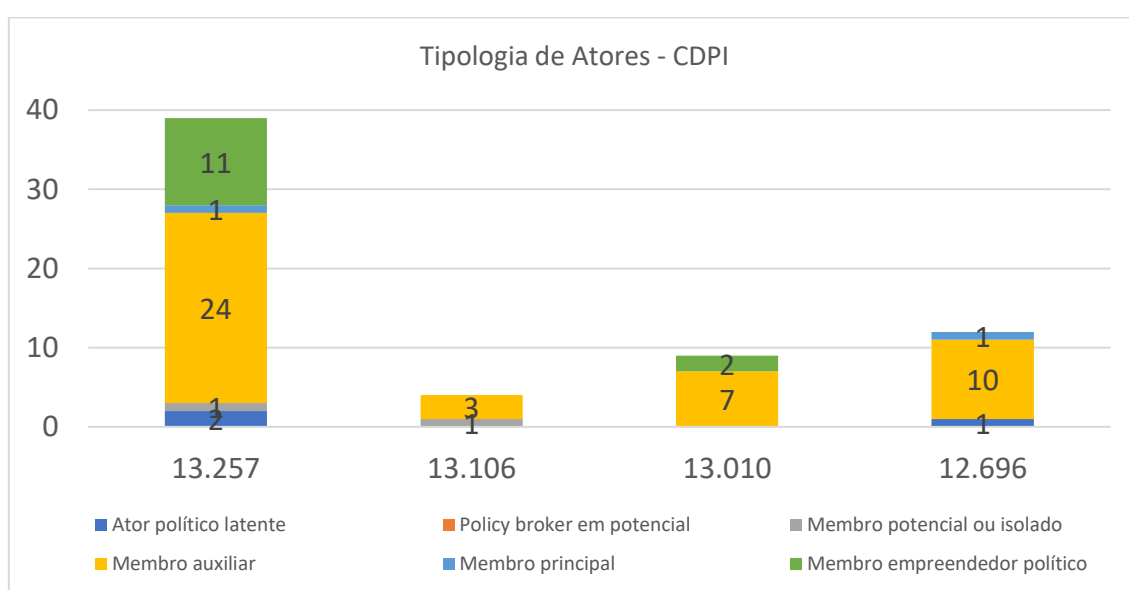


Fonte: elaborado pelo autor.

Dos 52 atores da CDECA que participaram da construção dos quatro últimos episódios de mudança no ECA, dez eram empreendedores políticos (19,2%), 39 membros auxiliares da coalizão (75%), dois atores políticos latentes (3,8%) e um membro potencial (1,9%). Uma característica marcante é a participação de membros empreendedores nos quatro episódios, assim como membros auxiliares que constituem a maioria em cada processo de mudança.

Já a Coalizão em Defesa da Primeira Infância – CDPI tem a seguinte composição de atores (Figura 26):

Figura 26 - Tipologia de atores - CDPI



Fonte: elaborado pelo autor.

Com relação à CDPI, durante os mesmos episódios, observou-se que empreendedores políticos eram 20,5% dos atores (13), 3,1% membros principais da coalizão (2), assim como membros potenciais na mesma porcentagem, e 4,6% eram atores políticos latentes (3). Assim como na CDECA, membros auxiliares foram a maioria (44), com 68,7% dos atores nos quatro episódios. Uma diferença em relação à CDECA refere-se à ausência de empreendedores políticos nos episódios das leis nº 13.106 e nº 12.696 e à pouca participação desse tipo de ator na Lei nº 13.010, cuja atuação foi concentrada no episódio da Lei nº 13.257.

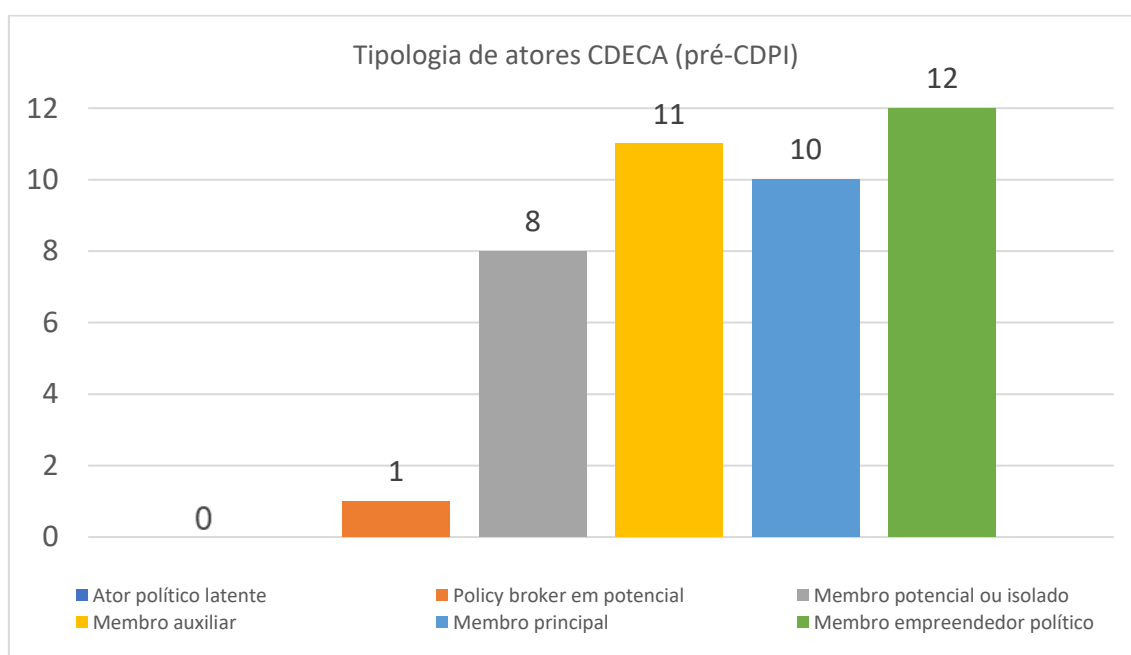
Foi possível observar também que a CDECA mantinha participação frequente e estável quando era uma coalizão dominante durante os episódios anteriores à formação

da CDPI, com ao menos dois atores em cada momento, à exceção da Lei nº 11.829, que teve apenas um ator. Em parte, isso se explica pela natureza da referida lei e pelo baixo índice de conflito sobre seu mérito (criminalizar a pornografia infantil e pedofilia na internet).

Além disso, não houve a participação de empreendedores políticos nessa lei, assim como nos episódios das leis nº 10.764 e nº 12.415 pela mesma razão de mérito mencionada: no primeiro caso, por se tratar de criminalizar a produção de quaisquer atividades fotográficas ou outro meio visual que utilize criança ou adolescente em cena de sexo explícito ou simulado, e no segundo, por dispor sobre fixação cautelar de alimentos provisórios em favor da criança ou adolescente cujo agressor tenha sido afastado do lar por determinação judicial (art. 130 do ECA).

A composição tipológica dos membros não sofreu muitas alterações no decorrer do tempo (Figura 27):

Figura 27 - Composição de atores CDECA (pré-CDPI)



Fonte: elaborado pelo autor.

Sumariamente, os dados mostraram que a CDECA se manteve relativamente estável em termos do tipo de atores que participaram dos processos de mudança do ECA antes ou depois do advento da CDPI. Esta última, embora tenha surgido antes do episódio da Lei nº 13.257, se mostrou subsidiária ou complementar aos argumentos defendidos pela CDECA nos episódios das leis nº 12.696, nº 13.010 e nº 13.106. Nesse

sentido, as análises evidenciaram o processo de conformação de uma coalizão potencialmente adversária como gradual, a partir da inserção no subsistema sem necessariamente se opor à coalizão dominante, mas paulatinamente demonstrando diferenças em seus posicionamentos relativos ao núcleo de políticas públicas de seus membros. A etapa final de composição da coalizão permitiu que seus membros disputassem espaço com a coalizão dominante, conquistando seus objetivos de pautar a agenda e efetivamente realizar a mudança institucional desejada.

5.4. FÓRUNS

Durante ambas as fases do estudo, um dos principais fóruns de discussão sobre a temática foram as Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, promovidas pelo CONANDA. Nesse período, foram realizadas dez conferências (a primeira em novembro de 1995 e a última em abril de 2016). Embora a 10ª conferência tenha sido realizada após o advento do Marco Legal da Primeira Infância, em 8 de março de 2016, limite do recorte temporal deste trabalho, esta foi considerada como parte das análises por inicialmente estar prevista para dezembro de 2015.

As conferências nacionais constituíram a principal arena de discussão sobre o ECA em seus diversos momentos da política pública em si, sendo debatidas questões que perpassaram desde a formulação até a implementação. O Quadro 35 abaixo elenca os principais pontos discutidos durante as conferências, que influenciaram nas mudanças subsequentes no estatuto e a correlação com as crenças dos atores:

Quadro 35 - Codificação das conferências do CONANDA

Evento	Itens do Código de Análise		
I Conferência	PC4: Normativas, compromissos e experiências internacionais	PC4.1. Menção positiva	Aprovação do relatório brasileiro encaminhado às Nações Unidas sobre a implantação da Convenção Internacional.

II Conferência	DC6 - Visão sobre o valor das políticas públicas para crianças e adolescentes	6.1. Trabalho infantil 6.3. Ato Infracional (delinquência) 6.6. Outros: gestão pública e orçamento	Promover uma ampla mobilização social nas esferas municipal, estadual e nacional para avaliar a situação de implementação dos direitos da população infanto-juvenil, como prioridade absoluta, em especial no que se refere aos eixos temáticos do CONANDA: erradicação do trabalho infantil e proteção ao trabalho do adolescente; violência e exploração sexual contra crianças e adolescentes; ato infracional e medidas socioeducativas; conselhos tutelares; orçamento público e fundos.
	DC7 - Visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar	7.1. Papel do Conselho Tutelar	
III Conferência	DC5 - Visão sobre a relação entre governo e democracia	DC5.3. Ampla participação da sociedade como elemento-chave das decisões governamentais	Promover ampla mobilização social nas esferas municipal, estadual e nacional; Referência na Convenção Internacional dos Direitos da Criança.
	PC4 - Normativas, compromissos e experiências internacionais	PC4.1. Menção positiva	
IV Conferência	DC6 - Visão sobre o valor das políticas públicas para crianças e adolescentes	6.4. Maioridade Penal	Discutir a questão da idade de imputabilidade penal dos jovens; Promover ampla reflexão sobre a infância e a adolescência e sua relação com a violência, a fim de apontar caminhos e definir proposições que revertam a realidade vigente e contribuam para a melhoria da qualidade de vida infanto-juvenil.
	DC7 - Visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar	7.7 Enfrentamento das violências	

V Conferência	DC5 - Visão sobre a relação entre governo e democracia	DC5.3. Ampla participação da sociedade como elemento-chave	Promover ampla reflexão sobre o protagonismo social na implementação do “Pacto Pela Paz”, no contexto das relações Estado e Sociedade.
VI Conferência	DC6 - Visão sobre o valor das políticas públicas para crianças e adolescentes	6.2. Questões étnico-raciais	Que a cor/raça, a etnia, o sexo, a orientação sexual, a deficiência e o endereço não sejam jamais causa de violação de direitos humanos e sim fatores a serem sempre respeitados visando à plena afirmação de nossas crianças e nossos adolescentes.
	DC7 - Visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar	7.7 Enfrentamento das violências 7.8 Gênero e sexualidade	
VII Conferência	PC5 - Impacto econômico da atenção à infância	PC5.2. O impacto econômico do investimento público na infância é relevante PC5.2.2. Visão principista	“Concretizar Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: Um investimento obrigatório”
VIII Conferência	DC6 - Visão sobre o valor das políticas públicas para crianças e adolescentes	6.1. Trabalho infantil 6.2. Questões étnico-raciais 6.3. Ato Infracional (delinquência) 6.6. Outros: orçamento	Garantir recursos para afastar crianças e adolescentes das drogas, criminalidade e violência, por meio da inclusão digital, capacitação profissional e ensino médio profissionalizante para todo o Brasil, avaliando a economia regional. Bem como a efetivação de medidas socioeducativas visando a ressocialização de adolescentes infratores.
	DC7 - Visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar	7.7 Enfrentamento das violências 7.8 Gênero e sexualidade	

IX Conferência	DC1 - Visão sobre a relação adulto-criança	DC1.3. Visão holística	O reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos;
	DC6 - Visão sobre o valor das políticas públicas para crianças e adolescentes	6.1. Trabalho infantil 6.3. Ato Infracional (delinquência) 6.4. Maioridade Penal 6.5. Educação Infantil 6.6. Outros: gestão pública	Desafios a serem superados e enfrentados, como a universalização de uma educação de qualidade, da mesma forma o acesso a saúde com atenção integral e equidade; Eliminação de todas as formas de violência contra crianças e adolescentes em todos os contextos – especialmente o abuso e exploração sexual e todas as formas de trabalho infantil;
	DC7 - Visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar	7.7 Enfrentamento das violências 7.8 Gênero e Sexualidade	Uma política de segurança pública voltada para garantia do direito à vida e à integridade física, moral e psicológica;
	PC2 - Participação do setor privado e do terceiro setor na solução dos problemas relativos à infância	PC2.2 Pode ser relevante	“A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Artigo 86 do ECA).
	PC4 - Normativas, compromissos e experiências internacionais	PC4.1. Menção positiva	O respeito aos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes assegurados nas Normas Nacionais e Internacionais existentes;
	PC6 - Necessidade de alterações no ECA no que tange a questões etárias	PC6.1. Não alterar o ECA no quesito etário PC6.1.1 Menciona tratar questões etárias em instrumentos infralegais ou	<u>A universalidade dos direitos e das políticas. O princípio da universalidade deve garantir o acesso aos direitos sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais e traduzir-se em políticas permanentes nas três esferas de governos. Deve,</u>

		em lei diversa do ECA	<u>ainda, contrário à tradição de formular políticas para apenas um dos vários segmentos da infância, garantir que todos os direitos sejam extensivos para todas as crianças e todos os adolescentes do país (grifo nosso).</u>
	PC7 - Visão sobre o princípio da prioridade absoluta da infância (art. 227)	PC7.3. Responsabilidade pela criança compartilhada entre Estado, família e sociedade, com atribuições específicas, porém complementares 7.3.2. Menciona interesse superior da criança 7.3.2.1. Absoluto	
X Conferência	PC1 - Tipos prioritários de instrumentos da política da infância-adolescência	PC1.1 Foco exclusivo ou priorização dos instrumentos voluntários	Garantir a implementação da Política e do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, a partir do fortalecimento dos conselhos de direitos da criança e do adolescente.

Fonte: elaborado pelo autor.

Após a análise e codificação dos documentos-base de cada uma das conferências, observou-se que a coalizão CDECA utilizou esse espaço para agregar recursos e consolidar estratégias de enfrentamento – tanto no âmbito da implementação das políticas pelo Poder Executivo quanto na formulação pelo Poder Legislativo – ao que seus atores consideravam retrocessos, como a redução da maioria penal e a falta de reposta do poder público quanto à ocorrência de violências e outras violações de direitos de crianças e adolescentes, a exemplo do trabalho infantil e o racismo. Esses temas e subtemas discutidos nas conferências apoiaram-se, invariavelmente, em normativas editadas pelo CONANDA com o objetivo de institucionalizar aos debates. Esse conselho, criado pela Lei nº 8.242 de 1991, tem como objetivos (MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, s.d.):

- buscar a integração e articulação dos conselhos estaduais, distrital e municipais e conselhos tutelares, assim como dos diversos conselhos setoriais, órgãos estaduais e municipais e entidades não governamentais;
- b) acompanhar o reordenamento institucional, propondo modificações nas estruturas públicas e privadas;
 - c) oferecer subsídios e acompanhar a elaboração de legislação pertinente ao tema;
 - d) promover a cooperação com organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais;
 - e) convocar, a cada dois anos, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Sua manifestação ocorre prioritariamente por meio de resoluções que se tornaram um dos principais recursos estratégicos da Coalização de Defesa do ECA (CDECA). De 1993 a 2016, foram editadas 179 resoluções sobre diversos temas alusivos aos direitos de crianças e adolescentes. A partir da utilização do software NVIVO 12, essas resoluções foram analisadas a partir da busca por palavras-chave, termos e assuntos recorrentes que indicassem o entendimento do CONANDA sobre as políticas públicas para crianças e adolescentes.

Figura 28 - Nuvem de palavras das resoluções do CONANDA (1993-2016)



Fonte: elaborado pelo autor.

A imagem acima ilustra os termos mais recorrentes nas Resoluções do CONANDA. Das 71 palavras-chave pesquisadas, apenas 12 tiveram uma ou mais ocorrências: criança³² (2.181); educação³³ (230); infância (132); família³⁴ (105); ensino (47); escola³⁵ (61); adoção (45); abuso (41); infantil (39); comunitário (29); infante (22); mortalidade (13). Desses, apenas “criança” aparece entre os 10 termos mais citados pelas resoluções, em primeiro lugar.

No que diz respeito aos itens do código de análise, as resoluções do CONANDA apontaram que as crenças do núcleo duro perpassam DC6 (Visão sobre o valor das políticas públicas para crianças e adolescentes), com foco em ato infracional (6.3), maioria penal (6.4) e orçamento (6.6) e DC7 (Visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar), priorizando discussões sobre o conselho tutelar (7.1), enfrentamentos das violências, em especial a violência sexual (7.7). Já as crenças do núcleo de políticas públicas apontam para PC1 (Tipos prioritários de instrumentos da política da infância-adolescência), com foco dividido entre o papel do setor público para aplicação de instrumentos voluntários (PC1.1.1) e a priorização dos instrumentos regulatórios. O item PC2 (Participação do setor privado e do terceiro setor na solução dos problemas relativos à infância) aponta para menções em relação à atuação do terceiro setor como essencial (PC2.3) e potencialmente relevante para o setor privado (PC2.2).

Alguns comentários podem ser feitos sobre esses achados. O primeiro reside no fato de que, por um lado, as resoluções do conselho não tratam das especificidades categóricas de forma mais contundente, privilegiando uma condução para a política pública para “crianças e adolescentes” de maneira indivisível. Por outro lado, invariavelmente mencionam questões sobre a adolescência com mais frequência do que assuntos aplicados exclusivamente à infância, o que gera críticas por parte dos atores da CDPI, que defendem que o ECA é desigual no trato às questões relativas a crianças de 12 ou menos anos, em especial na primeira infância.

³² Variação: crianças.

³³ Variações: educacional, educativo, educativa.

³⁴ Variações: famílias, familiar, familiares.

³⁵ Variações: escolar, escolas.

Ao passo que as resoluções do CONANDA privilegiam aspectos gerais e normativos dentro do seu campo de atuação (pessoas de zero aos 18 anos incompletos), uma hipótese de Bendix (1996) pode ajudar a compreender o papel de autoridade central que é desempenhado. Trata-se de assumir que as nuances de cada particularidade dos cidadãos são potencialmente conflitivas, não cabendo à autoridade central a responsabilidade de se ater a todas elas. Em outras palavras, a edição de resoluções generalistas é consequência de uma abordagem que visa a contenção de conflitos dentro do escopo comum, ou seja, preservar a unidade conceitual “criança e adolescente”, sem adentrar em questões foco de divergência (BENDIX, 1966), especialmente com outros atores do subsistema, que formaram outra coalizão para tratar desses temas.

Esse ponto também se relaciona a **hipótese 1** deste trabalho, confirmando o atributo de coordenação central como o fator principal de estabilidade das coalizões em um período de uma ou mais décadas. Nesse caso, tanto a Coalizão em Defesa da Primeira Infância (CDPI), inserida no debate durante a Fase 2, quanto atores de outros subsistemas, que se mostravam adversários da CDECA, a exemplo de integrantes das áreas de segurança pública, tornavam-se enfraquecidos quando tentavam modificar o ECA a partir de crenças contrárias à da coalizão dominante.

Assim, a formação de uma nova coalizão, como a CDPI, se deu a partir da saturação de possibilidades de pautar a coordenação central a partir de outras crenças, que levaram à busca por novos fóruns e estratégias capazes de enfraquecer a referida coordenação. Por outro lado, a perda de força da CDECA no decorrer do tempo se deve em grande medida à pouca abertura para novas estratégias e atores.

Voltando ao papel de coordenação do CONANDA, é interessante notar que as resoluções em análise não convergiram integralmente ao debate social para a garantia dos direitos da primeira infância, que culminaram na alteração do Estatuto da Criança e do Adolescente pela Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Os atores que a defendem argumentam que a lei coloca uma lupa nas questões da primeira infância, ainda que não neguem sua inserção em um processo mais amplo de defesa da criança e do adolescente, conforme argumento recorrente tanto por parte dos entrevistados quanto pelas falas codificadas a partir de registros de audiências públicas. Duas questões podem ser levantadas a partir disso. A primeira refere-se à premissa básica da teoria de Bendix

(1996), segundo a qual a emergência da cidadania – igualdade formal – é formada paralelamente à construção de uma autoridade pública nacional. O papel do CONANDA é um exemplo concreto dessa premissa, visto que seus movimentos dentro da burocracia estatal, expresso pelas resoluções, não catalisou a solução das demandas elencadas pela Lei nº 13.257 (BENDIX, 1996).

Nesse ponto, a **hipótese 2** deste trabalho também se confirma, pois a CDPI foi mais eficiente em romper as barreiras do subsistema, uma vez que havia muita resistência à mudança no enfoque pretendido para os defensores do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). Essa ruptura não foi total, visto que o MLPI é uma mudança institucional do ECA. No entanto, não houve uma alteração substancial na estrutura de crenças dos atores da coalizão dominante, tampouco o subsistema em si sofreu com alteração de seus valores centrais. O que ficou evidente foi o bem-sucedido incursão na busca por apoio da opinião pública e, sobretudo, na aquisição de atores estratégicos de outros subsistemas (ARAÚJO, 2013).

O segundo ponto refere-se às consequências do contrato entre modernidade e tradição. Na medida em que há uma progressiva diferenciação estrutural entre as visões de mundo pré e pós 1988, a especialização temática do CONANDA pode resultar não apenas em fortalecimento de uma unidade conceitual, mas também em interações desagregadoras (BENDIX, 1996). Nesse aspecto, as entrevistas mostraram que foi essencial a estratégia narrativa da coalizão explicitando a limitação de conceitos universalizantes cuja defesa foi central para a CDECA, tais como a manifestação da Doutrina da Proteção Integral a todas as pessoas de zero a 18 anos incompletos, apoiando-se na evidência de que a extrema pobreza atinge 13% da população de até seis anos, o que corresponde ao dobro da incidência nacional para todas as faixas etárias (BRASIL, 2011b). O caráter de inovação dos argumentos da CDPI foram um recurso importante para convencimento dos tomadores de decisão e a consequente mudança institucional que resultou no MLPI.

Esse cenário é potencialmente crítico para a dinâmica do subsistema, pois amplia contra-argumentos de outros subsistemas com pautas potencialmente adversárias, uma vez que a importância dos governos nacionais na ruptura com o paternalismo pode ser enfraquecida, visto que esse conselho de políticas públicas não consegue ser efetivo em pautar o Governo Federal sobre políticas públicas para crianças e adolescentes em uma

perspectiva de política de Estado. Desde 2019, o CONANDA é um órgão vinculado administrativamente ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, mas já esteve atrelado ao Ministério da Justiça e Cidadania, à Presidência da República, à Casa Civil e a outras instâncias do Governo Federal Brasileiro.

Dessa forma, a função CONANDA pode ser diluída à ideologia do governo nacional, reproduzindo as engrenagens paternalistas que deveriam ser superadas para justificar a Doutrina da Proteção Integral. A título de exemplo, em 2016 estava vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Agrário e Social um programa de atendimento à primeira infância, cuja orientação técnica e ideológica diverge da política de assistência social preconizada pelas normativas nacionais – o que possibilita tanto um avanço na construção da cidadania de crianças de zero a seis anos, quanto o risco de retorno à Doutrina da Situação Irregular, como vem sendo denunciado por movimentos sociais³⁶ e citado por alguns entrevistados desta pesquisa.

Uma reflexão possível a partir dos pontos acima é que o arcabouço teórico que permite o estudo do tema considerando todos os atores e, em especial, pensando no processo de mudança institucional necessário para a concretização de princípios constitucionais, é entendido como um marco fundamental para a plena garantia de direitos da infância e da adolescência, pois demonstra a operacionalidade dada pela própria sociedade na resolução do problema. Nesse ponto, resta saber se o projeto de sociedade trilhado para as crianças objetiva a consolidação ou a aniquilação de direitos, o que aumenta ainda mais a importância de um órgão como o CONANDA.

No caso da primeira infância, a CDPI foi bem-sucedida em agregar aprendizado, estratégias e recursos utilizados em outros subsistemas que passaram a ser utilizados dentro do Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes. Esse aprendizado foi observado quando do advento do Plano Nacional pela Primeira Infância, construído fora da principal arena de coordenação da CDECA, ou seja, fora das conferências do CONANDA. Ao trazerem argumentos que não eram usados pela CDECA, mas que não

³⁶ Intitulado “Programa Criança Feliz”, essa iniciativa do Governo Federal se insere em um momento de grandes transformações das instituições brasileiras. Seu objetivo é acompanhar o desenvolvimento das crianças de forma próxima e sistemática, o que é interessante do ponto de vista dos direitos humanos. Entretanto, não se sabe se a orientação prática do programa está relacionada ao controle social da pobreza ou à garantia de direitos fundamentais, sobretudo por se tratar de uma proposta endossada pelos responsáveis pela PEC 241, dentre outros projetos igualmente temerários ao desenvolvimento social do país.

poderiam ser facilmente confrontados ou invalidados, como a centralidade dos estudos internacionais sobre a neurociência e sua influência nas políticas públicas, a CDPI influenciou sobremaneira na adesão de novos atores, especialmente aqueles avessos ao entendimento da doutrina da proteção integral como um marco ideológico paradigmático. Se, por um lado, a ideia de criança e adolescente como sujeito de direitos apoia-se em uma compreensão jurídica abstrata, por outro, a neurociência delimita o escopo de atuação das políticas públicas e implica em um resultado objetivo para cada ação, cujo argumento central se baseia nos estudos do economista, ganhador do Prêmio Nobel, James Heckman.

Um dos principais argumentos de Heckman muito utilizado pela CDPI reside na quantificação da relação entre investimento e retorno em cada faixa etária. Segundo o economista, o retorno do investimento em crianças de até seis anos é o maior entre todas as demais faixas etárias, considerando que pode ser negativo, caso a aplicação de recursos seja muito tardia (HECKMAN, s.d.)³⁷.

Nesse ponto, o papel dos empreendedores políticos foi fundamental. Se dentro da coalizão dominante havia pouco espaço para discutir novas abordagens teórico-metodológicas que não convergissem às crenças centrais da coalizão, em especial no principal fórum utilizado, atores estratégicos da sociedade civil, alinhados com experiências internacionais, foram determinantes para gerar aprendizado dentro do subsistema. A estratégia principal foi bem delimitada: influenciar atores com poder de decisão sem necessariamente gerar mudanças no núcleo duro do sistema de crenças desses atores. As estratégias foram as seguintes:

- a) vincular os atores aderentes à Universidade de Harvard, uma das mais influentes do mundo, a partir da participação do curso sobre desenvolvimento da primeira infância;
- b) dialogar com quem for necessário, sem colocar como condição uma eventual mudança nas crenças do núcleo duro desses atores;
- c) foco nos argumentos da área economia e da neurociência, mais objetivos;
- d) menos foco em argumentos sociojurídicos, que são mais subjetivos;
- e) criação de novo fórum de discussão da política para primeira infância.

³⁷ Fonte: <https://heckmanequation.org/>, acesso em 17 de janeiro de 2021.

Nesse sentido, o último item acima sinaliza para a criação de um novo espaço para discussão da nova política pública específica para crianças de zero a seis anos, a saber, a realização do I Seminário Internacional: Marco Legal da Primeira Infância, ocorrido entre 16 e 18 de abril de 2013. O evento foi organizado pela Frente Parlamentar da Primeira Infância e sua principal estratégia de divulgação consistiu na presença dos palestrantes internacionais James Heckman, Prêmio Nobel de Economia; Michel Boivin, professor de Psicologia na Universidade Laval de Quebec; e Mary Young, idealizadora do Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância em Harvard e consultora internacional de Saúde Global e Desenvolvimento Infantil. O seminário objetivou discutir os avanços e desafios do Brasil e de outros países no que se refere às políticas públicas para crianças de zero a seis anos, com uma meta bem definida: promover a elaboração de um marco legal que articulasse políticas educacionais, sociais e de saúde.

Durante o seminário, em relação ao núcleo duro do sistema de crenças, os atores se manifestaram acerca da visão sobre conhecimento como valor (DC3), com foco exclusivo ou priorização do conhecimento técnico científico (DC3.4), visão sobre o valor das políticas públicas para crianças e adolescentes (DC6), especificamente o acesso à creche (DC6.5) e a relação da criança com o espaço urbano e o meio ambiente (DC6.6) e a visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar (DC7), especificamente no que se refere à parentalidade (DC7.2).

Já o II Seminário Internacional, realizado em 7 de maio de 2014, discutiu a importância da primeira infância à luz da neurociência, com destaque para a participação de Jack P. Shonkoff, professor de pediatria na Faculdade de Medicina e do Hospital Infantil de Boston e Diretor do Centro de Desenvolvimento da Criança da Universidade de Harvard. Os principais itens do código de análise observados foram DC3, a partir de foco exclusivo ou priorização do conhecimento técnico-científico (DC3.4) e menções positivas a experiências internacionais, mais especificamente dos Estados Unidos, Chile e Itália (PC4.3).

O III Seminário foi realizado em Brasília, em 2015, entre 30 de junho e 2 de julho, já na esteira do Projeto de Lei Complementar 014/2015 em tramitação no Senado após a aprovação da matéria na Câmara dos Deputados. A essa altura, a coalizão já estava mais organizada, coordenando suas ações de maneira muito eficiente e articulada em

diversas frentes, não mais com o foco majoritário no processo legislativo para a aprovação da lei. Dentre as estratégias apresentadas para pautar a temática da primeira infância nas políticas públicas, as seguintes se destacaram:

- 1) apresentação de nova versão da ferramenta digital *Enciclopédia da Primeira Infância*;
- 2) anúncio de lançamento da obra *Avanços do Marco Legal da Primeira Infância*, livro que aborda diversos aspectos da construção da referida lei;
- 3) apresentação de Plano de Trabalho 2016 - 2017 da Rede Hemisférica de Legisladores e Ex-Legisladores pela Primeira Infância da América Latina e Caribe.

Além disso, observou-se uma preocupação em tratar da temática da primeira infância em aspectos específicos da prática profissional, não apenas em caráter normativo da mudança da legislação. Esse esforço foi traduzido nas seguintes apresentações: “Estratégia dos 1000 primeiros anos de vida: a influência do ambiente na formação da arquitetura cerebral”, proferida por Cesar Victora, professor emérito da Universidade Federal de Pelotas, ex-Presidente da Sociedade Internacional de Epidemiologia; “Panorama da licença paternidade em nível mundial e no Brasil”, por Gary Barker, diretor internacional do Promundo nos Estados Unidos e; “O impacto do desenvolvimento infantil na aprendizagem”, por Daniel Domingues dos Santos, da Faculdade de Economia e Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo.

Esses três seminários se firmaram como o principal fórum de discussão da CDPI e da mobilização de tropas, mídia e opinião pública, além da confluência aos debates ocorridos durante as reuniões da Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Uma das estratégias bem-sucedidas adotadas pela coalizão consistiu em um maior aprofundamento em poucas variáveis conceituais e técnicas, focando na viabilidade de implementação de políticas que se baseassem nos princípios apresentados.

Em suma, a CDPI diferenciou-se da CDECA, uma vez que esta última utilizou seus fóruns de debate para abarcar o máximo possível de subtemas, mas com estratégias generalistas que necessitavam de ampla mobilização e coordenação em níveis federal, estadual e municipal. Esse cenário, aliado às inúmeras divergências entre atores de

subsistemas aliados, tais como questões raciais, mulheres e direitos humanos, minou a capacidade de coordenação da CDECA para enfrentar coalizões adversárias, especialmente aquelas que aparentemente possuíam mais convergências que divergências em um primeiro momento, como é o caso da CDPI. Esta, por sua vez, não pautou sua agenda do fórum preferido pela CDECA, criando novos espaços de discussão e mobilização de tropas, com centralidade nas atividades promovidas ou apoiadas pelo Congresso Nacional, como ocorreu com os Seminários Internacionais do Marco Legal da Primeira Infância.

5.5. COMENTÁRIOS ADICIONAIS

Os resultados também mostraram que a CDECA se propôs a cobrir um campo cada vez maior para defender a unidade do ECA, ao passo que outros atores e grupos se organizaram de forma mais coordenada e especializada. Além disso, o ponto central da Doutrina da Proteção Integral residia no artigo 227, que deixou de usar a expressão “criança e adolescente” com o estatuto da juventude³⁸, ampliando a prioridade absoluta para até 29 anos (juventude). Isso diluiu ainda mais a capacidade de coordenação da coalizão, que não conseguiu mais impedir mudanças normativas que consideravam retrocessos, mesmo que com algum tipo de avanço inerente, como é o caso do MLPI. Além disso, pela amplitude da faixa etária de zero a 29 anos, diversos outros grupos passaram a ter potencial interesse no artigo 227 para fundamentar suas ações, a exemplo da questão racial e do extermínio da juventude negra, direitos das mulheres em idade reprodutiva, dentre outros. Ao passo que a CDECA tentou incorporar todos esses debates, a CDPI restringiu sua atuação em assuntos referentes a crianças de até seis anos, lidando com cautela em outras questões, até mesmo deixando de se posicionar, como nas discussões sobre o aborto.

Nesse sentido, a relação da CDECA com outros subsistemas se deu em uma perspectiva integrativa ampla que demanda muita mobilização, articulação e coordenação. Essa coalizão não considera avanço para a pauta da criança e adolescência, caso haja retrocessos em temas próximos, como o direito das mulheres, mais notadamente o direito sexual e reprodutivo, que envolve questões de

³⁸ A Emenda Constitucional 65/2010 deu ao jovem a titularidade do princípio constitucional da prioridade absoluta, sendo incluído ao lado da criança e do adolescente como portador dessa prerrogativa.

enfrentamento das violências, direitos de pessoas LGBTQ e os parâmetros relativamente estáveis, que no caso da CDECA, faziam parte do núcleo duro e de políticas públicas. O caso mais emblemático dessa orientação da coalizão foi quando da aprovação do processo de impedimento da presidente Dilma Rousseff, que mobilizou seus atores quase que integralmente para a defesa do que julgavam como preservar a democracia, ao passo que para a CDPI este momento foi considerado uma tempestade perfeita: o MLPI foi sancionado pouco tempo antes do fim do processo de impedimento e afastamento definitivo da então presidente. Como os eventuais adversários estavam mobilizados em pautas com alto teor de conflito, foi possível apresentar o MLPI como uma pauta positiva, como alento de futuro para um país resignado pelos crescentes ruídos na democracia de modo geral.

Também foi observado que a CDPI não se opunha a dialogar com quaisquer atores com poder decisório, de modo que o posicionamento deles em outros subsistemas não constituíam um entrave para a coalizão. Exemplo disso foi a aproximação entre membros da CDPI com atores de subsistemas que historicamente se opunham à CDECA, como membros da Frente Parlamentar da Segurança Pública e da Frente Parlamentar Evangélica. Durante as entrevistas, realizadas em 2019 e 2020, foi notória a frustração e o ressentimento dos atores que convergem às crenças da CDECA quanto a dialogar com outros atores que não defenderam o ECA como unidade e, sobretudo, com aqueles que apoiaram ou se omitiram acerca de temas caros para o grupo, como a redução da maioria penal, retrocessos nos direitos das mulheres e dos negros, dentre outros temas. Por outro lado, membros da CDPI pareciam mais confortáveis em isolar os processos decisórios em relação à pauta da primeira infância, não sendo decisivo o posicionamento dos aliados em outras arenas de políticas públicas.

Destarte, ficou evidente que redução gradual da capacidade da coalizão de defesa do ECA em evitar uma mudança institucional que, na visão de seus membros, poderia enfraquecer a Lei nº 8.069 com relação às habilidades dos atores em longo prazo e à capacidade organizacional em médio prazo. Nesse cenário, a coalizão pode evitar o que considera retrocesso em episódios pontuais, mas as consequências subjacentes são frágeis e de vida curta (CARNES, 2016).

A coalizão minoritária valeu-se das fragilidades da coalizão dominante, contanto com atores de outros subsistemas que haviam tentado incursões sem sucesso de mudanças no ECA, a exemplo de integrantes do Subsistema de Segurança Pública, conforme mencionado anteriormente. Abordando o MLPI como resposta aos fracassos do estatuto, como sua suposta incapacidade de prevenir a delinquência ou o estímulo à impunidade de adolescentes que cometem atos infracionais, os integrantes da CDPI se pautaram por informações técnico-científicas que justificariam o deslocamento dos esforços do Estado brasileiro da adolescência para a primeira infância, evitando que o país continue tendo no futuro os problemas que a sociedade observa atualmente.

Por fim, foi interessante observar durante a pesquisa que o processo de mudança institucional do ECA colocou em disputa conceitos que, em tese, foram pactuados por toda a sociedade, a exemplo da atualização linguística e subjetiva do trato com crianças. Por mais que ambas as coalizões tenham alinhamento conceitual, especialmente no que diz respeito à ruptura com nomenclaturas alusivas ao Código de Menores, a CDECA se mostrou mais empenhada em confrontar adversários e aliados quanto ao uso ou desuso de termos considerados ultrapassados do que a CDPI, que tratou esse aspecto dos debates de maneira mais periférica.

5.6. CONTRIBUIÇÕES PARA O MODELO E AGENDA DE PESQUISA

Este trabalho contribuiu para o campo das políticas públicas ao lançar luz sobre explicações da mudança institucional não apenas pela habilidade dos atores em longo prazo (dez anos ou mais), conforme recomendam os autores do *Advocacy Coalition Framework* como sétima premissa do modelo, mas sobretudo pela capacidade organizacional e de coordenação em médio prazo. Esse aspecto abre espaço para novos trabalhos utilizarem o ACF para abordagens teórico-metodológicas acerca de processos políticos com menos de dez anos de escopo analítico, sendo possível inferir que algo entre 5 e 7 anos já seja possível desvelar com precisão os mecanismos causais de mudança institucional.

Outra contribuição deste trabalho foi estabelecer itens do núcleo duro como parte importante do quadro explicativo da mudança institucional do ECA, permitindo compreender o papel das narrativas como algo sinalizado pela literatura como uma

lacuna do ACF e que poderia mais bem aproveitado pelo modelo. Como parte do aprimoramento do campo de políticas públicas e do próprio AFC, sugere-se que novas abordagens ao Subsistema de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes considerem a utilização do ACF em articulação ao modelo de narrativa política (*Narrative Policy Framework*), a exemplo dos trabalhos no campo de ações afirmativas no contexto da universidade pública (RODRIGUES NETO; BARCELOS, 2020) e narrativas pró-aborto no Brasil (CAMARGO, 2020).

Conceitualmente, o trabalho também contribui para discussões sobre políticas públicas na compreensão do processo de implementação que não está dissociado da agenda e da formulação da política. A título de exemplo, a Coalizão de Defesa da Primeira Infância – CDPI deu centralidade no argumento econômico como pauta de pressão junto aos tomadores de decisão significou indicar o problema e a solução em um mesmo argumento, ao passo que enfraqueceu a coalizão dominante (CDECA). Se, por um lado esta última teve dificuldades em responder às críticas de que o ECA gerava impunidade aos adolescentes que cometessem atos infracionais, além do montante de recursos necessários para garantir todos os direitos elencados pela Lei nº 8.069, por outro, a CDPI defendeu justamente como solução para todos esses problemas a priorização da faixa etária de zero a seis anos e não mais a unidade em torno da categoria zero a 18 anos incompletos.

Esse último aspecto também se mostrou relevante para a pesquisa, ainda que não tenha sido possível destrinchar com maior profundidade seus significados para a mudança institucional do ECA a partir dos mecanismos causais advindos de *angel* ou *devil shift*. Por mais que a maioria dos argumentos públicos dos membros da CDPI mencionasse não se tratar de tirar a prioridade absoluta de crianças e adolescentes e transferir para a primeira infância, alguns dos especialistas entrevistados afirmaram que, *infelizmente*, se tratava de um deslocamento do princípio da prioridade absoluta, seja por questões de racionalidade econômica (recursos escassos demandam otimização na aplicação), seja pela tensão existente nas questões relativas à adolescência, especialmente no que diz respeito a cometimento de atos infracionais. Além disso, conforme mencionado no Capítulo 5, houve manifestações públicas contraditórias de membros empreendedores políticos da CDPI, por vezes negando ou

reafirmando que a primeira infância é considerada, efetivamente, o período mais importante da vida pelos membros da coalizão.

Por fim, este trabalho contribui também como catalisador de novas abordagens sobre o Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes, promovendo corpus teórico-metodológico para o estudo da interação de outros atores do processo político e as decisões levadas a cabo durante o período pós-Marco Legal da Primeira Infância, a partir de 2016. Além disso, são encorajadas novas aproximações analíticas a partir do estudo das interfaces com outros subsistemas, tais como os de políticas para juventude, mulheres, igualdade racial, dentre outros, assim como a relação dos atores com outros grupos, tais como as Frentes Parlamentares de Segurança Pública e Evangélica, que se mostram espaços ricos para a compreensão das mudanças institucionais com atributos transversais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese de doutorado é o fechamento parcial de uma trajetória acadêmica e profissional iniciada durante o curso de graduação em Serviço Social, seguida pelo mestrado em Psicologia e a experiência como servidor público na área de políticas públicas para crianças e adolescentes desde 2008. Essa experiência oportunizou conhecer diversas facetas do Estatuto da Criança e do Adolescente, mais notadamente no âmbito de sua implementação relativa ao atendimento direto a essa parcela da população. Entretanto, permanecia nebulosa a relação entre as atividades de agendamento e formulação de políticas em nível macro, altamente especializadas, e a execução do cotidiano, criando uma sensação de abismo entre a letra da lei e a realidade profissional.

Após a constatação de que falar em ciclo de políticas públicas consiste apenas em um exercício didático de compreensão teórica do processo político, aliado ao fato das constantes tentativas de diversos atores em modificar o texto do ECA, apresentou-se uma oportunidade de conhecer a fundo as mudanças institucionais que tanto afetam a prática cotidiana dos operadores dos direitos de crianças e adolescentes, na qual o autor deste trabalho se insere. Apesar disso, não se tratou de um processo linear e tampouco simples. Os dispositivos que constam em uma lei ordinária dependem de uma série de outras normativas para ser, de fato, implementados e a existência de novas leis para alterar o ECA remete à pergunta: Qual sua real necessidade? As justificativas são muitas, a depender da audiência, e demandam ou não deferência.

O percurso de amadurecimento do objeto de estudo se firmou sobre a tentativa de compreender o que o princípio constitucional de prioridade absoluta de fato significa para a garantia de direitos da criança e do adolescente, especialmente quando do advento do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) surgiram novas formas de olhar a política pública, assim como narrativas e argumentos diferenciados foram postos a fim de justificar uma mudança tão significativa na legislação da área. Nesse ponto reside a principal diferença entre o MLPI e os demais episódios (leis) que alteraram o ECA no decorrer do tempo: o foco no sujeito da lei e não em uma característica inata ou adquirida. Assim como o estatuto, que define os direitos de *todas* as pessoas entre zero e 18 anos incompletos, o MLPI dá visibilidade normativa e social a *todas as crianças*

entre zero e seis anos. As demais leis, ainda que os resultados da pesquisa demonstrem que estejam alinhadas em maior ou menor grau ao entendimento precípua de que essa população é titular de direitos, tratam de condições que precisam ser garantidas ou outras que precisam ser evitadas, como o enfrentamento das violências ou previsão de atendimento diferenciado em razão da condição peculiar de desenvolvimento dessa população.

Nesse contexto, a pergunta de pesquisa *“Como e por que ocorreu a mudança institucional no Estatuto da Criança e do Adolescente a partir de 1990, resultando no Marco Legal da Primeira Infância em 2016?”* foi respondida essencialmente ao se demonstrar a relação entre o aprimoramento de estratégias, senso de oportunidade, otimização de recursos e controle e uso de informações técnicas por parte de uma nova coalizão emergida no âmbito do Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes e o agendamento de interesses a partir da mudança institucional propriamente dita. Essa coalizão de defesa da primeira infância aglutinou todos os requisitos que a literatura aponta como fundamentais para se obter sucesso em influenciar as decisões políticas.

Foi interessante perceber que, durante a maior parte do decurso histórico do estatuto, houve apenas uma coalizão atuante em sua defesa que, mesmo não tendo consenso hegemônico em todas os posicionamentos de seus membros, foi bem-sucedida em defender seus princípios básicos, estabelecidos a partir da unidade do conceito de criança e adolescente como sujeitos de direitos e categoria indivisível. Entretanto, a literatura sinaliza que alterações na correlação de forças dentro do subsistema podem levar a mudanças na política, o que de fato aconteceu para a aprovação do MLPI sem que houvesse ruptura com outros valores e crenças outrora compartilhados pelos membros da coalizão dominante. Uma das fontes de desequilíbrio ao princípio da unidade defendido pela coalizão dominante refere-se à grande quantidade de temas e subtemas com alto grau de discordâncias e conflitos explícitos ou velados, ao passo que novos temas apresentados por indivíduos que defendiam o ECA permaneciam negligenciados. Em outras palavras, essa perspectiva ilustra uma importante constatação verificada no decorrer da pesquisa: o MLPI, mesmo não se opondo à CDECA em quase todos os valores, só foi possível pela conformação de uma nova coalizão e não por meio da atuação da coalizão dominante.

As coalizões tentam pautar suas agendas ao mesmo tempo em que são influenciadas por eventos internos e externos ao subsistema e pelos parâmetros relativamente estáveis, como normas constitucionais e estruturas socioculturais acerca da percepção sobre infância e adolescência, dentro outros aspectos. Entretanto, as definições de subsistemas na literatura do ACF baseiam-se majoritariamente no escopo da política pública de campo temático ou área, como saúde, meio ambiente, educação, assistência social etc. Ainda que novas experiências acadêmicas tenham se aproximado de subtemas específicos para explicar mudanças institucionais, conforme discutido no Capítulo 1, os trabalhos não definem subsistema a partir das políticas públicas constituídas a partir de sujeitos específicos, como é o caso das crianças e adolescentes, sendo essa uma das contribuições para o campo de políticas públicas e ciência política.

Os resultados mostraram que, no caso da primeira infância, não esteve em jogo, necessariamente, garantir maior visibilidade à infância propriamente dita, mas sobretudo definir responsabilidades pelo seu cuidado/desenvolvimento integral. Concomitantemente, a CDPI mensurou com mais clareza os efeitos do não agendamento da questão, incluindo a utilização de estudos de economia validados por Prêmio Nobel e organizações de renome internacional, como a Universidade de Harvard. De acordo com essa lógica, que teve muita aderência ao discurso de apoiadores da coalizão, incluindo a mídia, a opinião pública e atores estrategicamente mobilizados junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, uma linha narrativa da CDPI reconhece o argumento que a CDECA utiliza para pautar suas questões acerca da necessidade de aumento da proteção dos adolescentes, que possuem a chamada “visibilidade perversa”³⁹, absorvendo esse entendimento ao justificar a atenção na primeira infância para que a criança de zero a seis anos não seja um problema para a família no presente e para a sociedade *no futuro*. Essa foi, certamente, uma tentativa de conciliação da CDPI junto à CDECA, a partir do compartilhamento de uma vertente do problema. Entretanto, no campo objetivo, observou-se o caráter redencionista que a mudança no ECA traria para um Estado tido como incapaz de proteger todas as crianças

³⁹ Visibilidade perversa é uma expressão que se refere ao fato de que adolescentes, especialmente pobres e negros, só aparecem como parte de política pública quando cometem um ato infracional, ganhando visibilidade não pela ausência crônica de políticas de promoção e proteção, mas sobretudo quando adentram o sistema de justiça e responsabilização em razão do conflito com a lei.

e adolescentes, a partir de uma nova chance de “fazer direito” ao menos para uma parcela da população.

Outro ponto importante foi a constatação de que a unidade defendida pela CDECA foi enfraquecida não apenas pela CDPI, conforme sugerido por alguns entrevistados e mencionado por alguns atores durante os debates públicos, mas também pelo alargamento do conceito de prioridade absoluta, definido pela Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional 65/2010. Ao acrescentar ao artigo 227 o termo “jovem” como titular de prioridade absoluta por parte da família, do Estado e da sociedade, instaurou-se uma perspectiva prática de que a garantia dessa prioridade demandaria a ampliação dos espaços de agendamento da questão junto ao Poder Público. Assim, se as questões alusivas à primeira infância já não estavam à contento da CDPI dentro da categoria criança e adolescente (de zero a 18 anos incompletos), o alargamento para crianças, adolescentes e jovens (de zero a 29 anos) aprofundou o senso de urgência da coalizão em estabelecer suas bases normativas próprias.

Nesse sentido, uma das inferências sobre a dinâmica do subsistema foi em relação à força que a CDPI possuía para pautar suas demandas. Foi observado que a mudança institucional do ECA pela Lei nº 13.257 constituiu um posicionamento estratégico da coalizão, mas não o objetivo principal, uma vez que a CDPI poderia nomear o MLPI como “Estatuto da Primeira Infância”, conforme mencionado por alguns atores junto à mídia. Essa estratégia relaciona-se com a redução de resistências junto à coalizão dominante e, principalmente, que percebiam a alteração no estatuto como um aspecto instrumental do seu sistema de crenças e não do *policy core*, como era visto pelos membros da CDECA.

Por outro lado, a CDECA não pautou oficialmente o alargamento do conceito de prioridade absoluta como um problema para a coalizão. Uma das razões identificadas foi a perda de tração dessa coalizão no decorrer da Fase 2 do estudo, aliada ao fato de a pauta da juventude abarcar alinhamentos conceituais já defendidos pela CDECA em relação aos adolescentes, especialmente no que diz respeito a questões étnico-raciais, proteção à população vulnerável e, mais notadamente, oposição frontal a políticas de segurança pública que criminalizam e penalizam adolescentes e jovens negros e pobres. Além disso, o Estatuto da Juventude não usou como estratégia a alteração no ECA, mas

a criação de uma normativa própria com interfaces não excludentes ao estatuto, além da mudança constitucional pela EC 65/2010. Nesse sentido, em razão do MLPI ser fruto de uma estratégia da CDPI que ocupou a arena decisória do Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes, a CDECA reagiu à CDPI tanto como uma coalizão adversária quanto uma coalizão colaborativa em determinados momentos.

Além disso, por mais que a estrutura básica do ECA tenha se mantido no decorrer das constantes alterações no texto, há uma evidente fragmentação do aspecto paradigmático da Doutrina da Proteção Integral, tanto em relação aos desgastes provocados por atores defendem a Doutrina da Situação Irregular, quanto por novas formas de pensar os direitos da criança, a exemplo da perspectiva de promoção do desenvolvimento integral, ao invés da proteção integral, ainda que esta não seja hegemônica ou consensual dentro da coalizão minoritária. Além disso, a CDECA continua dominante na pauta do ECA no Congresso Nacional, mesmo tendo perdido força e influência na agenda, especialmente no decurso da Fase 2 do estudo. Entretanto, pode ter havido o deslocamento dessa dominância no período de 2016 a 2020, o que abre oportunidades de estudo a partir dos achados desta tese.

Nessa perspectiva, foi evidenciado que a política da infância e adolescência se relaciona com interesses de grupos e segmentos específicos de outros subsistemas de políticas públicas, que apesar de tratarem de questões relativas a essa população, não necessariamente se atêm ao interesse da criança. Na realidade, os posicionamentos dos atores não demonstram clareza quando ao significado concreto desse princípio, ou simplesmente ele não é relevante para esses atores a ponto de ocupar um lugar central no sistema de crenças dos membros das coalizões ou apoiadores de outros subsistemas.

Outra questão relacionada à CDPI reside no fato de que os atores da coalizão definiram estratégias que dependiam pouco ou nada do alinhamento partidário ou de movimentos sociais específicos, ao contrário da CDECA, que historicamente se aproxima de movimentos sociais e partidos com espectro ideológico de esquerda. Isso se relaciona ao que a literatura aponta como importante para a mobilização de atores e sua manutenção na arena política, justamente pela característica de maior estabilidade das coalizões na construção de consensos do que dentro de movimentos sociais ou partidos políticos (WEIBLE; INGOLD, 2018).

Com relação às estratégias metodológicas, a análise da dinâmica do Subsistema de Políticas para Crianças e Adolescentes identificou fontes de mudança no ECA tanto na realocação de recursos entre as coalizões, na Fase 2, quanto na mudança de estratégias dos atores no decorrer do tempo. A presença de agentes de mediação também foi significativa, seja na manutenção de espaços de interação pela coalizão dominante (Fase 1), quanto na resolução de impasses políticos pela coalizão minoritária na Fase 2.

Todas as hipóteses deste trabalho foram confirmadas, indicando que o atributo de coordenação central foi necessário para a estabilidade, no caso da CDECA, e para emergência das coalizões, no caso da CDPI (hipótese 1). Verificou-se também o importante papel da opinião pública e de atores de outros subsistemas na efetivação de mudanças institucionais que demandam ajustes na legislação (hipótese 2), além da atuação dos agentes de articulação instrumental, membros de um subsistema que se dedicam a articular e promover soluções e não estão necessariamente interessados no tipo de problema em questão, tanto com relação ao exercício de influência inclinado mais para a agenda sistemática do que para a agenda institucional ou de decisão (hipótese 3), quanto no eventual alinhamento a uma coalizão, no caso a CDPI, para influenciar nas políticas públicas e junto ao sistema político (hipótese 4).

É importante registrar que o final do período de elaboração e redação desta tese se deu em um momento de pandemia, contexto em que as consequências e prejuízos para os direitos de crianças e adolescentes ainda são desconhecidos. O processo de construção da tese demandou abstrações acerca do concomitante exercício profissional na política da infância e adolescência no âmbito do Distrito Federal, uma vez que a perda de sentido para realização do trabalho era muito presente, especialmente quando a racionalidade limitada do pesquisador privilegiou a preservação da vida e dos instintos básicos de sobrevivência, na medida em que a COVID-19 se aproximava dos amigos e familiares, além de todas as crianças e adolescentes do Distrito Federal.

Por fim, esperamos que este trabalho contribua de maneira relevante para o campo de políticas públicas e ciência política, especialmente para construir um olhar mais qualificado da academia e do exercício profissional junto à área da criança e do adolescente, sendo este último o motivo fundante de toda a trajetória que permitiu a realização deste trabalho.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, E. R. **Política Nacional de Juventude: formação da agenda e inferências sobre a cidadania brasileira**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- ALLEBRANDT, S. L.; GESSI, N. L. THESING, N.; NUSKE, M.; MUELLER, A.; SILVA, P. Administração pública e políticas públicas: o programa Primeira Infância Melhor uma inovação em política pública. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**. v. 16, n. 2, p. 1-17, 2018.
- ALMEIDA, L. A.; GOMES, R. C. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 16, n. 3, Rio de Janeiro, p. 444-455, 2018.
- ARANTES, E. M. M.; MOTTA, M. E. **A criança e seus direitos**. Rio de Janeiro: PUC/RJ-FUNABEM, 1990.
- ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. Modelos de Análise das Políticas Públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.
- ARAÚJO, Suely M. V. G. **Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 2007.
- ARAÚJO, Suely M. V. G. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. 2013. xxvi, 457 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. P. Política de biodiversidade e florestas no Brasil e coalizões de defesa. In: **34º Encontro da ANPAD**, 2010, Rio de Janeiro. XXXIV Enanpad, 2010.
- ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- BARR, M. **Neurociências e Educação na Primeira Infância: progressos e obstáculos**. Brasília, Senado Federal, 2016.
- BARTOS, M. S. H. **Intersectorialidade e as crianças que são filhas de pessoas privadas de liberdade: um estudo a partir do Marco Legal da Primeira Infância**. 2019 Dissertação (Mestrado CMAPG) – Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2019.
- BÉLAND, D.; HOWLETT, M. How solutions chase problems: Instrument constituencies in the policy process. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, n. 29, v. 3, p. 393-409, 2016.
- BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**. São Paulo: Edusp, 1996.

BERGERON, H.; SUREL, Y.; VALLUY, J. L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques. *Politix*, n. 11, p. 195-223, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 17.943, de 12 de outubro de 1927**. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 4 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.207 de 23 de maio de 1975**. Modifica o Art. 130 do Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927 (Código de Menores). Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23/05/1975, p.6193.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.242 de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16/10/1991.

BRASIL. **Lei nº 9.455 de 7 de abril de 1997**. Define os crimes de tortura e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8/4/1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Centro de Estudos e Debates Estratégicos, 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.975 de 23 de junho de 2000**. Acrescenta artigo à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26/6/2000.

BRASIL. **Decreto de 27 de dezembro de 2000**. Cria o Comitê para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Dnn9115.htm>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. SECRETARIA-EXECUTIVA DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDARIA. Comitê da Primeira Infância: uma estratégia de coordenação de políticas em favor da criança pequena. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v. 2, n. 3, p. 319-322, 2002.

BRASIL. **Lei nº 10.764 de 12 de novembro de 2003.**

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13/11/2003.

BRASIL. **Lei nº 11.185 de 7 de outubro de 2005.** Altera o caput do art. 11 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10/10/2005.

BRASIL. **Lei nº 11.259 de 30 de dezembro de 2005.** Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, para determinar investigação imediata em caso de desaparecimento de criança ou adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2/1/2006.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.

Resolução nº 113 de 19/04/2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

BRASIL. **Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008.** Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2008/lei-11770-9-setembro-2008-580284-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.829 de 25 de novembro de 2008.** Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para aprimorar o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como criminalizar a aquisição e a posse de tal material e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26/11/2008.

BRASIL. **Lei nº 12.010 de 3 de agosto de 2009.** Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2/9/2009.

BRASIL. **Lei nº 12.015 de 7 de agosto de 2009.** Altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal e revoga a Lei nº 2.252, de 1º de julho

de 1954, que trata de corrupção de menores. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10/8/2009.

BRASIL. **Lei nº 12.038 de 1º de outubro de 2009**. Altera o art. 250 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, para determinar o fechamento definitivo de hotel, pensão, motel ou congênere que reiteradamente hospede crianças e adolescentes desacompanhados dos pais ou responsáveis, ou sem autorização. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2/10/2009. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE; 2011b.

BRASIL. **Lei nº 12.594 de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19.1.2012, retificado em 20.1.2012.

BRASIL. **Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12595.htm>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012**. Assegura validade nacional à Declaração de Nascido Vivo - DNV, regula sua expedição, altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12662.htm>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.696 de 25 de junho de 2012**. Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26/7/2012.

BRASIL. **Lei nº 12.955, de 5 de fevereiro de 2014**. Acrescenta § 9º ao art. 47 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer prioridade de tramitação aos processos de adoção em que o adotando for criança ou adolescente com deficiência ou com doença crônica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12955.htm>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.962 de 8 de abril de 2014**. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para assegurar a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12962.htm>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.010 de 26 de junho de 2014**. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de

tratamento cruel ou degradante, e altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27.6.2014 e retificado em 3.7.2014.

BRASIL. Lei nº 13.046, de 1º de dezembro de 2014. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que “dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências”, para obrigar entidades a terem, em seus quadros, pessoal capacitado para reconhecer e reportar maus-tratos de crianças e adolescentes. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13046.htm>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.106 de 17 de março de 2015.

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para tornar crime vender, fornecer, servir, ministrar ou entregar bebida alcoólica a criança ou a adolescente; e revoga o inciso I do art. 63 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 - Lei das Contravenções Penais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18/3/2015.

BRASIL. Lei nº 13.257 de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9/3/2016.

BRAVIN, F. P. Política e ação pública: análise da política nacional de educação permanente em saúde. 2008. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília. 2008.

BRYMAN, A. Social research methods. 5th. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.

CAIRNEY, P. Paul A. Sabatier, “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein”. In: LODGE, M; PAGE, E. C.; BALLA S. S. (org.). The Oxford handbook of classics in public policy and administration. Oxford and New York: Oxford University Press, 2015, p. 484-497.

CAIRNEY, P. Understanding public policy. 2 ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 478/2007. Dispõe sobre o Estatuto do Nascituro e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/345103>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 6.998/2013. Altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1216321&filename=Despacho-PL+6998/2013-13/01/2014>. Acesso em: 04 mar. 2021.

CAMARGO, T. M. C. R. Narrativas de políticas sobre aborto no Brasil: uma análise a partir do narrative policy framework. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) –

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Ciência Política. São Paulo, 2018.

CAMARGO, T. M. C. R. Narrativas pró-direito ao aborto no Brasil, 1976 a 2016. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, supl. 1, e00189018, 2020.

CAMPOS, R. A educação das crianças pequenas como estratégia para a contenção da pobreza: análise de iniciativas dos organismos internacionais em curso na América Latina. **Práxis Educativa**, v.4, n.1, p. 29-39, 2009

CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. P. Advocacy Coalition Framework: um balanço das pesquisas nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 2, p. 91-99, 2015.

CARNES, M. E. **Continuity despite change: the politics of labor regulation in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 2016.

CARVALHO, I. M. M. Trabalho infantil no Brasil contemporâneo. **Caderno CRH**, v. 21, n. 54, p. 551-569, 2008.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, Vozes, 1998.

CASTRO, E. G.; MACEDO, S. C. Estatuto da Criança e Adolescente e Estatuto da Juventude: interfaces, complementariedade, desafios e diferenças. **Direito e Práxis**, v. 10, n. 2, p. 1214-1238, 2019.

CASTRO, J. A., AQUINO, L. M. C.; ANDRADE, C. C. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2009.

CERQUEIRA, K. C. **As propostas de política econômica do PT entre 1989 e 2006: um exame sob o referencial teórico das coalizões de defesa**. Dissertação (Mestrado em ciência política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CHIKOWORE, A. I. **Advocacy Coalition Framework as an actor-centred approach to policy formulation and implementation**. Paper prepared for the International Workshop on Public Policy, Pittsburgh/PA, p. 26-28, 2018.

CORADINI, O. L. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 241-256, 2010.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.

DALBÉRIO, O. **Os desafios éticos da pesquisa social**. Franca: UNESP, 2008.

DEMARZO, M. D.; LIMA, D.; TEBET, G. G. C. Um golpe contra a infância: direitos das crianças e cidadania em risco no Brasil contemporâneo. **Ensino e Tecnologia em Revista**, v. 2, n. 1, p. 84-108, 2018.

- DONADELLI, F. **Reaping the seeds of discord: advocacy coalitions and changes in Brazilian environmental regulation**. PhD Thesis, 2017. The London School of Economics and Political Science (LSE).
- FABRIS, C. **Coalizões de interesses e a regulamentação da propaganda voltada ao público infantil**. Dissertação (Mestrado - CMAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2013.
- FALEIROS, V. P.; FALEIROS, E. T. S **Formação de educadores (as): subsídios para atuar no enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes**. Brasília, DF: MEC/SECAD; Florianópolis: UFSC/SEaD, 2006.
- FÁVERO, E. T. **Rompimento dos vínculos do pátrio poder: condicionantes socioeconômicos e familiares**. São Paulo: Veras, 2001.
- FAVORETO, E. D. A.; ENS, R. T. Políticas para educação infantil: influências externas. In: **X Congresso Nacional de Educação – EDUCERE**. Curitiba, 2011.
- FERREIRA, Geniana Gazotto. **Trajatória da política habitacional no Brasil de 1992 a 2014: do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social ao Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- FONSECA, Marcelo Cardoso. **As mudanças na política do subsistema brasileiro de infraestrutura portuária (2007-2016): análise a partir do Advocacy Coalition Framework (ACF)**. 2017. 234 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- FUNDAÇÃO ABRINQ. **Observatório da criança e do adolescente**. s.d. Disponível em: <<https://observatoriocrianca.org.br/agenda-legislativa>>. Acesso em: 04 mar. 2021.
- FRACOLLI, L. A.; RETICENA, K. D. O.; ABREU, F. C. P. D.; CHIESA, A. M. A implementação de um programa de visitas domiciliárias com foco na parentalidade: um relato de experiência. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 52, e03361, 2018.
- FURIATI, N. M. A. **Juventude e Estado no Brasil: a lógica constitutiva do Conselho Nacional da Juventude no governo Lula**. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- GABEIRA, T. R.; ZORNIG, S. A. J. Os eixos do cuidado na primeira infância. **Cadernos de Psicanálise**, v. 35, n. 29, p. 143-158, 2013.
- GALA, P. A Teoria Institucional de Douglass North, **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2, p. 276-292, 2003.
- GARRIDO DE PAULA, P. A. ECA e suas mudanças em 30 anos de vigência. In FÁVERO, E. T.; PINI, F. R. O.; SILVA, M. L. O. (org.). **ECA e a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2020.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GOGGIN, M. L. Book Review of Implementation and Public Policy, Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, eds,' **Publius** 14 (Fall): 1984. 159-160.

GOGGIN, Malcolm L. The 'Too Few Cases/Too Many Variables' Problem In Implementation Research,' **Western Political Quarterly**, forthcoming, 1986.

GOMES, N. L.; LABORNE, A. A. P. Pedagogia da crueldade: racismo e extermínio da juventude negra. **Educação em revista**, v. 34, e197406, 2018.

GONDRA, J. G. **Artes de civilizar**: medicina, higiene e educação escolar na Corte Imperial. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2004.

GUERRA, L. C. B. **O processo de formulação do programa universidade para todos: atores, coalizões e interesses**. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HECKMAN, J. J. The economics of human potential. s. d. Disponível em: <<https://heckmanequation.org/>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

HECKMAN, J. J. Schools, skills and synapses. **Economic Inquiry**, v. 46, n. 3, p. 289-324, 2008.

contexts: applying the Advocacy Coalition Framework outside of western Europe and North America, **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 4, p. 299-312, 2014.

HERNANDEZ, A. R.; VÍCTORA, C. G. Biopolíticas do aleitamento materno: uma análise dos movimentos global e local e suas articulações com os discursos do desenvolvimento social. **Cad. Saúde Pública**. 2018; 34(9).

IGLESIAS, F., CALDAS, L. S.; LEMOS, S. M. S. Publicidade infantil: uma análise de táticas persuasivas na TV aberta. **Psicologia & Sociedade**, v. 25, n. 1, p. 134-141, 2013.

IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2007.

JENKINS-SMITH, H. C.; SABATIER, P. A. The study of the policy process. *In*: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (org.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder. San Francisco. Oxford: Westview Press, 1993, p. 1-9.

JENKINS-SMITH, H., NOHRSTEDT, D., WEIBLE, C. M., SABATIER, P. A. Advocacy coalition framework: Foundations, evolution, and ongoing research. *In*: Sabatier, P. A.; Weible, C. M. (org.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 2014, p. 183-223.

JENKINS-SMITH, H. C., NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. The Advocacy Coalition Framework: an overview of the research program. *In*: WEIBLE, C. M.;

SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO: Westview Press, 135–72, 2017.

JENKINS-SMITH, Hank C., Daniel NOHRSTEDT, Christopher M. WEIBLE, and Paul A. SABATIER. The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In **Theories of the Policy Process**, 4th ed., ed. Christopher M. Weible, and Paul A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press, 135–72, 2017.

JENKINS-SMITH, H. Professional roles for policy analysts: a critical assessment. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 2, p. 88-100, 1982.

JONES, M. D.; JENKINS-SMITH, H. C. Trans-subsystem dynamics: policy topography, mass opinion, and policy change. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 37-58, 2009.

JONES, M. D., MCBETH, M. K. A Narrative Policy Framework: clear enough to be wrong? **Policy Studies Journal**, v. 38, n. 2, 329-353, 2010.

JULIÃO, L. Com auxílio de MPs, Poder Executivo é autor de um terço das leis do país. **O Globo**, 22 jul. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/com-auxilio-de-mpspoder-executivo-autor-de-um-terco-das-leis-no-pais-22907650>>. Acesso em: 03 mar. 2021

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Prospect theory: an analysis of decision under Risk. **Econometrica**, v. 47, n. 2, p. 263-291, 1979.

KALIL, I. R.; AGUIAR, A. C. Protagonista da amamentação ou instrumento da política de saúde infantil?: a enunciação da mulher nos materiais oficiais de promoção e orientação ao aleitamento materno. **Saúde e Sociedade**, v. 25, n. 1, p. 31-42, 2016.

KELMAN, S. **Making public policy**. New York: Basic Books, 1987.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2ª ed. Boston: Longman, 2011.

KUKKONEN, A.; YLÄ-ANTTILA, T.; SWARNAKAR, P.; BROADBENT, J.; LAHSEN, M.; STODDART, M. C. J. International organizations, advocacy coalitions, and domestication of global norms: debates on climate change in Canada, the US, Brazil, and India. **Environmental Science & Policy**, v. 81, p. 54-62, 2018.

LEMOS, F.C.S. O Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil atual. **Psicologia Política**, v. 8, n. 15, p. 93-106, 2008.

LIPSET, S. M. Some social requisites of Democracy: economic development and political legitimacy. **American Political Science Review**, v. 53, n. 1, p. 69-105, p. 1959.

MACEDO, M. N.; ARAÚJO, M. A. D. Advocacy coalition framework (ACF): identificando articulações entre diretrizes internacionais e políticas públicas nacionais de educação superior. In: **II Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público**. CIDESP: Florianópolis, 2018.

MACHADO, M. G. F. **A Proposta de FUNDEB do Executivo Federal: interlocuções na formulação da política**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S.; CRUBELLATE, J. M. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, n. spe.1, p. 77-107, 2010.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.

MARINO, E.; HARASAWA, E.; PLUCIENNIK, G. A. (org.). **Dez passos para implementar um programa para a primeiríssima infância**. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2014.

MARQUEZ, C. G.; Barbosa, I. G. Educação da Primeira Infância e o Banco Mundial. In: XVIII Simpósio de Estudos e Pesquisas da Faculdade de Educação: Formação, Cultura e Subjetividade, 2009, Goiânia-Goiás. **Anais XVIII Simpósio de Estudos e Pesquisas da Faculdade de Educação: Formação, Cultura e Subjetividade**. Goiânia-Goiás: Universidade Federal de Goiás, 2009.

MARQUEZ, C. Garrido. **O Banco Mundial e a educação infantil no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2006.

MCGEE, Z. A.; JONES, B. D. Reconceptualizing the Policy Subsystem: Integration with Complexity Theory and Social Network Analysis. **Policy Studies Journal**, Vol. 47, No. S1, 2019. MARQUEZ, C. G.; Barbosa, I. G. Educação da primeira infância e o Banco Mundial. In: XVIII Simpósio de Estudos e Pesquisas da Faculdade de Educação: Formação, Cultura e Subjetividade, 2009, Goiânia-Goiás. **Anais XVIII Simpósio de Estudos e Pesquisas da Faculdade de Educação: Formação, Cultura e Subjetividade**. Goiânia-Goiás: Universidade Federal de Goiás, 2009.

MARQUEZ, C. G. **O Banco Mundial e a educação infantil no Brasil**. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2006.

MCGEE, Z. A.; JONES, B. D. Reconceptualizing the policy subsystem: integration with complexity theory and social network analysis. **Policy Studies Journal**, v. 47, n.esp.1, 2019.

MELO, T. M.; FUCIDJI, J. R. Racionalidade limitada e a tomada de decisão em sistemas complexos. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 3, p. 622-645, 2016.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. s. d. Disponível em: <www.sdh.gov.br>. Acesso em: 05 mar. 2021.

ouvidorias de agências reguladoras federais. 2013. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Administração. Brasília: 2013.

MOE, T. The politics of structural choice: toward a theory of public bureaucracy. In: WILLIAMSON, O. E. (org.). **Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond**. Oxford: Oxford University Press, 1990, p. 116-53.

MOREIRA, J. A. S.; LARA, A. M. B. Políticas públicas para a educação infantil no Brasil (1990 - 2001). Maringá: Eduem, 2012, 246 p.

MOYSON, S. Cognition and policy change: The consistency of policy learning in the MOYSON, S. Cognition and policy change: the consistency of policy learning in the advocacy coalition framework. **Policy and Society**, v. 36, n. 2, p. 320-344, 2017.

NASCIMENTO DA SILVA, L. **A invenção da primeira infância e a constituição contemporânea das práticas de governamentalidade**. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação, 2016.

NASCIMENTO, A. F.; DESLANDES, S. F. A construção da agenda pública brasileira de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. **Physis**, v. 26, n. 4, p. 1171-1191, 2016.

NATALINO, M. A. C. **O discurso do telejornalismo de referência: criminalidade violenta e controle punitivo**. Dissertação (Mestrado em sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2006.

NEALE, M.; BAZERMAN, M. **Cognition and rationality in negotiation**. New York: Free Press, 1991.

NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C. The logic of policy change after crisis: Proximity and subsystem interaction. **Risk, Hazards and Crisis in Public Policy**, v. 1, n. 2, p. 1-32, 2010.

NORTH, D. C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

O COMEÇO DA VIDA. Direção: Estela Renner. Produção: Maria Farinha Filmes. Documentário, 136', 2016.

OLIVEIRA, A. P. **As mudanças na política de saneamento de Belo Horizonte no período de 1993 a 2004: uma análise a partir do modelo de coalizão de defesa**. 2011. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

OLIVEIRA, B. H. R. **PL Nº 6.998 de 2013: nas tramas de uma política pública para a primeira infância no Brasil**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2016.

OLIVEIRA, L. Direitos humanos e cultura política de esquerda. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 27, p. 149-166, 1992.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança**. 1989.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos da Criança**. 1959.

PARSONS, W. **Public policy**. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar
PARSONS, W. **Public policy**. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar Publishing, 1995.

PAULINO, D. B.; RASERA, E. F.; TEIXEIRA, F. B. Discursos sobre o cuidado em saúde de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais (LGBT) entre médicas(os) da Estratégia Saúde da Família. **Interface (Botucatu)**, v. 23, e180279, 2019.

PAYÁN, D. D.; LEWIS, L. B.; COUSINEAU, M. R.; NICHOL, M. B. Advocacy coalitions involved in California's menu labeling policy debate: Exploring coalition structure, policy beliefs, resources, and strategies. **Social Science & Medicine**, v. 177, p. 78-86, 2017.

PEDROSO, M. M. Racionalidade limitada e uso de informações técnicas em modelos de PEDROSO, M. M. Racionalidade limitada e uso de informações técnicas em modelos de análise de políticas públicas: proposições sobre a perspectiva integradora da Análise Multicritério de Decisão Espacial Construtivista. **RP3 - Revista de Pesquisas em Políticas Públicas**, v. 0, p. 59-83, 2014.

PENN, Helen. Primeira infância: a visão do Banco Mundial. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 7-24, 2002.

PEREZ, B. C.; JARDIM, M. D. A participação de crianças nas políticas públicas: construção, prática e desafios. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, v. 10, n. 1, p. 206-218, 2015.

PEREZ, J. R. R.; PASSONE, E. F. Políticas sociais de atendimento às crianças e adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 140, p. 649-673, 2010.

PIERCE, J. Coalition Stability and Belief Change: Advocacy Coalitions in U.S. Foreign
PIERCE, J. Coalition stability and belief change: advocacy coalitions in U.S. foreign policy and the creation of Israel, 1922-44. **Policy Studies Journal**, v. 39, p. 411-434, 2011.

PIERCE, J.; PETERSON, H.; HICKS, K. Policy change: an advocacy coalition framework perspective. **Policy Studies Journal**, v. 48, n. 1, p. 64-86.

PIERCE, J. J.; PETERSON, H. L.; JONES, M. D.; GARRARD, S. P.; VU, T. There and back again: a tale of the Advocacy Coalition Framework. **Policy Studies Journal**, v. 45, n. S1, p. S13-S46, 2017.

PIERSON, P. **Politics in time: history, Institutions, and Social Analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

POWER, T.; ZUCCO, C. Jr. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2008.

QSR International. **NVivo qualitative data analysis software**. Pty Ltd. Version 12, 2018.

QUINTAS, C. M. N. Representação política, estudos de gênero e modelo das coalizões de defesa: uma aproximação. In: **IV Simpósio Gênero e Políticas Públicas**. Londrina, 2016.

RIBEIRO, R. J. Ética e direitos humanos. **Interface (Botucatu)**, v. 7, n. 12, p. 149-166, 2003.

RIZZINI, I. **A criança e a lei no Brasil revisitando a história (1822-2000)**. Brasília: UNICEF; Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária, 2000.

RIZZINI, I. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. 2ª ed. rev. São Paulo: Cortez, 2008.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RIZZINI, Irene; PORTO, C. L.; COSTA, C. T. Q. **A criança na primeira infância em foco nas pesquisas brasileiras**. (Relatório de Pesquisa). 2014.

RODRIGUES NETO, D. D.; BARCELOS, M. Stories in the agenda: a Narrative Policy Framework study. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1632-1653, 2020.

SABATIER P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (org.). **Policy change and learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, P. A. An Advocacy Coalition Framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, p. 129-168, 1988.

SABATIER, P. A. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: an Advocacy Coalition Framework. **Knowledge**, v. 8, n. 4, p. 649-692, 1987.

SABATIER, P. A. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, Cambridge (UK), v. 1, n. 6, p. 21-48, Jan, 1986.

SABATIER, P. A. Policy change over a decade or more. *In*: Sabatier, P. A.; Jenkins- Smith, H. C. (org.). **Policy change and learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993, p. 13-39.

SABATIER, P. A. The Advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of Europe Public Policy**, v. 5, n. 1, p. 98-130, 1998.

SABATIER, P. A.; HUNTER, S.; MCLAUGHLIN, S. The devil shift: perceptions and misperceptions of opponents. **Western Political Quarterly**, v. 40, n. 3, p. 449-476, 1987.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The Advocacy Coalition Framework: an assessment. *In*: SABATIER, P. A. (org.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 1999, p. 117-166.

SABATIER, P. A.; ZAFONTE, M. Are bureaucrats and scientists members of advocacy coalitions? Evidence from an intergovernmental water policy subsystem. *In*: Sabatier, P. (org.), **An advocacy coalition lens on environmental policy**, unpublished manuscript, 1997.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: innovations and Clarifications. *In*: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SAMPAIO, J. V.; GERMANO, I. M. P. Políticas públicas e crítica queer: algumas questões sobre identidade LGBT. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 26, n. 2, p. 290 - 300, 2014.

SATO, H. The advocacy coalition framework and the policy process analysis: The case of smoking control in Japan. **Policy Studies Journal**, 27(1), 1999, pp. 28–44.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEWEL, G. C. **Actors, coalitions, and the framework convention on climate change**. Tese não publicada, Massachusetts Institute of Technology, 2005.

SHANAHAN, E. A.; JONES, M. D.; MCBETH, M. K. Policy narratives and policy processes. **The Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, 2011.

SIGELMAN, L.; MILLER, L. Understanding presidential rhetoric. **Communication Research**, v. 5, n. 1, p. 25-56, 1978.

SILVA, D. M. F. **A produção do cidadão: políticas públicas para a primeira infância no Brasil**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política, 2018.

SIMIELLI, L. E. R. **Coalizões em educação no Brasil**: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2008.

SIMIELLI, L. E. R. Coalizões em educação no Brasil: relação com o governo e influência sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 567-586, 2013.

SIMON, H. A. A behavioral model of rational choice. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 69, n. 1, p. 99-118, 1955.

SIMON, H. A. Rational choice and the structure of the environment. **Psychological Review**. v. 63, n. 2, p. 169, 1956.

SIMON, H. A. Human nature in politics: the dialogue of Psychology with Political Science. **The American Political Science Review**, v. 79, n. 2, p. 293-304, 1985.

SIMON, H. A. **An empirically based microeconomics**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997.

SMITH, Kevin; LARIMER, Christopher. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder, CO: SMITH, K.; LARIMER, C. **The public policy theory primer**. Boulder, CO: Westview, 2009.

SNOW, R. E.; HUTCHESON, J. D.; PRATHER, J. E. Using reputational sampling to identify residential clusters of minorities dispersed in a large urban region: Hispanics in Atlanta, Georgia. In: **Proceedings of the Section on Survey Research Methods, American Statistical Association**, 1981, p. 101-106.

STRITCH, A. The Advocacy Coalition Framework and nascent subsystems: trade union disclosure policy in Canada. **Policy Studies Journal**, v. 43, n. 4, p. 437-55, 2015.

SUMIYA, L. A. **A hora da alfabetização**: atores, ideias e instituições na construção do PAIC- CE. 2015. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

TAROUCO, G. da S; MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 149-165, 2013.

TATAGIBA, L.; GALVÃO, A. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 63-96, 2019.

TEIXEIRA, A. N. **A espetacularização do crime violento pela televisão: o caso do programa linha direita**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFRGS. Porto Alegre, 2002.

TELES, M. M. A.; SANTIAGO, F.; FARIA, A. L. G. (org.). **Por que a creche é uma luta das mulheres? Inquietações femininas já demonstram que as crianças pequenas são de responsabilidade de toda a sociedade**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2018. 295p.

- TOMAZINI, C. G. **O Estado e seus pobres**: origem e ascensão das políticas de transferências de renda condicionadas no Brasil e no México. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2016.
- TOMAZINI, C. G.; LEITE, C. K. S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 13-30, 2016.
- VIANNA, C. P.. O movimento LGBT e as políticas de educação de gênero e diversidade sexual: perdas, ganhos e desafios. **Educação & Pesquisa**, v. 41, n. 3, p. 791-806, 2015.
- VICENTE, M. M. **História e comunicação na ordem internacional**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.
- VICENTE, Victor M. B. **Análise de mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano no Distrito Federal (1991-2009)**. 2012. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- VICENTE, V. M. B.; CALMON, P. C. D. P. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. Rio de Janeiro: **XXXV Encontro da ANPAD**, 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2163.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2018.
- VICENTE, V. M. B.; CALMON, P. C. D. P.; ARAÚJO, S. M. V. G. Analisando mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano do Distrito Federal à luz do modelo das coalizões de defesa. **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 80, p. 135-156, 2017.
- VIEIRA, M. M. F. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- VOGELER, C. S.; BANDELOW, N. C. Mutual and self perceptions of opposing advocacy coalitions: devil shift and angel shift in a German policy subsystem. **Review of Policy Research**, v. 35, n. 5, p. 717-732, 2018.
- WEIBLE, C. M. Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: an advocacy coalition framework approach to policy networks. **Political Research Quarterly**, v. 58, p. 461-475, 2005.
- WEIBLE, C. M. Instrument Constituencies and the Advocacy Coalition Framework: an essay on the comparisons, opportunities, and intersections. **Policy and Society**, v. 37, n. 1, p. 59-73, 2018.
- WEIBLE, C. M., SABATIER, P. A.; McQUEEN, K. Themes and variations: taking stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.
- WEIBLE, C. M.; INGOLD, K. Why advocacy coalitions matter and practical insights about them. **Policy & Politics**, v. 46, n. 2, p. 325-343, 2018.

WEIBLE, Christopher M.; INGOLD, K.; NOHRSTEDT, D.; HENRY, A.D.; JENKINS-SMITH, H. C. Sharpening Advocacy Coalitions. **Policy Studies Journal**, 2019.

WEIBLE, C. M.; INGOLD, K.; NOHRSTEDT, D.; HENRY, A.D.; JENKINS-SMITH, H. C. Sharpening Advocacy Coalitions. **Policy Studies Journal**, v. 48, n. 4, p. 1054-1081, 2019

WEIBLE, M.; JENKINS-SMITH, H. C. The Advocacy Coalition Framework: an approach for the comparative analysis of contentious policy issues. In. PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (Eds.). **Contemporary approaches to public policies: theories, controversies and perspectives**. London: Palgrave Macmillan, 2016. Pp. 15-34.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Síntese do ACF aplicado à pesquisa

Objetivos Específicos	Fontes de Mudança	Hipóteses	DC/PC
<p>1. Identificar as principais crenças, atores, coalizões e prioridades que influenciaram a agenda das políticas públicas para crianças e adolescentes, com foco na primeira infância;</p> <p>2. Analisar a interação, os recursos utilizados, os fóruns, os argumentos, as estratégias e o discurso dos atores envolvidos nas propostas de políticas públicas para primeira infância;</p> <p>3. Mapear os parâmetros e eventos exógenos que influenciaram as políticas públicas para primeira infância no período supracitado;</p> <p>4. Analisar a ocorrência de aprendizado orientado e de acordos negociados;</p> <p>5. Analisar o conteúdo da legislação aprovada durante o período supracitado e compreender seus princípios, valores e crenças subjacentes.</p>	<p>Fonte 1: fatores externos Fonte 2: fatores internos Fonte 3: aprendizado Fonte 4: acordos negociados</p>	<p>Ênfase teórica - coalizões</p> <p>Hipótese 1: Na ocorrência de controvérsias significativas em um subsistema maduro em que crenças do núcleo de políticas estão em disputa, o alinhamento de aliados e oponentes tende a ser estável ao longo de pelo menos uma década, mais em razão do nível de coordenação do que do compartilhamento de crenças entre os atores.</p> <p>Ênfase teórica - Aprendizado orientado à política</p> <p>Hipótese 2: As mudanças institucionais formais que requerem ajustes na legislação demandam para sua efetivação não apenas alteração das visões de atores que integram o subsistema, mas também apoio de atores de outros subsistemas ou da opinião pública (ARAÚJO, 2013).</p> <p>Ênfase teórica - mudança política</p> <p>Hipótese 3: Em subsistemas com alto grau de conflito, os Agentes de Articulação Instrumental (IC) provavelmente influenciarão mais a agenda sistemática e</p>	<p>DC1: Visão sobre a relação adulto-criança DC2: Visão sobre justiça distributiva DC3: Visão sobre conhecimento como valor DC4: Visão sobre a intervenção do Estado no meio socioeconômico DC5: Visão sobre a relação entre governo e democracia DC6: Visão sobre o valor das políticas públicas para crianças e adolescentes DC7: Visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar</p> <p>PC1: Tipos prioritários de instrumentos da política da infância/adolescência PC2: Participação do setor privado e do terceiro setor na solução dos problemas relativos à infância PC3: Lugar da infância nas políticas públicas (estrutura administrativa, coordenação, articulação, etc) PC4: Compromissos internacionais firmados pelo Brasil no campo dos direitos da infância PC5: Impacto econômico da atenção à infância PC6: Necessidade de alterações no ECA no que tange a questões da primeira infância PC7: Visão sobre o princípio da prioridade absoluta da infância (art. 227) PC8: Interesse superior da criança</p>

		<p>menos as agendas institucionais ou de decisão (WEIBLE, 2018).</p> <p>Hipótese 4: Em subsistemas com alto grau de conflito, os Agentes de Articulação Instrumental (IC) provavelmente influenciarão políticas públicas (<i>policy</i>) e o sistema político (<i>politics</i>) quando alinhados com uma coalizão de defesa (WEIBLE, 2018).</p>	
--	--	--	--

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE B – QUADRO DE LEIS QUE ALTERARAM O ECA

	Lei	Tema	Iniciativa	Trâmite	Quantidade de artigos		Alterações no ECA (final)	Vetos (sanção)/ Revogações (até 2020)
					Inicial	Final		
Fase 1	Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991	Cria o CONANDA	Executivo	5 meses e 27 dias	11	12	5	5 vetos 2 revogações
	Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997	Crimes de tortura	Executivo	2 anos, 7 meses	5	4	8	0 veto 1 revogação
	Lei nº 9.975, de 23 de junho de 2000	Crimes em espécie	Legislativo Dep. Luiza Erundina de Sousa - PSB/SP	1 ano, 3 meses	3	2	3	0 veto 0 revogação
	Lei 10.764, de nº 12 de novembro de 2003	Inclui como crime a produção de atividade fotográfica ou de qualquer outro meio visual, utilizando-se de adolescente em cena de sexo explícito ou simulado, agravando a pena se o crime tem como vítima a criança.	Legislativo Senadora Marina Silva - PT/AC	4 anos e 7 meses	2	7	9	0 veto 6 revogações
	Lei nº 11.185, de 7	Garante atendimento	Legislativo Senadora	2 anos e 7 meses	2	3	1	0 veto 0 revogação

	de outubro de 2005	integral à criança e ao adolescente no SUS.	Marinha Raupp - PMDB/RO					
	Lei nº 11.259, de 30 de dezembro de 2005	Determina investigação imediata em caso de desaparecimento de criança ou adolescente.	Legislativo Senadora Maria Elvira - PMDB/MG	6 anos e 10 meses	3	2	2	0 veto 0 revogação
Fase 2	Lei nº 11.829, de 25 de novembro de 2008	Aprimora o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como criminaliza a aquisição e a posse de tal material e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet.	Legislativo Senado – CPMI da Pedofilia	4 meses e 7 dias	3	3	32	0 veto 0 revogação
	Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009	Adoção	Legislativo Senadora Patrícia Saboya Gomes - PSB/CE	4 anos e 3 meses	3	8	230	0 veto 28 revogações
	Lei nº 12.015, de 7	Crimes hediondos e exploração sexual	Legislativo	4 anos e 5 meses	5	7	4	3 vetos 0 revogação

	de agosto de 2009		Senado Federal - CPMI - Exploração Sexual					
	Lei nº 12.038, de 1º de outubro de 2009	Determina o fechamento definitivo de hotel, pensão, motel ou congêneres que reiteradamente hospede crianças e adolescentes desacompanhados dos pais ou responsáveis, ou sem autorização.	Legislativo Senado Federal - CPMI - Exploração Sexual	4 anos e 7 meses	2	2	4	0 veto 0 revogação
	Lei nº 12.415, de 9 de junho de 2011	Determina que alimentos provisórios sejam fixados cautelarmente em favor da criança ou adolescente cujo agressor seja afastado da moradia comum por determinação judicial.	Legislativo Deputado Paulo Rocha - PT/PA	9 anos e 3 meses	3	3	1	0 veto 0 revogação
	Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012	Institui o SINASE.	Executivo	4 anos e 6 meses	44	90	71	6 vetos 0 revogação

	Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012	Dispõe sobre os Conselhos Tutelares.	Legislativo Senadora Lúcia Vânia - PSDB/GO	3 meses	2	3	12	1 veto 0 revogação
	Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014	Estabelece o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante.	Executivo	3 anos e 11 meses	3	4	25	1 veto 0 revogação
	Lei nº 13.106, de 17 de março de 2015	Torna crime vender, fornecer, servir, ministrar ou entregar bebida alcoólica a criança ou a adolescente.	Legislativo Senador Humberto Costa - PT/PE	1 ano e 10 meses	4	4	5	0 veto 0 revogação
	Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016	Marco Legal da Primeira Infância	Legislativo Deputado Osmar Terra - PMDB/RS e outros.	2 anos e 3 meses	4	43	43	0 veto 0 revogação

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE C - Código de análise completo com valor das codificações

Deep Core (total Fase 1 + Fase 2)				
Id.	Componente	Itens (crenças)	Escala	Valor (%)
DC1	Visão sobre a relação adulto-criança	DC1.1. Visão adultocêntrica pura <i>A criança não tem autonomia nem capacidade de decidir ou opinar sobre sua vida ou o mundo a sua volta, cabendo apenas ao adulto fazê-lo.</i>	1	37,26
		DC1.2. Visão adultocêntrica moderada <i>A criança tem desejos e necessidades específicas, mas deve ser educada e criada para se tornarem adultas no futuro.</i>	2	19,60
		DC1.3. Visão holística <i>Entende a infância como uma fase da vida em si mesma, com linguagem, cultura e existência próprias dessa fase da vida.</i>	3	43,13
DC2	Visão sobre justiça distributiva	DC2.1. Baixa preocupação com a equidade <i>Posição individualista ou de preocupação apenas com a presente geração que desconsidere questões de equidade.</i>	1	-
		DC2.2. Foco exclusivo ou priorização da equidade intrageracional <i>Preocupação com a presente geração.</i> DC2.2.1. Com nível intermediário de preocupação quanto às iniquidades sociais. DC2.2.2. Com nível elevado de preocupação quanto às iniquidades sociais.	2	30,76
		DC2.3. Foco na equidade intrageracional e intergeracional <i>Manifestação que demonstre preocupação com a presente e as futuras gerações.</i>	3	53,84
		DC2.4. Foco exclusivo ou priorização da equidade intergeracional <i>Preocupação com as futuras gerações.</i>	4	15,40
DC3	Visão sobre conhecimento como valor	DC3.1. Desconsideração do conhecimento como valor.	1	2,95

		DC3.2. Foco exclusivo ou priorização do saber tradicional e dos aspectos culturais.	2	4,42
		DC3.3. Valorização explícita tanto do conhecimento científico quanto do saber tradicional.	3	20,58
		DC3.4. Foco exclusivo ou priorização do conhecimento técnico-científico.	4	72,05
DC4	Visão sobre a intervenção do Estado no meio socioeconômico	DC4.1. Os mecanismos de mercado devem ser sempre priorizados em relação à intervenção do Estado.	1	-
		DC4.2. Os mecanismos de mercado devem ser priorizados, assegurando-se a intervenção do Estado nas suas falhas.	2	33,34
		DC4.2.1 Visão democrática.		-
		DC4.2.2 Visão elitista.	33,34	
		DC4.3. A intervenção do Estado deve ser priorizada em relação aos mecanismos de mercado, porque as falhas de mercado são graves.	3	66,66
		DC4.3.1 Visão democrática.		33,33
		DC4.3.1 Visão elitista.		33,33
DC4.4. A intervenção do Estado deve ser ampla, eliminando-se ao máximo possível os mecanismos de mercado.	4	-		
DC5	Visão sobre a relação entre governo e democracia	DC5.1. Foco exclusivo ou priorização de decisões governamentais efetivadas por uma elite dirigente, com desconsideração da participação da sociedade civil.	1	7,14
		DC5.2. Foco exclusivo ou priorização de decisões governamentais efetivadas pelas autoridades competentes de forma conjunta com grupos selecionados da sociedade civil.	2	28,57
		DC5.2.1 Com a sociedade civil restringindo-se a funções consultivas.		-
		DC5.2.2 Com a sociedade civil abarcando funções consultivas e deliberativas.		28,57
		DC5.3. Ampla participação da sociedade como elemento-chave das decisões governamentais e de seu acompanhamento.	3	64,29
DC6	Visão sobre o valor das políticas públicas	6.1. Trabalho infantil		5,06
		6.2. Questões étnico-raciais		5,06
		6.3. Ato Infracional (delinquência)		17,72
		6.4. Maioridade Penal		12,65

		6.5. Educação		24,05
		6.6. Outros (citar) Saúde, assistência social, gestão pública e orçamento, legislação, saneamento básico, justiça juvenil, meios de comunicação, drogadição e cultura, outros		35,43
DC7	Visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar	7.1. Papel do Conselho Tutelar		21,36
		7.2 Parentalidade		42,73
		7.3 Participação dos membros da família no cuidado à criança		6,83
		7.4 Responsabilidade pela criança além dos horários institucionalizados		6,83
		7.5 Aborto		0,85
		7.6 Adoção por pessoas LGBT		1,70
		7.7 Enfrentamento das violências		13,70
		7.8 Gênero e sexualidade		6,00

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista semiestruturada

Objetivo: esta entrevista é parte do trabalho de doutorado intitulado “**Mudança Institucional e Coalizões de Defesa no Brasil: do Estatuto da Criança e do Adolescente ao Marco Legal da Primeira Infância**”, desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política por Eduardo Chaves da Silva e orientado pelo Professor Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon. Este estudo tem como objetivo compreender o processo de mudança institucional de políticas públicas a partir do percurso do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 até o advento do Marco Legal da Primeira Infância em 2016.

Introdução

- ✓ Propósito: entrevistar especialistas envolvidos na política da infância e da adolescência em algum momento entre 1988 e 2016. O objetivo é compreender as percepções, valores e crenças acerca do processo de mudança institucional do ECA até o Marco Legal da Primeira Infância.
- ✓ Parâmetros de confiabilidade e sigilo: as informações coletadas estão protegidas e apenas o pesquisador tem acesso a elas. Qualquer identificação de nome, filiação profissional e quaisquer outros detalhes que possam identificar o entrevistado podem ser omitidos, caso seja solicitado. Esta pesquisa também segue os protocolos éticos da pesquisa em ciências humanas e sociais.
- ✓ Solicitar permissão para gravação e/ou realizar anotações durante a entrevista e se isso deixar o entrevistado mais confortável.
- ✓ Informar a duração da entrevista (aprox. 30 minutos)

Crenças e Valores sobre ECA

1. Quais os maiores desafios para a proteção integral de crianças e adolescentes no Brasil? Quais questões merecem maior atenção das políticas públicas?
2. Quais as estratégias e recursos o(a) Sr(a). considera mais efetivos para pautar as questões relativas a crianças e adolescentes?
3. Após oito anos de existência, a Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente foi extinta pelo Governo do Distrito Federal, em 1 de janeiro de 2019, e suas atribuições passaram a ser geridas pela Secretaria de Justiça. Qual sua opinião sobre isso? E no tocante à implementação das políticas para esta faixa etária, é necessária a existência de uma estrutura administrativa específica para isso? Por quê?
4. Qual a importância da Rede Nacional Primeira Infância para a aprovação do Marco Legal? Como se deu a conformação dessa rede, quais estratégias e recursos foram mais importantes nesse processo?

5. Como foi o processo de diálogo sobre o Marco Legal da Primeira Infância junto ao CONANDA? Quais foram os maiores desafios dessa construção até a aprovação do Plano Nacional pelo Conselho em dezembro de 2010?
6. Considerando que o Marco Legal da Primeira Infância se tornou lei ordinária em 2016, o(a) Sr(a). considera importante a construção de um marco legal também para crianças de sete a 12 e para adolescentes a partir de 13 anos?
7. Como os discursos sociais sobre infância e adolescência têm mudado desde 1990? Quais atores e organizações têm influenciado mais fortemente nessas mudanças?
8. Qual a importância dos compromissos e organismos internacionais para a proteção integral da infância e da adolescência no Brasil? O(a) Sr(a). poderia citar alguma normativa/organismo internacional que tem pautado mais fortemente a agenda nacional?
9. Em que pontos há mais divergências e conflitos entre os atores que discutem a temática da infância e adolescência? Quais as estratégias que eles utilizam para buscar consenso ou ganhar as disputas?
10. O(a) Sr(a). é uma das principais autoridades sobre a temática desde a Assembleia Nacional Constituinte. Nesse sentido, sua visão e posicionamento em questões relacionadas à infância e/ou adolescência mudaram durante esse longo processo? Se sim, em quais pontos? Quais aprendizados sobre a temática o(a) Sr(a). considera mais significativos?
11. O(a) Sr(a). poderia mencionar outros atores ou organizações que se alinham ao seu posicionamento acerca desse assunto? Como eles tratam do assunto?
12. E atores ou organizações que não se alinham ao seu posicionamento? O que difere da maneira que você trata o tema?
13. Quais espaços de debate o(a) Sr(a). considera mais importantes para garantir os direitos de crianças e adolescentes? Há eventos que o(a) Sr(a). considera estratégicos?
14. Há algum outro comentário que o(a) Sr(a). considera importante para compreender o processo de mudança institucional do ECA que possibilitou o advento do Marco Legal da Primeira Infância?

APÊNDICE E - Aspectos investigados a partir do roteiro de entrevista

Pergunta do Roteiro Semiestruturado	Aspectos do ACF investigados			
	Objetivos específicos (OE)	Fontes de Mudança (F)	Hipóteses (H)	Deep Core / Policy Core
Você poderia relatar como foi/é sua participação na temática da infância e da adolescência e em que período esteve/está envolvido(a)?	OE1. Identificar as principais crenças, atores, coalizões e prioridades que influenciaram a agenda das políticas públicas para crianças e adolescentes, com foco na primeira infância.			DC1. Visão sobre a relação adulto-criança.
Governança em geral: qual o papel do Estado, do segundo e do terceiro setores?				DC2. Visão sobre justiça distributiva. PC2: Participação do setor privado e do terceiro setor na solução dos problemas relativos à infância.
Proteção integral da infância é uma questão econômica, social ou específica do desenvolvimento da criança?				DC6: Visão sobre o valor das políticas públicas para crianças e adolescentes. PC5: Impacto econômico da atenção à infância.
Gravidade do problema: qual a importância de garantir a proteção integral da infância e da adolescência para a sociedade em geral?				DC1: Visão sobre a relação adulto-criança.

<p>A governança das políticas para crianças e adolescentes deve ser feita de que maneira, priorizando mecanismos estatais/institucionais ou pela sociedade civil e terceiro setor?</p>				<p>PC1: Tipos prioritários de instrumentos da política da infância/adolescência.</p> <p>PC2: Participação do setor privado e do terceiro setor na solução dos problemas relativos à infância.</p>
<p>Qual é o peso dos direitos da infância e da adolescência comparado com outras questões? Essa faixa etária deve ser priorizada de maneira absoluta (antes de qualquer outra questão)?</p>				<p>PC7: Visão sobre o princípio da prioridade absoluta da infância (art. 227).</p> <p>PC8: interesse superior da criança.</p>
<p>Na sua opinião, que questões mais importantes afetaram a política da infância e da adolescência desde a promulgação do ECA?</p> <p>a. <i>Pergunta adicional, caso necessário: em relação ao ponto mencionado relativo a (exemplo citado), existem outras questões ou problemas que se relacionam com as mudanças no ECA que você considerava importantes à época?</i></p>	<p>OE1. Identificar as principais crenças, atores, coalizões e prioridades que influenciaram a agenda das políticas públicas para crianças e adolescentes, com foco na primeira infância;</p> <p>OE2. Analisar a interação, recursos utilizados, fóruns, argumentos, estratégias e o discurso dos atores envolvidos nas propostas de políticas públicas para primeira infância.</p>			<p>DC6. Visão sobre o valor das políticas públicas para crianças e adolescentes</p> <p>DC7. Visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar</p>

<i>Por favor, descreva ou dê exemplos.</i>				
De quem é a responsabilidade pelo bem-estar da criança e do adolescente?				DC7: Visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar.
Quais os maiores desafios para a proteção integral de crianças e adolescentes no Brasil? Quais questões merecem maior atenção das políticas públicas?	<p>OE1. Identificar as principais crenças, atores, coalizões e prioridades que influenciaram a agenda das políticas públicas para crianças e adolescentes, com foco na primeira infância;</p> <p>OE2. Analisar a interação, recursos utilizados, fóruns, argumentos, estratégias e o discurso dos atores envolvidos nas propostas de políticas públicas para primeira infância.</p>			<p>DC6. Visão sobre o valor das políticas públicas para crianças e adolescentes.</p> <p>DC7. Visão sobre a intervenção do Estado no ambiente familiar.</p>
Na época de sua participação, o que você acha que deveria ser feito para que as questões que você considerava importantes fossem levadas em consideração/entrassem na agenda do ECA?	<p>OE1. Identificar as principais crenças, atores, coalizões e prioridades que influenciaram a agenda das políticas públicas para crianças e adolescentes, com foco na primeira infância;</p> <p>OE2. Analisar a interação, recursos utilizados, fóruns, argumentos, estratégias e o discurso dos atores envolvidos nas propostas de políticas públicas para primeira infância.</p>			DC5. Visão sobre a relação entre governo e democracia.

Por que sua organização/você participou/participa das políticas públicas para crianças e adolescentes? (motivação)				DC4: Visão sobre a intervenção do Estado no meio socioeconômico OU PC2: Participação do setor privado e do terceiro setor na solução dos problemas relativos à infância.
Qual é o principal objetivo para essa participação? Esses objetivos são baseados em quê? (informação técnica/recursos/ governança/etc.)		Fonte 4 , item (c): Relações de financiamento entre atores intra e extrassubsistema.		DC3: conhecimento como valor.
Você acha que o ECA cumpriu seu objetivo de 1990 até 2016? Por quê?			H1	
O que deve ser feito para garantir a aplicação do ECA/MLPI? Quão obrigatória a lei deve ser?				PC1: Tipos prioritários de instrumentos da política da infância/adolescência.
Recentemente o GDF extinguiu a Secretaria da Criança e do Adolescente, cujas atribuições passaram a ser geridas pela Secretaria de Justiça. Qual sua opinião sobre isso?				PC3: lugar da infância na estrutura administrativa do Poder Executivo.
Houve alguma alteração no ECA que você considerou			H1	PC6: Necessidade de alterações no ECA no que

<p>muito relevante? Houve alguma de pouca relevância que te chamou atenção em particular?</p>				<p>tange a questões da primeira infância.</p>
<p>Qual foi sua reação quando ouviu pela primeira vez a ideia de alteração no ECA para dar enfoque à primeira infância?</p>			<p>H1</p>	<p>PC6: Necessidade de alterações no ECA no que tange a questões da primeira infância.</p>
<p>E qual sua opinião sobre alterar o ECA para dar mais visibilidade a crianças de zero a seis anos?</p>				<p>PC6: Necessidade de alterações no ECA no que tange a questões da primeira infância.</p>
<p>Por que essa mudança no ECA em particular ocorreu?</p>				<p>PC6: Necessidade de alterações no ECA no que tange a questões da primeira infância.</p>
<p>No intuito de garantir a prioridade absoluta de todas as pessoas entre zero e 18 anos, conforme determina a Constituição Federal de 1988, você considera importante a construção de um marco legal também para crianças de sete a 12 e para adolescentes a partir de 13 anos? Por quê?</p>				<p>PC6: Necessidade de alterações no ECA no que tange a questões da primeira infância.</p> <p>PC7: Visão sobre o princípio da prioridade absoluta da infância (art. 227).</p>

Como você acha que a mídia trata as questões sobre infância e adolescência?	OE3. Mapear os parâmetros e eventos exógenos que influenciaram as políticas públicas para primeira infância no período supracitado.	Fonte 1: fatores externos	H2	
E os políticos? Em que eles se baseiam para justificar seus posicionamentos?	OE3. Mapear os parâmetros e eventos exógenos que influenciaram as políticas públicas para primeira infância no período supracitado.	Fonte 1: fatores externos		
Como os discursos sociais sobre infância e adolescência têm mudado desde 1990? Quais atores e organizações têm influenciado mais fortemente nessas mudanças?	OE3. Mapear os parâmetros e eventos exógenos que influenciaram as políticas públicas para primeira infância no período supracitado.	Fonte 1: fatores externos	H2	
Qual a importância dos compromissos internacionais firmados pelo Brasil para a proteção integral da infância e da adolescência? Você poderia citar alguma normativa internacional que considera importante?				PC4: compromissos internacionais na área da infância e adolescência.
Qual o nível de consenso entre os atores que discutem a temática da infância e adolescência? Em que pontos há mais divergências? Quais		Fonte 2: fatores internos Fonte 3: aprendizado		

<p>as estratégias que eles utilizam quando não há consenso?</p>		<p>Fonte 4: acordos negociados</p>		
<p>O que você aprendeu desde que começou a atuar profissionalmente que influenciou seu modo de pensar acerca de como resolver os problemas da infância e/ou adolescência?</p>	<p>OE4. Analisar a ocorrência de aprendizado orientado e de acordos negociados.</p>	<p>Fonte 3: aprendizado</p>		
<p>Sua visão e posicionamento em questões relacionadas à infância e/ou adolescência mudaram desde que começou a atuar na área? Se sim, como? Poderia dar alguns exemplos de como sua percepção mudou?</p> <p><i>a. Pergunta adicional: por que você acha que sua visão mudou em relação (citar tópico mencionado pelo entrevistado)? Poderia dar um exemplo?</i></p> <p><i>b. Pensando acerca das ideias originais que resultaram no ECA, como você se sente em relação a modificações</i></p>	<p>OE4. Analisar a ocorrência de aprendizado orientado e de acordos negociados.</p>	<p>Fonte 3: aprendizado</p>		

<p><i>como o Marco Legal da Primeira Infância?</i></p> <p>c. <i>Você aprendeu novas informações que mudaram sua perspectiva em temas relacionados à infância e/ou adolescência?</i></p> <p>d. <i>Suas crenças e valores foram influenciados por algum evento, situação ou experiência em particular?</i></p>				
<p>Houve algum evento ou situação nacional ou internacional que foi importante para alguma mudança no ECA?</p>	<p>OE3. Mapear os parâmetros e eventos exógenos que influenciaram as políticas públicas para primeira infância no período supracitado.</p>	<p>Fonte 1: fatores externos</p>		
<p>Você poderia mencionar outros atores ou organizações que se alinham ao seu posicionamento acerca deste assunto? Como eles tratam do assunto?</p>		<p>Fonte 4: acordos negociados (f) angel shift</p>	<p>H3 H4</p>	
<p>E atores ou organizações que não se alinham ao seu posicionamento? Em que</p>		<p>Fonte 4: acordos negociados (e) devil shift</p>	<p>H1</p>	

diferem da maneira que você trata o tema?				
Quais espaços de debate você considera mais importantes para garantir os direitos de crianças e adolescentes? Há eventos que você considera estratégicos?		<p>Fonte 4: acordos negociados</p> <p>(d) Alterações no número de espaços de articulação e debate</p>		

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE F - Termo de consentimento livre e esclarecido



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciência Política - IPOL
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - PPGCP
Grupo de Pesquisa Instituições e Política Públicas – GIPP

O/a Sr/Sra está sendo convidado/a para participar de um estudo de doutorado denominado “**Mudança Institucional e Coalizões de Defesa no Brasil: do Estatuto da Criança e do Adolescente ao Marco Legal da Primeira Infância**”, desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pelo doutorando Eduardo Chaves da Silva e pelo orientador Professor Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon. Este estudo tem como objetivo compreender o processo de mudança institucional de políticas públicas a partir do percurso do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 até o advento do Marco Legal da Primeira Infância em 2016. Sua participação nesta pesquisa consistirá em responder a uma entrevista sobre problemáticas do Estatuto da Criança e do Adolescente; o agendamento do tema da primeira infância nas políticas públicas; discursos e narrativas sobre a criança e do adolescente; e percepções sobre a maneira como o Brasil tem tratado questões dessa população por meio das políticas públicas. Sua participação não é obrigatória e a qualquer momento o/a Sr/a pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a Universidade de Brasília. Sua participação na pesquisa não lhe trará benefícios diretos, contudo contribuirá para o melhor conhecimento das políticas públicas para pessoas entre 0 e 18 anos de idade. As informações obtidas através da pesquisa serão confidenciais e asseguramos o sigilo sobre sua participação. Os dados não serão divulgados de forma a possibilitar sua identificação. O/a Sr/a receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o endereço do pesquisador principal, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Eduardo Chaves da Silva
Pesquisador responsável

Grupo de Pesquisa Instituições e Políticas Públicas – GIPP/IPOL/UnB
Endereço: SHCN CLN 406 - Asa Norte, Brasília - DF, 70297-400
Telefone: (61) 991279577 • E-mail: educhaves.unb@gmail.com

Declaro que entendi os objetivos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Assinarura do/a Entrevistado/a

Nome:Cargo:

APÊNDICE G – LISTA DE ATORES

FASE 1 (1990-2007)

Lei 8.242	Lei 9.455	Lei 9.975	Lei 10.764	Lei 11.185	Lei 11.259
Presidência da República	Alexandre de Paula Dupeyrat Martins	Paulo Octávio	Dr. Hélio	Maria do Rosário	Rita Camata
Alceni Guerra	Jarbas Lima	José Roberto Batochio	Pompeu de Mattos	Sandra Rosado	
Angela Amin	Aloysio Nunes	Ricardo Fiuza		Marinha Raupp	
Ricardo Murad	Regis de Oliveira	Caio Riela			
		Luiz Erundina			

Fonte: elaborado pelo autor.

FASE 2 (2008-2016)

Lei 11.829	Lei 12.010	Lei 12.015	Lei 12.038	Lei 12.415	Lei 12.594	Lei 12.696	Lei 13.010	Lei 13.106	Lei 13.257
Geraldo Resende	Maria do Rosário	Flávio Dino	Maria do Rosário	Angela Guadagnin	Eduardo Valverde	Duarte Nogueira	André Moura	Alfredo Nascimento	Maria do Rosário
	Laura Carneiro	Miro Teixeira	Thelma de Oliveira	Paulo Rocha	Moreira Mendes	Afonso Hamm	Sandes Júnior	Afonso Florence	Clóvis Adalberto Boufleur
	Teté Bezerra	ACM Neto	Iriny Lopes	Juíza Denise Frossard	Paulo Rubem Santiago	André Moura	Eduardo Barbosa	Alberto Fraga	Rui Fernando Pilotto
		Arlindo Chinaglia			Maria do Rosário	Arlindo Chinaglia	Marcos Rogério	Hugo Leal	Dioclécio Campos Junior
		Maria do Rosário			Dr. Talmir	Carlos Souza	Ricardo Berzoini	Maria do Rosário	Eduardo Chaves
					Luiz Couto	Flávia Morais	Amauri Teixeira	Paulo Abi-Ackel	Maria Helena
					Dr Ubiali	Luiz Couto	Carmen Zanotto	Domingos Sávio	Rosane Pinto Silva Mendonça
					Jair Bolsonaro	Márcio Macedo	Maria do Rosário		Marcelo Cabral Milanello

					João Oliveira	Mendonça Filho	Paulo Freire		Roberto Alves
					Givaldo Carimbão	Pastor Eurico	Rosane Ferreira		Jandira Feghali
					Rita Camata	Roberto Freire	Aline Correa		Fábio Ribeiro Brandão
					Pedro Wilson	Vicentinho	Liliam Sá		Gilberto Pascolat
						Vítor Paulo	Osmar Terra		Alex Canziani
						Roberto de Lucena	Luiz Couto		Sandra Maria Sales Fagundes
						Amauri Teixeira	Mendonça Prado		Ricardo Jones
						Domingos Dutra	Jair Bolsonaro		Clarice Salete
						Alessandro Molon	Teresa Surita		Marcelo Cabral
						Carmen Zanotto	Edinho Bez		Onyx Lorenzoni
						Fernando Ferro	Érika Kokay		Graça Gadelha
						João Paulo Lima	Antônio Bulhões		Dorinha Rezende

						Ronaldo Nogueira	Onofre Santo Agostini		Nelson Marchezan
						Rosinha da Adefal			Eduardo Vaz
						Stéfano Aguiar			Ivânia Ghesti
						Dr. Carlos Alberto			José Airton Cirilo
						Rose de Freitas			Duarte Nogueira
						Chico Alencar			Darcísio Perondi
						Efraim Filho			Gorete Pereira
						Liliam Sá			Donizetti Dimer
						Lincoln Portela			Luiz Haully
						Arnaldo Faria de Sá			Anderson Furlan
						Arnaldo Jordy			Murillo José Digiacomo
						Jovair Arantes			Márcia Huçulak
						Rosane Ferreira			Maribel Gil Gutierrez

						Érika Kokay			Cesar Victoria
									Irene Rizzini
									Luiz Couto
									Gilvani Pereira Grangeiro
									Erika Kokay
									Marcos Rogério
									Maria de Lourdes Magalhães
									Maria Helena Sartori
									Rosane de Oliveira
									Maria da Graça Paiva
									Milena da Rosa Silva
									Marcelo Neri
									Isabella Henriques
									Sylvia Nabinger

									Maria Izabel da Silva
									Iara Bernardi
									Ely Harasawa
									Cristina Albuquerque
									Carolina Drügg
									Ricardo Paes de Barros
									Cida Borghetti
									Iracema Portela
									Rita Coelho
									Antônio Carlos Ozório Nunes
									Eduardo Barbosa
									João Ananias
									Paulo Bonilha
									Jack Shonkoff
									Luzia Laffite

									Aline Correa
									Hélia Barbosa
									Mídia
									Vital Didonet
									Osmar Terra

Fonte: elaborado pelo autor.