

Quando o Conselho de Política Pública é um ator na governabilidade? O desenvolvimento do Conselho Nacional dos Direitos para a Criança e o Adolescente e suas relações com Poder Executivo¹

Anderson Rafael Nascimento
andersonrafa@gmail.com
UNICAMP/Brasil

Resumo:

O debate sobre o papel e a relação dos Conselhos de Políticas Públicas na administração pública tem avançado, mas encontra barreiras ao lidar com variáveis sobre a efetividade e os impactos desses aparatos. Os autores defensores dessas instituições apontam que elas permitem incluir interesses excluídos do processo de tomada de decisão. As políticas públicas para a criança e o adolescente, foco desse artigo, são demarcadas pelas ações voltadas para o acautelamento desse público, seja por prevenção contra vulnerabilidades sociais contra elas, ou por responsabilização pelos atos infracionais cometidos por esses sujeitos. As respostas para tais situações têm relação com a representação social da infância na sociedade e podem estar associadas as questões culturais de difícil enfrentamento. Nesse contexto, o Conselho passa a ser ator na implementação de políticas públicas dependente dos novos referenciais legislativos, nesse caso, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90). Esse artigo discute a relação entre o Executivo e o Conselho na governança dessas políticas públicas. Buscará responder: quando o Conselho de Políticas Públicas é um ator na governabilidade? A partir de documentos oficiais (atas de reuniões) e entrevistas com atores-chave (governamentais e não-governamentais), o artigo estará dividido em três momentos: 1) versará sobre o desenvolvimento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente na Administração Pública federal; 2) discutirá as relações entre sociedade civil e sociedade política na vida do Conselho, e por fim, 3) discutirá os posicionamentos nos estágios da vida do Conselho para compreender momentos críticos e como eles foram considerados na governabilidade dessas políticas. Propomos que, além da inclusão de temáticas excluídas, esses fóruns participativos mantêm agendas demarcadoras da atuação do campo e, por isso, passam a ser atores-chave na governabilidade desses temas no contexto dessas políticas públicas.

Introdução

O debate sobre governabilidade passou por diferentes fases. Inicialmente, o foco prioritário era relacionado com questões econômicas associadas à liberalização, desregulamentação e estabilização. O Estado, nesse contexto, aparecia com a necessidade de uma ação eficiente na utilização dos seus recursos. Por conta das demonstrações dos limites neoliberais, a ação política volta a ganhar importância associada com a discussão da governabilidade. Portanto, gestão administrativa e apoio político começam a ser lados da mesma moeda desse conceito.

No contexto desse artigo, utilizamos o conceito de governabilidade como sênto as “condições institucionais para a legitimidade do Estado” (Nogueira, 2001).

¹ Trabajo preparado para su presentación en el **VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política**, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

Portanto, ao tratar das condições institucionais do exercício do governo, joga-se intensidade nas análises sobre a chamada gestão administrativa. Por sua vez, ao tratá-la como legitimidade, apoia-se em dimensões relacionadas com o apoio político para as decisões governamentais e a ação do Estado.

O Brasil é um caso peculiar para análises desse tipo. Primeiramente, porque é um país de capitalismo tardio, portanto com um Estado sujeito a interferências privadas. O segundo ponto diz respeito às inovações democráticas experimentadas após sua Constituição federal. Avaliar os impactos das experiências participativas é frutífero campo de estudo em experimentação. Esse artigo é pertencente a esse grupo, pois busca compreender o lugar institucional dos conselhos na administração pública. Especialmente quando questiona: quando o Conselho de Políticas Públicas é ator na governabilidade?

Para responder a tal questionamento, será feita uma análise do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Instância participativa híbrida, composta por governo e sociedade civil, ele nasce em 1993 e passa por diferentes fases que retratam as relações entre o Poder Executivo e o Conselho, são eles: estadofônica, operativa e integradora. Essas fases são demarcadas por processos decisórios no nível do Conselho em relação à planos e resoluções de funcionamento das políticas públicas.

Alguns resultados apontam que o Conselho ainda é uma institucionalidade fraca do ponto de vista de um controle social ampliado. Em outras palavras, o conselho funcionou como uma instância protocolar para aprovação de planos. Por sua vez, quando existiu uma iniciativa mais inovadora, chamada de Plano Decenal, a aprovação desse instrumento esbarra na demora do tempo da decisão fato que demonstra que a autonomia do Conselho depende do próprio executivo.

Entretanto, apesar desse cenário cético foi possível constatar a atuação diferenciada do Conselho em temáticas relacionadas ao enclausuramento de crianças. Duas áreas de atuação surgem aqui: a primeira em relação ao aprisionamento de crianças e adolescentes por conta de atos infracionais; e a segunda em relação ao abrigo de crianças em situação de vulnerabilidade (maus tratos, violência e abandono). Essas são temáticas que dizem muito sobre a representação social da infância e com isso abarcam questões culturais de difícil enfrentamento.

Dessa forma, o texto se apresenta em três seções e a conclusão. A primeira discute o conceito de governabilidade para delimitar o arcabouço desse amplo tema. Demonstramos que o conceito evoluiu e que atualmente passa por uma nova busca de significados, especialmente quando se apresenta próximo da noção de Estado intervencionistas e atuantes nas políticas sociais.

A segunda discute o desenvolvimento das políticas públicas para a criança e o adolescente na década de 1980 mostrando o reconhecimento de novas demandas sociais e a entrada de novos atores sociais na arena decisória.

A terceira seção aborda as fases da vida do Conselho e sua relação com o executivo. Apresenta-se as três fases já citadas e algumas compreensões da relação Estado e sociedade que cada uma está embasada.

1) Delimitando o debate sobre a Governabilidade: gestão administrativa e apoio político em foco

O debate acadêmico sobre o conceito de governabilidade teve início durante a década de 60 e foi impulsionado pelas constatações das primeiras crises no ciclo fordista¹. Nesse período, os Estados nacionais passaram a ser questionados tanto pela

sua limitação em termos de recursos para a prestação dos serviços que eram de sua responsabilidade, como pelas demandas sociais que, nesse mesmo cenário de crise, se tornavam ainda mais crescentes. Conforme Santos (1997) o que caracteriza esse debate seria sua ênfase não na democracia, mas na **ordem** que era algo a ser buscado ou criado especialmente nos países com capitalismo tardio. “Antes de distribuir poder é preciso primeiro acumulá-lo” (Santos, 1997) como uma receita para conciliar ordem e desenvolvimento. Essa seria a fórmula ou o remédio *huntingtoniano* para o excesso de demanda nos sistemas políticos que atacaria a doença da relativa paralisia do sistema decisório e do enfraquecimento do Estado. Não à toa nessa época iniciam também o desenvolvimento de outros conceitos que têm associação próxima àquela ideia de governabilidade. Avaliação de Políticas Públicas e reforma do Estado começam, dessa forma, aparecem no cenário das pesquisas/reflexão sobre a atuação do Estado. O paradigma por trás de todos é a ideia de um controle estrito por parte dos Estados partindo de premissas de interesses (bens) coletivos unificadores. Esse, porém é um tema bastante debatido (por exemplo, Dagnino et. al., 2006) e não iremos desenvolver no contexto desse trabalho.

Nas décadas seguintes, o eixo de discussão sobre o conceito aqui trabalhado se deslocou para entender como o Estado se organizava administrativamente como busca para encontrar formas para diminuir interferências políticas no processo administrativo e nas garantias dadas aos “parceiros” econômicos do Estado. Tanto nesse momento do debate sobre governabilidade quanto no anterior, o enfoque era maior na questão das condições para os programas de estabilização econômico-financeiros. O foco passa a ser os temas da liberalização, desregulamentação e estabilização. Mais uma vez, o controle continua sendo o paradigma de discussão, não pelo viés político, mas agora a partir de vertentes administrativas. Grudados nesses elementos, projetavam-se ideias neoliberais de um Estado suficientemente pequeno para garantir consistência e coerência nos contratos firmados. Governabilidade, reforma e diminuição do Estado tinham relações profundas. O processo democrático, nesse contexto, estava fora de qualquer análise e era visto como peso para a condução estatal.

Passado alguns anos desses debates iniciais, mas principalmente pelas demonstrações que a receita neoliberal pregada não surtiu o efeito desejado, começam a aparecer novos conceitos para serem agregados à ideia de governabilidade. Essa complementação seria no sentido de trazer dimensões políticas e recondicionar o significado dessas noções ao processo de administração do Estado. Mais uma vez, voltava-se a aproximar técnica e política. Governança foi então o outro lado da moeda sobre a ideia de governabilidade apontando para variáveis sociais e de democracia (Melo, 1996). Tanto foi dessa forma que as agências multilaterais passam a demandar esses processos de governança nos recursos e ações durante a década de 1980 (Borges, 2003).

Em resumo, o discurso da governabilidade, como foi apontado, teve grande repercussão na reestruturação dos Estados especialmente de sua face voltada para a economia. O campo social, por sua vez, aparecia como restrição, da mesma forma que a discussão de formas democráticas de gestão. Ele era visto como fonte de aumento de despesas que poderia gerar um desequilíbrio nas contas estatais, além disso as demandas sociais, se aumentadas, poderiam desestabilizar os núcleos de poder e conseqüentemente o Estado. Tal fato era ainda mais problematizado em países latino-americanos que em seu tempo não consolidaram aparatos estatais para intermediar a relação capital/trabalho. Esse fato tinha algumas fontes: 1) pela função acessória dessas políticas conforme o discurso econômico hegemônico, ainda mais em

contextos de Estados pouco consolidados, 2) pela dificuldade em assumir mecanismos estatais estáveis de intervenção, 3) pelo alto índice de demanda por reconhecimento e distribuição de direitos sociais, 4) pela diversidade de grupos sociais envolvidos em cada temática aumentando as demandas representadas por setores sociais específicos. Tais fatos impõem ao conceito de governabilidade nesse campo social, bem como associado com a ideia democrática, múltiplos elementos nas quais, a partir da entrada de tais fatores, o mais correto seria tratar conceitualmente a partir do seu oposto ou seja, “a não-governabilidade”.

A partir dessa condição, Pasquino (In: BOBBIO et al, 2004) apresenta, em verbete sobre governabilidade, hipóteses sobre a não-governabilidade que auxiliam na delimitação desse conceito para fins desse artigo. Para ele:

1°) A não-governabilidade é o produto de uma sobrecarga de problemas aos quais o Estado responde com a expansão de seus serviços e da sua intervenção, até o momento em que, inevitavelmente, surge uma crise fiscal do Estado (O'Connor)

2°) A não-governabilidade não é somente, nem principalmente, um problema de acumulação, de distribuição e de redistribuição de recursos, bens e serviços aos cidadãos, mas é, de preferência um problema de natureza política: autonomia, complexidade, coesão e legitimidade das instituições. Na sua exposição mais sintética e mais incisiva “a Governabilidade de uma democracia depende do relacionamento entre a autoridade de suas instituições de Governo e da força das suas instituições de oposição” (Huntington)

3°) A não-governabilidade é o produto conjunto de uma crise de gestão administrativa do sistema e de uma crise de apoio político dos cidadãos às autoridades e aos governos. Na sua versão mais completa, a governabilidade é uma crise entre *inputs* e *outputs*.

Se em relação às abordagens economicistas, a governabilidade era tratada do ponto de vista dos fatores de administração das demandas e das estruturas estatais, um novo momento traz aportes para o conceito relacionado com ideias quanto ao apoio político. A governabilidade passa a ser reconhecida como condições para o exercício do poder. Dessa forma, a dimensão democrática passa a ser uma das faces do conceito e instâncias representativas são consideradas no jogo governamental como fonte de tensão para o exercício da governabilidade. Ainda está aberto, porém, a proximidade entre governabilidade e Conselhos de políticas públicas.

Para iniciar essa aproximação podemos ampliar o conceito de governabilidade que passa a ter uma dupla dimensão: gestão administrativa e apoio político. Enquanto a primeira parte está relacionada ao poder executivo, a segunda explora outras institucionalidades que passam pelo outros poderes. Aqui então aparecem os aparatos participativos que foram anexados a esse poder. Veremos, entretanto, que essa criação ainda carece de um lugar institucional melhor definido, mas em detrimento disso em alguns casos eles assumem uma posição de destaque e passam a ser considerados na governabilidade de certas temáticas inseridas no contexto das políticas públicas. Governabilidade será tratada, portanto, nesse artigo como condições institucionais de legitimação do Estado (cf. Nogueira, 2011). Diante disso, instâncias participativas podem ser mecanismos valorizados em certos momentos para alterar institucionalidades. O presente artigo, a partir dessa premissa, busca compreender um desses momentos em que uma Instância Participativa, no caso o Conselho Nacional

dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, foi considerada na busca por apoio político.

O Brasil é um bom exemplo para o estudo dos efeitos dessas instâncias participativas, já que a Constituição de 1988 pautou a participação social como um de seus princípios e condicionou a criação dessas instâncias associadas às políticas públicas, principalmente nas políticas sociais. Diante disso, pode-se em uma primeira análise apontar que essa criação constitucional gerou um cenário propício para uma não-governabilidade. Baseado nessa visão, as instâncias participativas, expandidas após a Constituição, são tidas como elementos “travadores” do processo gerencial e ampliadores da demanda frente ao Estado. Não é por outro motivo que as reformas gerenciais lidavam com a participação a partir de um viés semântico que afastava os elementos de conflito (Nogueira, 2011). Sem a pretensão de responder se tem ou se não tem governabilidade, nosso artigo visa estudar as condições de legitimidade do Estado em um campo de políticas sociais, especificamente na políticas para a criança e o adolescente. De antemão, partimos de uma hipótese que a instância participativa dessa política, no caso estudado, foi um elemento considerado na governabilidade de algumas poucas decisões em relação às políticas públicas em foco. Tal hipótese é um contraponto aos estudos céticos sobre as instâncias participativas, pois considera que essas institucionalidades são parte da construção de um processo democrático mais amplo e permitem a inclusão de temáticas sociais na decisão estatal e, portanto, colaboram com medidas de análise para o debate sobre a efetividade e o impacto dessas instâncias participativas. Em sintonia com isso, faz-se necessário lançar mão de análises sobre as esferas das gestão administrativa de tais políticas, pois implementação e deliberação estão associadas nesse campo e também discutir apoios políticos demanda uma compreensão dessa relação. Portanto, se essa análise busca contrapor análises céticas, propõem também uma leitura de governabilidade fora das correntes tradicionais e de alguma maneira colaborar com o debate sobre a gestão participativa do Estado. A partir disso, discutiremos no próximo bloco o desenvolvimento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda e o seu lugar como espaço de proposição de inovações e proteção de conquistas do reconhecimento de direitos.

2) As políticas públicas e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8.069/90) foi mais um resultado da mobilização social na década de 80. Um vasto número de profissionais se associou ao concomitante debate internacional em prol do reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes. Esse movimento externo foi iniciado com a proclamação do Ano Internacional da Criança pela ONU, em 1979, e foi se desdobrando ao longo da década seguinte. O resultado foram bases para a criação da Convenção Internacional sobre o Direito da Criança assinada em 1989. No Brasil, o processo de assinatura dessa convençãoⁱⁱ gerou terreno fértil para alterações no marco jurídico para as políticas públicas em relação aos direitos da infância, culminando com a assinatura do ECA que foi a primeira normatização específica aprovada após a Constituição Federal de 1988.

Internamente, naquela década, o país vivia a fase de reivindicação social contra o Estado militar-autoritário e seu modelo tecnocrático de gestão da política pública. O questionamento das instituições existentes fortaleciam o clima de descontentamento dos atores sociais que reivindicavam o reconhecimento dos direitos

para crianças e adolescentes e isso os unificavam em um campoⁱⁱⁱ a partir da existência de um inimigo comum: o modelo repressivo/punitivo no trato da infância. O segundo Código de Menores (Lei 6.697/79), que alterou o Código anterior do final da década de 20 (Código Melo Mattos), foi o representante desse modelo. Nesse código e nas leis anteriores o princípio demarcador era a ideia de “situação irregular” que abria precedentes para abarcar inúmeras distorções na aplicação da lei por faltar uma conceituação classificatória mais precisa.

Articulados contra essa forma de políticas públicas, grupos de profissionais compunham uma esfera de debate que incidiu sobre o processo constituinte (Pinheiro, 2004) e trouxeram fundamentos do debate internacional para a redação do ECA. Portanto, a gestão administrativa das políticas públicas para a infância foi fator para o fortalecimento das demandas por mudanças na forma de políticas públicas. Junto com isso, vieram também iniciativas de participação social como forma de romper com o tecnicismo do período anterior. O cenário para essas reivindicações era uma grave situação social associado a pobreza e a desigualdade que tinha nas crianças um lado ainda mais perverso.

Essa esfera resultou no chamado Fórum Nacional Permanente das Entidades Não-Governamentais dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), mas não se restringia somente a ele. Essa mobilização tinha como atores destacados movimentos associados à Igreja Católica^{iv}, aos educadores que atuavam com as políticas^v, aos técnicos do sistema de Justiça, técnicos das organizações governamentais atuantes na área^{vi} e aos profissionais dos organismos internacionais, principalmente o *Unicef*^{vii}. A mobilização social introduziu, em um artigo na nova Constituição, o termo “prioridade absoluta”^{viii} como forma de destaque e atenção especial destinada para essa parcela da população.

O poder legislativo também teve suas iniciativas na composição desse campo. Um exemplo disso, foi a criação da Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança (1993), instituída por iniciativas de parlamentares de todos os partidos. Essa era uma tentativa de superar possíveis diferenças partidárias e ideológicas em prol da defesa dos direitos das crianças. Essas iniciativas são demonstrações dos interesses que a temática levantou, já que era cobrada posturas diferenciadas no trato da infância no Brasil.

Dando uma roupagem institucional para essas novidades, o ECA nasce com base no princípio da “proteção integral” que substitui o princípio anterior da “situação irregular” e foi influenciado pela Convenção Internacional. Nessa lei, a função protetiva passa a ser responsabilidade da família, da sociedade e do Estado^{ix}. Outra novidade é que o ECA, diferentemente dos Códigos anteriores, coloca as políticas sociais (promoção de direitos) como forma de garantir os direitos fundamentais nele estabelecidos^x no mesmo grau de importância das medidas de proteção para os vulneráveis. Esses dois elementos subsidiam princípios e valores para a formação do campo discursivo das políticas públicas para a infância e adolescência que foi fortalecido no passado e que hoje está associado diretamente na comunidade de políticas públicas. Esse campo estabelece uma primeira tensão para a governabilidade dessas políticas já que cria um aparato discursivo avançado, com instituições estatais ainda despreparadas para enfrentar essas expectativas levantadas. Esse primeiro ponto está associado com dimensões culturais que se desdobram na prática da decisão sobre elementos relacionados com as políticas públicas. Além disso, apresentam um primeiro cenário para o embate (gestão administrativa *versus* apoio político) da governabilidade nesse campo.

A demarcação central dessas políticas é a busca por consolidar mecanismos estáveis de intervenção (social e de proteção) nas políticas públicas, se valendo principalmente de uma articulação entre as organizações atuantes nessas políticas, governamentais e/ou não-governamentais. Essa ação encontra tensões históricas para a sua consolidação, como foi falado, pois o predomínio das instituições privadas fundamentadas na caridade^{xi} é uma marca dessa área. Em um país com pouca tradição de prestação de serviços estatais para a parcela pobre e não trabalhadora, essa característica histórica demarca fortes interesses privados associados ao campo. Aqui se estabelece uma segunda tensão para a governabilidade dessas políticas associada às demandas de operacionalização (gestão administrativa) e as expectativas abertas por meio dos novos canais de participação social (apoio político).

Como forma de criar consensos públicos (apoio político) e principalmente *desjuridicizar* a política da infância (Nascimento; Zuquim, 2010), associada principalmente com a gestão administrativa, o ECA cria duas instâncias de controle social para a aplicação e formulação das políticas públicas a partir dos seus princípios, são eles: o Conselho Tutelar^{xii} e o Conselho dos Direitos.

O Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente – Conanda foi criado pela Lei 8.242 em 12 de outubro de 1991, mas iniciou suas atividades somente em 1993. Atualmente, a lei de criação do Conanda está regulamentada pelo Decreto n. 5.089, de 20 de maio de 2004. Ele está disposto como órgão colegiado da Secretaria de Direitos Humanos - SDH que, por sua vez, é ligado à Presidência da República, mas anteriormente esteve vinculado ao Ministério da Justiça - MJ. Ao longo de sua existência ele foi composto por diferentes organizações, mas todas eram componentes do Fórum Nacional DCA que nasceu na década de 80. Assim, organizações tradicionalmente interessadas na prestação dos serviços para a criança e o adolescente ocuparam o espaço do Conselho como uma forma de acesso aos recursos públicos para essa área e incidência na agenda de decisões do momento (Kingdon, 2006). Apesar da existência desse fórum, a heterogeneidade dessas instituições fazia com que temáticas aparecessem de acordo com a composição do Conselho. Em detrimento disso, algumas temáticas foram constantes principalmente em razão do déficit institucional para o seu enfrentamento.

Em seus vinte anos de existência, o Conselho deliberou 152 vezes, por meio de resoluções, que é o instrumento jurídico para a sua decisão. O período de maior quantidade de deliberação foi nos dois primeiros anos de existência do conselho (1993 e 1994) com uma totalização de 39 resoluções. Uma hipótese para essa quantidade pode ser pela novidade que o Conselho representou no desenho da política pública e, portanto, pela inexistência de uma definição mais apropriada de seu papel, bem como do papel de suas resoluções.

O lugar do Conselho dentro do Estado ainda está em uma zona institucional nebulosa (Lüchmann, 2002; Tatagiba, 2002) e, além disso, eles não tem cumprido a abertura para o acesso e a demanda de novos atores sociais nas políticas públicas (Abramovay, 2005). Diversas análises tem questionado ceticamente o ideal de participação nesses espaços (Cortes, 2005). Portanto, em relação às políticas públicas tais institucionalidades têm sido questionadas e quanto participação social elas também recebem suas críticas; e, por conta do não acesso de novos participantes nesses espaços, tem se mudado o eixo de discussão para a ideia de um novo tipo de representação societal (Mourão, 2010; Gurza Lavalle; Isunza, 2011). Em detrimento dessas críticas, é importante o reconhecimento de que a existência desses espaços possibilitou mais um canal de interlocução entre Estado e Sociedade civil permitindo trazer inovações ou mesmo proteger conquistas realizadas.

Os Conselhos nascem em contextos institucionais existentes (*policy feedback*) e em alguns casos passam a enfrentar heranças institucionais indesejadas que demandam suas respostas. Essas instâncias participativas em si carecem de atribuições que lhes deem poder para normatizar a maneira como o executivo irá desenvolver a política pública. Elas, portanto, não quebram a relativa autonomia do Estado na condução da política pública. Em busca desse entendimento, é importante lançar mão de uma “arqueologia do Estado para compreender o modo como as instituições estatais se formam em diferentes ciclos ou períodos políticos” (DAGNINO et al., 2006) e essa história será o arcabouço organizacional que a política pública enfrenta em suas mudanças.

As maneiras como a sociedade política organiza o Estado para atuar com as políticas públicas também determinam os moldes de representação da sociedade civil, mostrando a dependência constitutiva entre sociedade civil e Estado. Os Conselhos, apesar de estatais, não têm autonomia em sua relação com a sociedade política e, com isso, sentem os efeitos da maneira como a política governamental é feita, bem como da forma como essa esfera entende o papel da participação social (Faria, 2005). Assim, os Conselhos acabam sofrendo reflexos das políticas governamentais e da conjuntura política que cada governo enfrenta (Dagnino, 2002; Wampler e Avritzer, 2004). Para estudar essa afirmação, passaremos a expor as fases do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e como se dá a governabilidade em cada uma delas.

3) Os ciclos da vida do CONANDA: Sociedade Civil e Sociedade Política na arena participativa

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda é uma institucionalidade híbrida formada por governo (sociedade política) e por componentes da sociedade civil representadas por organizações de porte nacional que atuam com esse tema. Ele pode colaborar no processo de formulação da política pública. Assim, convive com outras instituições estatais, bem como com a própria burocracia. É, portanto, mais uma das organizações no processo de formulação da política e de mudanças institucionais. Monteiro (2007, p. 269) aponta que “a política pública é o *output* de um processo decisório interorganizacional”. Dessa forma, o Conselho não decide isoladamente e muito menos descolada das outras agências estatais, mas em certos contextos assume uma posição destacada (Nascimento, 2013).

O Conanda, sendo uma estrutura vinculada ao executivo, não deixou de sofrer com as agendas governamentais, mas conseguiu para algumas temáticas específicas aproveitar oportunidades e ampliar as iniciativas para responder aos problemas colocados. Como será visto, o Conselho foi agente de um diálogo tenso em relação aos planos governamentais feitos para as políticas dessa área. Nesse caso, o Conselho foi um polo fraco de alteração dos planos seguindo o que estava estipulado. Contudo, a linguagem desses planos incorpora visões mais amplas sobre a relação Estado e sociedade e a prestação de serviços para crianças e adolescentes. Assim, os ciclos de vida do Conselho demonstra por meio da discussão da governabilidade, ou das condições institucionais de legitimação do Estado, que o Conselho em poucos momentos ou a partir de poucas temáticas foi um agente considerado. No próximo tópico destacaremos duas temáticas que essa instância participativa foi importante, especialmente, pois ambas tratam de temas relacionados ao enclausuramento de crianças, fato que o ECA, conseqüentemente o movimento da qual ele nasceu, buscou

combater. Antes porém revistaremos os ciclos de vida do Conselho a partir do seu lugar no processo decisório estatal.

Retomando o debate sobre os Planos, eles são claros exemplos da vinculação do lugar do conselho nas políticas públicas e a relação entre sociedade civil e Estado. Portanto, ao debater governabilidade esses documentos são importantes para compreender o compasso entre gestão administrativa e apoio político para essas ações. Esses planos foram iniciativas governamentais, mas passavam pela discussão do Conselho e conseqüentemente da sociedade civil lá representada.

O Plano Básico de Ação para a Proteção da Criança e do Adolescente, datado de 1993, tinha uma leitura “estadofônica”, por ainda ser marcado pelo momento da redemocratização e contra as ameaças dos perigos do autoritarismo estatal. Ele foi de responsabilidade do Governo Itamar Franco por conta de um compromisso formal do Brasil junto à Organização das Nações Unidas (ONU) já que o país ratificou a Convenção dos Direitos da Criança (datada de 1989 e ratificada pelo Brasil em 1990). Esse plano é um exemplo de um processo de baixo para cima e surgiu com base em outros planos estaduais sobre o tema:

Tendo em vista a natureza provisória do documento então apresentado, bem como a necessidade de dar pleno cumprimento aos compromissos assumidos por ocasião da Cúpula Mundial da Criança, fez-se indispensável proceder-se à revisão e à atualização do Plano Básico e de efetuar-se a sua compatibilização com os Planos estaduais, que já encontram em fase de implementação.

Esse é um exemplo que poucas vezes se repetiu. Ocorreu um certo virtuosismo nas esferas estaduais e municipais. Em seguida passou a existir uma retração dessas iniciativas e a esfera federal voltou a balizar as iniciativas nacionais. Esse é um demarcador importante na questão da governabilidade, principalmente na relação entre descentralização e recentralização, que teve nos casos a serem analisados, momentos chave para uma centralização decisória.

A partir dessa visão, que chamamos de **Estadofônica**, esse Plano era pautado por temas centrais nas reivindicações sociais da década de 1980 que existiam de maneira tímida até então. São eles: política social, participação e autonomia da sociedade civil. A descentralização aparece como instrumento para a gestão administrativa dos programas para a criança e o adolescente e, por isso, o movimento de planos estaduais que deram base para o nacional.

A descentralização, hoje, está intimamente conectada com a reforma do Estado, ou seja, como busca de novas formas de relação entre Estado e sociedade civil. Tal percepção significa redimensionar a relação governo-povo dentro da qual a autonomia das organizações locais proporcionaria o exercício do controle pela coletividade e a possibilidade de influir nas decisões das várias instâncias de poder. (p.32)

Nesse trecho é possível ver que o momento em que o Plano surge ressalta a noção de uma reforma de Estado que permite dar autonomia, mas ao mesmo tempo criar relação entre Estado e sociedade. Aqui se estabelece a relação estadofônica na medida em que dificulta o entendimento da relação entre sociedade e Estado e busca preservar o que foi de mais valioso na sociedade durante a década de 80: a autonomia. Do ponto de vista da governabilidade daria margem tanto para a ampliação da

participação social (o próprio surgimento do Conanda retrata isso), bem como a ampliação das políticas sociais que respondam a essa necessidade. Assim, esse momento em linhas gerais amplia a permeabilidade do Estado algo que passou a ser enfrentado pelo Plano seguinte do ano de 1996 como veremos.

O trecho abaixo demonstra a necessidade do rompimento com critérios tecnicistas que demarcavam o período pré-ECA (Nascimento; Zuquim, 2010).

Descentralizar implica eliminar preconceitos e reconhecer competência, capacidade de decisão e de manejo de recursos, também a organismos não subordinados ao Estado. (p.32)

Essa é uma relação estabelecida pelo viés da gestão administrativa do Estado, mas que foi fonte de grandes tensões no momento anterior e que enfraquecia o apoio político para a sustentação desse modelo. Assim era importante reconhecer e valorizar os conhecimentos e experiências desenvolvidas no âmbito da sociedade civil e de alguma forma reconhecer o limite de atuação do Estado.

Um novo fragmento do plano é apresentado:

A prioridade política outorgada à área social sugere novas formas de gerenciamento que viabilizem maior eficiência dos recursos alocados. Nesse sentido, a descentralização e a parceria com a sociedade civil são duas diretrizes que passaram a permear todas as ações governamentais na medida em que respondem aos anseios democráticos do povo brasileiro. Ambas procuram possibilitar um maior controle por parte dos potenciais beneficiários sobre a gestão dos recursos públicos que lhe são direcionados (p.33)

Ele destaca a visão de controle social como algo necessário para a construção da política pública. Nesse primeiro plano, política social e estabilização econômica aparecem como elementos associados

Por outra parte, a necessidade de estabilização econômica é compatível com os objetivos sociais, na medida em que os principais grupos penalizados pelos patamares inflacionários elevados são aqueles tradicionalmente marginalizados economicamente e socialmente. Por essa razão, a política de estabilização constitui parte indissociável da política social.

A análise das atas do período de deliberação e argumentação desse Plano demonstram uma tensão na relação entre o Conanda e a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência - FCBIA que disputavam o espaço institucional de gestor dessas. O Conanda passou, dessa forma, a ser utilizado pela sociedade civil como lugar de denúncia das constantes violações dos direitos preconizados pelo ECA. Assim, em termos do documento do Plano e das atas é possível delinear esse momento do Conselho como uma fonte de questionamento das próprias institucionalidades responsáveis pela gestão administrativa, assim esse primeiro momento tem como característica da governabilidade a tensão entre o Conselho e o Executivo, associadas à convivência entre o moderno e o arcaico.

Em 1996 foi aprovado outro plano, chamado “Plano Nacional de Ação para a Atenção Integral à Criança e ao Adolescente”. Denominamos esse como a fase “operatividade”. Esse período coincide com o primeiro mandato do presidente

Fernando Henrique Cardoso, momento em que criou-se a Comunidade Solidária e alterou-se o eixo das relações Estado-sociedade, enxergando as organizações da sociedade como braços operativos da política social. Conforme Marques (2008, p. 127)

... o Plano de 1996 fez uma mudança em relação ao Plano Básico de Ação elaborado em 1993. Este entendia a descentralização e a parceria com a sociedade como resposta aos anseios democráticos, enquanto o Plano de 1996 passou a ver a participação como busca de “eficiência” das organizações não-governamentais, dentro de três grandes estratégias para o desenvolvimento brasileiro: construção de um Estado moderno e eficiente, redução dos desequilíbrios espaciais e sociais e modernização produtiva e inserção competitiva

Almeida (2006), estudando o marco do discurso que balizou esse segundo Plano, aponta que a estratégia do período, com fundamento no modelo de Estado imaginado por aquele governo, era de retirar a questão social do campo das decisões públicas limitando assim o papel dos fóruns públicos de debate para lugares de busca sinergias das iniciativas e ações estatais e não-estatais. Foi o período de estruturação da visão da democracia gerencial (Tatagiba, 2003) que gerou nesse campo de políticas públicas iniciativas para reduzir a dimensão do conflito nos espaços de deliberação da política pública. Questiona-se a fertilidade que tal discurso encontrou nesse campo por ser tradicionalmente realizado pela esfera privada e, conforme apontou-se, buscar mecanismos estáveis de atuação. Retratando isso Marques (2008, p. 113, grifos nossos) aponta que

A visão de política integrada - aspiração do UNICEF, do FCBIA e do Conanda - passou a se confrontar com a estratégia do governo Fernando Henrique Cardoso de política focalizada nos segmentos mais vulneráveis da população, que no caso são as crianças e adolescentes envolvidos no **trabalho infantil**.

Com a chegada da Comunidade Solidária foi extinto o FCBIA (1995), mas não houve a criação de uma nova agência ou algo que centralizasse a ação federal no âmbito da infância. Assim, se antes o Conanda disputava com aquela Fundação, nesse novo momento ele passou a rivalizar espaço com a Comunidade Solidária e chegou-se a questionar sobre a permanência do colegiado dado sua baixa produtividade (relato do chefe de gabinete do Ministério da Justiça na época em entrevista concedida para Marques (2008)).

Diferentes fontes de pressão sobre o executivo garantiram o espaço do Conselho, mas praticamente sem dotá-lo de importância, ou como disse o Ministro dos Direitos Humanos à época: “o Conanda pela amplitude é um órgão ecumênico, não é um órgão propriamente que se possa chamar governamental” (Entrevista concedida para Marques, 2008). Assim, o Conselho passou a ser um espaço desconsiderado na governabilidade das políticas, já que a agenda governamental era clara de transferências de ações sociais para o Comunidade Solidária.

Assim, nesse momento o Conselho passa a ser um lugar de encontro, mas não de conflito. Nessa concepção cabe as organizações da sociedade civil utilizarem esse espaço como colaboração para o interesse da criança. O trecho a seguir guarda certa semelhança com o do plano anterior.

A descentralização, hoje, está intimamente conectada com a reforma do Estado, ou seja, como busca de novas formas de relação entre Estado e sociedade civil. Tal percepção significa redimensionar a relação governo-sociedade, a partir da qual a participação das organizações locais passa a proporcionar o exercício do controle pela coletividade e a possibilidade de influir nas decisões das várias instâncias de poder. (p.61)

Ele é próximo ao que foi apontado no Plano de 1993, entretanto a palavra autonomia de 1993, dá lugar à participação de 1996. Portanto, nessa concepção as organizações não-governamentais passam a ser braços operativos do Estado, enquanto no momento anterior eram entendidas como espaços autônomos, produtores de experiências e responsáveis pelo controle social. Essa transposição de significados é demonstrada ao tratar o tema da descentralização:

Descentralizar implica eliminar preconceitos e reconhecer eficiência e compromisso social de inúmeros organismos não subordinados ao Estado. (p.61)

Nesse fragmento a ideia de compromisso social está associada ao momento de busca de sinergias das ações ou de uma democracia gerencial (Tatagiba, 2003) em que os conflitos são deixados de lado em prol de um interesse comum.

A prioridade política à área social sugere novas formas de gerenciamento que viabilizem maior eficiência dos recursos alocados. Nesse sentido, a descentralização e a parceria com a sociedade civil são duas diretrizes que passaram a permear todas as ações governamentais, procurando possibilitar um maior controle por parte dos potenciais beneficiários sobre a gestão dos recursos públicos que lhe são direcionados. (p.62)

O fragmento anterior ressalta o aspecto central destacado no momento denominado **operatividade**, ou seja, a ideia de que organizações da sociedade civil são aliadas do governo para prestação do serviço público. Entretanto, analisando as atas das reuniões do Conselho, bem como as deliberações do momento é possível perceber que ele não deixou de ser um espaço de interlocução de um campo socioestatal e que o conflito estava presente entre uma política focalizada *versus* a universalização e o uso operativo das organizações da sociedade e o controle social. Aquela associação entre política social e estabilização econômica que aparecia no plano anterior, foi trocada por novas preocupações:

Para preservar a necessária vinculação entre estabilidade econômica e política social, a queda da inflação, alcançada nos dois primeiros anos de governo, não pode ter a recessão como contrapartida. Estima-se um crescimento anual do PIB de 4,6% (PPA, p.12). Assim, o Plano Plurianual-PPA (1996-1999) define três grandes estratégias para o desenvolvimento brasileiro até o final do século: **construção de um Estado moderno e eficiente. redução dos desequilíbrios espaciais e sociais. modernização produtiva e inserção competitiva.**

Esse item destaca o lugar da governabilidade desse contexto, fato que impulsiona um lugar secundário para o Conselho como foi apresentado até então. Importante recordar que foi o momento de estabilização econômica e, portanto, as políticas sociais eram vistas como fonte de ônus financeiro, bem como a própria vertente gerencial que balizou a reforma do Estado estava assentada em formas de diminuir as interferências políticas em sua ação. Portanto, esse momento a governabilidade foi demarcada como um amplo predomínio do poder executivo, mas isso não impediu o fortalecimento de certos debates no interior do Conselho e na relação dele com outras instituições.

A última fase, denominada **Integradora**, conseguiu encontrar uma confluência de fatores que possibilitaram a realização do encontro entre a participação social e a política pública. Alguns temas que vinham sendo fruto de tensões criativas nos momentos anteriores se depararam com uma maior maturidade e foi impulsionado com a entrada do governo democrático-popular vindo com o Partido dos Trabalhadores - PT.

Nesse sentido podem ser destacadas três resoluções que aprovadas em 2006 refletiram a tônica desse encontro: Resolução n° 113 que “dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente”, Resolução n° 119 “Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências” e a Resolução conjunta n° 01 “Dispõe sobre o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”.

O Sistema de Garantia de Direitos é uma denominação utilizada no campo com o objetivo de buscar uma integração operacional entre as instâncias de justiça, as políticas sociais e o sistema de controle social. Aqui a ideia de integração está colocada na medida em que atua com três campos de políticas: “Promoção de Políticas” que são as ações voltadas para a garantia de serviços públicos para os direitos fundamentais, a “Políticas de Proteção” que são ações especiais voltadas para crianças em risco e vulnerabilidade e, por fim, a “Ações de Defesa” que são momentos em que o sistema de justiça é acionado. Essa era uma demanda que vinha sendo articulada desde o nascimento do ECA quando existiam necessidades de articulação entre políticas sociais, políticas de justiça e controle social. Assim, o momento integrador conseguiu terreno para a aprovação dessa resolução, mas ela não se desdobrou em outros instrumentos legais.

O Sistema Nacional Socioeducativo – SINASE concretizou-se em resolução do Conanda em Julho de 2006. Entretanto, o reconhecimento dessa temática é algo tradicional na área da infância e adolescência e desde as primeiras reuniões do Conselho (1993) essa foi uma temática presente. Esse sistema, portanto, é o resultado de mobilização de uma série de organizações atuantes na defesa dos direitos de adolescentes, do poder judiciário, legislativo e mesmo do executivo. As investidas pela redução da maioria penal e as constantes rebeliões nos sistemas destinado a responsabilização desses adolescentes (FEBEMs) eram momentos críticos que mobilizavam o campo. Em 2003, fruto de iniciativas feitas anteriormente e mesmo com a entrada de um governo mais cuidadoso com as instâncias participativas foi criado um grupo de trabalho para propor diretrizes para essas políticas públicas. Esse processo passou por conferências, audiências públicas, seminários regionais e outras instâncias participativas. Foram duas frentes discutidas, a primeira que resultou em uma resolução do Conanda que determinava as formas de funcionamento das medidas socioeducativas (resolução n° 119/06) e a outra frente que resultou na Lei 12.594/12.

A segunda temática investigada resultou no denominado “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”. Esse tema teve menos momentos críticos, mas alguns são destacados: caravana da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados para visita aos abrigos (2001), pesquisa diagnóstica sobre a situação (2002) e uma reportagem de jornal mostrando a situação das crianças nos abrigos. O momento que demandou uma resposta mais acurada foi a investida nascida a partir do Projeto de Lei que facilitava os procedimentos para adoção. Essa lei feria um dos direitos fundamentais normatizados pelo ECA associado a convivência familiar e comunitária. Assim, o campo de mobilização da infância buscando a defesa de seus princípios passou a atacar esse projeto e solicitar ações específicas para essa convivência. Uma ampla Comissão foi então criada para construir uma proposta articulada em três frentes: 1) família e políticas de apoio sociofamiliar, 2) abrigos e alternativas à institucionalização e 3) adoção. Essa comissão entregou o resultado dos seus trabalhos ao Conanda que abriu consulta pública e resultou desse processo uma resolução, dessa vez assinada por dois conselhos nacionais, o Conanda e o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (Resolução Conjunta n° 01/06) e a alteração do Projeto de Lei da Adoção transformada na Lei 12.010/10.

A ideia plena de uma integração seria alcançada com o chamado Plano Decenal da política da criança e do adolescente que está em processo de discussão há cinco anos. Ele se articula a partir de eixos temáticos, diretrizes e objetivos estratégicos. Esse Plano apesar de grandes investidas ainda não foi aprovado, pois talvez ele pudesse privilegiar o Conselho nas políticas públicas para a infância e adolescência algo ainda em teste na governabilidade, pois daria à sociedade civil um poder maior de interferência na decisão e no controle do Estado.

Nesse plano, ainda em suas versões pré-aprovação, a visão das relações entre sociedade e Estado não tem uma definição como existiam nos planos anteriores e, por isso, as fronteiras público e privado ficam ainda mais nebulosas.

Apontamento finais: o debate entre Conselho e governabilidade a partir dos ciclos de vida do Conanda

A Constituição Federal de 1988 iniciou um momento em que deu bases institucionais para a participação de atores sociais nas decisões do Estado, bem como iniciou um marco para a entrada e o reconhecimento de novos direitos. Exemplo disso são os primeiros artigos dessa Constituição em que fortalecem a ideia de soberania popular e ampliam a lista de direitos sociais para o cidadão brasileiro. Por si só, porém, o reconhecimento no texto da lei não gerou novas formas de atuação do Estado. Como foi falado, as heranças institucionais acabavam criando barreiras para a implementação desses novos direitos. Além disso, o momento pós-constituente foi coincidente com a predominância do discurso neoliberal que privilegiava a atuação econômica do Estado. Em outras palavras, o conceito de governabilidade era tomado por diferentes perspectivas durante a década de 90 e esses fluxos incidiam sobre a forma como o executivo lidava com elementos da democracia e das políticas sociais. Apesar disso, a presença do espaço como o Conselho foi responsável por manter temáticas nas agendas de decisão e isso foi importante para alterações institucionais quando foi encontrado terreno propício. Portanto, se o conceito de governabilidade for tratado a partir da noção que trabalhamos aqui, ou seja, as condições institucionais para a legitimidade do Estado (Nogueira, 2011) não poderíamos deixar de reconhecer os benefícios trazidos pelas instâncias participativas.

Os Planos e os momentos do Conselho demarcariam o lugar desses aparatos na governabilidade das políticas públicas, ora como elemento facilitador, ora como entraves. De alguma forma, podemos perceber que em relação a eles, o executivo passou a ter nesse espaço mais um local de intervenção e atuação. No cotidiano do conselho porém esse espaço não conseguiu incidir permanentemente por meio de controle social e lócus de diálogo para a construção de políticas. Ou seja, passou a ser um espaço ecumênico do que propriamente uma institucionalidade de decisão sobre a política.

Apesar disso, algumas temáticas são destacadas como momentos em que o Conselho conseguiu atuar de forma incisiva para a modificação da atuação do Estado. Elas estão relacionadas ao enclausuramento de crianças e adolescentes e com políticas de proteção especial. Nesses temas o conselho foi um elemento considerado nos debates sobre a gestão administrativa e criaram espaço de apoio político para a legitimidade governamental.

O artigo buscou assim responder a questão: quando o Conselho de Políticas Públicas é um ator na governabilidade? Pelas análises realizadas é possível perceber que o Conanda pouco interferiu nos planos quando esses nasceram no executivo. Entretanto, foi um local de aprovação e isso pode ser uma demarcação para funções do Conselho. Quando nasceu dele a proposta de um plano inovador, como foi o caso do Plano Decenal, verificou-se entraves por parte do executivo, pois com sua aprovação poderia dar margem para uma maior autonomia do Conselho e consequentemente projetar o espaço como fonte de novas demandas sociais que o Estado passaria a ter que responder. Assim, o Conselho passou a ser uma dimensão considerada na governabilidade dessas políticas, mas ainda de maneira tímida e em alguns casos protocolar.

Ênfase diferenciada é dada para as aprovações das resoluções em relação aos temas do enclausuramento de crianças: “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária” e “Nacional Socioeducativo – SINASE”. Esses casos retratam temáticas tradicionais no campo de defesa da criança e do adolescente, pois em sua maioria eram ações voltadas para uma parcela pobre de proteção da sociedade contra um mal relacionado à elas. Ambos são assuntos em que a representação social da infância na sociedade está em evidência. Por isso, retratam papéis sociais e culturais que os governos não gostam de mexer, pois em alguns casos podem ter efeitos eleitorais. Nessas temáticas o Conselho foi um agente importante de inovações, mas principalmente, foi e vem sendo local de proteção de conquistas trazidas pelo ECA.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. Representatividade e inovação. In: **Seminário Nacional de desenvolvimento rural sustentável**, 2005, Brasília, DF, [Anais... Brasília: MDA, Condraf, 2005.]

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicolas; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: UNB, 2004

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: Vol. 18, n. 52, p. 125 – 138, 2003

CORTES, Soraya Vargas. **Céticos e esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança**. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma

- del Estado y de la Administración Pública, X, Anais del Congreso Internacional del CLAD, Santiago, Chile, 2005
- DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: UNICAMP, 2002
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, A. J.; PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006
- FARIA, Claudia Feres. **O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Faculdade de Sociologia e Política, Belo Horizonte, 2005
- GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA, Ernesto. A trama da crítica democrática da participação à representação e à accountability. São Paulo: **Lua Nova**. n° 84, p. 353 – 364, 2011.
- KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas públicas**. Brasília: ENAP. v. 1, p. 269-288. 2006
- LÜCHMAN, Lígia. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002
- MARQUES, Paulo. AGUILAR, Luis Enrique (Orient.). **Implementação de Política Pública: Uma leitura a partir da esfera federal – política de atendimento do adolescente em conflito com a lei no Brasil**. Tese (Doutorado em Educação), Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação. Faculdade de Educação. UNICAMP. Campinas, 2008.
- MELO, Marcus André. “Governance e reforma do Estado: o paradigma agente X principal”. In: **Revista do Serviço Público**, Ano 47, Vol. 120, n. 1, jan-abr, 1996.
- MONTEIRO, Jorge V. O processo decisório de política. 1982. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006a. v. 1, p. 269-288.
- MOURÃO, Wagner de Melo. **Nas Franjas da Sociedade Política: estudo sobre o orçamento participativo**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010
- NASCIMENTO, Anderson Rafael; ZUQUIM, Judith. **Matrizes Históricas das Políticas Públicas para Infância e Adolescência: Assistencialismo, tecnicidade e educatividade em disputa**. In: XXXIV, 2010, Rio de Janeiro, Encontro Nacional da Pós-Graduação em Administração. Rio de Janeiro: ANPAD, 2010
- NASCIMENTO, Anderson Rafael. **Formulação da Política Pública a partir de um Conselho Nacional dos Direitos: O caso do Sistema Nacional Socioeducativo – SINASE**. In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes; 23 a 25 de abril de 2013. **Anais...**; Araraquara, Brasil. Araraquara: UNESP; 2013.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 3° Ed. São Paulo: Cortez Editora. 2011
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: **Dados**. Rio de Janeiro, Vol. 40, n. 3, 1997. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000300003> acesso em 30 de julho de 2013.
- TATAGIBA, Luciana; DAGNINO, Evelina (Orient.). **Participação, Cultura Política e Modelo de Gestão: A democracia gerencial e suas ambivalências**. 2003. 182 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais, Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 2003
- TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil: In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: UNICAMP, 2002
- WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. **Participatory Publics: Civil society and new institutions**. Nova York: Comparative Politics. 2004

ⁱ Chamamos de ciclo fordista o momento de disputa em que Estado, capital e trabalho pactuam padrões de funcionamento que deram bases para a formação do Estado de Bem-Estar Social.

ⁱⁱ O Decreto 99.710/90 promulgou a Convenção Internacional no território nacional.

ⁱⁱⁱ O conceito de campo está sendo tratado na perspectiva de Bourdieu (2010) no sentido de intitular uma formação social com linguagens próprias. A pesquisa que esse artigo é parte analisa as relações entre esse campo discursivo e a comunidade de políticas pública em torno do tema.

^{iv} Destaca-se a Pastoral do Menor que foi uma das mobilizadoras de Crianças e Adolescentes o que resultou nos encontros nacionais de crianças e adolescentes em situação de rua (1° em 1986, 2° em 1989, 3° em 1992, 4° em 1995, 5° em 1998). Fonte: <http://www.forumdca.org.br/historia>

^v Destaca-se o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, nascido em 1985 e organizador dos Encontros Nacionais de Meninos e Meninas de Rua. Fonte: <http://www.forumdca.org.br/historia>

^{vi} Representados principalmente pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância – FCIBIA que será abordada mais a frente.

^{vii} “*United Nations International Children's Emergency Fund - UNICEF*”

^{viii} Trata-se do artigo 227 que será apresentado posteriormente.

^{ix} O artigo 227 da Constituição Federal aponta que “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

^x De acordo com o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) são direitos fundamentais: Do Direito à Vida e a Saúde (Arts. 7° a 14), Do Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade (Arts. 15 a 18), Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (Arts. 19 a 52), Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer (Arts. 53 a 59) e Do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho (Arts. 60 a 69).

^{xi} Essa é um dos motivos para uma disputa estabelecida nessas políticas entre a Assistência Social e os Direitos Humanos.

^{xii} O Conselho Tutelar, inovação trazida pelo ECA, é um órgão não jurisdicional e autônomo, pois não pertence a estrutura do judiciário e não existe hierarquia entre ele e os outras instâncias de poder, como o executivo, por exemplo. Seria uma forma de intervenção nas estruturas de poder, já que ele pode intervir no ambiente privado da família, desde que constatadas situações de violência contra a criança, e no poder público, pois pode requerer serviços de políticas sociais para a garantia dos direitos. Essa estrutura é encontrada somente no nível municipal e, por isso, não será trabalhada no contexto desse artigo, mas demonstra a preocupação citada anteriormente de consolidar aparatos públicos de intervenção (CASTRO; NASCIMENTO, 2008).