

Resistências nas políticas de direitos humanos no Brasil: a atuação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente nas alterações do ECA

Resistance in human rights policies in Brazil: the national council for child policies acts in child protection law changes

Anderson Rafael Nascimento

Doutorando em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, SP, Brasil
andersonrafa@gmail.com

Resumo: Esse artigo busca promover encontros entre a participação social e as políticas públicas a partir de uma análise da atuação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente na formulação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. Compreendemos que, no contexto desse caso, o Conselho é um “espaço entre” o Campo de Discussão e a Comunidade de Políticas. O Campo, espaço contido na sociedade civil, é caracterizado pela pressão social sobre o Estado. A Comunidade, por sua vez, está restrita ao Estado e tem a negociação como mote. O artigo promove essa análise por meio do Modelo Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) que se propõe a compreender a formulação de políticas. O fluxo dos problemas demonstra que o Conselho não foi um espaço de levantamento inicial das questões problemáticas em relação à política, já que a percepção da questão como um tema público passou por fora do Conselho e no interior da Comunidade de Políticas. Em relação ao fluxo da política, por sua vez, podemos analisar que o espaço do Conselho funcionou como um pêndulo, ora chegando mais próximo ao Campo, principalmente nos momentos de denúncias contra o Projeto de Lei Nacional da Adoção (PLNA), e ora frente aos outros órgãos decisores e ora a Comunidade de Política, buscando articular uma rede mais ampla para a deliberação. Quanto ao fluxo das soluções, o Conselho foi um local de devolutiva sobre as produções realizadas no âmbito da Comissão Intersectorial, mas não foi um lócus de debates propositivos sobre o Plano de Convivência.

Palavras-chave: Conselho; Participação social; Políticas públicas; Crianças e adolescentes.

Abstract: *This paper intends to analyze the relationship between social participation and policies for National Council on the Rights of the Children in agenda-setting for National Plan for Family environment. We understand that, in this case, the National Council is a “space in between” the Field for Discuss and the Policy Community. The Field, space within civil society, is characterized by social pressure on the State. However, the Community is restricted to the State and has the negotiation as a frame. The paper will use the Multiple Streams Model (Kingdon, 2003) to understand this policy formulation. The problem stream*

presents that the National Council wasn't an initial space for stand up the problematic issues for this politics. The public perception for this issue passed out of the Council and inside Community Policies because some government organizations search about the politics problems. The space of National Council served like a pendulum, because it came closest to the Fiel, especially in complaints against the National Adotation Law Project. Or, in the other hand, it approached for the others decision organizations, Policy Community, seeking to articulate the net for this type of organization. As the stream solution, the National Council was a place for accountability for the results of the Intersetorial Commission, responsible for formulating.

Keywords: *National council; Social participation; Public policy; Children and adolescents.*

Introdução

O artigo busca conhecer os papéis assumidos pelo espaço institucional do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA na formulação das políticas públicas federais. A criação dos Conselhos de Políticas Públicas no Brasil possibilitou efeitos relacionados à manutenção de conquistas em termos de direitos humanos ou o que denominamos como resistências. Contudo, é importante compreender como esses espaços foram usados nesta perspectiva.

A pesquisa centraliza sua análise no espaço do Conselho como um “espaço entre” e não somente com sua predominância voltada para o controle dos aparatos burocráticos do Estado¹. Assim, valoriza o papel do Conselho com uma face voltada para vocalizar a pressão da sociedade para dentro da estrutura de Estado em prol de garantia de direitos e outra face voltada para negociação para a formulação da política. Esse esforço faz parte de reconhecer o Conselho como parte de um *sistema participativo* (SÁ e SILVA; LOPES; PIRES, 2010).

Essa forma de análise busca seguir os deslocamentos da literatura sobre conselhos e participação social no Brasil. Até o ano 2000, existiu um relativo consenso de que os Conselhos eram a expressão da participação social responsável pelo controle e formulação das políticas públicas em um movimento de democratização e de novas relações entre governo e sociedade civil. Após esse momento, alguns autores passaram a questionar a representação política dos ocupantes daqueles espaços e reconheceram limites na interlocução desses com a sociedade civil e o Estado (GURZA LAVALLE; CASTELO; HOUTZAGER, 2006; LÜCHMANN,

2007; AVRITZER, 2007; GURZA LAVALLE; ISUNZA, 2011). Deslocou-se, dessa forma, a compreensão de que eram portadores da participação social e passaram a ser considerados como um outro tipo de representação política. Recentemente, por sua vez, simultâneo ao debate sobre a representação política, buscou-se também inserir uma nova variável nos estudos sobre a participação social, quando agregou-se o questionamento da efetividade das instâncias de participação (PIRES, 2011). Essa pesquisa filiada à essas preocupações mais contemporâneas, busca aproximar o debate sobre participação social com a área de estudos sobre políticas públicas.

Ao traçar uma análise com base nesses estudos, analisamos no contexto desse artigo o caso da formulação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária que foi uma resolução assinada, em 2006, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA e o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Essa resolução nasceu como parte do reconhecimento da condição de crianças e adolescentes que viviam em abrigo, ou antigos orfanatos, os quais tinham seu direito fundamental à convivência familiar e comunitária ameaçado. Mas, a temática ganha maior projeção nos movimentos sociais e organizações que discutem o tema da infância quando nasceu na Câmara Federal o Projeto de Lei Nacional de Adoção – PLNA que facilitava os procedimentos para a retirada de crianças de abrigos para os oferecer para adoção. Após o PLNA aqueles movimentos passaram a se articular para pressionar o governo por uma política que garantisse o direito à convivência familiar e comunitária em oposição ao PLNA. A resolução nasceu dessa interlocução dos movimentos com o espaço do Conselho e nesse momento nasceu também um PL, substitutivo ao PLNA, que foi aprovado posteriormente como a Lei 12.010/09.

¹ Muitos estudos sobre os resultados da atuação participativa tem uma maior preocupação na análise dos impactos da atuação dos Conselhos em relação a sua face voltada para o governo. Esse estudo também utiliza essa abordagem, mas faz isso a partir de uma simultaneidade de análise junto ao impacto dessas instituições em relação à sociedade.

Para discutir os papéis assumidos pelo Conselho nessa formulação, o artigo estará dividido em três partes, seguidas dessa introdução e ao final as conclusões, são elas: a primeira discute os conceitos utilizados para compreender os polos entre os quais o Conselho transita, ou seja, discutiremos os chamados Campo e Comunidade na concepção dessa pesquisa. Na segunda parte apresentamos uma breve análise metodológica sobre o modelo de múltiplos fluxos no caso analisado e o enfoque central dessa sessão será o tema da interação sócio-estatal e o poder de agenda. Na terceira seção apresentamos uma maior descrição sobre o caso de elaboração do Plano de Convivência Familiar e Comunitária.

Campo e Comunidade na construção democrática da política pública para a criança e adolescente

Os conceitos Campo e Comunidade, neste artigo, segmentam espaços formativos com objetivos distintos, pressão e negociação. Este é um recorte metodológico aqui adotado para a análise dos processos participativos nas políticas públicas na medida em que tenta valorizar a entrada das demandas sociais nas formulações do Conselho e, ao mesmo tempo, os efeitos dessas dimensões na estrutura decisória do Estado.

A escolha por desassociar esses espaços, assim como fez Barbosa (2014), nos parece adequada para valorizar sobretudo as interações entre os movimentos e organizações sociais com o Estado. Em uma primeira análise pode parecer contraditório desenhar um método de análise que valoriza a interação, mas que busca demarcar cada um dos espaços envolvidos no processo de formulação de uma política. A proposta de destacar cada um dos espaços, entretanto, busca justamente reconhecer especificamente como cada um deles se configura, a partir de suas características centrais, para depois compreender como ocorrem os processos de transbordamentos de cada um desses espaços para interação com o outro. Essa identificação sobre cada espaço auxilia também na compreensão dos modos de ocorrência de sua interface.

As temáticas relacionadas aos direitos da criança e do adolescente passam por articulações diferenciadas entre Campo e Comunidade, mas foi com o tema do enclausuramento que o espaço do Conselho ganhou maior destaque no interior deste *sistema participativo*. No caso a ser apresentado, podemos perceber que o conhecimento transitou ora no Campo, ora na Comunidade de Políticas. Nesse contexto, o Conselho conseguiu dialogar com esses espaços e, a partir dele, foi possível persuadir os atores políticos a promover

as mudanças institucionais necessárias (GURZA LAVALLE, 2012), resistindo com os princípios e os direitos garantidos na época da formulação do ECA.

Em nossa concepção tratar o acesso aos espaços estatais de maneira distinta da pressão realizada pela sociedade civil nesses e em outros espaços, permite uma distinção entre os resultados alcançados pela existência dos espaços participativos e o papel dos seus participantes, mas sobretudo compreende a Construção Democrática da Política Pública como uma ação que extrapola os espaços institucionais e os atores ocupantes daquelas cadeiras. Ao buscarmos segmentar e reconhecer espaços sociais e estatais, essa pesquisa evidencia os conteúdos que movimentam cada um deles já que os atores podem transitar entre os polos, mas devem fazê-lo sob insígnias distintas.

Para compreender os movimentos de entrada de questões na agenda pública e as interações dos interessados em relação a determinada temática das políticas para a criança e o adolescente, dissociamos os espaços nos quais ocorrem a pressão pela resistência de elementos institucionais, que advém fundamentalmente a partir da sociedade civil, que estamos denominando como Campo, e a negociação para a formulação da política pública, que ocorre na Comunidade de Política.

De forma geral, o que estamos denominando por Campo destina suas demandas ao Estado. Portanto, a literatura e os conceitos da participação social são trabalhados na perspectiva de compreender a interface da sociedade civil com o Estado. A Comunidade, por sua vez, faz a relação do Estado **para** a sociedade civil e **com** alguns atores da sociedade civil, uma vez que atores sociais passam a compor os espaços estatais.

O conceito de Campo foi trabalhado sob diferentes perspectivas na literatura sobre a participação social (BAIERLE, 1992; DOIMO, 1995). Esses autores convergiram na percepção de uma esfera de similaridades e de convergência como sendo um elemento para a construção de um coletivo unificado em torno da participação cidadã. Mais recentemente, o conceito de Campo reaparece fortemente na literatura sobre as relações Estado e Sociedade Civil, principalmente a partir da perspectiva fundamentada na sociologia de Bourdieu (2011). A incorporação dessa teoria tem o mérito de trazer à tona os não incluídos nos espaços participativos (MIGUEL, 2011).

Partimos de perspectivas semelhantes à concepção dos autores que trabalham com o conceito de Campo. Em nossa concepção, o Campo de Discussão sobre a Criança e o Adolescente é um espaço no qual gravitam atores que estão fora da estrutura decisória Estatal, e sustentam visões díspares sobre como deveria ser o serviço público para crianças e adolescentes. No interior do Campo, os atores têm um espaço com

maior autonomia, pois podem defender pontos de vistas marcados por distintas visões de mundo. Por sua vez, apesar desses diferentes pontos de vistas que gravitam nesse espaço, no momento de interface com o Estado sua dimensão mais valorizada é visualizada pela temática que exerce pressão para a mudança na política pública.

O Campo é marcado pela heterogeneidade e diversidade. Entretanto, nos momentos específicos de Construção Democrática da Política Pública sua face mais visível aos canais de decisão da política pública, esteve em torno da manutenção das conquistas institucionais realizadas (especialmente, os direitos fundamentais estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente) e dos temas que violavam os direitos humanos consagrados no aparato jurídico nacional. Ou seja, a demarcação desses espaços se dá na heterogeneidade, mas em um momento específico essa heterogeneidade foi unificada em interesses comuns e de manutenção da política e isso possibilitou uma maior pressão sobre os espaços decisórios e resistência com elementos garantidos no marco legal da política pública para a infância e adolescência.

O Campo tem em sua formação atores ligados aos movimentos sociais e às organizações que desenvolvem iniciativas, denúncias e ações diretas voltadas para as crianças e adolescentes. Tem também em sua composição técnicos operacionais das instituições estatais, mas que fazem essas ações como pessoas comprometidas com a área e não propriamente em defesa de sua instituição de origem. Organizações de atendimento para o enclausuramento de crianças e adolescentes que têm forte associação com a caridade e a filantropia ou conveniadas com o Estado na operacionalização dessas políticas, também compõem o Campo, assim como as organizações empresariais de responsabilidade social. Por fim, organizações multilaterais que têm a temática da criança e do adolescente como foco de atuação.

Com o passar do tempo, e com a conquista da institucionalidade que representou um canal de interlocução entre sociedade e Estado, ou seja, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescentes, o Campo passou a se configurar de outras maneiras, muito mais marcado pelas disputas, mas em momentos decisivos voltou à tona e promoveu pressão sobre a decisão estatal. Nesses momentos, coube ao Conselho Nacional criar relações ampliadas com esse espaço e isso permitiu uma compreensão democrática da construção da política pública e deu maior representatividade aos conteúdos produzidos pelo Conselho.

Na esteira dessas discussões e a partir dos elementos institucionais e legais conquistados, a Comunidade de Política ganhou relevo com base no tema da política

social para atendimento às crianças e aos adolescentes. A Comunidade de Políticas, em nossa análise, está relacionada com a decisão sobre a política pública e as políticas sociais (NASCIMENTO, 2015). Este conceito vem ganhando projeção nos estudos sobre a formulação participativa de políticas públicas no Brasil (CÔRTEZ, 2002, 2015; CUNHA, 2009; WAMPLER, 2010; LIMA, 2013; TEIXEIRA, 2013). Em princípio, esses autores buscaram compreender espaços ampliados e integrativos entre atores sociais e ocupantes de funções públicas, apresentando desta maneira algumas indicações para o enfrentamento do tema da representação nos espaços participativos.

No contexto deste artigo, compreendemos que a característica central desse conceito é a negociação. No momento da formulação de uma política pública, ela é uma busca por formas de encontro de soluções viáveis para a execução da política pública. Portanto, seria composta por agentes ocupantes de cargos no governo e outros atores que têm assento nos espaços decisórios estatais.

Conforme aqui trabalhada, a Comunidade de Políticas pode ser representada pelos atores que ocupam funções públicas nos Conselhos de Política Pública, Comitês, Grupos de Trabalho, Comissões e outras instâncias normatizadas no interior do Estado. Ou seja, são espaços decisórios que tem como finalidade convergir com consensos para alcançar um determinado produto/resultado (*output*), qual seja a proposição de mudanças nas políticas públicas. Assim, mesmo concentrando em seu interior atores com posições díspares, os espaços componentes da Comunidade devem alcançar um ponto comum em relação à mudança da política pública. Os atores nesses espaços fazem isso, por sua vez, não descolados de sua identidade anterior, mas sob a lógica de cada espaço que impõe o esforço pelo consenso.

A noção de Comunidade de Política auxilia na análise dos processos de reconhecimento de demandas sociais que pressionam os espaços do Estado, mas não responde plenamente sobre às disputas e resistências estabelecidas ao longo da manutenção e do processo de amadurecimento institucional das políticas públicas. Em outras palavras, o processo de filtragem e consenso realizado na Comunidade tem relação com a escolha das estratégias para a mudança da política pública a partir da alternativa mais viável em termos de implementação, mas por vezes, os dilemas institucionais para a implementação de uma política pública podem forçar uma mudança institucional muito mais condicionada sob o ponto de vista do que é possível mais do que é o necessário. Assim, sem a pressão da sociedade civil, essas mudanças poderiam assumir um caráter muito mais conservador sob o prisma do que é possível.

Reconhecer a pressão social sobre os decisores destaca valores democráticos e de conflitos que, por vezes, esses decisores, na dinâmica para alcançar o consenso e chegar a um determinado produto, podem abafar. Aqui se estabelece uma tensão de disputas entre aqueles que pressionam (os representados) e aqueles que ocupam os assentos estatais (os representantes) e que podem preferir métodos de decisão mais insulados.

As interações sócio-estatais e a formação da agenda

Como alguns problemas se tornam importantes para o governo? Essa questão possibilita uma perspectiva de análise da interação sócio-estatal e compõe o processo chamado “Agenda-setting” (formação da agenda). Essa pergunta tem levado estudiosos da políticas públicas a se debruçar sobre processos decisórios no contexto do Estado (LINDBLUM, 1991; WILDAVSKY, 1979; KINGDON, 2003). Ao realizar tal análise, eles levam em conta fatores como, por exemplo, instituições, democracia, políticas públicas, atores, administração pública, conteúdos, etc. Ao privilegiar essas perguntas, esses autores analisam o aparato organizacional que regula as hierarquias da tomada de decisão, mas descuidam da riqueza e diversidade dos movimentos da sociedade que fazem pressão sobre a decisão e condicionam essas escolhas no processo democrático. Portanto, para suprir tal lacuna, buscamos uma análise integradora de elementos vindos desses atores da política pública e contribuições da teoria da participação social.

As interações sócio-estatais foram as engrenagens que moveram os estudos sobre participação social. Elas podem ser analisadas pela compreensão sobre como os movimentos sociais afetam as políticas públicas, adotando uma perspectiva a partir das modificações no Estado e os seus efeitos nos movimentos sociais (CARLOS, 2012; SOUZA, 2013). De outra forma, os movimentos da sociedade foram responsáveis por alterar a atuação do Estado do ponto de vista da inclusão de pautas de grupos excluídos (TILLY, 1995; JONHSTON, 2011). Os movimentos sociais podem influenciar também nas próprias configurações organizacionais do Estado para adequá-las às pressões vindas da sociedade (MEYER, 2003).

As interações sócio-estatais também foram adotadas nos estudos sobre as políticas públicas. Nessa área de conhecimento foram utilizadas categorias mais abrangentes que buscavam perpassar as fronteiras entre sociedade e Estado. Diversas abordagens estão disponíveis para os pesquisadores das políticas públicas para compreender essas interações entre Estado e Sociedade, por exemplo: Coalizão de Defesa (*advocacy*

coalition) de Sabatier e Weible (2007); Arenas sociais de Marques (2000); Modelo do Equilíbrio Interrompido (*punctuated equilibrium*) de Baumgartner e Jones (1993) e a Comunidade de Política de Kingdon (2003).

Conforme assinala Reis (2003), os estudos de políticas públicas devem ter uma rígida sustentação teórica como agenda. Além disso, devem compreender e dialogar com as correntes que dão apoio aos pontos de vistas adotados e com as que divergem em relação a eles. Para compreender os efeitos das interações sócio-estatais no Campo e na Comunidade, lançamos mão do modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003).

Kingdon (2003) utilizou o conceito de Comunidade de Política e é uma referência para alguns estudiosos da participação social que buscaram compreender laços teóricos com a discussão da política pública. Esse autor pensa esse conceito a partir de um contexto sócio-estatal ampliado em que atores políticos e interessados em certas temáticas têm incidência na formulação de uma política. Segundo o conceito originalmente formulado, esses atores políticos permanecem em constante interação e ficam no aguardo da convergência entre os fluxos que gera uma janela de oportunidades para inserir suas inovações. Nessa forma de compreensão, a política pública parece andar sempre em direção ao seu aperfeiçoamento, pois as lacunas de sua implementação vão sendo preenchidas pelas inovações necessárias e formuladas no contexto da Comunidade.

Apesar dos processos decisórios (produção da política) serem um campo de estudos para a Ciência Política, Kingdon (2006, p. 219) salienta que os “[...] processos pré-decisórios permanecem território pouco explorado [...]”. É o que o autor chama de “*agenda-setting*” que cria uma primeira etapa para a compreensão sobre os processos de elaboração de políticas públicas.

Nesse contexto, o autor entende que atores dentro e fora da estrutura governamental podem influenciar esse poder de agenda. Portanto, para Kingdon a noção de influência é algo que perpassa e integra atores estatais e sociais em um espaço agregador, mas passa a ser um conceito limitado na medida em que privilegia os atores que estão mais próximos da tomada de decisão. Dessa forma, começamos a perceber que o autor determina um relativo privilégio para os atores que ocupam a estrutura estatal. Por isso, desde a seção anterior limitamos o conceito de Comunidade de Políticas aos atores ocupantes dos espaços estatais.

A produção da agenda é o momento em que os problemas públicos passam a ser questões (*policy issue*) a serem enfrentadas e podem ser compreendidas também como problemas públicos. As decisões públicas são tomadas de acordo com a maneira como se constroem e se definem esses problemas públicos. A construção da agenda de problemas públicos a serem enfrentados

(*agenda-setting*) é uma atividade de caráter conflituoso em que grupos mobilizados competem para demonstrar que suas bandeiras e reivindicações são aquelas que merecem maior atenção. É, portanto, um momento de grande competitividade e conflito, pois grupos passam a buscar o convencimento público de que os seus problemas são os mais importantes dentre um leque de possibilidades.

A composição teórica da *agenda-setting* em Kingdon foi influenciada pelo modelo do comportamento organizacional conhecido como “lata do lixo” (*garbage can*), desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972). O benefício do modelo é o de possibilitar uma visualização na caracterização da tomada de decisão organizacional, sujeita a uma relativa anarquia que não controla todas as variáveis do processo. O modelo de Cohen, March e Olsen (1972) foi pensado para compreender como as regras são criadas, mantidas, modificadas ou abandonadas. Para os autores construtores do conceito, as preferências passam a modificar as interações humanas e isto afeta a dinâmica das instituições. O modelo *garbage can* se destaca pela influência sobre a perspectiva teórica do institucionalismo (BENDOR; MOE; SHOTTS, 2001). Comportamento e instituições são também preocupações relacionadas ao novo institucionalismo (IMMERGUT, 1998). Dessa forma, tanto na perspectiva do *garbage can* quanto do institucionalismo, as instituições passam a ser tomadas como cenários que limitam e orientam os comportamentos dos atores e as relações entre os agentes decisores. Em ambos modelos, as motivações dos atores e as instituições são elementos para a compreensão da racionalidade limitada na tomada de decisões.

Para compreender a ponte entre a *agenda-setting* e a produção de política, Kingdon (2003) desenvolve a ideia de fluxos relativamente independentes que convergem para auxiliar na tomada de decisão sobre o enfrentamento dos problemas públicos (*multiple stream*). Segundo o autor, os fluxos são de três tipos: fluxo da política, fluxo da solução e fluxo dos problemas. Barbosa (2015, p. 3-4) traduz o andamento desses fluxos:

Segundo as proposições explicativas de Kingdon, sempre que uma determinada questão for percebida enquanto um problema pelos decisores numa arena estatal afim, e houver na comunidade de especialistas da temática a que esta questão está relacionada uma solução com significativo apoio, e esta solução ou o problema tiver um ator com condições e que utilize seus recursos para promovê-la, e tal solução for considerada viável politicamente pelos decisores, é de se esperar que ocorra uma mudança na agenda decisória dessa arena estatal e uma mudança na política pública referente a essa temática.

A convergência entre os fluxos, chamada de *coupling* (acoplamento), abre uma janela de oportunidade (*policy window*) para que uma questão tenha espaço na agenda de decisão. Isso pode ocorrer, segundo Kingdon (2003), a partir de três mecanismos: “indicadores”, “eventos, crises e símbolos” e “*feedback* das ações governamentais”. Eles são momentos que possibilitam a quebra da estabilidade institucional e demandam alguma resposta em termos de políticas públicas.

Dessa forma, passamos à descrição do caso analisado tendo como referência a delimitação dos espaços trabalhados (Campo e Comunidade), realizada na primeira sessão do texto, e a compreensão do processo de *Agenda-setting* e as interações sócio-estatais.

Breve descrição do caso do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária

A primeira versão do ECA trazia oito tipos de medidas de proteção (art. 101, ECA)², sendo que as duas últimas do rol de possibilidades estavam ligadas aos temas do acolhimento institucional. Portanto, antes da retirada da criança de sua família e sua colocação em uma instituição (anteriormente chamado de abrigo), seriam efetivadas uma série de alternativas mais brandas (inciso I ao VI). Abarcando essas medidas de proteção, mas principalmente buscando instrumentos para correção das distorções na aplicação delas, nasceu o “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”, com o intuito de criar regras para o funcionamento de instituições de acolhimento, mas especialmente, de buscar condições para que a aplicação de medidas de retirada das crianças de suas famílias fossem acompanhadas de ações para que o abrigo fosse de caráter provisório, garantindo assim a adequada convivência familiar e comunitária.

² Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

- I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

VII - abrigo em entidade;

VIII - colocação em família substituta.

Parágrafo único. O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade. (**Grifos nossos**).

O primeiro momento de aparecimento e problematização da temática se deu a partir da Caravana da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM), em visita aos abrigos da rede federal, realizada entre 02 a 10 de dezembro de 2001. Segundo o seu relatório final (BRASIL, 2014a),

[...] pode-se notar que os orfanatos são piores que prisões. Quem está numa cela cometeu um crime. Cada dia que passa é um dia a menos de pena. **Criança de abrigo é vítima.** Cada centímetro que cresce, cada noite que atravessa, **as chances de voltar a encontrar uma família de verdade diminuem.** Hoje no Brasil existem mais 200 mil crianças à espera por uma família, vivendo o abandono dentro de um orfanato. A maioria tem mais de 4 anos. E todos têm menos de 19 anos. (BRASIL, 2002).

A alternativa colocada pelo relatório da Caravana, a partir da constatação de que “as chances de encontrar uma família de verdade diminuem”, foi o estímulo à **adoção**. Aqui começa a aparecer uma dicotomia no conteúdo presente ao longo dos debates do Plano, estabelecida entre a “facilitação à adoção e, conseqüentemente, destituição do poder familiar” versus o “fomento à convivência familiar e comunitária”.

Os resultados dessa Caravana foram apresentados em matéria de título “Órfãos do Brasil” (MAGNO; MONTENEGRO, 2014) no Caderno Especial do jornal Correio Braziliense³, datado de 09 de janeiro de 2002. Este jornal, apesar de ter distribuição distrital, repercutiu fortemente nos corredores da esplanada dos ministérios, em Brasília. Essa matéria serviu, então, como um disparador de iniciativas para iniciar o debate em torno da necessidade de repensar o modelo de abrigos no Brasil.

Esse histórico, tanto da Caravana quanto da reportagem, foi relatado por um entrevistado que na época era técnico dos Ministérios envolvidos na temática (Ministério da Justiça e Ministério da Previdência e Assistência Social). Segundo ele:

[...] tem um *historicozinho* (sic) que no todo ele é quase nada, mas que foi essencial pra que o plano fosse feito, que foi em 2002. Não lembro se foi em 2001 ou em 2002. Foi feito uma caravana do congresso, Caravana dos Direitos Humanos, no serviço do acolhimento da criança e adolescente em 8 estados. Saiu uma matéria no Correio Braziliense, eu até tenho essa matéria digitalizada, e ela ganhou prêmio, chamava “Órfãos do Brasil”, e mostrou coisas bem chocantes. Nessa época que saiu, eu trabalhava na Secretaria de Direitos Humanos, mas na área da Autoridade Central da Adoção

Internacional. Eu lembro: sempre prestava atenção nesse assunto, porque eu gostava. Foi interessante porque eu discutia as questões de direitos humanos, e falava: - não, mas isso era só de assistência e tal. Ai quando saiu eu disse, olha lá, a comissão dos direitos humanos que fez, tá vendo os direitos humanos das crianças são violados, mas não teve maiores desdobramentos. Pouco depois, aí sim em 2002, eu já estava na secretaria de assistência social, MPAS naquela época, e aí a gente, na área que estávamos trabalhando, a gente fez um colóquio, foi o primeiro colóquio técnico de reordenamento da rede de acolhimento para a criança e adolescente. E foi uma parceria também assim, uma coisa bem caseira sabe, e trouxe representantes das secretarias de todos os Estados, e alguns atores que estavam com atendimento diferenciado e que trabalhavam essa questão da convivência. Na verdade, apesar da gente falar como reordenamento, vieram realmente pela primeira vez experiências legais de acolhimento familiar, família acolhedora, casa mais humanizada, e também de reintegração familiar.

O entrevistado cita uma tensão entre a forma de prestação dos serviços de acolhimento e a garantia dos direitos nesse tipo de atividade. Esse limite foi desvelado pela matéria do Jornal, pois demonstrou que crianças e adolescentes em abrigos sofriam uma série de esquecimentos, tanto da justiça, que as colocava no abrigo sem prazo de validade, como da própria família, que passava a perder o contato com a criança quando esta era institucionalizada. Assim, o conhecimento sobre a gravidade da situação, enquanto violações de direitos garantidos no ECA, possibilitou também o reconhecimento da necessidade de atuação no contexto das políticas públicas.

O Colóquio citado pelo entrevistado tirou como demanda imediata a realização de uma pesquisa para levantamento da situação dos abrigos no Brasil. Essa pesquisa foi realizada por um convênio entre a Associação dos Programas de Pós-graduação em Economia – ANPEC, o Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas – IPEA e o Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Essa pesquisa foi finalizada em 2003 e auxiliou na compreensão dos problemas em relação a temática.

É possível notar que, nesse primeiro momento, o debate sobre a situação dos abrigos ocorria por dentro das instâncias do Estado e no contexto da Comunidade de Políticas, mas ainda sem o envolvimento ativo do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, já que foram os ministérios/secretarias que passaram a assumir a temática e procuravam meios para o conhecimento sobre a real situação dos abrigos. Em estudo das atas do Conselho no período foi possível constatar que os conselheiros da sociedade

³ Essa matéria foi vencedora do prêmio Imprensa Embratel e finalista do Prêmio Ibero-americano pelos Direitos da Infância e Prêmio Esso de Jornalismo.

civil que se manifestavam em relação ao assunto nos momentos das assembleias do CONANDA não traziam novidades e pontos de conflitos em relação à temática da convivência familiar e comunitária, apenas reforçaram os encaminhamentos que vinham sendo propostos pelos Ministérios. Esse período marca o começo do fluxo dos problemas, pois foram ações que iniciaram a percepção de que os serviços e as práticas institucionais não respeitavam direitos fundamentais garantidos no ECA.

O Plano de Convivência Familiar e Comunitária, apesar de ter começado durante o Governo FHC, teve sua maior parte concentrada no período do Governo Lula. Entretanto, as primeiras iniciativas já haviam ocorrido no governo anterior, mas ainda não assumiam um caráter prioritário, nem mesmo por parte do colegiado do Conselho.

Na primeira assembleia do Conselho do ano de 2003 (Ata da 100ª Assembleia em fevereiro), primeira do Governo Lula, o presidente da gestão anterior e representante não-governamental, Claudio da Silva, apresentou os pontos estratégicos para atuação do Conselho na gestão que se iniciava (2003 a 2005). Foram vinte pontos apresentados pelo Conselheiro, mas a questão dos abrigos não apareceu como um assunto estratégico naquele momento. Portanto, é possível perceber que o assunto vinha em uma crescente em termos de preparação para o seu enfrentamento, mas mesmo assim ainda não era um tema apropriado pelo Conselho e seus conselheiros, ao ponto de não ser incluído como temática prioritária para a gestão que se iniciava. Ou seja, o fluxo dos problemas já tinha as suas primeiras ações, mas ainda faltavam o acoplamento com os outros fluxos bem como transitava por dentro da Comunidade, mas sem a presença do Conselho.

No primeiro semestre de 2003 começou a ser fortalecida na Câmara dos Deputados a Frente de Deputados pela Adoção, que nasceu em maio, com o intuito de criar uma Lei Nacional da Adoção (Discurso e Nota Taquigráfica, Câmara dos Deputados, 29/04/2003⁴). Esse projeto de lei supriria aquela demanda suscitada pela Caravana da CMDH aos abrigos em 2001 e foi, como será argumentado, a fonte para o fortalecimento do Campo de Discussão, incidindo sobre o debate do Conselho que modificou os conteúdos relacionados às questões do Plano de Convivência.

Em agosto de 2003, o Deputado Federal João Matos (PMDB/SC) apresentou o Projeto de Lei nº 1.756 de 20 de agosto de 2008 para uma Lei Nacional da Adoção, que tinha sido debatido pela Frente Parlamentar da

Adoção. O projeto recebeu apoios de deputados da base aliada do governo e isso foi uma de suas forças.

Um ex-técnico da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa da Criança e do Adolescente - SPDCA narra a história sobre como ele teve acesso ao Projeto de Lei de Adoção e demonstra o princípio da relação tensa entre o projeto de lei anunciado e o Campo de Discussão sobre a Criança e o Adolescente.

Entrevistado: *Aí quando eu entrei no carro com o Ministro, ele estava com o anteprojeto da Lei Nacional de Adoção e ele me deu o projeto assim e falou: - A gente é a favor ou contra isso? Ai pô, um negócio de não sei quantas páginas. Lá do Ministério da Justiça que era onde ficava a SEDH até o Congresso era cinco minutos e falei assim: A adoção é um negócio legal, tal, bacana e falei assim, a gente é a favor disso aí. Ai chegou lá, era uma cerimônia de apoio para a lei de adoção, com a relatora da comissão lá que ia analisar.*

Pesquisador: *quem era?*

Entrevistado: *Era a Maria do Rosário. Deputada do Rio Grande do Sul e todo mundo fazendo uma festa, uma grande bancada lá. Teve fala do João Matos que é pai adotivo, do PMDB de Santa Catarina. Ele era pai adotivo e tal, então teve... e ele encomendou esse projeto de alguns juizes. Um grupo de juizes tinha escrito o projeto para ele.*

A entrevista demonstra a força com que o Projeto de Lei nasceu, já que contava com quadros influentes dentro do PT, além de outros partidos, e era uma demanda nascida da Caravana da CMDH que foi sempre um espaço cativo dos partidos de esquerda. Essa iniciativa passava ao largo do CONANDA nesse momento, pois esse espaço ainda não tinha tomado conhecimento sobre sua existência. Portanto, o remédio foi criado, mas faltava ampliar o seu debate com o Conselho e, principalmente, com o Campo de Discussão sobre a Criança e o Adolescente.

A pressão do Campo de discussão começou no momento em que o Plano Nacional da Adoção apareceu para o público e o Campo percebeu que existia uma destituição do poder familiar em troca da facilitação da adoção. Começaram então a pautar por políticas para a garantia da Convivência Familiar e Comunitária, direito fundamental no texto do ECA. Ou seja, uma reação de resistência do Campo ao perceber que direitos garantidos no ECA estavam sendo ameaçados.

Nesse sentido, o entrevistado continua o seu relato:

E esse negócio se espalhou, foi distribuído por aí. Os organismos mais importantes do campo dos direitos humanos e da área da criança, quando leram o documento, falaram assim: Pô, esse negócio aqui está tirando crianças dos pobres para dar para os ricos. Tinha um processo quase sumário de destituição

⁴ Sumário do discurso do Dep. João Matos (PMDB/SC): Compromisso da Frente Parlamentar da Adoção de luta pela superação de obstáculos e preconceitos existentes na adoção de crianças no Brasil. Anúncio da apresentação, pela Frente, de projeto de lei sobre instituição da Lei Nacional da Adoção (BRASIL, 2014b).

do poder familiar; uma coisa violenta ali. Cara, o pessoal de São Paulo, é o Núcleo da Criança e Adolescente- NCA, pessoal do NCA da PUC (núcleo de estudos vinculados ao curso de serviço social), a Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Estado de São Paulo e o Ministério Público, fizeram tipo uma carta de repúdio, uma coisa assim e mandaram para lá e convidaram o ministro para debater isso em São Paulo. Ai a Secretaria Nacional viu que o negócio estava esquisito e propôs me mandar ao invés do Ministro; me mandou, para debater o negócio lá. Ai eu cheguei lá no TUCA, que era um teatro da PUC e assim que era um marco de enfrentamento da ditadura e o TUCA estava cheio de gente. E assim, eu fiz uma fala tentando conciliar as coisas e aí o pessoal começou a descer o cacete. E era só gente boa. Pessoal fera. A Myrian Veras, uma professora da PUC de quase 80 anos. Cara, só cacete. Tomando cacete. Fiquei tonto de tanto tomar pau lá. Ai quando eles acabaram me passaram a palavra e eu falei: - Olha, vou dizer uma coisa para vocês e vocês vão ficar muito surpreso assim, mas vocês me convenceram. Eu nunca mais vou voltar aqui para fazer esse discurso que eu fiz hoje e eu vou levar essas posições que vocês estão falando aqui, vou apresentar isso ao Ministro, vou defender essas posições, se o pessoal não me quiser lá que me tirem. Ai o pessoal aplaudiu, tipo, dobramos a presidência. (Entrevistado 05).

Ao final desse encontro, o entrevistado relata que preparou um relatório destacando as críticas apresentadas no evento e enviou à Secretaria da SNPDC. Esse encontro ocorreu em 08 de novembro de 2003 e contou com Entidades e representantes da sociedade civil ligados ao movimento em defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Foi lançado um manifesto de chamamento para o evento na qual 18 organizações aparecem como assinantes⁵, dentre essas existiam 01 organização governamental, 01 Conselho dos Direitos e as demais eram organizações não-governamentais. Esse foi o princípio da mobilização no Campo de

⁵ Eram elas: Associação Brasileira de Magistrados da Infância e Juventude (Abraminj-SP); Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP-SP); Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (AASPTJ SP); Associação Paulista de Magistrados (Apamagis); Associação Comunidade de Mãos Dadas (ACMD); Associação dos Juizes pela Democracia (AJD); Associação Paulista de Terapia Familiar (APTF); Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Condeca-SP); Conselho Regional de Psicologia (CRP-SP); Conselho Regional de Serviço Social SP; Conselho Federal de Serviço Social (CFESS); Centro de Apoio Operacional para Promotores da Justiça da Infância e Juventude do Estado de São Paulo (CAO/MP-SP); Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Luiz Gonzaga Junior (Cedeca-Santana); Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; Fundação Criança de São Bernardo do Campo; Fundação Orsa; Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC); Núcleo da Criança e do Adolescente de Pós-graduação em Serviço Social (NCA/PUC-SP); e, Programa de Pós-graduação em Psicologia Social da PUC-SP.

Discussão sobre a Criança e o Adolescente que fez uso do Projeto de Lei Nacional de Adoção para seu fortalecimento. A partir desse momento começa um encontro entre o PLNA, os movimentos de oposição a ele e os debates sobre o reordenamento de abrigo.

Esses fatos demonstram o início do fluxo da política já que a chegada do PLNA abriu a possibilidade da pauta de discussão e de mudanças do Estatuto da Criança e do Adolescente. Até então, por sua vez, esse era um debate restrito ocorrido entre atores do poder executivo e do legislativo. Faltava uma maior interação com os agentes sociais que discutiam o tema da criança e do adolescente. Portanto, ainda não havia uma pressão social para resistir com elementos do ECA. Entretanto, com a publicização do PLNA, começou a ser criado um espaço de debate junto ao Conselho para buscar alternativas ao projeto de lei.

Em abril de 2004, na 115ª Assembleia do CONANDA, a discussão sobre os abrigos retornou com mais vigor no âmbito do Conselho e pela primeira vez apareceu a necessidade da criação de um Plano Nacional para mudança dessa política. Ou seja, começaram a ser criados espaços de decisão na Comunidade de Política para lidar com o assunto. Esse é o início do Fluxo das Soluções que começa a tramitar em um espaço da Comunidade de Políticas, pois agrega diferentes atores em busca de um consenso para a produção de uma determinada política. Segundo a ata:

[...] o Presidente Nilmário Miranda informou sobre o reordenamento do Comitê de Abrigos **incluindo o tema Convivência Familiar e Comunitária**, ressaltando a necessidade de elaboração de um Plano Nacional para nortear as ações. Serão incluídos novos atores na Comissão que terá prazo determinado para conclusão dos trabalhos. Foi baixado Decreto Presidencial sobre o novo Comitê de Abrigos com a composição da estrutura vigente (**Grifos nossos**). (ata da 115ª Assembleia do CONANDA, 13/04/2004).

Apesar da ata citar um Decreto baixado naquela época, o único Decreto conhecido sobre o assunto foi editado em outubro de 2004 (BRASIL, 2004a). Portanto, quase 8 meses após aquela declaração na Assembleia. Nessa reunião, o Coordenador para a questão dos abrigos da Secretaria de Proteção e Defesa da Criança e do Adolescente da Secretaria Especial de Direitos Humanos esteve no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA para fazer um relato sobre como seriam os debates.. Informou também que o debate não se daria apenas em torno da questão do reordenamento de abrigos, mas que mais dois eixos tinham sido acrescentados: **Prevenção**, entendida como integração de políticas básicas e supletivas para a manutenção da criança na própria família, e a **adoção**.

Pela primeira vez o tema da adoção aparecia colado à discussão do reordenamento do abrigo; portanto, começava uma ampliação do debate da convivência familiar e comunitária. Essa mudança ocorreu como parte da pressão que foi desenvolvida pelos atores do Campo de Discussão e pelo evento/manifesto organizado por parte deles, mencionado acima. Se essa parcela mais ampliada da sociedade civil não esteve presente nos primeiros tempos do aparecimento da temática do abrigamento, ela apareceu com força e começou a resistir, com discussões que estavam no contexto de formação do próprio ECA, principalmente a garantia do direito fundamental à convivência familiar e comunitária.

Na Assembleia de maio de 2004 ocorreu uma apresentação sobre os resultados parciais da pesquisa (BRASIL, 2004b). Dessa forma, o fluxo dos Problemas passou a contar com subsídios mais consolidados a partir da apresentação daquele relatório.

Durante os anos de 2003 e 2004, a mobilização social do Campo de Discussão contra o Projeto de Lei Nacional de Adoção ganhou cada vez mais força. Em 08 de novembro de 2004, um grupo de 59 organizações⁶ lançou a Carta de São Paulo em Defesa da Convivência

Familiar e Comunitária. A carta levantava seis pontos de oposição a elementos do Projeto de Lei Nacional de Adoção, desde sua oposição ao direito à convivência familiar e comunitária até o enquadramento da adoção como política pública para resolver a questão do abrigamento. Dessa forma, as organizações defendiam a retirada do Projeto de Lei ou a sua rejeição integral por parte dos deputados.

Um entrevistado relata esse momento:

E assim, do ponto de vista do legislativo, a gente ficou tentando mudar o projeto de lei, então aquele projeto de lei foi para a consulta pública, o pessoal caiu de pau em cima, uns diziam assim, isso não tem jeito, tem que rasgar e fazer outro e criou uma tensão ali porque, inclusive a SEDH ficou apoiando essas coisas de mudar o projeto, né. Do ponto de vista técnico a gente apoiava a mudança. Ai conversava com a... e assim, a Maria do Rosário um pouco incomodada com a gente, desse negócio, querendo fazer e aprovar logo o texto, tinha uma coisa esquisita naquilo tudo ali, sabe. E chegou a ter umas reuniões em que ia aprovar, e aí a gente tinha que fazer um lobby, chamar pessoas para travar o processo, na última hora, fazer um jeito que não tivesse quórum, assim umas estratégias meio de guerrilhas, assim; aí, numa dessas que ia aprovar a lei, uma assessora da Maria do Rosário, a gente tinha feito outro parecer, contrário, apresentado à comissão, não sei o que... aí ela recebeu aquilo e assessora dela veio conversar comigo. Ai ela falou comigo assim: Pô, você não sabe não? E eu falei: Não. Não sei o que? Ela disse: Pô, tem um acordo aí para aprovar esse negócio. E eu: Que acordo? Ela: Do João Paulo Cunha, lá do Presidente da Câmara.

O entrevistado relembra a linha do tempo de sua história, desde aquele dia que entrou no carro e que recebeu o Projeto de Lei do ministro até essa conversa com a assessora da deputada e chega à seguinte conclusão: “[...] na verdade, o jogo já estava dado.” Mas, questionado sobre a possibilidade de mudança dessa “decisão já tomada” e provocada pela pressão social no Campo, ele compreendeu que isso pôde ser alterado.

Essa dicotomia entre a Lei de Adoção e o Plano de Convivência Familiar e Comunitária foi fundamental para a ampliação dos significados que começaram a ser discutidos dentro do Plano. Além do que, foi importante para o próprio fortalecimento do debate sobre adoção. No dia-a-dia da Comissão porém, essa não foi uma tensão tão presente, ou seja, apesar do Campo se mobilizar contra o Projeto de Lei de Adoção, não foi um tema de grande disputa para os atores que passaram a discutir o Plano. Ou seja, o Plano não era contra a adoção e reconhecia nesta um bom mecanismo para garantir convivência familiar e comunitária para

⁶ Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente da Pós-graduação em Serviço Social (NCA/PUC-SP); Programa de Pós-graduação em Psicologia Social da PUC-SP; Instituto Sedes Sapientiae; Curso de Especialização em Psicologia Jurídica da PUC-PR; Centro de Apoio Operacional aos Promotores da Justiça da Infância e Juventude do Estado de São Paulo (CAOIJ/MP-SP); Associação Brasileira de Magistrados da Infância e Juventude (Abramij-SP); Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP-SP); Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (AJuris); Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (AASPTJ-SP); Associação Paulista de Magistrados (Apamagis); Desembargador Marcel Esquivel Hoppe (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul); Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Condeca-SP); Conselho Regional de Psicologia (CRP-SP); Conselho Regional de Serviço Social SP (Cress-SP); Conselho Federal de Serviço Social (CFESS); Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA - SP; Associação Comunidade de Mãos Dadas (ACMD); Associação dos Juizes pela Democracia (AJD); Associação Paulista de Terapia Familiar (APTF); Fundação Criança de São Bernardo do Campo; Fundação Orsa; Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Luiz Gonzaga Junior (Cedeca-Santana); Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC); Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA-SP); Associação de Mães e Amigos da Criança e do Adolescente em Risco (Amar-SP); IMDDCA/FDCA – Lapa; SAS – SP; NASP – ABC; Mov. Nac. Meninos e Meninas de Rua – SP; PMNR – Guarulhos; ARAI – Pio Monte; AVIB; Conselho Tutelar São Bernardo do Campo – SP; Grupo Acesso – Sedes Sapientiae; Comissão de Justiça e Paz/Escritório Modelo – D. Paulo Arns-SP; MP – São Bernardo do Campo; Abrigo São Mateus; AGES – CEDECA – Lapa; Associação Cheiro de Capim; Prefeitura Municipal de Diadema; NC Força Ativa; Pastoral da Criança; FMDCA – São Bernardo do Campo; Observatório PM Democ. Direta; Centro Social Nossa Sra. Bom Parto; SME / PM Campinas; SMAS / SAPECA / PM Campinas; Associação Semente; Instituto Dom Bosco; CMDCA / Rede Criança; Cruzada Pró-Infância; Assoc. Santamarense Mamãe; Conselho Tutelar Jabaquara; Funcef; Setorial DCADM – PTSP; Programa Abrigar – Instituto Camargo Corrêa; Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Santos); Comissão dos Direitos da Criança e do Adolescente da OAB-Santos; e Comissão de Cidadania da OAB-Santos

crianças em situação de abrigo, desde que não tivessem vínculos familiares. Todavia, o Plano colocava a adoção como uma medida para casos de uma total inadequação do ambiente familiar da criança e como uma alternativa para não deixar crianças enclausuradas em instituições. A adoção não podia ser tratada como uma forma de destituir o poder familiar e era essa a principal crítica ao Projeto de Lei Nacional de Adoção.

A Comissão Intersetorial encerrou seus trabalhos em abril/2005 e somente em julho/2005 houve uma informação passada pelo técnico da SNPDCA na Assembleia do CONANDA sobre o processo de formulação do Plano. Segundo a informação passada nessa 129ª Assembleia, julho/2005, os temas debatidos eram desde as políticas para a família, o afastamento da criança da família e a destituição do poder familiar. Nesse momento começou a existir uma orientação mais clara sobre a proposta do Plano que já tinha sua versão produzida pela Comissão.

A indicação da realização de uma consulta pública que seria realizada pelo Conselho apareceu pela primeira vez para a data de março de 2006, ou seja, praticamente um ano após o encerramento da Comissão e a entrega da primeira versão do Plano.

Na 140ª Assembleia do CONANDA, realizada em sete de junho de 2006, ocorreu um longo debate sobre o Projeto de Lei Nacional de Adoção. Portanto, praticamente um ano e meio após a Carta de São Paulo e um ano após a proposição da primeira versão do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.

Na 141ª Assembleia do Conselho em 12/07/2006 reuniões foram encaminhadas uma série de ações para terminar o PNCFC até o fim do ano. Estipulou-se o prazo para o fim da Consulta Pública: agosto de 2006. Além dos encaminhamentos para a análise dos conteúdos das propostas recebidas pela Consulta Pública. Um entrevistado, participante ativo do processo, narrou como ocorreu:

Aí ele colocou para Consulta Pública, vieram sei lá umas 400 contribuições, aí a gente teve que trabalhar, sistematizar esse negócio, foi uma trabalhadeira que a gente teve. E aí, sistematizou e ficou um texto legal. Ficou bem interessante. Ficou interessante e aquelas entidades que mandaram contribuição se sentiram contempladas e redatoras dos documentos assim, como coautora do documento, então assim, de uma paulada só, a gente conseguiu não apenas enfrentar alguns elementos abrasivos, mas também uma sinergia para fazer aquele negócio ser considerado; então muita gente começou a escrever e se referir ao plano, fazer coisas e exigir políticas públicas com base nele. O Plano realmente se tornou uma referência, inclusive para a mudança da lei que veio posteriormente (Entrevistado 05).

A ata da 146ª Assembleia, dezembro/2006, traz informações sobre a cerimônia de aprovação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Criança e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária. Essa foi uma cerimônia rápida que deliberou o que tinha sido produzido no processo de discussão dos últimos anos.

Os papéis assumidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA entre o Campo e a Comunidade na formulação da política

O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária foi desenvolvido a partir da janela de oportunidade gerada pela aglutinação entre o fluxo dos problemas (Caravana da Comissão de Direitos Humanos, Matéria de jornal, Pesquisa IPEA/ANPEC), pelo Fluxo das Políticas (possibilitado pela chegada do Projeto de Lei Nacional de Adoção) e pelo Fluxo das Soluções (realizado pela Comissão Intersetorial composta por atores da sociedade civil e governamentais e pelos ministérios envolvidos na temática). Entretanto, a pressão da sociedade civil sobre o fluxo da política, especialmente contra o PLNA, determinou um caráter de resistência no caso analisado.

O conselho foi analisado nesse artigo como um “espaço entre” o Campo e a Comunidade e quando conseguiu exercer essa função em relação a cada um dos polos possibilitou maior efetividade de suas decisões.

Em termos do Fluxo de Problemas e em relação ao caso analisado foi possível verificar que o Conselho não foi um espaço de levantamento inicial das questões problemáticas em relação à política. Ou seja, todas as ações realizadas para promover a percepção da questão como um tema público passaram por fora do Conselho. Essa é uma contradição na análise das instâncias participativas, pois em muitos casos a existência desse espaço e sua dinâmica de debate não permite a entrada de novas pautas. Entretanto, apesar de não iniciado no espaço do Conselho, todas aquelas ações convergiram para o âmbito do Conselho a partir de um determinado momento demonstrando que o Conselho é reconhecido como um canal de interlocução sobre a temática dos direitos da criança e do adolescente.

Em relação ao fluxo da política, por sua vez, podemos analisar que o espaço do Conselho funcionou como um pêndulo, ora chegando mais próximo ao Campo, principalmente nos momentos de denúncias contra o PLNA, e ora frente aos outros órgãos decisores e a Comunidade de Política buscando articular uma rede mais ampla para a deliberação, como ocorreu com o Conselho Nacional da Assistência Social, por

exemplo. Mais uma vez, por si somente, o Conselho não conseguiria exercer um papel de incidência sobre aquele projeto de lei que nascia na Câmara Federal, mas a partir da articulação com comunidade e Campo foi um espaço de oferecimento de alternativas ao PLNA.

Quanto ao fluxo das soluções, o Conselho foi um local de devolutiva sobre as produções realizadas no âmbito da Comissão Intersetorial, mas não foi um lócus de debates propositivos sobre o Plano de Convivência. Ou seja, funcionou muito mais como um espaço a ser prestado contas e assumir a responsabilidade do que foi produzido, do que propriamente como o produtor.

O Campo de Discussão sobre a Criança e o Adolescente foi fundamental no momento de incidência sobre o Fluxo da Política e conseguiu a partir da temática do Plano de Convivência analisar e pressionar as instâncias decisórias do Estado para a preservação de direitos fundamentais garantidos no ECA. O Campo se articulou em diferentes momentos, por meio de diversos repertórios, e conseguiu incidir sobre a política, principalmente no momento que estabeleceu relações com o espaço institucional no Conselho. O Conselho, nesse sentido, foi o local que filtrou essas demandas vindas da sociedade e conseguiu canalizar as demandas dentro da estrutura do Estado.

As dinâmicas na Comunidade de Política, por sua vez, envolveram diferentes estruturas (poder executivo, poder legislativo, comissões, grupos de trabalhos, ministérios, secretarias), mas o Conselho conseguiu ser o local de convergência entre elas quando, a partir do diálogo com o Campo, passou a promover os debates sobre as temáticas relacionadas ao Plano de Convivência.

O Conselho passou a ser assim, no caso analisado, um local de interação entre o Campo e a Comunidade e lócus para persuadir (e convencer) os atores políticos para promover as mudanças institucionais necessárias (GURZA LAVALLE, 2012). Com essa interação foi possível elaborar o Plano de Convivência que se transformou na resolução conjunta CONANDA/CNAS n° 01/2006 e oferecer uma proposta alternativa para o Projeto de Lei Nacional da Adoção que resultou posteriormente na Lei 12.010/09 que mudou o ECA. Essa alteração valorizou as medidas de proteção e também tratou sobre a adoção, mas não como finalidade da política da criança, mas como uma alternativa em caso o direito à convivência familiar e comunitária não possa ser garantido.

Referências

- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimação da ação. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- BAIERLE, S. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos Anos 80*. 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)–Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 1992.
- BARBOSA, I. S. *O lugar do Movimento de Moradia na mudança da política pública paulistana para as favelas (1979-1989)*. 2014. 305 f. Tese (Doutorado em Ciência Política)–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- BARBOSA, I. S. Das ruas às mentes: variações nas formas de influência do movimento de moradia na mudança da política para as favelas do poder público paulistano (1979-1989). In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES, 2., 2015, Campinas. Campinas: UNICAMP, 2015.
- BAUMGARTNER, P.; JONES, B. *Agenda and instability in american politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BENDOR, J.; MOE, T. M.; SHOTTS, K. W. Recycling the garbage can: an assessment of the research program. *The American Political Science Review*, v. 95, n. 1, p. 172-190, 2001.
- BOURDIEU, P. O campo político. *Revista Brasileira Ciência Política*, n. 5, p. 193-216, 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522011000100008>.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. *Relatório das atividades da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados no ano de 2001*. Brasília, 2002.
- BRASIL. Decreto de 19 de outubro de 2004. Cria Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 out. 2004a.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília, 2004b. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3050>>. Acesso em: 26 ago. 2014.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos e Minorias – CDHM. *Relatório de Atividade 2001*. Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/documentos/relatorios-de-atividades/RelatAtiv2001.html>>. Acesso em: 30 ago. 2014a.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Discursos e notas taquigráficas*. Brasília. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=059.1.52.O&nuQuarto=45&nuOrador=3&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=15:28&sgFaseSessao=GE%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=29/04/2003&txApelido=JOÃO%20MATOS>>. Acesso em: 20 ago. 2014b.

- CARLOS, E. Movimentos sociais e Estado: interações socioestatais em perspectiva comparada no Espírito Santo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2012, Brasília. *Anais...*
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972. <http://dx.doi.org/10.2307/2392088>.
- CÔRTEZ, S. V. Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 25., 2002, Caxambu. XXV
- CÔRTEZ, S. V. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*, v. 17, n. 38, p. 122-154, 2015.
- CUNHA, E. *Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social*. 2009. Tese (Doutorado)–Departamento de Sociologia Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizont. 2009.
- DIANI, M.; BISON, I. Organizações, coalizões e movimentos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 3, p. 220-249, 2010.
- DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- GURZA LAVALLE, A. (Org.). *O horizonte da Política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: UNESP, 2012.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004>.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA, E. A trama da crítica democrática da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, n. 84, p. 353-364, 2011.
- IMMERGUT, E. M. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998. <http://dx.doi.org/10.1177/0032329298026001002>.
- JONHSTON, H. *States and social movements*. Malden: Polity Press, 2011.
- KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3. ed. Nova York: Harper Collins, 2003.
- KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. p. 269-288. v. 1.
- LIMA, P. P. F. Dilemas e implicações sobre a representação política em espaços participativos. *Política & Sociedade*, v. 12, n. 24, p. 177-199, 2013.
- LINDBLOM, C. E. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: M.A.P., 1991.
- LÜCHMANN, L. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, v. 70, p. 139-170, 2007.
- MAGNO, A. B.; MONTENEGRO, E. *Os órfãos do Brasil*. São Paulo: GAASP. Disponível em: <http://www.gaasp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=362%3Aos-orfaos-do-brasil&catid=58%3Areflita&Itemid=73>. Acesso em: 30 ago. 2014.
- MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo: FAPESP; Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- MEYER, D. How social movements matter. *Contexts*, v. 2, n. 4, p. 30-35, 2003. <http://dx.doi.org/10.1525/ctx.2003.2.4.30>.
- MIGUEL, L. F. Representação Democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. *Lua Nova*, n. 84, p. 353-364, 2011.
- NASCIMENTO, A. R. Comunidade de políticas e seus limites para a compreensão da Construção Democrática da Política Pública. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES, 2., 2015, Campinas. Campinas: UNICAMP, 2015.
- PIRES, R. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761 http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos/22_7_2008_16_26_10.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2014.
- REIS, E. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 11-14, 2003. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100002>.
- SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Org.). *Estado, Instituições e Democracia: Democracia*. Brasília: IPEA, 2010.
- SABATIER, P.; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework. In: SABATIER, P. *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview, 2007. p. 189-220.
- SOUZA, M. E. S. O Movimento negro em Sergipe e a relação com o Estado: negociações, alianças e seu impacto nas formas atuais de militância. In: ENCONTRO DA ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013, Brasília. *Anais...*
- TEIXEIRA, A. C. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. 2013. 174 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)–Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.
- TILLY, C. *Popular contention in Great Britain, 1758-1834*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- WAMPLER, B. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades políticas, associativa e de políticas públicas. In: AVRITZER, L. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Côrtes, 2010.
- WILDAVSKY, A. *Speaking truth to power*. Boston: Little Brown, 1979.

Recebido: 13 set., 2015

Aceito: 11 nov., 2015