UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DAVID MOISÉS FELISMINO DA SILVA

**A produção do cidadão:
políticas públicas para a primeira infância no Brasil
(versão corrigida)**

São Paulo
2018

DAVID MOISÉS FELISMINO DA SILVA

**A produção do cidadão:
políticas públicas para a primeira infância no Brasil
(versão corrigida)**

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Cicero Romao Resende de Araujo

São Paulo
2018

Autorizo a reprodução e a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Silva, David Moisés Felismino da

A produção do cidadão: políticas públicas para a primeira infância no Brasil / David Moisés Felismino da Silva ; orientador Cicero Romão Resende de Araújo. – São Paulo, 2018.
189 p.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. Ciência Política. 2. Políticas Públicas. 3. Teoria Política Contemporânea. 4. Primeira Infância. I. Araújo, Cicero Romão Resende de, orient. II. Título.

SILVA, David M.F. **A produção do cidadão**: políticas públicas para a primeira infância no Brasil. 2018. 189 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof(a).Dr(a).: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof(a).Dr(a).: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof(a).Dr(a).: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof(a).Dr(a).: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

*Para Angela, André e Daniel,
luzes na minha jornada.*

Agradecimentos

À minha parceira de vida, Angela, e aos meus filhos, André e Daniel, por sua companhia amorosa também nesta aventura. Ao Prof. Dr. Cicero Araujo, meu orientador, pela ousadia de abraçar este projeto, instigando e apontando caminhos, do primeiro ao último momento. À Prof^a. Dr^a. Elizabeth Balbachevsky, por sua inestimável orientação na definição da estratégia de pesquisa. Ao Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle, pela generosidade de acolher-me entre seus alunos antes do ingresso no Mestrado, e pela preciosa sugestão de rumo para este projeto. Aos professores Adrián Albala, André Singer, Bernardo Ricupero, Bruno Speck, Eduardo Marques, Rúrion Melo e Wagner Pralon Mancuso, pelas aulas que me permitiram, antes e durante o Mestrado, experimentar os desafios (e os prazeres) do estudo e da investigação em Ciência Política. À Prof^a. Dr^a. Ana Estela Haddad, pelas valiosas contribuições no exame de Qualificação. Ao mestre Ivan Capelatto, pajé da minha tribo. Ao Vasne dos Santos, nosso guia no mundo dos documentos e prazos.

*“Pode-se dizer de uma democracia de verdade (como o termo é usado hoje):
Nesta sociedade, neste momento, há
maturidade suficiente no desenvolvimento emocional
de uma proporção suficiente de indivíduos que a compõem, a ponto de existir uma
tendência inata em direção à criação, à recriação e à manutenção
da máquina democrática.” (WINNICOTT, [1950] 1996, p.192)*

Resumo

SILVA, David M.F. **A produção do cidadão**: políticas públicas para a primeira infância no Brasil. 2018. 189 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Esta dissertação apresenta uma investigação sobre atores envolvidos na produção de políticas públicas para a primeira infância no Brasil. Nela buscou-se identificar e compreender suas ideias, suas formas de organização, articulação, negociação e tomada de decisão, explicando o predomínio da conciliação e do consenso entre eles. A pesquisa teve também o propósito de testar a viabilidade do uso da *Advocacy Coalition Framework (ACF)* para o estudo daqueles atores e seu subsistema de políticas, verificando as possibilidades e limitações dessa estrutura teórico-conceitual. Foi feito um estudo de caso sobre a comissão especial da Câmara dos Deputados que aprovou em 2014 o Projeto de Lei nº 6998/2013, levando à criação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), a Lei nº 13257 de 8/3/2016. Foram analisados os registros em texto e áudio das reuniões e audiências da comissão. A análise de argumentos e posições dos atores foi fundamentada na abordagem conceitual de Michael Freeden e na sua morfologia das famílias ideológicas, em associação com a caracterização das ideologias por Andrew Vincent. Foram identificados conceitos e princípios característicos de diversas famílias ideológicas, revelando-se bases para diferentes coalizões. As constatações da análise foram comparadas com dados fornecidos por atores em entrevistas semiestruturadas. Concluiu-se que houve um empenho comum das coalizões para a construção de um consenso prático que garantisse a aprovação do MLPI, pois esta beneficiaria a todos os atores. O teste de uso da ACF indicou que esta é uma abordagem apropriada para o estudo daquele subsistema de políticas, embora tenha apresentado duas limitações graves: não foi capaz de explicar a ação individual contraditória nem o apoio de todas as coalizões à criação do MLPI. Nesses dois pontos, foi necessário recorrer à abordagem de James March sobre as lógicas da adequação e da consequência. Sendo, tal como a ACF, uma abordagem ideacional, esse sistema de lógicas de ação mostrou-se um complemento viável e eficiente.

Palavras-chave: *Policymaking*. Políticas públicas. *Advocacy Coalition Framework (ACF)*. Coalizões de defesa. Lógica da adequação. Lógica da consequência. Famílias ideológicas. Morfologia das ideologias. Construção de consenso. Primeira infância.

Abstract

SILVA, David M.F. **The making of the citizen: early childhood public policy in Brazil.** 2018. 189 p. Dissertation (Masters Degree in Political Science) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

This dissertation presents an investigation on individuals and groups devoted to design public policies for early childhood in Brazil. It sought to understand their ideas, the ways they coordinate and compete, their decision-making process, as well as to explain the dominance of consensus among them. This work also aimed to test the feasibility of using Advocacy Coalition Framework (ACF) as theoretical background for the research on those actors and their policy subsystem. A case study was made of the special committee in the Câmara dos Deputados where representatives passed in 2014 the Bill nº 6998\2013, leading to the creation of a national legal framework for early childhood (MLPI), by Law nº 13257 of 3\8th\2016. Records (text and audio) of meetings and hearings held by the committee were analyzed. The analysis of arguments and positions expressed by actors was based on Michael Freeden's conceptual approach of ideologies and his morphology of ideological families, in association with Andrew Vincent's characterization of ideologies. Concepts and principles related to various ideologies were identified, pointing out conditions for different coalitions to be formed. The findings of analysis were compared with information provided by actors in semi-structured interviews. It was concluded that there was a common commitment of coalitions to build a practical consensus that would assure the approval of MLPI, as this would benefit all stakeholders. The feasibility test of ACF suggested that this is a suitable approach to the research on that policy subsystem, although it has presented two serious limitations: it was not able to explain the contradictory individual action nor the commitment of all coalitions to the creation of MLPI. To deal with these topics, it was necessary to resort to James March's approach on the logics of appropriateness and consequences. Being as much an ideational approach as the ACF, this logic of action system proved to be a viable and efficient complement.

Keywords: Policymaking. Public policy. Advocacy Coalition Framework (ACF). Logic of appropriateness. Logic of consequences. Ideological families. Morphology of ideologies. Consensus building. Early childhood.

Sumário

Introdução	15
Capítulo I — Abordagem teórica e estratégia de pesquisa	21
1 — Objeto	22
1.1 — O objeto e a teoria	25
2 — Objetivo	27
2.1 — Estudo de caso	28
2.2 — O caso	29
3 — Questão de pesquisa	30
4 — Hipóteses	30
Capítulo II — Estado da arte	32
1 — Negociações e consensos entre atores e coalizões	33
2 — Atores e coalizões nas políticas para a primeira infância	33
3 — Ideários que orientam a produção das políticas	37
4 — Formação do cidadão via políticas para a primeira infância ...	40
5 — Políticas públicas para a primeira infância	41
Capítulo III — O Marco Legal da Primeira Infância e seus construtores	43
1 — Contexto e atores	43
2 — O MLPI na Câmara dos Deputados	48
Capítulo IV — Coalizões na construção do Marco Legal da Primeira Infância ...	53
1 — O subsistema de políticas para a primeira infância	53
2 — Crenças e preferências que unem os atores	54
3 — Divergências e conflitos que separam os grupos	56
3.1 — Publicidade de produtos e serviços para crianças	56
3.2 — Licença maternidade	62
3.3 — Licença paternidade	68
3.4 — Sala de amamentação	70
3.5 — Gênero	72

3.6 — Estatuto da Criança e do Adolescente	73
4 — Coalizões de defesa\advocacy na comissão especial do PL nº 6998\2013	79
4.1 — Crenças e preferências sobre políticas	80
4.2 — Crenças profundas	89
4.2.1 — Política regulatória	94
4.2.2 — Políticas re\distributivas	103
4.2.3 — Política de ação afirmativa	114
4.2.4 — MLPI	122
4.3 — Atores, seus ideários e coalizões possíveis	126
4.4 — Policy brokers	131
Capítulo V — Conflitos e acordos que mudam as políticas	135
1 — Mudança pelo aprendizado e por acordos negociados	135
2 — Disputa, negociação e decisão	141
2.1 — Razões e incentivos para a mudança	151
2.2 — Procedimentos para a construção de acordos	153
3 — Interesse no consenso	156
3.1 — Normas, regras e expectativas	158
Capítulo VI — A narrativa dos atores	163
1 — Os grupos, os personagens e suas posições	163
2 — Consensos, disputas e desfecho	166
Considerações finais	172
1 — Sobre o consenso	172
2 — Sobre os atores, suas crenças e coalizões	174
3 — Sobre as formas de disputar, negociar e fechar acordos	176
4 — Sobre ideologias e ideias	177
Referências	179
1 — Fontes primárias	179
2 — Fontes secundárias	184

Introdução

A sessão de 3 de fevereiro de 2016 no plenário do Senado Federal foi considerada “histórica” por muitos dos parlamentares que dela participaram. Num momento de rara convergência, senadores discursavam concordando e elogiando uns aos outros, antigos adversários congratulavam-se. Da tribuna, José Serra (PSDB-SP) dirigia-se a Fátima Bezerra (PT-RN) regozijando-se por estarem “do mesmo lado”; Paulo Paim (PT-RS) abraçava o deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS)¹, que ali estava para acompanhar a aprovação, por unanimidade, do projeto que criava o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI).

O projeto era originário da Câmara, onde fora apresentado no final de 2013 pelo deputado Osmar Terra (PMDB-RS), Perondi e outros, e onde fora aprovado também em clima de conagração. Chegara ao Senado em fevereiro de 2015 e tramitara de forma rápida. Quatro semanas depois daquela sessão festiva, o MLPI seria sancionado integralmente pela presidente Dilma Rousseff (PT), em 8 de março de 2016.

Não parece comum que um projeto evolua no Congresso Nacional de forma tão ágil, escapando das idas e vindas provocadas por emendas e requerimentos, chegando em apenas dois anos à promulgação como lei federal, sem vetos. Pelas lentes do senso comum, poderia ser natural esse consenso em torno do MLPI, fruto de um apoio universal a iniciativas dedicadas ao bem-estar da infância. Essa visão explicaria que nenhum político ousaria interpor-se ao projeto para não parecer inimigo das criancinhas.

Um olhar mais acurado, entretanto, sugere que a elaboração de políticas públicas para a primeira infância envolve pontos de tensão com valor suficiente para levar a disputas. Os custos de benefícios sociais estabelecidos pelas políticas estão num desses pontos mais visíveis, e há também conceitos ideológicos e religiosos que podem entrar em choque em situações como a de definição de direitos, por exemplo. Assim, o consenso que se formou em torno do MLPI não pode ser simplesmente considerado natural.

Explicar a convergência reinante onde as divergências deveriam ter imperado é uma tarefa que pode interessar à Ciência Política. Mas não se trata de esclarecer apenas o que fez um projeto andar mais rápido, nem o que evitou que os conflitos o inviabilizassem — questões muito interessantes. Há um fenômeno maior, com implicações mais amplas, que é o engajamento de atores estatais e não-estatais, com diferentes perfis ideológicos, num

¹ O PMDB voltou a denominar-se MDB em 19 de dezembro de 2017, mas este trabalho mantém a grafia válida no período dos eventos analisados.

movimento que leva o tema da primeira infância à agenda pública e fomenta a produção de políticas específicas para essa faixa etária — que vai de 0 a 6 anos de idade (72 meses).

Esse fenômeno é relativamente recente, mas podemos atribuir-lhe como raiz mais profunda a Constituinte de 1986-88, quando os direitos da criança foram postos em evidência por diversas organizações da sociedade civil empenhadas em mudar as políticas de assistência à infância e adolescência pobres. Grupos como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, a Pastoral do Menor, ONGs e entidades de direitos humanos apresentaram emendas ao que viria a ser a Constituição de 1988. Suas propostas refletiam também “as discussões internacionais, consubstanciadas nas Regras de Beijing (1985), nas Diretrizes de Riad (1988) e na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989)”, segundo Vicente de Paula Faleiros (2011, p.75).

A perspectiva da criança como sujeito de direitos ficou inscrita na Constituição² e foi instrumentalizada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990. Vinte anos depois, novos grupos articularam-se, agora com a participação de conselhos tutelares e de direitos, criados a partir de 1988. Seu objetivo era levar o tema da primeira infância à agenda pública e pressionar pela produção de políticas específicas para a faixa etária de 0 a 6 anos.

Os pontos a seguir resumem a evolução dessa mobilização e destacam alguns dos fatos mais relevantes:

- Em 2010, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) aprovou o Plano Nacional da Primeira Infância, fruto da articulação de conselhos municipais e estaduais, diversas organizações civis e voluntários. Só a Rede Nacional pela Primeira Infância (RNPI) aglutina cerca de 160 ONGs dedicadas a crianças de 0 a 6 anos.
- No Congresso Nacional, deputados e senadores de diferentes partidos criaram em março de 2011 a Frente Parlamentar da Primeira Infância, com o objetivo principal de aperfeiçoar a legislação relativa a crianças nessa faixa etária.
- Em 2013 o governo federal lançou o Brasil Carinhoso, um conjunto de diretrizes e ações elaboradas pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República com o objetivo de orientar o atendimento de demandas de saúde, assistência social e educação de crianças de 0 a 6 anos. Em 2016, o governo

² “Os direitos da criança perpassam as diferentes áreas, mas ficam bem estabelecidos nos artigos 227, 228, 229 da Constituição de 1988. Garante-se à criança e ao adolescente, ‘como dever do Estado e da sociedade os direitos à vida, à saúde, 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’” (FALEIROS, 2011, p.76).

(quando ainda estava na condição de interino) anunciou como destaque de sua política social o programa Criança Feliz, instituindo entre beneficiários do programa Bolsa Família o serviço de acompanhamento a crianças nessa faixa etária.

- Entre fevereiro de 2014 e fevereiro de 2016, a Câmara e o Senado aprovaram o MLPI, que incluiu no ECA direitos específicos da criança de 0 a 6 anos e orientações para as políticas a elas destinadas. Foi sancionado pela Presidência da República, na forma da Lei nº 13.257.
- De 2016 em diante, Estados e municípios passaram a formular, atualizar ou adaptar suas políticas para contemplar a faixa de 0 a 6 anos, seguindo diretrizes dos programas federais e do MLPI. Em todo o País, prefeituras e câmaras passaram a elaborar e implementar Planos Municipais pela Primeira Infância.
- O Judiciário e o Ministério Público também passaram a articular iniciativas de proteção e promoção dirigidas a crianças nessa faixa etária.

Os fatos suscitam questões de grande interesse para o investigador. Pode-se perguntar, de início, por que o tema da primeira infância passa a atrair a atenção e o empenho de atores estatais e não-estatais, de diferentes correntes de pensamento, organizações e partidos. Por que esse envolvimento vem crescendo nos últimos anos? Por que essas políticas são produzidas rapidamente? Por que os atores se dispõem à conciliação para garantir essa produção? Em que direção apontam as políticas resultantes dessa mobilização? Pode-se pensar também nos estágios posteriores, indagando qual seria o impacto dessas políticas na vida das crianças e suas famílias.

Essas questões preliminares aguçam o olhar e permitem ver alguns temas mais profundos implicados no fenômeno. Chama atenção, entre eles, o tema da formação do cidadão do futuro. A ideia de que a primeira infância é o momento de projetar e produzir cidadãos com qualidades e competências consideradas necessárias e\ou desejáveis para si e para a coletividade transparece de modo claro e frequente nas manifestações dos atores, independentemente de perfil ideológico. Essa ideia ecoa desde a justificativa inicial do projeto do MLPI na Câmara^[1] até o discurso final do senador José Antônio Medeiros (PPS-MT) na tribuna do Senado:

Ontem aconteceu um fato lamentável aqui no entorno de Brasília. Um funcionário do gabinete do senador Eduardo Amorim foi assassinado por uma criança, por um adolescente de 15 anos. E de repente vocês me perguntam: o que tem a ver o Marco Legal da Primeira Infância com segurança pública?

³ As fontes primárias utilizadas nesta pesquisa são referenciadas numericamente, entre colchetes, como neste caso, de modo a facilitar a consulta pelo leitor.

Tem tudo a ver. [...] De 0 a 6 anos de idade é o momento em que são construídas as pilstras que vão sustentar aquele adulto. [...] Se não houver nenhum obstáculo à sua formação, essa criança poderá vir a ser um adulto de sucesso.^[19]

Esses temas e questões parecem suficientemente relevantes para justificar o intento de constituir como objeto de estudos da Ciência Política a produção de políticas públicas para a primeira infância no Brasil. Assumindo essa perspectiva, este trabalho se propõe a dar um primeiro passo no sentido de conhecer e apresentar os atores envolvidos nessa produção, suas ideias e propostas, seus papéis, suas formas de organização e articulação, seus modos de protagonizar, disputar e negociar com o objetivo de influir nas políticas.

A estratégia adotada para este primeiro passo (explicada no Capítulo I) envolve um estudo de caso sobre o trabalho da comissão especial da Câmara Federal que, ao longo de 2014, analisou e aprovou o Projeto de Lei nº 6998/2013, criando o MLPI. O objeto de estudo é o consenso que predominou na comissão, e o objetivo é explicar por que atores com perfis ideológicos diversos e conflitantes alcançaram ali um alto grau de convergência e acordo.

Assim pautada, a investigação faz uso de recursos teóricos da *Advocacy Coalition Framework (ACF)*⁴, de Paul Sabatier e colegas, para sugerir uma compreensão da organização dos atores segundo suas ideias e propostas. Mas é preciso destacar que aqui não se busca apenas a verificação das hipóteses e a explicação do fenômeno. Este trabalho quer também conhecer a força e o alcance da ACF para o estudo da produção de políticas públicas para a primeira infância. Faz-se um teste da capacidade explicativa dessa matriz teórica, procurando-se identificar suas possibilidades e limitações diante do objeto.

O leitor pode perceber um esforço de problematização das respostas que vão surgindo ao longo da análise, uma preferência por insistir na dúvida e forçar a teoria a dar explicações mais claras. Isso se nota de forma intensa no Capítulo IV, dedicado a verificar a existência e as características de coalizões de defesa\advocacy na construção do MLPI. Ali constata-se que a ACF, levada ao seu limite, não consegue oferecer respostas para questões importantes sobre as motivações dos atores. Vê-se assim a necessidade de outra abordagem teórica, coerente com a perspectiva ideacional de Sabatier e colegas, para responder à questão de pesquisa que norteia este trabalho. No Capítulo V, que investiga a dinâmica de relações entre os atores, algumas respostas possíveis surgem com o auxílio do sistema de lógicas de adequação e de consequências, sugerido por James March e colegas.

⁴ Alguns autores brasileiros optam pela tradução, na forma de Modelo de Coalizões de Defesa (MCD). Prefiro manter o nome original, referindo-me a "coalizões de defesa\advocacy" para oferecer um sentido mais amplo à imagem desses grupos.

Para forçar a teoria a fornecer explicações, é preciso delimitar e controlar os dados, evitando que as possíveis respostas sejam induzidas por impressões do senso comum. Por essa razão, a experimentação desenvolvida nos capítulos IV e V utiliza exclusivamente os dados disponíveis nos registros oficiais da comissão especial do PL nº 6998/2013. São deliberadamente desconsideradas quaisquer referências sobre a trajetória política dos atores, suas atitudes mais comuns etc. As ideias e as posições adotadas em relação às propostas para o MLPI são observadas somente nas notas taquigráficas e nos registros em áudio das sessões e audiências. Dessa forma, pode-se verificar em que medida as proposições da matriz teórica são suficientes para indicar a constituição de coalizões e suas características.

No Capítulo VI, ao contrário dos dois precedentes, o isolamento dos dados dá lugar a uma abertura ampla à percepção dos diversos atores envolvidos no processo, com suas impressões sobre as divisões políticas entre os grupos, detalhes de bastidores e também sobre os desdobramentos do MLPI no Senado. As constatações da análise podem então ser confrontadas com informações dadas pelos próprios participantes da comissão especial, cujas entrevistas constituem uma narrativa com os elementos mais importantes da tramitação do PL nº 6998/2013.

A narrativa dos atores revela, por exemplo, que havia na comissão especial ao menos três grupos bem distintos, o que valida a análise dos dados isolados. As características desses três grupos são compatíveis com as de três possíveis coalizões identificadas nos capítulos IV e V. Mas há informações importantes que somente as entrevistas puderam fornecer, como a da tentativa frustrada de criar-se uma política de restrição ao parto cirúrgico. Deve-se destacar também que alguns detalhes relevantes não aparecem nos registros oficiais e só podem ser conhecidos na narrativa dos participantes, como é o caso da identidade do “lobby econômico” mencionado numa sessão. É o relato não-oficial que permite saber que esse ator anônimo era a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Como base e contexto para a compreensão do tabuleiro em que se dá o jogo político da aprovação do PL nº 6998/2013, o Capítulo III apresenta um rápido histórico das principais iniciativas dirigidas à concepção e à elaboração do MLPI, identificando os atores mais relevantes. E no Capítulo II, para situar este trabalho na linha de evolução dos conhecimentos já produzidos em seu campo, expõe-se um resumo da pesquisa de estado da arte dos estudos sobre políticas públicas para a primeira infância no Brasil.

O Capítulo I, a seguir, apresenta o marco teórico deste trabalho, além de explicitar a estratégia de pesquisa, como já dito. Dado que o percurso de problematizações ao longo do texto exige uma constante discussão sobre a ACF, seus potenciais e limitações, é razoável que

neste primeiro capítulo sejam expostos apenas aspectos gerais da abordagem teórico-metodológica. Nele apresenta-se também o referencial usado na análise das ideias dos atores: os trabalhos de Michael Freeden e Andrew Vincent sobre a caracterização das correntes ideológicas do presente.

Pode-se considerar que a análise dos argumentos e das posições dos atores com base em ideologias seja mais um desafio. De fato, são necessárias mediações entre as ideias dos participantes da comissão especial do PL nº 6998/2013 e os conceitos fundamentais das tradições de pensamento socialista, liberal e conservador apresentados por Freeden e Vincent. Mas este esforço é necessário, embora exija do leitor a disposição para um percurso um pouco maior. Sem ele, corre-se o risco de uma caracterização falha ou enviesada das chamadas crenças profundas, que são parte do elemento central para a constituição de coalizões de defesa\advocacy.

Capítulo I

Abordagem teórica e estratégia de pesquisa

Este trabalho tem o propósito de conhecer e apresentar os atores envolvidos na produção de políticas públicas para a primeira infância no Brasil. Busca-se aqui compreender suas ideias e propostas, suas formas de organização e articulação, seus papéis, seus modos de protagonizar, disputar e negociar com o objetivo de influir. Assim, analisa-se também a dinâmica da produção das políticas para a faixa etária de 0 a 6 anos no País, uma tarefa que parece enquadrar-se bem na área de estudos de *policymaking*.

Trata-se de um passo inicial no sentido de constituir a política para a primeira infância como objeto de estudo da Ciência Política, que pode cobrir lacunas na pesquisa que avança em outras áreas do conhecimento. As questões preliminares levantadas na Introdução soam suficientemente relevantes para inspirar a investigação em diversas frentes neste campo.

Chama especial atenção, entretanto, o interesse manifestado por atores com perfis tão diversos, assim como sua disposição para conciliar propostas e assegurar a rápida produção de políticas voltadas às crianças pequenas. Esse aspecto do tema pode ser problematizado de modo simples, recorrendo-se à ideia de Reinhart Koselleck sobre o balanço necessário entre acordo e desacordo na política. Fiando-se nessa ideia, Bo Stråth (2013) diria que a convergência pode indicar uma espécie de “consenso administrado” entre os atores:

Without agreement there is no political cohesion and framing of the political process but only fragmentation. Without disagreement there is no politics (Koselleck, 1979, 1988 [1959]⁵). Without disagreement there is only administration of consensus. Politics in democratic societies is not about consensus but about conflict and the search for compromises, for positions of compatibility of the incompatible. (STRÅTH, 2013, p.3)

Mas o problema pode ser elaborado de modo mais agudo, considerando-se que há elevada convergência onde seria natural haver intensa divergência. A produção de políticas para a primeira infância envolve pontos de tensão e disputa, a começar do custo gerado pelos benefícios estabelecidos pelas políticas. E há ainda os conceitos e valores dos atores em relação à formação da criança, seu lugar na família e na sociedade, seu desenvolvimento como indivíduo e a visão de mundo que se espera nela fomentar. Atores com perfis ideológicos distintos tendem a assumir posições conflitantes acerca desses temas.

⁵ A citação é da tese de doutorado de Reinhart Koselleck, publicada em 1959, *Kritik und krise: ein beitrag zur pathogenese der bürgerlichen welt*.

Explicar o consenso predominante onde haveria dissenso parece ser um norte interessante para esta investigação, além de contribuir para o propósito de conhecer os produtores das políticas, suas crenças e seu modo de atuar. A estratégia de pesquisa é exposta a seguir, nas seções que apresentam a abordagem teórico-metodológica adotada neste trabalho — e os desafios que ela traz.

1 — Objeto

O consenso entre atores dedicados à produção de políticas públicas para a primeira infância no Brasil.

Ao colocar em foco o consenso, este trabalho se dispõe a investigar inclusive as características dessa convergência. Ou seja, sabe-se que predominam os acordos entre os atores, mas esse fato comumente entendido como consenso deve ser dissecado para que se revelem as ideias e crenças envolvidas no debate, a ausência ou presença de pontos de conflito e os meios pelos quais eles são negociados para a construção dos acordos.

Problematizar o consenso parece ser pouco comum, a julgar pela escassa literatura sobre o tema. Nela predominam estudos com forte pendor metodológico, nos quais o conceito é definido muito mais em sua dimensão prática, como um modelo de tomada de decisão. Numa perspectiva ontológica, o conceito aparece em verbetes de dicionários com o sentido genérico da concordância de ideias (FERREIRA, 1999, p.523), ou da aceitação geral de uma opinião por um coletivo de pessoas (CAMBRIDGE, 1995, p.289; LONGMAN, 2007, p.212). Na citação de Stråth, há pouco, o consenso surge como ausência de desacordo⁶.

Apesar dessas limitações, é possível fazer uso do conceito para abrir a caixa da convergência e analisar, também, a forma como aqueles indivíduos se articulam e se organizam. Se o propósito é apresentar analiticamente os produtores de políticas para a primeira infância, é indispensável compreender como eles atuam nas instituições e nos espaços de disputa. E aqui é preciso fazer uma escolha de ordem estrutural, sobre o próprio conceito de política pública.

A ideia de política pública precisa ir além daquela centrada nas decisões da “autoridade governamental”, que Celina Souza (2007, p.68) aponta na tradição de Theodore Lowi e outros, como Lawrence Mead, B. Guy Peters, Lawrence Lynn e Thomas Dye. Porque os produtores de políticas para a primeira infância não são somente agentes estatais. São também especialistas

⁶ Não ignoro a literatura que trata da argumentação e do debate, como é o caso da Sociologia das Controvérsias, por exemplo, mas considero que seu uso exigiria demasiado esforço para chegar a conceitos relevantes de consenso.

de diversas áreas, militantes, voluntários e lideranças sociais, jornalistas e profissionais de organizações não governamentais (ONGs), além de promotores, juízes, parlamentares, membros do Executivo e funcionários técnicos dos três poderes. Todos participam intensamente.

Um conceito mais amplo é apresentado por Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira (2013, pp.27-28), e se refere a políticas públicas como “intervenções estatais, por uma pluralidade de atores, de natureza e origens diversas e portadores de interesses específicos (contraditórios ou não)”, com vistas a atender necessidades e resolver situações sociais. Esse conceito admite a formulação, a implementação e a execução de políticas por atores não-estatais, assim como a participação desses atores em arenas de disputa e pressão, que vão desde os fóruns e conselhos civis até os três poderes, com seus respectivos ritos e processos.

Pode-se então pensar nas formas com que esses produtores de políticas para a primeira infância organizam-se e atuam nas diversas arenas. Também nesse ponto é necessário adotar uma perspectiva abrangente, um modelo de análise que possa explicar muito além da articulação em partidos políticos, em órgãos do poder público ou mesmo em grupos de interesse. A abordagem deve ser capaz de explicar a convergência de atores de instituições diferentes, de partidos adversários, com posições ideológicas conflitantes etc.

A ideia de coalizões surge com alguma naturalidade nesse cenário, razão para que a escolha do instrumental teórico-metodológico recaia sobre a *Advocacy Coalition Framework* (ACF), de Paul Sabatier e colegas. Entre os modelos e teorias mais usados no estudo de políticas públicas, a ACF apresenta-se como uma alternativa avançada (MARQUES, 2006, p.18), justamente por considerar a multiplicidade de atores e relações no processo de *policymaking*.

Modelos como *Garbage Can* e Equilíbrio Interrompido, assim como os da linha do Gerenciamento Público, não parecem dispor de recursos para a caracterização de atores e grupos tão complexos. Já o modelo de Arenas Sociais, aproxima-se um pouco da abordagem da ACF ao dedicar-se a “empreendedores” de políticas e a “comunidades de especialistas” (SOUZA, 2007, pp.75-78), enquanto o Neoinstitucionalismo admite a multiplicidade de atores, dando-lhes contextos e regras institucionais (MARQUES, 2006, p.18) e permitindo algumas leituras sobre alianças e estratégias dos grupos. Esses aspectos permitem que algumas soluções pontuais de autores neoinstitucionalistas sejam incorporadas ao “enquadramento” teórico de Sabatier e colegas. Mais uma razão, portanto, para admitir a ACF como opção mais apropriada para lidar com o objeto deste trabalho.

A abordagem das coalizões de defesa\advocacy tem sido usada no estudo de políticas das mais variadas áreas, e sobretudo na análise de disputas sobre as políticas ambiental e

energética. No Brasil, desde 2001, pesquisadores vêm fazendo uso dela também no estudo da produção de políticas em turismo, saúde, educação, esportes, segurança, combate às drogas e controle de armas (VICENTE; CALMON, 2011, pp.9-10).

A capacidade explicativa da ACF para a dinâmica dos atores e seus grupos deve-se muito ao que Dietmar Braun (1999) chama de abordagem ideacional. Sabatier e colegas oferecem a perspectiva de que as ações nas arenas de disputa e decisão sejam motivadas por ideias, uma alternativa à corrente da escolha racional, que vê nos interesses o motor dos indivíduos. O modelo das coalizões estrutura-se em torno de um sistema de crenças, valores e conceitos.

Esses elementos ideacionais vão requerer, a um ponto desta análise, algum tratamento que permita identificá-los como formadores de possíveis coalizões distintas. Para lidar com as crenças, valores e conceitos manifestados pelos atores, este trabalho recorre a Michael Freeden e a Andrew Vincent. Cada um a seu modo, eles apresentam os conceitos e os princípios que caracterizam as correntes de pensamento, no passado e hoje. A morfologia das “famílias ideológicas”, sugerida por Freeden (1996), tem grande poder de diferenciação de conceitos e muita utilidade diante da influência mútua e do intercâmbio entre as correntes; Vincent (2010), por sua vez, descreve com clareza a evolução daquelas famílias e o surgimento de novas ideologias, como o ecologismo e a nova direita.

Não é exagero invocar esses autores, ambos do âmbito da Teoria Política, para uma tarefa que usualmente é realizada com o auxílio de metodologias de aferição de perfil ideológico. Ocorre que aqui não são elaborados perfis de atores; o esforço está dirigido a identificar e classificar apenas suas posições (que podem até ser contraditórias para um mesmo indivíduo). O que importa é o reconhecimento ideológico das crenças em si mesmas, pois elas são elementos constituintes de coalizões, conforme Sabatier & Weible (2007).

Vê-se, então, que o caminho desta análise vai na direção de identificar crenças que aglutinam pessoas em coalizões. Mas a opção pelo modelo da ACF não pressupõe que os atores envolvidos na produção de políticas para a primeira infância efetivamente formem coalizões de defesa\advocacy. Assim como a existência do consenso é questionada, mesmo sendo o objeto do estudo, a existência de coalizões é a primeira questão a ser esclarecida. A teoria é testada e tem de provar que pode explicar, em seus termos, o modo como os atores se agrupam e se articulam.

Curiosamente, é na identificação de coalizões por meio da ACF que alguns pesquisadores encontram dificuldades (DOWBOR, 2012, pp.75-76). De fato, Sabatier e colegas esclarecem pouco sobre como se dá o processo de aglutinação dos atores, a sua dinâmica de

coordenação e atuação conjunta, o seu autorreconhecimento como membros de uma coalizão etc. Isso leva o pesquisador a trabalhar de modo bastante inconclusivo nesse aspecto.

Pode-se lamentar essa dificuldade em caracterizar as coalizões de modo estrito, mas pode-se também explorar a caracterização aberta, na forma de coalizões possíveis, admitindo variações, composições menos prováveis etc, ampliando o potencial analítico. É o que se busca fazer neste trabalho. Aqui as coalizões possíveis são tão importantes quanto as coalizões prováveis, pois essa perspectiva arejada sustenta um olhar mais aguçado sobre um conjunto de atores que pode, de fato, surpreender.

Se essa fragilidade da ACF pode ser contornada de modo produtivo, outras impõem dificuldades com as quais é preciso lidar até o ponto de admitir-se a limitação da teoria. Esta pesquisa dialoga intensamente com o modelo teórico-metodológico (ao custo de torná-la mais extensa do que o desejável), buscando conhecê-lo e testá-lo em profundidade. O diálogo, que já se vê aqui, continua ao longo das próximas seções e capítulos.

1.1 — O objeto e a teoria

A abordagem de Sabatier e colegas é uma estrutura teórico-conceitual bastante utilizada na busca de explicações para fenômenos no processo da política pública. Desenvolvida no período de 1988 a 1993, com importantes ajustes a partir de 1999, a ACF propõe lidar com a multiplicidade de atores de um subsistema de políticas agregando-os de acordo com suas crenças sobre políticas. Quando atuam juntos e de forma coordenada para alcançar objetivos comuns, esses atores constituem coalizões de defesa\advocacy que competem com outras e, nessa competição — com a contribuição de outros fatores dos sistemas político e socioeconômico —, produzem a mudança da política pública (SABATIER; WEIBLE, 2007, pp.9-10).

A ACF leva em conta o indivíduo, o grupo e o entorno institucional. Segundo os autores, a abordagem supera o modelo do “triângulo de ferro”, que vê os participantes do processo da política resumidos a legisladores, funcionários de agências e líderes de grupos de interesse. A ACF considera outros atores, como pesquisadores, jornalistas especializados em determinadas áreas de políticas, além de funcionários do Judiciário que atuam nos chamados “subsistemas de políticas públicas” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, pp.119,127).

No caso dos grupos que atuam no subsistema de políticas para a primeira infância no Brasil, como já se viu, há uma considerável multiplicidade de atores. Entre eles estão

representantes e funcionários de ONGs (inclusive ligadas ao setor empresarial), especialistas, pesquisadores e outros profissionais de diversas áreas (Educação, Saúde, Psicologia, Comunicação etc), funcionários dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nos níveis federal, estadual e municipal, parlamentares (de diversos partidos), juízes, membros do Ministério Público e participantes de conselhos relacionados à infância nos três níveis da federação.

Pelas lentes da ACF, esses indivíduos estariam divididos em coalizões, cada uma delas formada por aqueles que compartilham valores fundamentais, ideológicos e/ou religiosos, e algumas crenças sobre como devem ser as políticas públicas. Pessoas de diferentes instituições e ramos de atividade comporiam essas coalizões, articulando-se em ações coordenadas para defender causas e militar em favor de propostas, trabalhando para formular e implementar determinados tipos de políticas que realizem suas propostas e favoreçam suas causas. Em tese, cada coalizão elabora suas propostas e pressiona para que sejam aprovadas nas instâncias de decisão — e implementadas pelo agente executor. Assim, por princípio, cada proposta pode se defrontar no subsistema com outras propostas divergentes, apresentadas por outras coalizões concorrentes. Dão-se então a disputa, a negociação, a aliança, o confronto, o acordo, a fusão de propostas, a derrota ou a vitória de uma proposta sobre as demais etc.

Se essa competição é o motor da mudança da política, como afirmam os autores, o subsistema de políticas para a primeira infância parece desafiar a teoria. A heterogeneidade dos atores e a diversidade de crenças não parecem resultar propriamente em competição (ao menos na intensidade que poderia caracterizar uma disputa entre grupos com visões muito diferentes). Bem ao contrário, é o elevado grau de consenso que chama atenção na articulação dos atores. Essa peculiaridade suscita a questão: se a mudança da política é fruto da competição entre coalizões⁷, como explicar a mudança quando praticamente não há competição?

A teoria defende-se pela adaptação. Após uma revisão crítica das limitações da ACF, os ajustes iniciados em 1999 incluíram os “acordos negociados” como “caminhos alternativos” para mudanças substanciais nas políticas. Ou seja, o modelo passou a considerar também o consenso como fator de mudança, assim como fez outras concessões ao mundo empírico. Os autores, aliás, admitem que reagem prontamente às críticas, fazendo ajustes, o que torna a ACF um “alvo em movimento”, bastante difícil de ser atingido (SABATIER; WEIBLE, 2007, pp.205,208).

⁷ Não desconsidero a importância dos “fatores nos sistemas político e socioeconômico” para a mudança da política, como já dito, mas destaco aqui a competição entre coalizões como elemento indispensável, segundo Sabatier & Weible.

técnica, trata-se de identificar condições que levam coalizões de atores com diferentes crenças a entrar em consenso para a produção de políticas. Na representação gráfica:

É importante clarificar o escopo de X1. Sabatier & Weible (2007, pp.194-196) falam de crenças numa estrutura mais profunda e mais abrangente: um sistema de crenças do indivíduo, com três “níveis hierárquicos”. As crenças fundamentais, as “*deep core beliefs*”, são as que envolvem pressupostos ontológicos e normativos, valores e ideias sobre a vida formados desde a infância dos indivíduos; as “*policy core beliefs*” (usualmente traduzidas como crenças ligadas às políticas setoriais) estão no segundo nível e são como aplicações práticas das crenças fundamentais; no terceiro nível, mais superficial, estão as crenças secundárias, que se relacionam a questões específicas e podem mudar com certa facilidade⁸.

Esse sistema permite considerar em X1 os ideários que orientam as ações dos atores. Nesse sentido, X1 refere-se a valores e a conceitos religiosos e ideológicos, ao nível das *deep core beliefs*, e às concepções que os atores têm sobre as melhores políticas públicas, no nível das *policy core beliefs*.

2.1 — Estudo de caso

O estudo de caso apresenta-se como um dos melhores recursos para “ajudar o pesquisador a entender as percepções e as motivações de importantes atores e a traçar os processos pelos quais esses fatores cognitivos se formam e mudam”, conforme Joachim Blatter & Markus Haverland (2013, p.6). Uma vez que o propósito fundamental deste trabalho é conhecer os produtores de políticas para a primeira infância, suas ideias (X1) e modos de organização (X2), o estudo de um caso parece muito indicado.

Do ponto de vista metodológico, essa opção é interessante também para a investigação das condições Xn. Além disso, no âmbito do diálogo com a teoria, o estudo de caso é bem recomendado para explicar resultados, especialmente aqueles que questionam proposições teóricas ou tenham algum interesse normativo especial, segundo James Mahoney & Gary Goertz (2006, p.229).

⁸ O sistema de crenças adotado pela ACF é apresentado em mais detalhes e discutido no Capítulo IV.

Considerada a relativa tensão entre o objeto e a teoria, a abordagem deve ser a de “caso desviante” (SEANWRIGHT; GERRING, 2008), indicada para “desafiar a literatura encontrando casos nos quais as relações previstas falham em se manifestar” (BARNES; WELLER, 2011, p.4). Essa abordagem é parte do instrumental do *Process Tracing*, que reúne técnicas para testar evidências relacionadas a cadeias e mecanismos causais (BARNES; WELLER, 2012, p.5).

2.2 — O caso

A aprovação do texto do MLPI pela comissão especial do PL nº 6998\2013 na Câmara dos Deputados.

Trata-se da primeira etapa de elaboração e tramitação do MLPI no Congresso Nacional. Admitido na Câmara Federal na forma do projeto de lei (PL) número 6998\2013, em 18 de dezembro de 2013, o texto passou a ser analisado, negociado e emendado numa comissão especial instalada em 19 de março de 2014, com 28 deputados titulares e suplentes. De 26 de março a 10 de dezembro daquele ano, a comissão reuniu-se 11 vezes, tendo em algumas delas a participação de especialistas e representantes de organizações civis, além de funcionários do governo federal. Na última sessão, o projeto foi aprovado tendo apenas dois itens decididos no voto. Dos seus 43 artigos, quase tudo no PL nº 6998\2013 foi aprovado por acordo.

Estão presentes neste caso elementos essenciais para uma análise apropriada do objeto: atores variados, em amostra representativa, articulam-se e negociam numa arena de políticas, chegando a um resultado conclusivo ao final de um período específico. Há também boas condições de acesso a dados, por intermédio dos registros oficiais da Câmara dos Deputados, em áudio e texto.

O consenso como resultado Y, isto é, a variável dependente na cadeia causal, está representado claramente na aprovação do PL nº 6998\2013 por acordo. As crenças (X1) estão expressas nos argumentos dos atores, que são conhecidos em suas intervenções nas reuniões da comissão especial. A partir delas, é composto um quadro de posições fundamentadas em conceitos ideológicos que sugerem possibilidades de organização dos atores em coalizões (X2). Quanto às condições Xn, o fato de se tratar de um caso desviante é bastante favorável. Jason Seanwright & John Gerring (2008, p.302) afirmam que um caso desviante oferece ao pesquisador a possibilidade de contestar proposições determinísticas da teoria e, de modo exploratório, sugerir novas — “ainda que genéricas” — explicações.

3 — Questão de pesquisa

Por que atores com diferentes perfis ideológicos alcançam alto grau de consenso na produção de políticas públicas para a primeira infância no Brasil?

Ao buscar explicar X_n , procura-se identificar as condições que favorecem ou promovem a convergência dos atores, ou quais razões levam aqueles indivíduos com diferentes crenças a alcançar alto grau de consenso (Y) na produção de políticas para a primeira infância no Brasil. A questão de pesquisa poderia indagar “quais” condições conduzem ao consenso, mas provavelmente essa formulação levaria a uma descrição simples daqueles fatores. Esta pesquisa não se pretende meramente descritiva.

Ao indagar “por que” o consenso predomina, a questão passa a admitir uma descrição mais analítica, propícia a demonstrar fatores que são mecanismos e carecem de alguma explicação. Mas é preciso ter claro que essa descrição analítica do “por quê” não se confunde com uma análise do “como”, que ampliaria muito o escopo da investigação no âmbito das dinâmicas e processos dos atores.

4 — Hipóteses

Três hipóteses, apresentadas a seguir, são examinadas ao longo deste trabalho. As duas primeiras são inspiradas na percepção de atores do subsistema de políticas para a primeira infância, captadas em declarações informais que refletem um certo senso comum entre eles; a terceira inspira-se na observação preliminar do processo de elaboração do MLPI:

a) Os atores alcançam alto grau de consenso porque concordam quanto à importância do investimento do Estado e da sociedade no desenvolvimento infantil, compartilham a motivação pela formação de cidadãos com características consideradas positivas para si, para a comunidade e para as instituições, e estão dispostos a fazer grandes concessões para viabilizar a elaboração e a implementação de políticas para a primeira infância.

b) Os atores alcançam alto grau de consenso porque não põem em debate questões que envolvam conceitos fundamentais de cada tradição ideológica ou interesses excludentes, cuja realização implique perdas e ganhos objetivos.

c) Os atores alcançam alto grau de consenso porque obtêm ganhos políticos e pessoais que compensam o custo de ceder em relação a conceitos fundamentais e interesses objetivos na elaboração e na implementação das políticas para a primeira infância.

As hipóteses “a” e “c” podem ser consideradas complementares, em alguma medida, porque ambas apontam para a disposição dos atores no sentido de fazer concessões relevantes em nome do consenso. A hipótese “b” aponta para uma menor disposição às concessões, mas não chega a ser totalmente conflitante com “c”, pois é possível evitar-se o confronto em torno de conceitos e interesses importantes para maximizar os ganhos políticos e pessoais com os frutos dos acordos.

Capítulo II

Estado da arte

A revisão bibliográfica dos estudos sobre políticas públicas para a primeira infância no Brasil identificou pouco mais de 130 trabalhos, entre dissertações, teses, artigos e livros, selecionados e analisados no período de fevereiro de 2016 a junho de 2017. Somente 72 deles puderam ser considerados propriamente ligados ao tema, em diferentes aspectos. Como visão geral, pode-se afirmar que a maior parte da produção de conhecimento nesse segmento está voltada à descrição e à análise das políticas, com 43 trabalhos. Produziu-se menos sobre atores e coalizões que elaboram e implementam essas políticas, e praticamente nada sobre as suas formas de organização e articulação.

Um artigo do educador Vital Didonet parece ser o único documento que aborda — apenas de passagem — o consenso entre atores dedicados à produção de políticas para crianças de 0 a 6 anos no País. Era previsível que o objeto do presente trabalho, muito específico, não fosse encontrado facilmente na literatura. Por esse motivo, a pesquisa bibliográfica precisava contar com descritores⁹ mais abrangentes.

A busca voltou-se também a estudos sobre atores e coalizões relacionados a políticas dirigidas à infância de 0 a 12 anos, a famílias, à maternidade etc, e adicionou três temas que extrapolam o âmbito dos personagens e grupos. Foram procurados trabalhos sobre políticas para a primeira infância, de forma ampla, sobre ideários relacionados a essas políticas, e sobre a formação do cidadão por intermédio de políticas para a faixa de 0 a 6 anos.

Esse conjunto de cinco temas orientou a metapesquisa no sentido de identificar a literatura geral sobre o estudo de políticas para a primeira infância no Brasil e, ao mesmo tempo, adentrar e explorar os seus diferentes aspectos, mapeando autores e abordagens. O resultado apresentou algumas dezenas de autores e trabalhos, mas este capítulo, por economia de texto, concentra-se naqueles que mais se aproximam do objeto aqui em análise, cuja leitura contribua para a compreensão do cenário atual. De todo modo, as seções a seguir correspondem aos cinco temas orientadores da busca, expondo ao menos uma ideia geral dos achados.

⁹ Descritores são “aspectos a serem observados na classificação e descrição do conjunto de pesquisas selecionadas (...), bem como na análise de suas características e tendências” (MEGID-NETO; CARVALHO, 2017, no prelo, p.12).

1 — Negociações e consensos entre atores e coalizões

Embora a pesquisa não tenha localizado trabalhos que abordassem especificamente a construção de consensos entre atores e coalizões dedicados à produção de políticas para crianças de 0 a 6 anos no Brasil, um autor precisa ser seriamente considerado. Didonet (2016)^[21] trata precisamente do movimento pela construção do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), relatando seu processo de elaboração, as estratégias e as articulações entre os atores, e a forte convergência de propósitos que levou à aprovação daquela legislação.

Sobre Didonet, cabe observar previamente sua condição de autor e também ator envolvido com esse tema específico. Especializado em educação infantil, tem artigos^[21] bastante citados sobre direitos da criança na família e sobre a educação infantil na América Latina. Consultor de organismos multilaterais e de órgãos dos poderes Executivo e Legislativo, militante em organizações da sociedade civil dedicadas à educação e à primeira infância, ele atuou também como assessor parlamentar e acumulou experiência sobre o processo de elaboração e aprovação de leis. Essa experiência foi usada para apontar procedimentos legislativos que tornassem menos difícil o trâmite do MLPI no Congresso Nacional.

Ainda que a dupla condição de autor\ator possa pesar contra o valor analítico desse trabalho de Didonet, é indiscutível sua contribuição à literatura. No texto *O Marco Legal da Primeira Infância e o Plano Nacional pela Primeira Infância*, publicado em obra organizada por Ana Estela Haddad, ele aproveita sua observação privilegiada para registrar detalhes de articulações dos diversos atores, das táticas para evitar debates no plenário ou em comissões, driblando questionamentos e acelerando o processo de aprovação da lei.

Mais importante é o olhar do autor sobre as discussões e sobre os acordos costurados entre os diferentes grupos. Ele não faz propriamente uma análise sobre a convergência entre coalizões em favor do MLPI, mas os registros e a reflexão sobre o processo podem caracterizar seu artigo como um primeiro ancestral do presente trabalho.

2 — Atores e coalizões nas políticas para a primeira infância

Quando se amplia o foco da pesquisa para além do tema do consenso, chega-se a quatro autores muito relevantes. Pela proximidade com o objeto deste trabalho, deve-se começar por Eduardo Marino, que descreve a construção do MLPI desde a gestação da ideia, apresentando os atores, seus objetivos e estratégias. Assim como Didonet, Marino é autor e ator, pois é

funcionário da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV), uma das organizações mais atuantes na produção de políticas para a primeira infância no Brasil. Daí decorre sua condição de observador privilegiado.

O autor coordena o Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância, criado pelo Núcleo Ciência pela Infância (NCPI) que, por sua vez, é produto de uma parceria firmada em 2011 pela FMCSV, o Center on the Developing Child da Universidade de Harvard, a Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, o Instituto de Estudo e Pesquisa (Insper) e o David Rockefeller Center for Latin American Studies (em 2014, o Hospital Infantil Sabará aderiu à parceria). É sobre esse programa que ele discorre em *Uma experiência de formação de lideranças para o desenvolvimento da primeira infância*.

A narrativa de Marino é focada no programa de formação de lideranças, mas ele não desconsidera o papel de outros atores importantes. Organizações como a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), com cerca de 160 ONGs filiadas, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil (Mieib) e representantes de várias pastas do governo federal são mencionados como exemplos de participantes da mobilização pelo MLPI (MARINO, 2016, pp.460-461)^[22]. O autor também analisa “grandes conquistas” e outros “avanços pontuais” estabelecidos com a lei, mas é a descrição detalhada de peças importantes no processo da política que torna seu trabalho relevante nessa bibliografia. Informações contidas em seu artigo são utilizadas no próximo capítulo deste trabalho.

Jurandir Freire Costa é o segundo autor que merece destaque nessa literatura, embora seu livro *Ordem médica e norma familiar*, de 1979, esteja olhando para o século 19 e não tenha a intenção de analisar a fundo as articulações entre atores para a produção de políticas. Costa estuda a transformação da família brasileira oitocentista na direção de um modelo urbano burguês, que estabelece novos papéis para maridos\pais, esposas\mães e filhos.

Os médicos aparecem ali como corporação, ou talvez como uma coalizão da medicina social que ganha consistência já na primeira metade do século. O Estado nacional brasileiro, então em formação, buscava “estatizar” as famílias e os indivíduos. Era preciso quebrar o modelo senhorial inspirado no latifúndio, que “impunha seu controle legitimado por céus e terra” e competia com o poder estatal. Coube aos médicos liderar essa missão, oferecendo-se como formuladores e implementadores de políticas de transformação dos indivíduos para atender às razões de Estado (COSTA, [1979] 2004, pp.32,46,52,56)^[23].

A criança deixava então de ser o “apêndice” que era no sistema familiar herdado da época colonial, e ganhava importância como parte do capital dos genitores, como “aplicação” que deve ser administrada de forma competente, com cuidados físicos e afetivos, com garantia

de saúde e de educação para que se transformasse no desejado adulto “patriótico”. A mulher assumia o papel de “criadora de riquezas nacionais” e mediadora entre os filhos e o Estado (COSTA, 2004, pp.73,141,169)^[23].

Irma Rizzini é o terceiro nome que surge nessa bibliografia, na trilha de análise aberta por Costa, também abordando diferentes dimensões da produção de políticas para a infância. Mas enquanto *A ordem médica...* trata das políticas dirigidas à família e à criança na classe alta¹⁰ do Brasil imperial, *Assistência à infância no Brasil: uma análise de sua construção* tem o foco nas classes populares da Primeira República, sobretudo nas três primeiras décadas do século 20.

A essa altura a filosofia positivista se estabelecia nos planos cultural e político, e atuava como “eficaz instrumento ideológico utilizado por intelectuais e políticos no empenho de substituir a velha ordem colonial, por uma nova ordem que expressasse o ansiado progresso da nação”. E os médicos persistiam em sua missão, cada vez mais dedicados a prevenir “desordens sociais” por meio de políticas profiláticas aplicadas à família, “percebida como a causadora dos problemas que afligiam a infância”. Era preciso entrar nos lares operários, e a medicina higienista entrou, justificada pela crescente importância dada pelos casais urbanos aos cuidados com a saúde da prole (RIZZINI, 1993, pp.48,83)^[24].

Os médicos apontavam problemas como a ingestão de álcool por bebês, um costume de pais que pretendiam facilitar a eclosão dos primeiros dentes e, também, dar força e energia às crianças. O ópio era usado para prolongar o sono dos pequenos e as sevícias faziam parte da rotina de maus tratos domésticos. Nas ruas, as crianças pobres eram uma “ameaça à integridade da família”, e a criminalidade infantil viria a se tornar um “fenômeno alarmante”, objeto de estudos de advogados e autoridades públicas (RIZZINI, 1993, pp.26,29,33)^[24].

Ao abordar as formas de combate a esses problemas, a autora trata das relações entre os atores envolvidos na formulação de políticas para a infância: advogados, juízes de menores e juristas, educadores, jornalistas, religiosos e moralistas em geral, além dos próprios médicos. Esses atores entraram em luta pelo domínio da assistência aos pobres: a caridade da Igreja Católica, que monopolizava a pobreza até o século 19, passou a enfrentar uma competição política e econômica da filantropia, fundamentada na ciência, que se propunha a adaptar a

¹⁰ “[...] a higiene dirige-se exclusivamente às famílias de extração elitista. Não interessava ao Estado modificar o padrão familiar dos escravos, que deveriam continuar obedecendo ao código punitivo de sempre. Estes últimos, juntamente com os desclassificados de todo tipo, serão trazidos à cena médica como aliados na luta contra a rebeldia familiar. Escravos, mendigos, loucos, vagabundos, ciganos, capoeiras, etc., servirão de antinorma, de casos-limite de infração higiênica.” (COSTA, [1979] 2004, p.33)^[23]

assistência às “novas exigências sociais, políticas, econômicas e morais que nascem juntamente com a República” (RIZZINI, 1993, pp.15,25,33,48,64)^[24].

O quarto autor a ser destacado é Vicente de Paula Faleiros, com *Infância e processo político no Brasil*. Tal qual Rizzini, ele se dedica às políticas de atendimento à infância pobre, mas cobre o período que vai desde o Estado Novo até os anos 1990. Esse trabalho detalha as articulações entre os diversos atores a partir dos anos 1980, período de inflexão em que a criança passa a ser considerada cidadã, sujeito de direitos.

Os grupos que tradicionalmente atuavam nesse subsistema de políticas, afirma o autor, sofreram transformações e passaram a dividir espaço com diversas organizações novas. O protagonismo da Igreja Católica cresceu, tanto em sua ala conservadora quanto na progressista, com a Pastoral do Menor aliada a entidades de defesa dos direitos humanos e movimentos como o dos Meninos e Meninas de Rua (FALEIROS, 2011, p.80)^[25].

O chamado terceiro setor, que se consolida a partir dessa mobilização na sociedade civil, passa a complementar o serviço de assistência estatal. A criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e a proliferação de Conselhos Tutelares pelo País alteraram profundamente o aparato institucional. As ONGs e outras entidades de serviço — e também o Estado, em alguma medida — mudaram o discurso sobre a atenção à infância. Pautando-se pelo recém-elaborado Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990, voltaram-se primordialmente à proteção da criança contra a violência e à promoção de seus direitos, especialmente à educação (FALEIROS, 2011, pp.80-83)^[25].

Outros sete autores poderiam ser aqui relacionados por estudarem atores dedicados à produção de políticas para a primeira infância, direta ou indiretamente. Sua relevância é menor que a dos quatro primeiros porque abordam políticas específicas ou tratam dos atores de forma mais superficial. Todos foram localizados em acervos de teses e dissertações. Dentre os sete, é útil mencionar três autoras: Maria Malta Campos, Jodete Bayer Fullgraf e Adriana Dragone Silveira.

A tese de doutorado de Campos (1982)^[26], *Escola e participação popular: a luta por educação elementar em dois bairros de São Paulo*, trata em profundidade do processo da política da educação infantil. Muito citada em trabalhos acadêmicos na área da educação, a autora expõe a dinâmica dos atores em torno de seus ideários e interesses. Já *O Unicef e a política de educação infantil no governo Lula* (FULLGRAF, 2007)^[27] insere o Fundo das Nações Unidas para a Infância como ator poderoso no subsistema das políticas para a primeira infância no Brasil. A tese sugere que “o protagonismo do Unicef influencia a política de educação infantil, ao mesmo tempo em que enfraquece o que preconiza a legislação brasileira”.

Bastante relevantes nessa bibliografia são os dois trabalhos de Silveira (2006; 2010)^[28], que jogam luz sobre o Ministério Público e o Poder Judiciário como atores importantes na produção de políticas. A dissertação *Direito à educação e o Ministério Público: uma análise da atuação de duas promotorias de justiça da infância e juventude do interior paulista*, trata da atuação judicial e extrajudicial do Ministério Público para efetivar o direito à educação básica, incluindo a educação para crianças de 0 a 6 anos. A tese *O direito à educação de crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008)*, investiga como o TJ-SP responde às demandas judiciais por vagas na educação infantil, indicando uma tendência majoritária de aceitação e a consolidação de uma jurisprudência favorável ao longo dos anos.

3 — Ideários que orientam a produção das políticas

Os fundamentos ideacionais que orientam as políticas para a primeira infância são um elemento importante para este estudo, o que determinou um esforço da pesquisa bibliográfica para captar trabalhos que abordassem razoavelmente bem as ideias e ideologias dos atores — mesmo que esse não fosse seu objeto principal. É por essa razão que reaparecem nesta seção autores já mencionados anteriormente: deve-se considerar o enfoque dado por eles a essa dimensão da produção das políticas.

Costa tem importância por desenvolver bem o diagnóstico ideacional da medicina social no século 19. Ele avança também na análise do espectro ideológico, localizando a elite médica no campo do liberalismo, sendo humanista e adepta de um “Estado democrático contrário às injustiças do poder aristocrático absoluto” (COSTA, 2004, pp.33,132)^[23].

Rizzini não avança a análise por correntes ideológicas, e sim pelo campo teórico que fundamenta o higienismo da coalizão médica. A base ideacional, diz a autora, está na eugenia de Francis Galton (1822-1911), preocupada com a decadência e a melhoria da raça, na eugénica de Adolphe Pinard (1844-1934), buscando otimizar a “boa procriação”, e na teoria da degenerescência de Bénédict Morel (1809-1873). “O movimento eugênico repercutirá na intelectualidade brasileira das três primeiras décadas do século XX, a qual começa a se preocupar com a constituição étnica do povo brasileiro”. Esse ideário orientará a puericultura, “a parte da higiene infantil que se ocupa da criação dos pequeninos” (RIZZINI, 1993, p.22-23)^[24].

Faleiros concentra a análise ao nível das “orientações” e dos “critérios”, mostrando a mudança de discurso ao longo das décadas. Em 1933 Getúlio Vargas falava da proteção à infância como “obra patriótica intimamente ligada ao aperfeiçoamento da raça e ao progresso do país”; em 1973, o presidente da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) falava da política do menor como “investimento útil, o mais saudável e promissor”; nos anos 1960, a influência do Unicef e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) levava a prática política a uma combinação de “critérios higienistas, assistencialistas com outros voltados para um caráter mais participativo \ comunitário \ desenvolvimentista” (FALEIROS, 2011, pp.53,66,59)^[25].

Além desses três autores já conhecidos, pode-se acrescentar outros três que também trabalham em perspectiva histórica. Um deles é Edson Passetti, que aborda dois momentos com seus respectivos ideários predominantes. Nos anos 1920-1930, a política é pautada na “correção de comportamentos” e na “educação para o mundo”, como expressão de um momento “centralizador e disciplinar” que rendeu o nazismo, o fascismo, o stalinismo, o *new deal* e, no Brasil, o getulismo. Nos anos 1990, é o “ideário neoliberal ou liberal social” que orienta as novas políticas. O ECA “redimensiona o papel do Estado em relação às políticas sociais”, reduzindo sua atuação no atendimento e permitindo o surgimento de ONGs em larga escala. O Estado supervisiona e paga, inclusive para a filantropia empresarial, na forma de isenções fiscais (PASSETTI, 2000, pp.355,366-368)^[29].

Irene Rizzini estuda as políticas para a infância pobre de um período mais longo que o estudado por Irma Rizzini^[24], mas também tem o olhar sobre os primeiros 30 anos do século 20. Seu trabalho é mais explicitamente voltado a identificar o fundo ideacional na raiz das políticas. Os “anseios e preocupações” estavam pautados pelo higienismo e pela eugenia, dirigidos ao desenvolvimento do País com a manutenção do controle sobre a população, e evitando-se o aumento da criminalidade e da violência. O controle servia para que a formação cultural e moral da população não resultasse numa cidadania plena, mas apenas parcial, de forma que não houvesse pressão por mais direitos e a elite pudesse manter seus privilégios. “Civilizar” o povo seria também uma forma de adaptá-lo ao modo de produção capitalista (RIZZINI, 1997, pp.239-240)^[30].

Por fim, Arno Vogel faz uma breve incursão pelo ideário do regime militar de 1964. A segurança nacional, entendida como “defesa da Pátria contra inimigos visíveis ou invisíveis”, é um princípio dominante que cataliza valores da moralidade religiosa. As políticas são dirigidas à formação e ao controle, à prevenção para evitar o abandono e o “perigo moral da

inadaptação do menor”, que se torna “campo fértil” para aqueles que “conspiram” contra a família, a “base fundamental da sociedade” (VOGEL, 2011, pp.300-301)^[31].

Deixando a zona de estudos dedicados à análise ideacional do passado, a dissertação de Bruno Oliveira (2016)^[32] deve ser registrada como uma tentativa de decifrar os ideários dos atores do presente. O estudo investiga os “argumentos centrais” e os “saberes” que orientaram os deputados federais em torno do PL nº 6998\2013, que originou o MLPI. O autor analisa transcrições e gravações de reuniões e audiências públicas na Câmara Federal, e faz uma leitura crítica do texto da lei, sugerindo haver nele um conjunto de ideias que ele considera marcadas por: racionalidade política liberal, neurocultura e cerebrocentrismo, caráter ainda assistencialista, criminalização da pobreza, psiquiatrização e medicalização da existência e perspectiva anti-feminista (valorização da mulher em casa).

Três autores dedicaram-se a analisar o ideário do Banco Mundial e sua influência nas políticas de países como o Brasil. Roberto Leher (1998)^[33] é precursor nessa linha, com sua tese *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza*. Mais recentemente, no artigo *A política de educação infantil na década de 1990 no Brasil*, Cristiane Bueno e Ireni Figueiredo (2015)^[34] sugerem que o consenso em torno da ideia de educação como base para o desenvolvimento econômico e social converge com o “discurso de caráter compensatório” característico daquela instituição. Já o texto de Beatriz Costa (2013)^[35], busca demonstrar como um programa de creches “segue as indicações” do Banco Mundial, cujas recomendações “levaram à desvalorização e privatização da educação infantil”.

Outras duas autoras transitam exclusivamente no plano ideacional, refletindo sobre perspectivas e conceitos acerca da própria primeira infância e suas políticas. O artigo de Fúlvia Rosenberg (1994)^[36] questiona o imaginário social implícito nas análises e nas políticas públicas, que “ênfatizam a situação de risco familiar” para as crianças. A descrição do público-alvo da política nesses termos foi, segundo a autora, “emprestada da Epidemiologia e da Psiquiatria” sem uma crítica epistemológica. Disso resultam a estigmatização e a formulação de propostas inadequadas.

Lenir Nascimento Silva (2016)^[37] problematiza a noção corrente de primeira infância, idealizada e usada na condição de paradigma a serviço de uma “governamentalidade biopolítica”. Sua tese elenca quatro pontos do conjunto ideacional das políticas a serem analisados criticamente: (1) a primazia biológica do cérebro e o valor do aperfeiçoamento individual; (2) a edificação das prioridades de intervenções das relações de poder; (3) o uso das instituições de educação infantil como dispositivos de segurança do desenvolvimento e da

manutenção dos aparelhos produtivos; (4) a primeira infância como espaço de ingerências nos planos social, biológico, econômico e político. A autora aponta ainda o padrão de normalidade que exclui o “número crescente” de seres humanos constituídos e incapazes de alcançá-lo.

4 — Formação do cidadão via políticas para a primeira infância

É preciso iniciar esta seção com Didonet, que apresenta no contexto contemporâneo a sua própria visão das políticas para a primeira infância como elemento de constituição da cidadania. Em *A pré-escola como escola*, de 1980, ele assume a dupla tarefa de ser analista e militante: faz uma reflexão sobre a política de educação infantil nos anos 1970, junto com um histórico da visão do Estado sobre esse segmento, ao mesmo tempo que advoga a importância do investimento nessa política.

Publicado pelo Ministério da Educação como uma pequena brochura, o texto tornou-se referência para o argumento discursivo estruturado em torno dos benefícios do investimento estratégico na primeira infância. Apresenta a educação do “pré-escolar” como um fator de desenvolvimento e “formação dos indivíduos e do próprio povo”, para a “realização dos objetivos nacionais” (DIDONET, 1980, pp.4,18)^[21]. Fundamenta-se no cognitivismo e no comportamentalismo dos anos 1960, mas com um olhar sobre o sentimento e uma visão do cidadão que se realiza por meio da liberdade e da criatividade.

Feito esse registro, deve-se retomar Costa, Rizzini e Faleiros, que abordaram amplamente a perspectiva da formação do cidadão como motivação fundamental do higienismo nos séculos 19 e 20. Costa, principalmente, desenvolve em profundidade esse tema, descrevendo o projeto do Estado nacional e da construção do povo, com um ideal de cidadão patriótico. A ordem médica, escreve o autor, enxergou na primeira infância um alvo estratégico para cumprir sua missão civilizadora, pois as crianças “recebem sem o pensarem todas as impressões e doutrinas”. A higiene alterou o perfil sanitário da família e “criou a figura do indivíduo contido, polido, ‘bem educado’, cuja norma ideal é o comportamento reprimido e disciplinado do *gentleman*, do *petit-bourgeois* europeu” (COSTA, 2004, pp.13-14,174)^[23].

Rizzini aprofundou-se menos, mas seus trabalhos explicam bem a estratégia do Estado para promover o aperfeiçoamento da raça e o desenvolvimento da nação. Ela detalha essas políticas recorrendo a textos de lideranças médicas como Moncorvo Filho, que em 1914 exaltava a “extensa e pertinaz campanha de higiene infantil junto às mães pobres cuja maioria é ignorante”. Essa tarefa era “levada a efeito pela palavra falada e escrita”: palestras médicas

para mães e propaganda sobre higiene infantil e puericultura, além de serviços destinados a crianças e mulheres pobres em clínicas e hospitais específicos (RIZZINI, 1993, pp.16,42)^[24].

Faleiros mostra um desdobramento do higienismo ao longo das décadas de 1930 a 1960. O período Vargas é o das campanhas educativas, inquéritos médico-sociais, formação de puericultores, orientação sobre funcionamento de creches, organização do atendimento pré-escolar e incentivo a Clubes de Mães. De 1946 a 1964, a orientação higienista começa a ser temperada com uma “estratégia de preservação da saúde da criança e de participação da comunidade, e não somente repressiva e assistencialista” (FALEIROS, 2011, pp.56,59)^[25].

Além desses quatro autores já conhecidos, pode-se adicionar aqui a produção de duas autoras que se debruçam sobre políticas da tradição nacionalista do século passado. Flávia Rezende identifica em literatura de 1911 o propósito de moldar a cidadania. Num “hymno” composto por Romão Puiggari e Arnaldo de Oliveira Barreto, esses dois autores de livros didáticos deixam clara sua intenção: “No eterno prélio divino \ Da Luz contra a escuridão, \ Nós, os arautos do ensino, \ Vencemos, tendo na mão \ Os livros que, no menino, \ Vão talhando o cidadão!” A imagem do “cidadão republicano ideal” que emerge das páginas é a de um indivíduo “com o coração cheio das mais belas virtudes”, verdadeiro, corajoso, bondoso, caridoso, econômico, educado, higiênico, trabalhador, cortês, honesto, alegre e respeitoso (REZENDE, 2015, pp.175-176)^[38].

Maria Evanilde Barbosa Sobrinho coleta no Acre diversas publicações dos anos 1930 a 1950 em que se reconhece o “ideário salvacionista relacionado à infância”. Jornais locais publicavam exortações aos pais de crianças pequenas, para que elas frequentassem a escola. Assim, na edição de *O Acre* em 10\11\1938 lia-se: “Coopere com o futuro da Nação, envie seu filho à escola. Verás que até o ambiente familiar melhorará”. *O Rebate* de 11\11\1951 asseverava: “Se és analfabeto não deveis permanecer nesse êrro, manda teu filho à escola, terás, assim, cumprido, em parte, o teu dever!” (BARBOSA SOBRINHO, 2015, pp.121,123)^[39].

5 — Políticas públicas para a primeira infância

Nesta categoria enquadra-se a maior parte dos autores identificados na metapesquisa. Eles se dedicam ao estudo de políticas para a primeira infância, seja diretamente ou em trabalhos sobre políticas mais amplas (para toda a infância, por exemplo), ou ainda sobre alguma política específica (educação infantil, por exemplo). Há os que se concentram na

descrição das políticas e os que as analisam quanto a suas características, seu funcionamento e seu impacto.

Deve-se destacar o trabalho de Ana Estela Haddad (2016)^[40], organizadora de *São Paulo Carinhosa: o que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela primeira infância*, com artigos que compõem um importante panorama atual de políticas para a primeira infância. É nessa obra que se encontram os textos de Didonet (2016)^[21] e Marino (2016)^[22], entre outros. O conjunto cobre tanto a descrição quanto a análise das características e do funcionamento das políticas.

Quando se fala em análise de impacto de políticas, as áreas de Economia e Econometria aparecem entre as que mais produzem estudos. Estes são usados para subsidiar mudanças ou a elaboração de novas políticas, e frequentemente sustentam a argumentação em favor do investimento na primeira infância. O economista Ricardo Paes de Barros^[41] é um autor referencial nesse setor, onde Daniel dos Santos^[42] também se destaca.

Capítulo III

O Marco Legal da Primeira Infância e seus construtores

1 — Contexto e atores

Para que o processo de construção do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) na Câmara dos Deputados seja melhor analisado, é necessário considerar os antecedentes históricos que lhe dão justificativa e sustentação políticas. É importante pontuar, então, a consolidação de uma ideia: a da criança como sujeito de direitos. Essa ideia ganhou forma na Constituição de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990, com o subsídio de importantes convenções internacionais realizadas a partir de 1985 — como já visto na Introdução deste trabalho.

A evolução dos conhecimentos sobre o desenvolvimento infantil levaria, ao longo dos 20 anos seguintes, a um amadurecimento daquela ideia original. A noção de que a qualidade dos cuidados à criança de 0 a 6 anos de idade é determinante para a qualidade da vida futura do indivíduo abriu novas perspectivas, estimulou debates e levou o tema à agenda pública. Surgiram assim os movimentos e as iniciativas voltadas à produção de políticas específicas para aquela faixa etária, entre elas o Plano Nacional da Primeira Infância, em 2010, a Frente Parlamentar da Primeira Infância, em 2011, e o programa federal Brasil Carinhoso, em 2013.

Na trajetória que levaria ao MLPI é necessário considerar também alguns atores relevantes, e um deles é o deputado federal Osmar Terra (PMDB-RS), principal idealizador do Marco Legal. É preciso observar o histórico desse parlamentar para se compreender melhor sua liderança.

Terra é médico com especialização em saúde perinatal, educação e desenvolvimento do bebê. Atuou na Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, primeiro como diretor de articulação (1989-1990) e depois como secretário (2003-2005), tendo sido também prefeito de Santa Rosa (1993-1996) e chefe de gabinete do governador (1997-1998). Em sua gestão como secretário de Saúde, foi um dos idealizadores do programa Primeira Infância Melhor (PIM), bastante elogiado por organismos como a Unesco e o Unicef por seu caráter de investimento social estratégico e de promoção do desenvolvimento humano (SCHNEIDER; RAMIRES, 2007).

Talvez seja importante levar em conta a projeção política que ele auferiu como secretário executivo do programa Comunidade Solidária (1999-2001), criado e operado por Ruth Cardoso como uma das frentes de políticas sociais dos governos de Fernando Henrique Cardoso. No mesmo período, ajudou a fundar em Porto Alegre o Instituto Zero a Três, dedicado à chamada primeiríssima infância. E também não se deve ignorar que o médico é autor de um livro intitulado *Entenda melhor suas emoções*, lançado em 1999 (BRASIL, 2017).

Eleito deputado federal sucessivas vezes, desde 1999, Terra articulou em 2011 a criação da Frente Parlamentar da Primeira Infância, à qual filiaram-se inicialmente 224 deputados e senadores, conforme (MARINO, 2016, p.457). Licenciou-se em diversas ocasiões para assumir cargos executivos. Em maio de 2016, tornou-se ministro do Desenvolvimento Social e Agrário do governo de Michel Temer e foi responsável pelo rápido lançamento do programa Criança Feliz, que institui a política de visitas domiciliares a famílias com crianças na faixa de 0 a 6 anos, utilizando-se a estrutura do programa Bolsa Família.

Como referência no tema da primeira infância, o médico\político sustenta um discurso cuja base da argumentação está no valor estratégico do cuidado à criança de 0 a 6 anos e do estímulo ao desenvolvimento de suas capacidades intelectuais e relacionais. A página de apresentação do programa Criança Feliz explica:

Todo mundo torce para que seu bebê se transforme em um vencedor na vida. Estimular as crianças corretamente desde o começo é a melhor maneira de garantir essa vitória. O Programa Criança Feliz surge como uma importante ferramenta para que famílias com crianças entre zero e seis anos ofereçam a seus pequenos ferramentas para promover seu desenvolvimento integral.^[43]

Terra também argumenta, em seus pronunciamentos, que se deve investir na primeira infância para evitar que as crianças cresçam com deficiências de formação e se envolvam com problemas como a drogadição, a gravidez indesejada na adolescência, a violência e a criminalidade, por exemplo. “Boa parte da violência tem a ver com transtornos, com questões que aparecem no início da vida por maus-tratos, por violência, negligência. Eu acho que o maior programa de prevenção à violência vai ser um programa bem feito de primeira infância, no Brasil inteiro; vai diminuir a violência no futuro”, afirmou o deputado em audiência pública da comissão especial que aprovou o MLPI na Câmara^[6].

O suporte para essas afirmações é obtido principalmente da divulgação de pesquisas na área da Neurociência, frequentemente mencionadas pelos grupos que se mobilizaram pelo MLPI. E aqui deve ser inserido um outro ator de destaque, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV). Trata-se de uma organização do terceiro setor, não governamental e sem fins lucrativos, que em 2005 redefiniu sua missão e passou a se dedicar ao tema da primeira

infância por considerá-lo estratégico para o desenvolvimento da sociedade e do País. “É preciso desenvolver a criança para desenvolver a sociedade”, lê-se em sua página de apresentação (FMCSV, 2017)^[44].

A fundação foi criada em 1965 pelo banqueiro Gastão Vidigal e sua esposa, Maria Cecília, após a morte da filha primogênita do casal, aos 13 anos, por leucemia. A entidade dedicou-se por 40 anos a incentivar a pesquisa e o desenvolvimento de tratamentos na área de hematologia, mas os grandes avanços científicos nessa área fizeram os herdeiros procurarem uma nova causa, que necessitasse mais apoio e permitisse ações de maior alcance (FMCSV, 2015)^[44]. Ao mesmo tempo, a organização reestruturou-se e adotou uma postura arrojada, aplicando uma mentalidade de eficiência empresarial à sua operação no terceiro setor.

Pode-se dizer que a fundação tornou-se assim uma das peças mais poderosas no tabuleiro das políticas para a primeira infância. Constituiu parcerias com instituições de pesquisa no Brasil e no exterior, dedicando-se a “disseminar a causa da primeira infância e provocar mudanças sistêmicas, aquelas que envolvem diferentes atores e esferas da sociedade, trazendo transformações com impactos reais, escaláveis” (FMCSV, 2017)^[44]. No Núcleo Ciência pela Infância (NCPI), criado em 2011, está ao lado do Center on the Developing Child da Universidade de Harvard, da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP), do Instituto de Estudo e Pesquisa (Insper), do David Rockefeller Center for Latin American Studies e do Hospital Infantil Sabará.

A aproximação de Terra com a fundação resultou na criação do Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância, operado pelo NCPI. A ideia do curso foi apresentada pelo médico-parlamentar e pela médica-pesquisadora Mary Eming Young, dos EUA. Young já havia atuado na frente de desenvolvimento da primeira infância no Banco Mundial, e conheceu Terra em eventos do NCPI. O programa deveria “inspirar, engajar e preparar tecnicamente todos aqueles que desempenham algum papel na formulação de políticas públicas”, e de “formar a opinião pública” para que os formuladores pudessem “liderar um movimento mais forte em favor do desenvolvimento infantil no Brasil” (MARINO, 2016, p.453).

O público-alvo do curso são parlamentares, gestores públicos, representantes de organizações da sociedade civil e acadêmicos. Os participantes estudam por uma semana na Universidade de Harvard, em Cambridge (EUA), e têm um segundo módulo de dois dias no Insper, em São Paulo. Há aulas teóricas e trabalhos em grupos, que devem resultar em projetos passíveis de implementação, com planos de ação bem delineados. Desde que o curso foi lançado, em 2012, a procura superou o número de vagas, e um processo seletivo foi

estabelecido. Até 2016 o programa havia recebido 275 alunos (MARINO, 2016, p.454-455), entre eles, 37 integrantes da Frente Parlamentar da Primeira Infância.

Foi já na primeira turma do programa que a ideia do MLPI começou a ser gestada:

Na primeira edição do curso, em 2012, um dos planos de ação desenvolvidos no âmbito da formação focava justamente a criação de uma “Lei Federal de Responsabilidade sobre a Primeira Infância”, incluindo análise e revisão da legislação existente, a fim de aperfeiçoá-la e complementá-la, além de dar indicações ao Poder Executivo sobre a criação de comitê intergestor para articular as diversas áreas de atenção à criança. A empreitada também se propunha a coordenar a formulação de uma política de atenção integral à criança, a partir da gestação e com foco na família. (MARINO, 2016, p.458)

No final de 2013, o plano resultaria num projeto de lei, o PL nº 6998\2013, de autoria de Terra e outros parlamentares egressos do curso. Antes, porém, em abril daquele ano, os deputados engajados promoveram na Câmara o “I Seminário Internacional: Marco Legal da Primeira Infância”, que reuniu cerca de 500 convidados, incluindo representantes de Argentina, Canadá, China, Chile, Colômbia, Equador, EUA, Holanda, México, Paraguai, Peru e Uruguai. A Red Hemisférica de Parlamentarios e Exparlamentarios por la Primera Infancia participou.

Em dezembro, no dia 18, o projeto dava entrada na Câmara, e no dia 11 de fevereiro de 2014 era criada a

[...] Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6998, de 2013, do Sr. Osmar Terra e outros, que "altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências". A Comissão será composta de 23 (vinte e três) membros titulares e de igual número de suplentes [...].^[2]

Neste ponto é preciso introduzir um terceiro ator de destaque, Vital Didonet. Como já visto no Capítulo II, trata-se de um especialista em educação infantil que milita pela educação e pela primeira infância, com participação intensa na elaboração do Plano Nacional da Primeira Infância, em 2010. Consultor de organismos multilaterais e de governos, assessor parlamentar com grande experiência no processo legislativo, ele foi procurado por Terra para elaborar a minuta do MLPI, resolver divergências no âmbito das propostas que seriam apresentadas ao texto, e estudar estratégias para uma tramitação rápida do projeto.

Terra e Didonet definiram uma estratégia para fazer aprovar o PL nº 6998\2013 antes do fim da legislatura que se encerraria em janeiro de 2015. A primeira tática adotada foi envolver no projeto temas afeitos a mais de três comissões de mérito¹¹, de modo que se tornasse

¹¹ Foram envolvidas as comissões de Direitos Humanos e Minorias; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação; Constituição e Justiça e de Cidadania.

necessária a criação de uma comissão especial, por força do regimento da Câmara. Comissões especiais têm caráter terminativo, ou seja, não precisam levar suas decisões à aprovação do plenário. Assim, o ato de 11 de fevereiro foi a primeira vitória daquela estratégia.

A comissão foi composta predominantemente por deputados que haviam estado em “Harvard” (é como eles costumavam se referir ao curso de liderança executiva). “Todos os membros titulares passaram por Harvard”, assinalou com entusiasmo a deputada Cida Borghetti (PROS-PR) na sessão de 19\3\2014^[3], na qual a comissão foi instalada e ela foi eleita sua presidente. Alguns suplentes também eram egressos do programa. Dessa forma, havia alguma convergência de pontos de vista entre os membros ou, ao menos, uma percepção comum da importância da criação do MLPI.

Junto com Terra, Didonet dava suporte a essa convergência de ideias e posições na comissão. Para isso contribuiu sua condição de fundador e líder da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), um coletivo que agrega ao menos 160 organizações da sociedade civil, dos setores público e privado em vários estados, além de organismos multilaterais, com o objetivo de influir nas políticas públicas relativas a crianças de 0 a 6 anos.

É preciso lembrar também da condição de Didonet como autor referencial. Como visto no Capítulo II, seu texto *A pré-escola como escola* ajudou a formar a base da advocacy pela primeira infância, apresentando fortes argumentos para o investimento no desenvolvimento infantil, um investimento estratégico para a “formação dos indivíduos e do próprio povo” e para a “realização dos objetivos nacionais” (DIDONET, 1980, pp.4,18)^[21]. Além disso, ele fez uma das primeiras exortações por novas políticas:

Houve, nos últimos quatro anos, um intenso fervilhar de ideias, veiculadas pela imprensa e pelos congressos, seminários e encontros, que demonstram o grau de consciência do problema. Pode-se dizer que há um consenso entre administradores, educadores e muitos políticos, no Brasil inteiro, sobre a importância e a urgência de uma ação global em favor das crianças pré-escolares de baixos níveis sócio-econômicos. Não é infundado afirmar-se que se atingiu o ponto de sensibilização da opinião pública, do sistema educacional e de setores profissionais, para uma decisão política em favor da educação pré-escolar. Tudo leva a crer que o momento está preparado para essa decisão, que, uma vez tomada, encontrará receptividade, aplauso e pronta resposta. (DIDONET, 1980, p.19)^[21]

Àqueles argumentos iniciais vieram se somando muitos outros, fornecidos principalmente por pesquisas nas áreas de Neurociência e Economia. O uso de novas tecnologias e equipamentos, associado a novas técnicas de estudo, permitiu à Neurociência revelar detalhes do desenvolvimento da criança, dando uma espécie de chancela científica a

conhecimentos produzidos na área da Psicologia, por exemplo. Na pesquisa econômica, esses dados e conhecimentos foram processados em estudos sobre impacto de políticas relacionadas à infância.

Um ícone nesse campo de pesquisa é James Heckman, professor da Universidade de Chicago, Nobel de Economia¹² em 2000. Especialista em Economia do Desenvolvimento Humano, ele desenvolveu a Equação Heckman, que relaciona competências não cognitivas ao sucesso futuro do indivíduo. O economista brasileiro Ricardo Paes de Barros foi seu aluno e levou à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) as diretrizes que pautaram a criação do programa intersetorial Brasil Carinhoso, no primeiro governo de Dilma Rousseff. Já entre os parlamentares que fizeram o curso de liderança executiva, a grande referência no âmbito das pesquisas é o professor Jack Shonkoff, “de Harvard”.

Um exemplo de como se articula o discurso científico em favor da primeira infância encontra-se na página da representação brasileira do Unicef:

A primeira infância também é um excelente investimento. Estudo feito para High/Scope Educational Research Foundation, em 1993, indica que cada dólar investido em políticas públicas destinadas a crianças de até 6 anos representa 7 dólares economizados em políticas públicas de compensação e de assistência social. Além disso, segundo estudo realizado pelo Ipea, em 2000, uma criança que frequenta pelo menos dois anos de creche ou pré-escola, quando adulta, tem seu poder de compra aumentado em 18%. (UNICEF, 2017)^[45]

É um tipo de discurso capaz de sensibilizar e influenciar a opinião média, sem levantar grandes resistências de caráter moral ou ideológico. Ele permite estabelecer uma relação causal forte entre grandes problemas e soluções viáveis, de baixo custo, ao mesmo tempo que inspira certa urgência na implementação daquelas soluções. Parece que esses aspectos combinados favoreceram a rápida tramitação do PL nº 6998/2013 na Câmara.

2 — O MLPI na Câmara dos Deputados

A comissão especial da Câmara dos Deputados constituída para dar parecer sobre o PL nº 6998/2013 foi instalada em 19 de março de 2014, e composta pelos seguintes deputados:

- Cida Borghetti (PROS-PR) — presidente
- Júlio César (PSD-PI) — 1º vice-presidente

¹² O prêmio não foi conquistado com uma pesquisa sobre primeira infância, mas com um estudo teórico cujas conclusões são usadas hoje na análise de impacto de políticas sociais, entre outras aplicações.

- Nelson Marchezan Junior (PSDB-RS) — 2º vice-presidente
- Iara Bernardi (PT-SP) — 3ª vice-presidente
- João Ananias (PCdoB-CE) — relator
- Assis Carvalho (PT-PI) — titular
- Erika Kokay (PT-DF) — titular
- Nelson Pellegrino (PT-BA) — titular
- Maria do Rosário (PT-RS) — suplente
- Darcísio Perondi (PMDB-RS) — titular
- Hugo Motta (PMDB-PB) — titular
- Osmar Terra (PMDB-RS) — titular
- Geraldo Resende (PMDB-MS) — suplente
- Duarte Nogueira (PSDB-SP) — titular
- Eduardo Barbosa (PSDB-MG) — suplente
- Eleuses Paiva (PSD-SP) — titular
- Aline Corrêa (PP-SP) — titular
- Iracema Portella (PP-PI) — titular
- Gorete Pereira (PR-CE) — titular
- Sandra Rosado (PSB-RN) — titular
- Dr. Ubiali (PSB-SP) — suplente
- Mandetta (DEM-MS) — titular
- Alex Canziani (PTB-PR) — titular
- Rosane Ferreira (PV-PR) — titular
- Rubens Bueno (PPS-PR) — titular
- Flávia Moraes (PDT-GO) — titular
- Marcos Rogério (PDT-RO) — suplente
- Antônia Lúcia (PSC-AC) — titular

Os registros informam que, além dos parlamentares, outros atores tiveram participação expressiva nos debates da comissão especial, sobretudo nas três audiências públicas realizadas na Câmara, nos dias 7, 20 e 27 de maio. A lista a seguir não inclui todos os convidados às audiências, mas é composta por aqueles que marcaram alguma posição. A ordem dos nomes segue a sequência cronológica de sua participação nos debates.

- Vital Didonet — Representante da RNPI. Como já foi observado, participou também das reuniões ordinárias, atuando como consultor para assuntos de primeira infância e como assessor parlamentar. A deputada Maria do Rosário

(PT-RS) chegou a referir-se a ele, em tom simpático, como “deputado ad hoc” na comissão especial (BRASIL, 2014)^[5].

- Silvia Nabinguer — Professora da Escola Superior do Ministério Público.
- Irene Rizzini — Professora do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, presidente do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância.
- Hélia Barbosa — Presidente da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP). Ela menciona ter participado do curso de liderança executiva promovido pela FMCSV.
- Eduardo Chaves da Silva — Coordenador do Comitê pela Primeira Infância do Governo do Distrito Federal.
- Rosane Silva Pinto Mendonça — Diretora de Programa da Subsecretaria de Ações Estratégicas da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE).
- Rita de Cássia de Freitas Coelho — Coordenadora geral de Educação Infantil do Ministério da Educação (MEC).
- Antônio Carlos Ozório Nunes — Promotor de Justiça e membro da Comissão da Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público.
- Gilvani Pereira Grangeiro — Coordenadora-Geral de Saúde da Criança e Aleitamento, do Ministério da Saúde, representando o ministro da Saúde.
- Maria Izabel da Silva — Coordenadora-Geral de Convivência Familiar e Comunitária da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.
- Marcelo Cabral Milanello — Diretor de Gestão e Acompanhamento do Plano Brasil sem Miséria, representando o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- Ely Harasawa — Gerente de Programas da FMCSV.
- Isabella Henriques — Diretora de Defesa e Futuro do Instituto Alana.
- Cesar Gomes Victora — Membro da Associação Epidemiológica Internacional e da Comissão Nacional de Determinantes Sociais em Saúde.
- Cristina Albuquerque — Coordenadora do Programa de Sobrevivência e Desenvolvimento Infantil do Unicef.
- Eduardo Vaz — Presidente da Sociedade Brasileira de Pediatria.
- Dioclécio Campos Júnior — Representante da Sociedade Brasileira de Pediatria.

As audiências públicas na Câmara ocorreram de modo combinado com as 11 reuniões ordinárias da comissão especial, realizadas entre 26 de março e 10 de dezembro de 2014. A audiência de 7 de maio foi conjugada também com o “II Seminário Internacional: Marco Legal da Primeira Infância”, que contou com palestras de Jack Shonkoff (professor de Pediatria na Faculdade de Medicina e do Hospital Infantil de Boston e diretor do Center on the Developing Child, da Universidade de Harvard), sobre “a importância da primeira infância à luz da Neurociência”, e do economista Ricardo Paes de Barros (então subsecretário da SAE), sobre “indicadores das políticas públicas na primeira infância”. Foram promovidas também audiências públicas fora da Câmara, em Porto Alegre, Curitiba, São Paulo e Fortaleza.

O texto original do PL nº 6998/2013, produzido por Didonet, recebeu ao todo 35 emendas^[10], e boa parte delas foi assimilada pelo relator, João Ananias (PCdoB-CE), em versões subsequentes. As primeiras emendas, apresentadas já em abril de 2014, não foram sequer comentadas nas reuniões ordinárias. Algumas delas apenas sugeriam ajustes de termos específicos, para estabelecer consonância com diretrizes prévias, como as estabelecidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e por ministérios das áreas envolvidas. As últimas emendas, apresentadas em dezembro, tocavam questões mais sensíveis, e foram objeto de debates.

Emendas e sugestões colhidas em sessões e audiências públicas levaram o relator a produzir um parecer inicial, ao qual sobrepôs dois pareceres substitutivos e uma complementação de voto^[14]. Pontos de divergência entre os membros da comissão fizeram com que essa versão do parecer fosse aprovada com destaques, ou seja, com ressalvas a determinados artigos. Depois da apreciação daqueles destaques, Ananias produziu um parecer reformulado^[15], que terminou aprovado pela comissão especial, em 10 de dezembro.

O escopo deste trabalho não comporta uma análise do conteúdo dos pareceres e substitutivos, o que implicaria um esforço de comparação. O foco está no processo. Também não cabe neste exercício uma descrição detalhada, quanto menos analítica, do texto final aprovado pela comissão. Vale explicitar, entretanto, que o Projeto de Lei nº 6998-B de 2013 tem 43 artigos e trata, principalmente, de temas conceituais amplos das políticas públicas para a primeira infância, da articulação entre União, estados e municípios para a integração das suas ações, da legislação trabalhista alterada em favor de mães, pais e suas crianças, e da formação de profissionais envolvidos com aquelas políticas.

A redação final^[16], subscrita depois pela Comissão de Constituição de Justiça e de Cidadania, mantém a forma jurídica proposta na primeira versão do projeto, isto é: “altera a Lei nº 8.069, de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente”. Esse fato é

relevante porque demonstra terem sido superadas — vencidas, desconsideradas ou acomodadas — as resistências de alguns atores contrários a mudanças no texto do ECA. Para eles, o aperfeiçoamento das políticas para a primeira infância deveria ser promovido por meio de uma nova lei, específica, ou então por meio de pressão social pela implementação das políticas já previstas na legislação existente, principalmente no ECA.

Talvez essa discordância, que gira em torno do modo de estabelecer a política na legislação, não seja uma divergência nas crenças sobre como deve ser a política para a primeira infância. Mas ela permite indagar, prospectivamente, se haveria aí uma clivagem capaz de dividir atores em coalizões distintas. Esta é uma das perguntas que surgem no próximo capítulo, na busca por coalizões de defesa\advocacy entre os grupos dedicados à construção do MLPI.

Capítulo IV

Coalizões na construção do Marco Legal da Primeira Infância

Este capítulo busca esclarecer se os atores dedicados à construção do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) constituíram propriamente coalizões de defesa\advocacy e, em caso positivo, como seriam caracterizadas essas coalizões. É indispensável, portanto, ter um conceito bem definido de coalizão de defesa\advocacy, segundo a abordagem de Sabatier e colegas. Mas é fundamental também verificar se os grupos em foco estão mesmo atuando naquilo que os autores denominam um subsistema de políticas. “Identifying the appropriate scope of a subsystem is one of the most important aspects of an ACF research project”, dizem Sabatier & Weible (2007, p.193).

1 — O subsistema de políticas para a primeira infância

Não parece difícil confirmar que existe um subsistema de políticas para a primeira infância no Brasil, no qual atuam indivíduos com conhecimento especializado nos temas relativos, sempre dedicados a influenciar na elaboração e na implementação das políticas. Esse subsistema tem bem definidas suas dimensões funcional\substantiva (políticas públicas para a primeira infância) e territorial (Brasil), como prevê a teoria, e seus participantes não se limitam ao âmbito do “triângulo de ferro” formado por legisladores, agentes públicos e líderes de grupos de interesse. Além destes atores, há pesquisadores, médicos, jornalistas e outros profissionais de diversas áreas, muitos deles voluntários e\ou militantes da chamada causa da primeira infância.

Recorrendo a Sabatier & Jenkins-Smith (1999, pp.135-136), pode-se sugerir que esse é um subsistema próximo de se tornar “maduro”. A escala de tempo da ACF costuma ter como unidade a década, o que faz um subsistema com cerca de cinco anos não ser mais “nascente”. A conta de cinco anos aproximados considera a evolução do movimento pela primeira infância a partir da aprovação do Plano Nacional da Primeira Infância pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), em 2010.

De qualquer forma, não é só o tempo que importa. Um subsistema mostra-se maduro quando seus participantes consideram-se quase uma comunidade autônoma que compartilha conhecimentos e experiências sobre políticas de um setor, e que vem influenciando as políticas daquele setor com frequência por um período relativamente longo. Também é sinal de maturidade, dizem os autores, o fato de existirem agências e órgãos públicos, grupos de interesse e instituições de pesquisa com subunidades especializadas no tema das políticas daquele subsistema. Os atores dedicados às políticas para a primeira infância já exibem essas características, embora isso ocorra há relativamente poucos anos.

2 — Crenças e preferências que unem os atores

A chave para a definição de coalizão de defesa\advocacy, segundo a ACF, está no que se pode chamar de um sistema de crenças capazes de unir pessoas em torno de propostas sobre políticas públicas. Sabatier & Jenkins-Smith (1999, p.133) fazem uso de uma literatura desenvolvida a partir do final dos anos 1950 para sugerir uma estrutura de crenças individuais hierarquizadas em três níveis.

As (1) crenças fundamentais do indivíduo (*deep core beliefs*) envolvem pressupostos ontológicos e normativos sobre a realidade. Elas definem valores morais e éticos, assim como a orientação ideológica, pesando sobre opiniões e atitudes no plano social e político. Nesse nível, que é o mais amplo, estão visões sobre a natureza humana inerentemente má ou, de outro lado, o homem socialmente redimível; sobre o homem como parte da natureza ou como dominador dela etc. Ali se estabelecem precedências de alguns valores sobre outros, como liberdade sobre igualdade, ou segurança sobre liberdade, e definem-se critérios de justiça social, indicando se o bem-estar de determinados grupos deve merecer atenção.

No segundo nível estão as (2) crenças fundamentais sobre como deve ser a política pública de um setor (*policy core beliefs*), ou seja, aquilo que o indivíduo acredita ser as melhores estratégias para ver atendidos seus valores fundamentais. São aplicações práticas das crenças fundamentais do indivíduo (*deep core beliefs*) nas opiniões e ações sobre políticas. Ali pesam os preceitos sobre a autoridade do Estado versus o poder do mercado, sobre a capacidade da sociedade para resolver problemas, sobre as causas dos problemas que devem ser resolvidos pelas políticas, sobre participação social nas decisões versus decisões concentradas em autoridades eleitas etc.

Essas crenças são suficientes para constituir uma coalizão de defesa\advocacy, mesmo que os integrantes tenham crenças fundamentais diferentes, como ressaltam Sabatier & Weible (2007, p.195): “However, there is not allways a one-to-one correspondence between deep core beliefs and policy core beliefs”. A conexão entre as crenças fundamentais e as crenças sobre políticas é forte, mas não mandatária nem absoluta.

Na revisão do trabalho de 1999, os autores explicam que no segundo nível de crenças há força bastante para aglutinar atores, e destacam um componente ali presente: as “*policy core policy preferences*”, algo que poderia ser entendido como preferências fundamentais sobre políticas. Esse elemento merece destaque porque orienta a visão do indivíduo sobre o próprio subsistema de política, e é a “cola” que une mais fortemente os atores numa coalizão de defesa\advocacy.

Policy core policy preferences are normative beliefs that project an image of how the policy subsystem ought to be, provide the vision that guides the coalition strategic behavior, and helps unite allies and divide opponents. [...] Policy core policy preferences might be the stickiest glue that binds coalition together. (SABATIER; WEIBLE, 2007, p.195)

Na mesma revisão os autores resumem o terceiro nível da estrutura como o das (3) crenças secundárias. Elas têm um escopo relativamente estreito e envolvem, por exemplo, opções sobre regras detalhadas ou sobre a forma de aplicar o orçamento de um programa específico, ou ainda a percepção sobre as causas de problemas numa localidade específica.

Essa estrutura de crenças não esgota o rol de elementos fundamentais para a caracterização de coalizões de defesa\advocacy, mas com ela já se pode olhar para o tabuleiro de peças apresentado no capítulo anterior e indagar sobre a estrutura e a composição dos grupos dedicados à elaboração e aprovação do MLPI na Câmara dos Deputados. Já se concluiu que o compartilhamento de crenças fundamentais (*deep core beliefs*) é de enorme importância, mas nem sempre é necessário, e nunca é suficiente para caracterizar uma coalizão de defesa\advocacy; quanto às crenças fundamentais sobre políticas (*policy core beliefs*), são necessárias e suficientes; quanto às crenças secundárias, parecem irrelevantes neste caso.

Assim, parece mais produtivo começar a análise pelo segundo nível de crenças, onde se encontra a “cola” aglutinadora dos membros de uma coalizão. Como as crenças e preferências sobre políticas aparecem mais claramente nos conflitos, é útil mapear os principais pontos de divergência nos debates da comissão especial.

3 — Divergências e conflitos que separam os grupos

Esta seção retrata os argumentos e as posições dos atores quanto a cada tema de debate na comissão especial do PL nº 6998\2013. Não se trata de um registro completo das discussões, não é seguida a ordem com que os temas e os debates ocorreram, nem tampouco há preocupação com os resultados em termos de posições vitoriosas e perdedoras. Somente os atores que se manifestaram sobre os temas em debate são aqui mencionados. Seus argumentos são apresentados em menor ou maior detalhe, à medida que ajudem a clarificar as suas posições.

As discussões deram-se em torno de seis temas: (1) publicidade de produtos e serviços para crianças, licenças (2) maternidade e (3) paternidade, (4) sala de amamentação, (5) gênero e (6) Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

3.1 — Publicidade de produtos e serviços para crianças

O texto original do PL nº 6998\2013 trazia no artigo 2º a proibição à publicidade de TV e rádio dirigida à criança no período das 8 às 18 horas. “Este dispositivo foi objeto de debate e sugestões no decorrer do processo de análise do presente PL e passou por sucessivas versões, sempre submetidas a novos debates e beneficiária de diferentes sugestões”, escreveu o relator João Ananias (PCdoB-CE) em seu primeiro parecer^[15].

O próprio Ananias envolveu-se no debate, adotando a posição mais extremada entre os deputados, a favor do artigo 2º. “Nós não podemos nos acovardar diante desse poder. Existe um bombardeio de consumo, e não é só a questão do alimento rico em gorduras, que eles não estão nem aí. Eles cobram muita ética de todo mundo, mas a ética para eles é relativa demais. O lucro vale mais...”, disse ele na reunião ordinária \ audiência pública de 20\5\2014^[6]. E ampliou o tema: “Outra questão é a erotização da juventude. [...] Sem nenhuma visão conservadora — longe de nós isso! —, é preciso nos deter muito nessa questão.”

Entre todos os atores, porém, foi do Instituto Alana a posição mais radical. “A nossa sugestão [de texto para o artigo 2º] é: ‘Fica proibido qualquer tipo de publicidade de comunicação mercadológica dirigida a crianças, em qualquer horário, por meio de qualquer suporte ou mídia, seja de produtos ou serviços relacionados à infância ou relacionados ao público adolescente e adulto’”, informou Isabella Henriques, diretora de Defesa e Futuro do instituto, uma ONG criada por herdeiros de uma família ligada ao setor financeiro. Essa manifestação ocorreu na reunião ordinária \ audiência pública de 27\5\2014^[7].

A argumentação que sustentava a posição de Henriques trazia a perspectiva do direito e a pressuposição de que há uma direção em que as políticas para a infância podem e devem evoluir. “Enxergamos nessa iniciativa [da comissão especial] um passo absolutamente importante para a garantia dos direitos das crianças no País”, afirmou. “E jogar luz na primeira infância é essencial em nossa sociedade, ainda mais hoje, com todos os avanços, principalmente no âmbito das pesquisas científicas em relação à importância dessa fase de desenvolvimento para o ser humano.” Seu discurso também incorpora, assim, o referencial científico que justifica o investimento na primeira infância.

A representante do Instituto Alana consolidou seu argumento articulando dois elementos do âmbito jurídico: (1) resolução do Conanda dispõe que qualquer tipo de publicidade de comunicação mercadológica, voltada ao público infantil menor de 12 anos de idade, será considerada abusiva; (2) o Código de Defesa do Consumidor, uma legislação federal, proíbe a publicidade abusiva; logo, a publicidade dirigida a crianças estaria proibida, e isso deveria ser refletido na legislação relativa aos direitos e à proteção a crianças.

A proibição da publicidade dirigida a crianças também foi defendida pelo deputado Eleuses Paiva (PSD-SP), que fez uma manifestação de repúdio ao acordo que levou à supressão do artigo sobre esse tópico, acusando a comissão de se curvar à força do lobby econômico. “Eu acho lastimável essa Casa fazer esse tipo de acordo”, afirmou ele na reunião deliberativa de 10\12\2014^[9]. “Eu acho que alguns lobbies nessa Casa, pra criança, em área de saúde, têm que ter o mínimo de respeito. Que eu acho que infelizmente o lobby econômico fala mais alto. Então, eu queria manifestar.” Nessa última versão, proibia-se o direcionamento de publicidade para persuadir crianças ao consumo de qualquer produto ou serviço, incluindo alimentos pobres em nutrientes, com alto teor de açúcar, gorduras saturadas, gorduras trans ou sódio.

O protesto de Paiva foi subscrito por Geraldo Resende (PMDB-MS), Iara Bernardi (PT-SP) e Rosane Ferreira (PV-PR), mas não há registro de que tenham apresentado qualquer argumento para sustentar essa atitude. Além desses parlamentares, alinharam-se no lado contrário à publicidade dirigida ao público infantil: Erika Kokay (PT-DF), o suplente Marcos Rogério (PDT-RO), Duarte Nogueira (PSDB-SP) e Nelson Marchezan Junior (PSDB-RS).

Kokay demonstrou seu apoio ao comentar que o PL nº 6998\2013 tratava de temas importantes, entre eles o da publicidade dirigida a crianças. “Penso que alguns temas que estão sendo levantados [...] são de uma oportunidade imensa para a consolidação de direitos. Eu falo do que foi levantado pelo nosso relator, João Ananias, acerca da publicidade”, disse ela na audiência pública de 20\5\2014^[6].

Rogério foi quem fez a primeira emenda^[11] sobre esse tema, em abril de 2014, sustentando a proibição da publicidade no horário entre 8 e 18 horas. Seu objetivo era “regular a publicidade dirigida às crianças, que sempre é um motivo de preocupação para os pais não só no Brasil, mas também no mundo inteiro”. Na justificativa ele lembrou que, “em diversos países, são rígidas as leis que protegem as famílias do excesso de publicidade comercial dirigida ao consumismo das crianças”. O deputado argumentou que as crianças são “um público com personalidades ainda em formação”, e que a publicidade pode ter sobre elas um efeito “nefasto”, levando inclusive ao “assédio aos pais para consumir o supérfluo”.

Depois, foi Nogueira quem apresentou, em dezembro de 2014, a emenda que ampliava restrição, proibindo “o direcionamento de publicidade à criança para persuadi-la ao consumo de qualquer produto ou serviço”. Mas o parlamentar reconheceu a dificuldade de ver sua proposta aprovada. “Nós entendemos que esse tema da publicidade é extremamente louvável, [...] mas não neste caso do projeto da primeira infância. Acho que a gente teria que ter uma discussão mais ampla, mais aberta, dada a polêmica que esse assunto traz”, justificou ele na reunião de 10\12\2014^[9]. O próprio Duarte apresentou o destaque suprimindo o tema do texto final da comissão especial.

Marchezan fez uma reflexão ao defender a restrição. Dizendo-se preocupado com a propaganda de alimentos para crianças (“No interior do Rio Grande do Sul, é normal pegar uma mamadeira, botar lá quatro colheres de sopa de açúcar e dar para a criança”), afirmou ser favorável a uma “legislação mais agressiva” em alguns setores. “Quando eu cheguei à Assembleia e à Câmara, [tinha a posição] de não tentar colocar tudo na legislação, mas hoje eu sou um defensor. Acho que tem que colocar [...] efetivamente legalizar de uma forma explícita, mais incisiva e menos avergonhada alguns temas, apesar de a gente ter alguns preconceitos em relação a isso”, afirmou o parlamentar na reunião ordinária \ audiência pública de 27\5\2014^[7].

Entre os não-parlamentares, Maria Izabel da Silva, coordenadora-geral de Convivência Familiar e Comunitária da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, viu no PL nº 6998\2013 uma oportunidade de contornar a então recente derrota na Câmara, que reprovava a decisão do Conanda sobre publicidade abusiva para o público infantil (mencionada pela representante do Instituto Alana). “Nós até topamos, enquanto Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, discutir a inexistência da nossa resolução, desde que nós garantamos a aprovação dessa lei nesta Casa”, afirmou ela na reunião ordinária \ audiência pública de 20\5\2014^[6].

Gilvani Pereira Grangeiro, coordenadora-geral de Saúde da Criança e Aleitamento, do Ministério da Saúde, representando o ministro da Saúde, posicionou-se por uma proibição geral

do marketing dirigido à criança e, também, por alguma regulação legal da exposição à televisão. “Devemos proteger essas crianças com relação ao tempo que ficam expostas à televisão, com os programas que não são direcionados a elas”, propôs a representante, na reunião ordinária \ audiência pública de 20\5\2014^[6].

Na audiência seguinte, em 27\5\2014^[7], Cesar Gomes Victora, membro da Associação Epidemiológica Internacional e da Comissão Nacional de Determinantes Sociais em Saúde, defendeu a regulamentação da publicidade como meio de proteção à saúde das crianças. “A gente sabe que as pressões comerciais de alimentos infantis são muito fortes. Nós temos uma lei aprovada pelo Congresso que ainda não foi devidamente recomendada, que é a lei que regulamenta a publicidade de alimentos infantis, de chupetas ou bicos e mamadeiras”, relatou. “Nós temos de detectar essa incrível epidemia de obesidade infantil que está assolando a nossa população de crianças.”

O argumento de Victora faz referência à ideia de capital humano, lastreada pela perspectiva do desenvolvimento físico e mental da criança a partir da primeira infância. “O capital humano é a criança atingir a sua altura para o qual ela tem o potencial genético, é ela atingir o seu nível de inteligência, é ela avançar na escola, é ela ser economicamente produtiva como adulto, e ela ter filhos saudáveis também. Que seus filhos nasçam em boas condições”, afirmou. “Nós fizemos uma série de artigos científicos sobre isso, mostrando que os primeiros mil dias, até os dois anos de idade [sic], é um período fundamental.”

O contraponto nesse debate foi dado por Darcísio Perondi (PMDB-RS), que em dezembro apresentou uma emenda — rejeitada pelo relator — suprimindo o tema do controle à publicidade no PL nº 6998\2013. Aliás, Perondi mostrou-se resistente em relação aos principais temas de discussão na comissão especial. “O projeto é maravilhoso. Tá? Empepinou em três pontos: sala de amamentação, licenças paternidade e maternidade e publicidade”, resumiu o deputado durante a sessão deliberativa de 10\12\2014^[9]. Antes, na reunião ordinária de 19\11\2014^[8], o parlamentar já havia externado seu desconforto nesses tópicos. “Isso aqui me assusta”, disse ele, referindo-se principalmente às licenças maternidade e paternidade e à sala de amamentação, mas incluindo o tópico da publicidade¹³. “Eu acho que a questão da propaganda, também, nós vamos ter dificuldade. Vamos ter dificuldade.”

É preciso ter cuidado com a posição de Perondi, que parece sustentar-se em dois argumentos de tipos bem distintos: um de ordem ideacional e outro, de ordem prática. Ele

¹³ Esse registro em áudio apresentou problemas técnicos, impedindo uma transcrição de toda a fala do participante. Após o trecho cortado, porém, pode-se observar que o termo “assusta” está relacionado a benefícios a “mães funcionárias” e, na sequência, ao controle da publicidade.

demonstrou rejeição à ideia de beneficiar mães, pais e crianças com aquelas propostas, embora não tenha explicado por que tal ideia o “assusta”. Mas é possível perceber em seu discurso uma preocupação com o impacto daqueles benefícios sobre as empresas, algo que se evidencia mais em outra intervenção do deputado, em 10\12\2014^[9]: “Nós temos um problema de custo Brasil, nós temos um problema de produtividade...” Na mesma reunião, ele fez questão de cobrar o cumprimento de um acordo que impedia a aprovação dos temas polêmicos no conjunto do texto.

Ao mesmo tempo, Perondi apresentava-se como quem queria um avanço rápido do MLPI no Congresso e se preocupava com o risco de veto ao texto em etapas posteriores, por conta da resistência de outros parlamentares a esses temas. Assim, ele evitava o mérito das propostas e justificava sua posição com o “nós vamos ter dificuldade”.

O argumento do avanço rápido do MLPI é invocado por ao menos três outros atores. Osmar Terra (PMDB-RS) deve ser destacado quanto a esse aspecto, por ter sido o principal autor do PL nº 6998\2013 e almejar a aprovação da matéria ainda durante seu mandato naquela legislatura. Em algumas de suas falas, como na reunião de 19\11\2014^[8], é possível observar com clareza essa disposição. “Nossa presidente, Cida Borghetti, conseguiu com tranquilidade juntar todas as pontas que precisavam ser juntadas para esse processo andar mais rápido”, afirmou. “E o grande desafio que nós temos agora é aprovar antes de terminar o ano legislativo.”

De modo semelhante a Perondi, Terra preocupou-se com a perspectiva de demora na aprovação do MLPI. “Existe tal fronteira de temas que, se todos forem discutidos, a comissão pode ficar o resto da vida discutindo, avançando com muita dificuldade”, advertiu ele na reunião ordinária \ audiência pública de 27\5\2014^[7]. “A questão da concepção, por exemplo, é um negócio que deu uma briga enorme! Não sei se vale a pena avançarmos nessa discussão, senão vamos ficar atolados numa discussão sem fim, com riscos para o programa.”

Essa perspectiva de Terra sobre temas a serem evitados é importante, pois foi justamente com ela que o deputado encarou a proposta de controle sobre a publicidade dirigida a crianças. “Sobre a questão da publicidade, também aí é preciso avaliar: ou se deixa como está, ou se avançamos nisso”, afirmou. A ponderação não significa que o principal autor do PL nº 6998\2013 fosse refratário ou favorável ao controle da publicidade, ou indiferente a ele. Falta um sinal mais claro de sua posição sobre o tema.

Na ausência de uma referência direta, talvez valha recorrer a manifestações que expressem a disposição geral do ator. Na mesma reunião, Terra falou da intenção de formular um texto final que contenha “coisas que causem impacto, coisas que mexam com a sociedade e que gerem obrigações”, pensando no “desenvolvimento socioemocional” da criança. “Nós pensamos em aprofundar as questões legais, as garantias, enfim, trazer para a lei o

conhecimento científico acerca da importância do início da vida para o desenvolvimento inteiro da criança”, disse ele ao falar sobre a iniciativa em torno do MLPI. Essas palavras soam condizentes com uma posição favorável ao controle da publicidade dirigida ao público infantil. As posições do deputado sobre licenças paternidade e maternidade, como será exposto mais à frente, reforçam essa percepção.

Outro ator a se preocupar com o ritmo e a fluidez do MLPI no Congresso foi Vital Didonet. Como assessor parlamentar, ele tinha como função fazer o PL nº 6998\2013 avançar rapidamente, e seu compromisso nesse sentido era tão forte quanto o de Terra. Cabia-lhe justamente selecionar propostas que levassem o texto a “prosperar com mais facilidade”, conforme disse na reunião ordinária \ audiência pública de 27\5\2014^[7]. Por isso ele sentenciou: “Há alguns pontos a se modificar. [...] O artigo que proíbe a publicidade de alimentos e bebidas prejudiciais à saúde, assim como está, vai ser substituído provavelmente. Já conversamos sobre isso, já foi motivo de várias considerações de várias pessoas”.

Mas em que medida esse aspecto prático pesa na posição de Didonet sobre a regulação da publicidade para crianças? Ao que parece, pesa pouco, já que seus comentários seguintes indicam uma preferência razoavelmente clara pela regulação. Lembrando o “grande debate” sobre o tema no Conanda, ele observou — em tom otimista — que o conselho havia chegado a uma “definição mais ampla do que aquela que consta no projeto” do MLPI.

O terceiro ator a invocar o argumento do avanço do MLPI, buscando evitar obstáculos no processo legislativo, foi Antônio Carlos Ozório Nunes, promotor de Justiça e membro da Comissão da Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público. “Eu não sei, eu tenho um pouco de medo de a comissão avançar nessa questão da proibição [à publicidade infantil] e acabarmos ficando sem nada...”, comentou ele na audiência pública de 20\5\2014^[6].

Esse argumento operou efetivamente como um atenuador da posição de Nunes, levando-o a buscar uma proposta intermediária. Embora manifestasse o desejo de “avançar um pouquinho” no tema da publicidade, ele ressaltou: “Eu também não gosto muito da palavra proibição, viu? Eu acho que... Talvez usar regulamentação, talvez pensar em um equilíbrio aí...” Por outro lado, Nunes sugeriu uma regulamentação mais abrangente. “Além de alimentos e bebidas alcóolicas, eu acho que também há a questão da propaganda infantil de brinquedos e tudo o mais, que é tudo um mundo de fantasia, que é um mundo de engano para essas pobres crianças.”

3.2 — Licença maternidade

O ponto alto do debate sobre a ampliação da licença maternidade deu-se em torno da emenda apresentada por Osmar Terra (PMDB-RS), que aumentava o período do benefício para 12 meses, por opção da empregada, e estendia o salário maternidade por até 240 dias, com recursos da Previdência Social. “Eu sei que é um tema que vai causar uma briga muito grande, mas é um assunto que tem que ser discutido. Por que não aumentar o período da licença-maternidade?”, dizia o deputado ainda na reunião ordinária \ audiência pública de 27\5\2014^[7]. Se o tema da publicidade podia ser evitado, o tema da licença maternidade parecia ser o mais caro a Terra, que não abria mão de alguma mudança.

É necessário esclarecer que a ampliação da licença maternidade seria válida para todas as mães contratadas sob o regime da CLT. Assim, a proposta envolvia todas as empresas, e não apenas as afiliadas ao Programa Empresa Cidadã^[46], como era o caso da proposta de ampliação da licença paternidade. O programa, criado em setembro de 2008, havia adicionado 60 dias aos 120 dias garantidos às mães pela Constituição Federal, ou seja, ampliara para 180 dias a licença maternidade. Apenas 19.642 empresas, cerca de 10% das empresas ativas no Brasil, estavam no cadastro do programa^[46] em 24\9\2017.

Na discussão decisiva, em 10\12\2014^[9], o principal autor do PL nº 6998\2013 foi quem sustentou a defesa do aumento da licença maternidade para 12 meses, apelando aos pares da comissão especial que não se ocupassem com aspectos trabalhistas ou detalhes técnicos envolvidos na matéria. “Essa questão da licença maternidade está no cerne, está na essência da primeira infância. [...] Eu acho que a prioridade número um nossa é a criança, é o desenvolvimento dessa criança ser o mais adequado possível”, afirmou.

Em resposta às críticas sobre o impacto econômico da proposta, Terra ponderou: “Como vamos fazer isso com equilíbrio na empresa, com equilíbrio das finanças do governo, eu acho que... nós... nós estamos falando de um universo reduzido de mães. A mãe que tem carteira assinada, que tem CLT, ela não é a maioria das mães”. Seu argumento estava focado no objetivo de promover um “avanço das políticas públicas em relação ao início da vida” e na “obrigação de discutir a importância de a mãe ficar no primeiro ano de vida” com o bebê, considerando “todos os fenômenos maravilhosos que acontecem no desenvolvimento, nas competências, no cérebro dessa criança...”

No extremo oposto, a deputada Gorete Pereira (PR-CE) considerou a proposta um “absurdo total”, algo que não havia sido “combinado com as mulheres”, que passariam a ser

preteridas no mercado de trabalho. “Uma pessoa que vai passar um ano fora, aí ela engravida de novo... Quando ela voltar, ela pode ter direito a mais um ano...”, observou a parlamentar, na reunião de 10\12\2014^[9]. Esse argumento aponta tanto para o custo trabalhista e de seguridade que a medida adicionaria, quanto para uma espécie de incentivo à gravidez. Segundo essa lógica, mulheres poderiam usar o benefício para ganhar seus salários trabalhando menos, ao mesmo tempo em que estariam tendo mais filhos e sustentando a família por mais tempo. “Ela pode ter os filhos que ela quiser em casa...”, disse Pereira, em tom crítico.

Logo após abordar esse aspecto comportamental, a deputada lembrou: “Por isso é que eu digo que não adianta fazer leis para um país que não é igual a esses países tão desenvolvidos”. Ela respondia ao argumento de Terra, de que há uma relação entre os cuidados à primeira infância e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de muitos países. “Gostaria que o Brasil um dia chegasse lá, e poderá até chegar, se diminuir os problemas que está tendo agora, e principalmente tendo responsabilidade de gestão, poderá chegar no futuro. Mas nós não podemos.”

Ao invocar a “responsabilidade de gestão” dos recursos públicos, Pereira fez uma referência específica ao impacto do custo na área da seguridade: “Jogar isso em cima de uma Previdência Social já falida, total como está, com um déficit enorme... Jogar em cima da... Pelo amor de Deus! Eu não vou colaborar com quebrar mais ainda a Previdência Social”.

De volta ao campo favorável à ampliação da licença maternidade, Ely Harasawa, gerente de Programas da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV), não fez uma defesa direta da proposta, mas marcou posição ao elogiar o esforço da Sociedade Brasileira de Pediatria pelo aumento do benefício para 180 dias. A argumentação de Harasawa estava baseada na perspectiva científica. “A epigenética, as neurociências só corroboraram, trazendo evidências da plasticidade do cérebro, que, dependendo das experiências pelas quais passa a criança, o desenvolvimento pode ser de uma ou de outra forma”, lembrou ela na audiência pública de 27\5\2014^[7]. “O nascimento é o momento da equidade; é quando as intervenções podem ser mais duradouras, para o bem ou para o mal.” Ela defendeu “políticas públicas que garantam investimento e fortalecimento dos adultos, que ajudarão a criança na primeira infância a desenvolver seu pleno potencial”.

Na mesma audiência, Isabella Henriques, diretora de Defesa e Futuro do Instituto Alana, falou em favor do aumento da licença maternidade citando uma autora especializada na área de “biodireito”. Segundo Henriques, um dos artigos daquela autora diz respeito aos direitos humanos da criança e à licença maternidade, discorrendo sobre a importância de a criança estar sob os cuidados de sua mãe nos primeiros anos de vida. “Nessa discussão toda sobre a

necessidade de ampliação do número de creches no País, sobre a importância do vínculo materno nos primeiros mil dias, enfim, sobre todas essas questões que estão diretamente ligadas à temática desse projeto de lei, ela sugere a ampliação do direito à licença maternidade”, observou. Pode-se pensar, nesse caso, que a abordagem do “biodireito” seja uma apropriação do discurso científico pelo direito, com sua incorporação num discurso jurídico especializado.

Ainda naquela audiência, Eduardo Vaz, Presidente da Sociedade Brasileira de Pediatria, também apoiou indiretamente a proposta ao defender o aumento do benefício para 180 dias. “A Sociedade Brasileira de Pediatria, através da senadora Patrícia Saboya, começou a trabalhar um projeto de lei de ampliação da licença maternidade para seis meses. [...] E realmente esse projeto foi aprovado. Não está liberado para todas as mulheres ainda, e espero que a gente possa avançar”, relatou. O discurso científico marca a argumentação de Vaz. “Já vinha sendo discutida desde a década de 90 a importância da primeira infância, [...] por causa do desenvolvimento do cérebro da criança. Recentemente, muitos trabalhos científicos têm se avolumado sobre esse aspecto.”

Deve-se registrar também um aspecto do discurso científico que, no caso de Vaz, ganha significância especial para a corporação médica. Trata-se da ampliação do papel da pediatria ou, nas palavras do representante, da “nova face” dessa especialidade, apresentada pela revista *Pediatrics*. “A pediatria do século 21 tem uma visão muito abrangente; ela cuida [...] do ambiente em que a criança vive. E aí analisa a influência do estresse tóxico, do ambiente de violência que a criança brasileira vive, do ambiente de violência intradomiciliar, de todas essas questões.”

A posição do relator, João Ananias (PCdoB-CE), também foi pela ampliação da licença maternidade e ficou registrada nos seus relatórios. Já no primeiro parecer^[15], Ananias disse ser favorável a “um tempo maior de convivência diuturna da mãe com o bebê, tanto para garantir um período mais extenso de amamentação quanto para a formação do vínculo da díade mãe\bebê”. Mas o relator ainda não convertia essa convicção em voto, pois concluía assim: “Apesar disso, consideramos necessário avançarmos mais na aplicação da possibilidade da licença de seis meses antes de dobrarmos esse período”. Ele propunha que a comissão sugerisse ao Poder Executivo estudar a ampliação.

No complemento do primeiro parecer^[15], porém, Ananias acolheu a Emenda nº 12, apresentada por Terra, que propunha a ampliação da licença para 12 meses. “É apresentada argumentação sólida e consistente quanto à importância para o bebê de uma convivência mais prolongada e estável com sua mãe no primeiro ano de vida. Estamos absolutamente de acordo

sobre o significado para a saúde física e psíquica da criança, com benefício também importante para a mulher/mãe”, escreveu o relator.

Ele reafirmou a preocupação com a baixa adesão das empresas à licença de 180 dias no Programa Empresa Cidadã, mas ponderou que “a eventual extensão para um ano (ou seja, [120] mais 240 dias) será progressiva”. Ananias também ponderou sobre a repercussão da medida sobre a Previdência Social, argumentando que “os benefícios podem ser tão grandes que o ônus financeiro se torna mais que justificado e acaba se tornando um sábio investimento”.

Entre os contrários à ampliação da licença maternidade, Marcos Rogério (PDT-RO) atuou com empenho em barrar a medida — assim como o aumento da licença paternidade e a sala de amamentação. Já na abertura da sessão deliberativa de 10\12\2014^[9], a presidente da comissão especial, Cida Borghetti (PROS-PR), pedia aos pares que aguardassem um pouco mais para o início dos trabalhos, pois Rogério e a deputada Antônia Lúcia (PSC-AC) estavam reunidos com suas assessorias “discutindo alguns itens do relatório”. Eles chegaram a pedir vista do relatório, o que dificultaria o avanço da matéria na Câmara, mas acabaram retirando o pedido, segundo informou Borghetti ao abrir oficialmente a reunião.

A linha de argumentação de Rogério pautou-se, de início, na alegação de inconstitucionalidade da ampliação da licença. “No conjunto dos textos [...] em que estão a licença paternidade e a licença maternidade, também está um outro texto [...] que estabelece uma ampliação da estabilidade em razão da gravidez. Isso é inconstitucional”, afirmou. “Porque quem trata do prazo da licença maternidade é a Carta da República”, justificou, alegando que a comissão especial não poderia promover uma mudança via lei ordinária.

Depois da manifestação da deputada Gorete Pereira (PR-CE), Rogério voltou a fazer críticas, agora adicionando o argumento do impacto econômico para as empresas. “Isso aqui, infelizmente, vai contra a própria mulher como candidata ao mercado de trabalho. [...] Isso aqui está dizendo assim para o empresário: não contrate mulher.”

O parlamentar leu no plenário o texto proposto para o artigo 47, que alteraria o artigo 391 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para determinar: “após a confirmação do estado de gravidez advindo no curso do contrato de trabalho, ainda que durante o prazo de aviso prévio trabalhado ou indenizado, é proibida a despedida arbitrária ou sem justa causa da empregada pelo período de 24 meses após o parto”. Então interpretou: “Ela engravidou, você tem que segurar por 24 meses, e se ela engravidar de novo, continua. Daqui a pouco nós vamos ter... [...] Em relação à segurança do trabalho em razão do estado gravídico, vai ser permanente”.

Mandetta¹⁴ (DEM-MS) também pode ser considerado refratário à ampliação da licença maternidade, embora os sinais dessa posição sejam menos claros. O deputado manifestou-se na condição de relator substituto na sessão deliberativa de 10\12\2014^[9], ou seja, não se inscreveu para opinar diretamente sobre o tema. Sua opinião transparece, inicialmente, na forma de apresentar o destaque que suprimia o artigo relativo ao benefício ampliado: “No caso em tela, nós estamos aumentando de quatro para 12 meses e mudando a CLT, e remetendo para a Previdência. Não há acordo em relação a esse destaque”. Mais adiante, após o debate e já no encaminhamento, afirmou: “Concordo que esse destaque supressivo deva ser aprovado”, suprimindo-se “essa parte que dobra, mais do que dobra, triplica a licença maternidade”.

Não se evidencia um argumento, embora o ponto de rejeição esteja claramente no tamanho do aumento do benefício. Como visto em outros atores, a argumentação pode estar focada tanto no aspecto cultural (estímulo à gravidez) quanto no econômico (aumento do custo às empresas e à Previdência, com desestímulo à contratação de mulheres). Mas não é possível fazer inferências no caso específico desse deputado.

A crítica de Mandetta quanto ao mérito da medida ocorre de forma quase incidental, e é rapidamente encoberta pela proposta de delegar ao Senado ou, em última instância, à Presidência da República, a tarefa de analisar o assunto e decidir. Essa ideia era subscrita por um grupo de parlamentares da comissão especial que antevia o impasse em torno do tema, explicou o relator substituto. “Seria uma maneira de a gente colocar isso na agenda. [...] Se nós partirmos para uma estratégia de tudo ou nada... Aí, na votação, realmente aqueles... Vai ficar em discussão...”

Ao fim, Mandetta adotou o argumento da garantia de aprovação e avanço do projeto na Câmara e seu rápido envio ao Senado. “Só colocando que esse assunto não se esgota aqui, e que simplesmente esta aprovação poderia não encaminhá-lo ao Senado, tornar este projeto passível de votação em plenário, e colocar todo o trabalho a perder”, justificou.

Outros dois deputados manifestaram alguma opinião sobre o tema naquela sessão deliberativa final, mas suas palavras não permitem definir claramente suas posições. O caso mais complexo é o de Darcísio Perondi (PMDB-RS) que fez uma extensa argumentação sobre o custo gerado pela ampliação da licença maternidade — e também paternidade —, insinuando ser uma medida “inexequível”, mas que concluiu dando apoio à proposta de Terra.

“Eu conversei com o deputado Osmar Terra nos últimos dias, e eu não o convenci”, começou ele. “Sob o ponto de vista de mérito, a argumentação do deputado Osmar Terra é

¹⁴ O nome completo deste deputado, que é Luiz Henrique Mandetta, não aparece em nenhum dos registros da comissão especial. Sigo a regra e mantenho apenas o “nome político”.

correta. Eu sou médico de criança. E o que nós estudamos em Harvard, estudamos na PUC, está nos livros? É fundamental a presença do pai e da mãe o quanto mais tempo, nesse período dos primeiros 12 meses, fundamentalmente.” Para Perondi, o mérito da medida era “indiscutível”, mas havia a questão: “É exequível ou não é exequível?”

O parlamentar então ponderou sobre os recursos públicos necessários para garantir o benefício, e sobre o custo para as empresas. “Se nós pensarmos no petrolão e no eletrolão, né?... [...] Ah, tem dinheiro! Falam que o petrolão passa de 50 bilhões. É metade do que se gasta no SUS do governo federal. Aí tem dinheiro, né?”, observou, para contrapor em seguida: “Mas é uma excepcionalidade. [...] Mas não tem. Nós estamos com um problema de custo Brasil, nós temos um problema de produtividade, quer dizer, eu não sei... É o equilíbrio, é o equilíbrio.”

A sequência de sua fala é um tanto incongruente: “Eu, como pediatra, vou acompanhar o Osmar. Mas, pensando o Brasil como um todo, vamos avançar um pouco mais, mas não da forma radical. Mas eu entendo o deputado Osmar [...], ele foi radical. [...] Ele está na radicalidade, e às vezes, sem radicalidade não se avança. Mas eu, como pediatra, eu vou acompanhá-lo”. Em seguida, Perondi arrematou sua intervenção lembrando que já presidiu uma empresa em que mulheres eram maioria entre os funcionários. “Eu sei o que é isso, eu sei o que é isso! Mas eu vou acompanhar o deputado Osmar.”

Pode-se considerar que a disposição de “acompanhar” Terra, usada por três vezes, seja uma posição objetivamente favorável ao aumento da licença maternidade — e paternidade —, mas também cabe considerá-la uma simples cortesia para com o colega de partido, já que se configurava como pouco provável a manutenção da proposta, dada a forte resistência que ela enfrentava. Uma vez assegurada a rejeição da proposta, Perondi poderia também evitar o desgaste de firmar posição contra o aumento das licenças, contrariando tudo o que ele e vários membros da comissão estudaram “em Harvard”.

Por outro lado, o argumento dos recursos públicos e do custo aos empregadores fortalece uma posição claramente contrária à medida, principalmente quando somado às manifestações prévias do deputado, afirmando que a ideia de ampliar as licenças o “assusta”. Mas não se pode ignorar o que Perondi disse sobre “avançar um pouco mais” na política. Ao elogiar Terra e compreender sua “radicalidade”, sem a qual “não se avança”, ele parece admitir que haja algum aumento do benefício, desde que “não da forma radical”. Nesse caso, parece impossível concluir sobre sua posição.

Eduardo Barbosa (PSDB-MG), por fim, simplesmente não fez comentários sobre o mérito da ampliação da licença maternidade. Ele se posiciona claramente pela supressão da medida, mas seu argumento é puramente técnico e em favor da rápida aprovação do MLPI.

Apontando que o benefício ampliado implicaria alteração na legislação trabalhista, ele afirmou: “Quando se trata de mudança da CLT, nós trazemos para nós aqui na comissão especial um problema que pode comprometer todo o projeto”. Por outro lado, removendo-se a proposta, a comissão aprovaria o PL nº 6998/2013 em caráter terminativo, enviando-o direto ao Senado. “Significa que nós garantimos um trâmite com a possibilidade de termos essa lei num futuro bem próximo no Brasil, que é o interesse.”

3.3 — Licença paternidade

Também no debate sobre a ampliação da licença paternidade Osmar Terra (PMDB-RS) e Gorete Pereira (PR-CE) estiveram em polos opostos. A deputada apresentou duas emendas supressivas^[12]: uma contra a extensão de cinco para trinta dias¹⁵ no Programa Empresa Cidadã, e outra contra o direito a faltas justificadas quando o empregado acompanhar a esposa ou o filho de até 6 anos em consulta médica. As faltas justificadas já estariam previstas na legislação trabalhista e em convenções coletivas, argumentou Pereira, sugerindo que a medida não seria então necessária. Quanto à ampliação da licença aos pais, ela apontou o problema do ônus criado para as empresas e para a Previdência. Depois, quando a proposta foi modificada, reduzindo a extensão para 20 dias, Pereira manteve a rejeição e a justificou também com base em alegadas características culturais brasileiras.

A deputada relatou, na reunião deliberativa de 10\12\2014^[9], ter consultado mulheres a respeito do aumento da licença paternidade, concluindo que elas próprias reprovavam a ideia. “Não adianta a gente ter aqui a maior boa vontade... Se for conversar até com as mulheres do Brasil... [...] principalmente as mulheres lá do Nordeste...”, observou ela, contando: “Quando foi feita essa licença paternidade de cinco dias, eu saí fazendo uma pesquisa no meu Estado, o Ceará, e as mulheres lá disseram: ‘Olha deputada, pelo amor de Deus, não vota isso, não!’”. Pereira disse que achava “importante dar aquele avanço” dos cinco dias, mas que as mulheres não consideravam um benefício para as mães e os bebês. “Elas diziam: ‘Olhe, eles, além de não ajudarem, vêm pra cá, vão beber, voltam...’”

Então a parlamentar recorreu pela primeira vez à comparação com “países desenvolvidos” e apontou a “realidade totalmente diferente” dos brasileiros. “Na Suécia pode ter trinta dias de licença paternidade, porque o pai vai estar lá, ele teve uma cultura diferente, ele vai ajudar, ele não tem pessoas que possam cuidar dos filhos, são eles mesmos... Tudo isso

¹⁵ A versão que foi à votação final previa 20 dias.

é realidade da Suécia e desses países desenvolvidos. Não é a nossa.” Depois de acrescentar que naqueles países “pode ter até um ano de licença paternidade que eles vão se comportar bem direitinho e tudo, porque o país é outro”, Pereira concluiu: “Nós não podemos ter leis iguais às da Suécia se o nosso país é diferente da Suécia. Então isso é o que eu queria ver, e vou fazer o destaque”.

Na mesma reunião de 10\12\2014^[9], Terra posicionou-se utilizando o argumento científico, apontando o benefício da presença paterna, para a mãe e para o bebê. “Quando a gente fala da licença paternidade, nós estamos falando de um apoio que toda mãe desejaria ter do seu marido, do seu companheiro, principalmente nos primeiros dias depois do parto”, afirmou. E apresentou uma explicação para a necessidade desse apoio: “Depois da perda da placenta, a mulher tem um período em que se deprime, chamado ‘blue’ [..., nas] duas primeiras semanas. Depois, essa depressão pode ser permanente ou muito prolongada, [...] gravíssima, a depressão pós-parto, que vai afetar o desenvolvimento da criança para o resto da vida”. Terra mencionou “pesquisa recente feita na universidade de Yale” mostrando que o apoio do pai “aumenta a segurança da mãe, que melhora o desempenho dela com a criança”.

O deputado respondeu às manifestações preocupadas com o custo da medida argumentando que poderia haver compensação aos empregadores com recursos públicos. “Eu não tô aqui preocupado com detalhe (eu acho que tem que ter essa preocupação também, mas...), se isso vai prejudicar uma pequena empresa, uma grande empresa...”, disse ele. “Nós temos que garantir que isso seja pago pela Previdência Social, de alguma maneira, que seja abatido nos impostos, de alguma maneira, como é o Programa Empresa Cidadã.”

Outro parlamentar que se manifestou favorável à ampliação da licença paternidade foi o relator, João Ananias (PCdoB-CE), que viu na medida um meio de “garantir mais cumplicidade ao conceito”. Essa expressão, usada na reunião ordinária de 19\11\2014^[8], foi seguida por um comentário de Ananias que parece fazer crítica ao machismo na sociedade. Infelizmente, o registro em áudio desse comentário foi cortado, impossibilitando acesso a todas as suas palavras e à ideia desenvolvida pelo parlamentar. “Culturalmente, na nossa sociedade machista, existe no Nordeste até um dito da sabedoria, sabedoria entre aspas... Tem muita coisa da sabedoria popular, mas nem sempre é politicamente correta [riso], quando diz que, lá no interior...” [corte].

O áudio é retomado num ponto em que Ananias conclui sua intervenção destacando a importância e a necessidade da aprovação do PL nº 6998\2013: “[...] muito ousado, muito avançado, e é fundamental que ele sirva de bússola para os anos futuros. O que nós aprovamos aqui, deputada Iara [Bernardi (PT-SP)], tá bom. Sem [...] mutilarmos a essência, os eixos

fundamentais colocados no projeto de lei do deputado Osmar Terra, com certeza nós vamos sair com uma grande proposta que servirá de bússola para os governos, federal e os outros governos”.

Na reunião ordinária \ audiência pública de 27\5\2014^[7] houve registro de outras duas manifestações favoráveis ao aumento da licença paternidade. Na mesma intervenção em que defendeu a licença maternidade maior, Ely Harasawa, gerente de Programas da FMCSV, sustentou a necessidade de transformar em leis algumas diretrizes apontadas pelo conhecimento científico, entre elas o aumento da licença paternidade. “O teste do pezinho hoje é uma lei e um procedimento universalizado. Seria o caso de se obrigar também os testes da orelhinha e do olhinho? O que dizer da ampliação da licença-paternidade, uma vez que já se sabe a importância da participação do pai desde a gestação?”, sugeriu. Em seguida, Isabella Henriques, diretora de Defesa e Futuro do Instituto Alana, fez uso do mesmo argumento, lembrando a “importância da presença do pai nos primeiros dias de vida da criança”. Deve-se lembrar que se trata da mesma manifestação amparada na perspectiva do “biodireito”, apresentada na defesa da ampliação da licença maternidade.

Assim como no debate sobre a licença maternidade, na sessão deliberativa de 10\12\2014^[9] o deputado Mandetta (DEM-MS) referiu-se à proposta de aumento da licença paternidade apenas na condição de relator substituto, isto é, não se inscreveu para opinar diretamente sobre o tema. Mas nesse caso os indícios de uma posição são inexistentes. O que se destaca na manifestação do relator substituto é sua observação de que o tema era objeto de destaque, e sem acordo entre os parlamentares, tal qual o tema anterior.

A falta de acordo implicava não apenas a existência de posições contrárias na comissão especial, como também o risco de o PL nº 6998\2013 enfrentar obstáculos posteriores, atrasando a criação do MLPI. Essa preocupação de Mandetta reforça, portanto, a ideia de um compromisso com a rápida aprovação do projeto. Quanto a Darcísio Perondi (PMDB-RS), já se sabe que toda a argumentação incongruente e a posição ambígua verificada no caso da licença maternidade valem para o tema da licença paternidade.

3.4 — Sala de amamentação

Gorete Pereira (PR-CE) marcou posição contrária ao artigo que obrigava as empresas públicas e empresas privadas com mais de 30 empregadas a manter “sala de apoio à amamentação, ordenha e estocagem de leite materno durante a jornada de trabalho”, com a

fiscalização desses ambientes pela vigilância sanitária local. É de sua autoria uma emenda^[12] que retirava o tema do PL nº 6998/2013. Seu argumento principal era que a medida seria desnecessária. Primeiro, porque a CLT já preveria a “disponibilização pelas empresas de espaços para assistência aos filhos no período de amamentação ou medida compensatória”, por meio de “convênios com creches, auxílio-creche ou outras medidas estabelecidas por negociação coletiva”.

Segundo, porque “o período de aleitamento materno exclusivo é no máximo até seis meses, onde boa parte desse período já está coberto pela licença maternidade de quatro meses, que ainda pode ser ampliado se a empregadora for empresa cidadã ou a empregada acumular com férias”. Pereira enumera ainda que, “por motivos diversos, a amamentação em sua maioria não atinge os seis meses, que pode ser pela dificuldade da mãe em aleitar, até restrições alimentares das próprias crianças”.

A deputada justificou também que o aleitamento materno exclusivo nos primeiros seis meses do bebê é opção de apenas 41% das mulheres (citando o Ministério da Saúde e da Organização Mundial da Saúde), e que a coleta, o armazenamento e a doação de leite “não são uma obrigação” para as lactantes. Por fim, observou que “esse tipo de obrigação” seria melhor tratado em negociações coletivas, identificando-se “as necessidades de cada segmento produtivo, perfil da atividade, proporção de homens e mulheres, entre outros aspectos”.

Darcísio Perondi (PMDB-RS) manifestou-se duas vezes sobre a proposta da sala de amamentação. Como já visto, na reunião de 19/11/2014^[8] ele a incluiu entre os itens que o “assustam”, e em 10/12/2014^[9] explicou que esse era um dos pontos nos quais o PL nº 6998/2013 “empepinou”. O deputado acabou fazendo ponderações sobre os outros dois pontos (licenças maternidade e paternidade), mas não sobre a sala de amamentação. Dessa forma, pode-se considerar que sua posição configurou-se simplesmente contrária à proposta, levando-se em conta a extensa argumentação sobre a escassez de recursos públicos e o custo adicional às empresas.

Na reunião de 10/12/2014^[9], outros membros da comissão especial posicionaram-se sobre a sala de amamentação, mas suas opiniões não foram registradas porque a discussão ocorreu em momento de suspensão da sessão para a costura de um acordo. E a decisão daquele grupo foi pela eliminação da proposta, segundo anunciou o relator substituto, Mandetta (DEM-MS). “Aqui em torno do relator houve acordo de consenso de acatar esse destaque supressivo”, explicou o parlamentar. Não são nominados os participantes desse consenso, com exceção do próprio relator substituto. Parece razoável, portanto, considerar-se Mandetta um subscrevente da rejeição à obrigatoriedade da sala de amamentação, principalmente se tomadas como

tendência suas posições anteriores sobre os outros temas de debate na comissão. Não é possível, entretanto, inferir uma motivação para essa posição. Por outro lado, pode-se afirmar que a busca do acordo — e a derrubada da proposta — fazia parte de um esforço de Mandetta pela aprovação do MLPI.

No campo favorável à obrigatoriedade da sala de amamentação, foram registradas apenas duas manifestações, nenhuma delas com defesa direta e enfática da proposta. Na reunião ordinária \ audiência pública de 27\5\2014^[7], Ely Harasawa, gerente de Programas da FMCSV, tratou do aleitamento materno de forma genérica, sugerindo que sua reconhecida importância deveria começar a ser refletida em medidas práticas previstas em lei. “Houve avanços na garantia de direitos e nas ciências desde a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Temas que à época eram polêmicos, não foram incluídos, e agora têm condições de sê-lo — a questão da amamentação, por exemplo. Há diretrizes que podem se tornar leis”, afirmou.

Na mesma audiência, Cesar Gomes Victora, membro da Associação Epidemiológica Internacional e da Comissão Nacional de Determinantes Sociais em Saúde, também discorreu genericamente sobre a importância do aleitamento materno, por vezes argumentando contra a publicidade de alimentos dirigida ao público infantil. Lembrou que até os anos 1980 era comum entre os pediatras recomendar-se o uso de “chás, água, suquinhos, além do leite materno”, para bebês a partir do segundo mês de vida. Essa recomendação deixou de ser dada, e substituída pela indicação exclusiva de leite materno. “A amamentação aumenta a inteligência, não só na infância, mas até a vida adulta. Portanto, é fundamental também isso, retornando ao nosso ponto de apoio à amamentação”, disse ele. Ainda que não tenha mencionado a proposta da sala de amamentação, sua apresentação pode ser considerada uma argumentação em seu favor.

3.5 — Gênero

Embora não tenha sido objeto de debate nas reuniões e audiências públicas da comissão especial do PL nº 6998\2013, o tema da identidade sexual foi objeto de intervenções de dois parlamentares no âmbito das emendas. Marcos Rogério (PDT-RO) apresentou ainda nas primeiras sessões, em abril de 2014, uma emenda^[11] específica para excluir o termo “gênero”, que aparecia no artigo 6-B nas versões iniciais do texto. “O objetivo [...] é excluir a palavra gênero, pois o conteúdo desta palavra já está contemplado na palavra sexo, não havendo

necessidade de incluir ‘sexo e gênero’, já que qualquer discriminação quanto ao sexo implica discriminação quanto ao gênero”, justificou.

Além desse argumento de fundo lógico, Rogério observou que a Constituição já trata de “preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, sugerindo que a menção no projeto seria redundante. É interessante notar que o esforço de Rogério pela supressão do termo contradiz o seu argumento, já que um termo apontado como desnecessário e redundante poderia ter sido simplesmente ignorado. É de se supor que, para o deputado, a referência a gênero envolva algum valor ou conceito a ser neutralizado.

Já a deputada Iara Bernardi (PT-SP), apresentou em dezembro de 2014 uma emenda^[13] para incluir famílias homoparentais e multiparentais no benefício da gratuidade para inclusão do nome do pai em registros e certidões. “É gratuita, a qualquer tempo, a averbação requerida do reconhecimento de paternidade no assento de nascimento e a certidão correspondente”, diz a emenda, adicionando que “é gratuita, a qualquer tempo, a averbação requerida do reconhecimento dos desenhos familiares de homoparentalidade ou multiparentalidade no assento de nascimento e a certidão correspondente.” Ela justificou que a cobertura de novos modelos familiares é uma medida de proteção às crianças nessas famílias. Ao contrário de Rogério, a deputada Bernardi é afirmativa em relação ao tema gênero. Seu argumento situa-se no âmbito do direito da criança e da sua proteção, servindo também para estabelecer novo ponto de apoio à agenda do movimento relacionado às causas dos homossexuais.

3.6 — Estatuto da Criança e do Adolescente

É preciso considerar um debate que não tratou exatamente de políticas para a primeira infância, mas da forma como as políticas devem ser. Houve resistência de alguns atores à ideia de estabelecer o MLPI por meio de mudanças no texto do ECA. Para estes, as mudanças poderiam colocar em risco o ECA. Outros atores consideraram que o estatuto já seria suficiente para tratar da primeira infância, e que dispositivos específicos para essa faixa etária seriam redundantes ou esvaziariam o ECA. Esse debate é importante por revelar, na argumentação dos participantes, algumas ideias e objetivos capazes de aglutinar atores em grupos diferentes.

Rita de Cássia de Freitas Coelho, coordenadora geral de Educação Infantil do Ministério da Educação, manifestou o receio de que, ao criar no ECA um título específico para a primeira infância, o PL nº 6998\2013 colocasse em risco a estrutura e a força do estatuto. “Há um temor de que esse capítulo coloque direitos concorrendo com direitos, e quebre exatamente essa coisa

espetacular do ECA que é a doutrina da proteção integral”, explicou ela na audiência pública de 20\5\2014^[6]. Ela não comentou a possibilidade de se criar uma lei à parte, específica para a primeira infância, mas indicou que esse tema também poderia ser alvo de preocupações na equipe do ministério. “Há uma preocupação com definir em lei conceitos que ainda estão em construção na História, na Antropologia, na Sociologia, como os conceitos de infância, desenvolvimento infantil e primeira infância”, exemplificou. A própria definição de primeira infância era questionável.

Isabella Henriques, diretora de Defesa e Futuro do Instituto Alana, fez uma intervenção que poderia ser entendida como uma defesa da manutenção do ECA como legislação dedicada à primeira infância. Na audiência de 27\5\2014^[7] ela observou que as políticas existentes contemplavam “quase que a totalidade dos direitos da criança”, e que a mobilização pelo MLPI deveria ser direcionada para a efetiva implementação daquelas políticas já elaboradas. Seu argumento era, portanto, de caráter prático, mas não deixaria de ser uma opção — ainda que indireta — contra uma nova legislação e a favor do estatuto.

Na audiência pública da comissão em 7\5\2014^[5], realizada junto com a programação do II Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância, Hélia Barbosa, presidente da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP), fez uma extensa manifestação contra a criação de novas leis. “O que nunca faltou neste País [...] foi lei para reger as condutas em relação ao direito da criança e do adolescente”, afirmou ela, defendendo que já existia um marco legal. “Será que é um problema [...] de marco legal que estamos discutindo, ou [é] por que nós não cumprimos as leis, por que nós não as efetivamos, como diz o próprio estatuto?”

A argumentação de Barbosa sustentou-se na ideia de que, com o ECA, “o direito está absolutamente assegurado” para a faixa etária de 0 a 18 anos e, portanto, para as crianças de 0 a 6. “Já é suficiente o estatuto!” Para ela, a discussão de novas leis para a primeira infância se devia, por um lado, à “cultura” do brasileiro e sua “dependência” de leis e do Judiciário; e, por outro lado, ao fato de não haver determinação suficiente para implementar as políticas já estabelecidas. “A gente fica de braços cruzados, e as ações civis públicas são muito poucas. E, quando entram, ficam paradas pelos compromissos que há com o Executivo. Aí o Ministério Público, Defensoria, Poder Judiciário, sei lá, parece que não têm tido autonomia suficiente para prosseguir com ações civis públicas”, observou.

Barbosa se disse “triste” em sua “luta ferrenha” de 24 anos “defendendo o estatuto”. Ao comentar o PL nº 6998\2013, disse haver alguns pontos repetitivos em relação ao ECA, além de “definições e conceituações” que careceriam de esclarecimentos. Mas ela terminou

considerando a essência do projeto “muito boa”, e concordando com a mudança do ECA para a inclusão de dispositivos novos. “Faço a ressalva sempre: para garantir o direito da primeira infância com mais clareza e para melhor facilitar a sua prática, eu concordo, sim, que tem que se elaborar alguns dispositivos, inserindo-os no estatuto”, afirmou. Barbosa esclareceu que preferia a mudança no ECA, e não a criação de um “estatuto à parte”, porque uma nova lei específica para a primeira infância faria o ECA perder força. “Nós precisamos fortalecer o Estatuto da Criança e do Adolescente, que, na minha visão, precisa ser revisto também em algumas questões, sim, inclusive de técnica legislativa”, recomendou.

A intervenção de Barbosa pode ser tomada simplesmente por sua conclusão, em favor do PL nº 6998/2013 e, portanto, da criação do MLPI. Mas não se pode desconsiderar sua argumentação geral, que aponta a direção oposta. Cabe ponderar que ela tenha usado sua intervenção para expor sua causa pessoal, a “luta ferrenha” pelo ECA e pelos direitos da criança e do adolescente, buscando sensibilizar a plateia contra um esvaziamento do estatuto. Nessa hipótese, a argumentação do início seria apenas parte de uma estratégia retórica. Mas há, também, a possibilidade de que Barbosa não visse alternativa contra o MLPI, a não ser admiti-lo, tentando garantir o menor dano possível ao ECA.

Na audiência pública de 20/5/2014^[6], Erika Kokay (PT-DF) defendeu a incorporação da nova legislação da primeira infância ao ECA, apostando que isso fortaleceria o estatuto, ao invés de enfraquecê-lo. “Nós tivemos uma polêmica do Estatuto da Juventude com o próprio ECA, e isso foi resolvido quando se incorporou o ECA”, exemplificou ela, observando que naquele caso o risco de um conflito e de enfraquecimento era muito mais “dramático”. Mas a deputada ressaltou ser necessário evitar que a incorporação resulte na criação de “uma prioridade dentro da prioridade”, uma leitura privilegiada da primeira infância em detrimento das faixas etárias posteriores. Por fim, ela devolveu a questão: “Como é que se trabalha isso sem que se faça um enfrentamento ao que foi a construção do Estatuto da Criança e do Adolescente?”.

Osmar Terra (PMDB-RS) manifestou-se em diferentes ocasiões com o argumento de que o ECA não contemplava importantes especificidades da primeira infância, e que uma nova legislação precisava ser elaborada, fosse por meio do próprio estatuto ou via lei específica. Já na reunião ordinária de 26/3/2014^[4] o deputado apresentava essa perspectiva, lembrando que o ECA foi “a legislação mais avançada do mundo em relação à infância e à adolescência”, mas que estava defasado. “Nós não tínhamos o acúmulo de informações (isso foi há mais de vinte anos!) que temos hoje sobre a importância da gestação e dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento das habilidades e das competências humanas”, observou. Terra conclamava à

elaboração de uma legislação “tão ou mais avançada do que o ECA”, e na última reunião da comissão especial, em 10\12\2014^[9], chamava atenção de seus pares para o “momento histórico”, no qual os deputados estariam aprovando “a lei mais avançada, talvez uma das mais avançadas do mundo em cuidados com o início da vida, com as crianças pequenas”. Inicialmente ele tinha o propósito de chegar à promulgação da lei no Dia da Criança, em 12\10\2014.

Apesar dessa determinação pessoal, Terra dedicou-se bastante ao debate com os militantes preocupados com o impacto da abordagem da primeira infância sobre o ECA. Na audiência pública de 20\5\2014^[6] ele voltou a elogiar o caráter inovador do estatuto, mas lembrou que, além da defasagem em relação aos avanços científicos sobre o desenvolvimento infantil, havia também um predomínio constante das questões da adolescência, em detrimento das questões da infância. Ele fez um paralelo com uma discussão anterior: “Quando criamos a Frente Parlamentar da Primeira Infância, houve um questionamento: ‘mas [...] já tem a Frente Parlamentar da Criança e do Adolescente, por que não se incorpora?’”. Terra argumentava então que a frente já existente era tomada pelas “muitas questões vinculadas à adolescência — a violência, a maioridade penal etc.” Apesar de ser “o período mais importante, mais rico do desenvolvimento humano, que tem mais impacto, inclusive na questão da adolescência futura, a drogadição, tudo”, a primeira infância “fica lá... de vez em quando se toca no assunto”.

A perspectiva do impacto futuro no âmbito dos problemas sociais foi elemento importante na argumentação do deputado, que defendia uma legislação mais ampla e transversal. “Tem que pegar a família e envolver todo mundo. A criança pode ser muito bem cuidada na creche, mas chega em casa e apanha, o pai e a mãe são negligentes. [...] Boa parte da violência tem a ver com transtornos, com questões que aparecem no início da vida”, disse ele na mesma audiência. “Eu acho que o maior programa de prevenção à violência vai ser um programa bem feito de primeira infância, no Brasil inteiro; vai diminuir a violência no futuro.”

Terra mostrava-se aberto tanto à possibilidade de introduzir alterações no ECA quanto à alternativa de elaborar uma lei específica para a primeira infância. Sobre o primeiro caminho, na mesma audiência ele tentou tranquilizar os mais preocupados com o estatuto afirmando: “Não é para mexer com a estrutura do ECA”. Depois, mais à frente, prometeu: “A gente vai procurar preservar ao máximo possível a estrutura do ECA”. O cuidado básico seria preservar o que já estava adequadamente coberto pelo estatuto. “A gente não precisa repetir coisas”, disse. Em outros momentos, comentou que “talvez seja o caminho fazer uma versão, uma lei específica”, uma “norma complementar ao ECA” que pudesse orientar as políticas públicas para a primeira infância.

Vital Didonet fez referência ao ECA em duas ocasiões, a primeira na audiência pública da comissão especial em 7/5/2014^[5], para apresentar a iniciativa do MLPI numa perspectiva de evolução da legislação. “Quero só marcar o que são os avanços que a gente, que trabalha na área há vários anos, tem consciência de que existem, foram conquistados e, de certa forma, estão consolidados na sociedade brasileira”, disse ele. “A legislação avançou bastante também. Eu citei a Constituição, o ECA e as leis setoriais. [...] Sabemos que o Brasil tem uma das legislações mais avançadas na área dos direitos da criança e do adolescente, em que a criança de 0 a 6 anos está incluída.” Em seguida, apresentou a ideia do PL nº 6998/2013: “Existe um projeto de lei para dar um passo à frente no que se refere especificamente àquele período inicial da vida, dada a sua relevância e especificidade, porque ela é diferente de uma criança de 8, 10, 12 anos ou de um adolescente, cuja idade vai até 18 anos”.

Nota-se o cuidado de Didonet em reconhecer o valor do ECA e evitar a imagem de uma colonização do estatuto pelo tema da primeira infância, ou de uma ruptura da nova legislação em relação à já existente. Na audiência pública de 27/5/2014^[7] seu empenho foi maior ainda, talvez para responder a questionamentos de quem temia um enfraquecimento do ECA. Ele argumentou que o estatuto continuaria forte porque outras mudanças já haviam sido feitas nele, sem que isso representasse prejuízo. O ECA “já passou por algumas mudanças importantes, tanto na área dos conselhos quanto no tema da adoção, e outras que estão em curso também, consideradas importantes a serem feitas”, apontou, sugerindo que existe uma “dinâmica de aperfeiçoamento constante”.

Didonet enumerou duas grandes preocupações dos militantes do ECA, buscando responder a elas. A primeira era que “mexer no ECA” seria abrir uma porta para que grupos tentassem mudar também a idade penal. “A inimputabilidade penal até 18 anos é estabelecida pela Constituição Federal, e não pelo Estatuto da Criança e do Adolescente”, explicou. “Quando se cria um projeto de lei para inserir no ECA algumas especificidades da primeira infância, não tem lógica, não é tecnicamente correto inserir um dispositivo para mudar a idade penal. [...] Então, esse risco não existe.” O outro receio era de que novos dispositivos específicos para a primeira infância no ECA acabassem “retirando” direitos de crianças de outras faixas etárias (7 a 12 anos, por exemplo) e dos adolescentes. “Também é um temor infundado”, afirmou ele, apontando que havia no estatuto dispositivos específicos para a adolescência, e que isso não prejudicava outras faixas etárias. “A maioria dos temas relativos a questões de infração, de medidas corretivas e socioeducativas são específicas da adolescência. Então, por que não se pode ter também algumas coisas específicas da promoção das crianças na primeira infância?”

Didonet ressaltou que isso não poderia significar uma alteração na estrutura do ECA, nem a criação de um “nicho” só para a primeira infância. “Este projeto não pode quebrar a estrutura central e a lógica interna do estatuto, que são o atendimento à criança e ao adolescente, o princípio da proteção integral e a absoluta prioridade dos direitos à criança para todas as faixas etárias”, observou. “Então, não há como você fazer uma prioridade dentro da prioridade absoluta, porque mais prioridade do que a absoluta não existe. Se a prioridade absoluta é para 0 a 18 anos, não há como você ainda priorizar alguma coisa dentro desse setor.” Ele ponderou que a nova legislação poderia ser estabelecida também por meio de uma lei específica, sem a inclusão no ECA, e traçou um paralelo de prós e contras em relação a essas duas possibilidades. A vantagem de inserir no estatuto os dispositivos sobre primeira infância, “como um capítulo dentro da parte que trata de políticas de atendimento”, seria aproveitar o “prestígio social” do ECA. “Embora seja uma lei ordinária como as demais, [...] ele tem essa imagem de peso social maior. Então, as especificidades sobre política de primeira infância no estatuto teriam essa vantagem, elas fazem parte do estatuto.” Por outro lado, elas ficariam “diluídas no conjunto do ECA”, podendo não ser tão consideradas quanto as questões dos adolescentes. “Os temas do ECA, no imaginário social, estão relacionados ao adolescente”, apontou.

O outro caminho, com uma lei própria, teria a vantagem da maior visibilidade. Tendo em mãos “a Lei das Políticas de Primeira Infância”, imaginou Didonet, esta seria levada “à frente em todos os espaços sociais brasileiros”, principalmente nos municípios. “Isso é mais do que você ter, digamos, o estatuto inteiro, com todas as disposições relativas à criança e ao adolescente. Então, uma lei própria, específica, a Lei da Primeira Infância, em relação às políticas públicas, teria esse peso maior”, disse. A desvantagem seria essa lei específica atrair menos apoio. “Ela certamente teria menos defensores, porque, estando dentro do ECA, haveria todas as pessoas de todas as áreas envolvidas na defesa dos direitos da criança e do adolescente, como defensores desse conjunto.”

Naquela ocasião, ele não manifestou preferência pela lei específica ou pela adição ao ECA. “Ambas as versões são defensáveis. Qualquer uma das duas pode, no nosso entendimento, ser aprovada. Trata-se de avaliar o peso da vantagem versus o peso da desvantagem”, afirmou. É interessante notar, entretanto, uma pequena contradição no argumento sobre a mudança no estatuto. Primeiro, Didonet afirmou que uma eventual inserção de dispositivos para a primeira infância não reduziria a importância dos dispositivos para as outras faixas etárias; depois afirmou ser necessário “contrabalançar” o ECA em favor da primeira infância, já que o estatuto teria um peso maior nas questões sobre a adolescência.

Ele procurou responder também aos que cobravam uma legislação mais efetiva no sentido da realização dos direitos das crianças. “Insistiram muito nessa parte de tornar efetivo por meio de políticas públicas. [...] O projeto de lei tem esse foco de procurar encaminhar para a execução”, disse. Para demonstrar que MLPI não seria apenas “mais um documento legal”, e sim um recurso “voltado para a transformação da realidade”, Didonet explicou: “Ele se volta para as políticas públicas, porque ali é que acontecem as mudanças, e ele define um instrumento da mudança social, que são os planos, tanto o Plano Nacional quanto os planos estaduais e municipais”.

Pode-se dizer que Ely Harasawa, gerente de Programas da FMCSV, posicionou-se de forma indireta a respeito do ECA, defendendo que fossem feitas alterações avaliadas como necessárias. “É importante levar em consideração que houve avanços na garantia de direitos e nas ciências desde a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Temas que à época eram polêmicos não foram incluídos, e agora têm condições de sê-lo”, disse ela na audiência pública de 27\5\2014^[7]. Seu foco não estava na preservação ou fortalecimento do estatuto, mas na elaboração de uma lei claramente dedicada à primeira infância. “A Fundação se coloca à disposição desta comissão, a fim de que o projeto de lei seja aprovado o mais rápido possível e que seja um marco na promoção do desenvolvimento integral da primeira infância”, afirmou.

4 — Coalizões de defesa\advocacy na comissão especial do MLPI

É tentadora a possibilidade de agrupar aqueles atores sob rótulos como “progressistas”, “conservadores”, “evangélicos” etc, mas isso acabaria por encobrir eventuais peculiaridades nas suas formas de organização e articulação. Ademais, não é objetivo aqui enquadrar indivíduos segundo perfis ideológicos — muito menos com base no senso comum. Para verificar a existência de possíveis coalizões na comissão especial do PL nº 6998\2013, procuro identificar crenças e preferências sobre políticas (*policy core beliefs*), isto é, a “cola” que pode unir os membros em cada grupo.

O foco da observação e da análise está, portanto, em cada discussão relatada neste capítulo, segundo os registros oficiais. Como visto na seção anterior, as discussões deram-se em torno de seis temas: (1) publicidade de produtos e serviços para crianças, licenças (2) maternidade e (3) paternidade, (4) sala de amamentação, (5) gênero e (6) ECA. Nas posições dos atores sobre os temas em debate, busco sinais das crenças e preferências que possam estar na sua fundamentação.

4.1 — Crenças e preferências sobre políticas

O debate em torno da (1) publicidade dirigida à criança revelou a existência de posições favoráveis à restrição ou à proibição total desse tipo de anúncio. O que se pode sintetizar dessas posições em termos de crenças e preferências sobre políticas? Parece natural uma associação com a ideia de política regulatória apresentada na tipificação de Theodore Lowi, levando a sugerir que esse grupo tenderia a escolher políticas de forte regulação (ou controle) de segmentos do setor privado. Equivale a dizer, com palavras de Lowi (1964, p.690), que aquelas posições são típicas de atores que não se importam em implementar políticas que elevem os custos e restrinjam as alternativas de atuação das empresas, priorizando o impacto social em detrimento dos interesses econômicos.

Considerando-se as manifestações registradas durante as reuniões e audiências públicas na Câmara Federal, 16 atores poderiam ser relacionados àquelas posições: Antônio Carlos Ozório Nunes (Comissão da Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público), Cesar Gomes Vitoria (Associação Epidemiológica Internacional e Comissão Nacional de Determinantes Sociais em Saúde), Duarte Nogueira (PSDB-SP), Eleuses Paiva (PSD-SP), Erika Kokay (PT-DF), Geraldo Resende (PMDB-MS), Gilvani Pereira Grangeiro (Ministério da Saúde), Iara Bernardi (PT-SP), Isabella Henriques (Instituto Alana), João Ananias (PCdoB-CE), Marcos Rogério (PDT-RO), Maria Izabel da Silva (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República), Nelson Marchezan Junior (PSDB-RS), Osmar Terra (PMDB-RS), Rosane Ferreira (PV-PR) e Vital Didonet.

Com uma posição oposta àquelas, Darcísio Perondi (PMDB-RS) afirmava que a política proposta para a publicidade dirigida ao público infantil o “assusta”. Os elementos disponíveis não permitem determinar se esse deputado rejeitava as políticas regulatórias, de modo geral, mas sua argumentação permite concluir com segurança que ele rejeitava o custo gerado pela política. É razoável acrescentar-se aqui, junto de Perondi, um outro ator cuja atuação foi mencionada por Eleuses Paiva (PSD-SP) em seu protesto: o lobby econômico. Não há registro oficial da participação de lobistas nas reuniões da comissão especial, mas a manifestação de Paiva se referia a uma ação permanente do lobby, que “fala mais alto” e impede a aprovação de dispositivos legais que criem aumento de custos às empresas ou restrições às suas atividades, como seria o caso da regulação da publicidade dirigida ao público infantil.

É preciso levar em conta, também, o compromisso que Perondi e outros atores demonstraram ter com a aprovação do MLPI. Não se trata de aceitar simplesmente que a

posição de Perondi, contrária ao artigo que regulamentaria a publicidade infantil, fosse devida à sua preocupação em assegurar a aprovação do PL nº 6998\2013 sem resistências e retrocessos, mas de reconhecer que existe nesse compromisso um dado relevante sobre suas preferências sobre políticas: ele manifestava, afinal, a crença de que seria benéfico elaborar uma legislação ampla e orientadora de futuras leis e políticas, ou seja, um marco legal para a primeira infância. Da mesma forma que Perondi, Nogueira e Nunes demonstraram esse compromisso com o MLPI na discussão da regulação da publicidade infantil, além dos obviamente comprometidos Terra e Didonet.

No caso da (2) licença maternidade, o apoio à proposta de ampliação do prazo do benefício indicaria uma preferência por políticas de caráter redistributivo. Segundo a caracterização de Lowi (1964, p.691), essas políticas envolvem a transferência de recursos para determinados setores da sociedade, prática típica dos “vários programas de ‘Estado de bem-estar’”. Elas implicam conflito entre os que recebem os recursos e os que assumem seus custos. Bruno Reis (2013, v.1, p.96) observa que a “percepção nítida de perdas e ganhos relativos pelos atores envolvidos em políticas redistributivas faz com que elas se tornem relativamente rígidas, aumentando o custo das decisões envolvidas”. Faz sentido, portanto, que a ampliação da licença maternidade tenha sido um dos temas de debate na comissão especial do MLPI.

Se colocada em termos de quem-ganha-e-quem-paga, a política proposta beneficiaria trabalhadoras contratadas sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e suas famílias; de outro lado, geraria custos indiretos¹⁶ para os patrões daquelas trabalhadoras, que passariam um tempo maior sem contar com sua mão-de-obra já treinada e habituada ao serviço. Também haveria um custo adicional difuso para o caixa do governo federal, já que o salário maternidade seria estendido. Portanto, a posição em favor do aumento da licença maternidade é também uma posição que prioriza o impacto social da política em detrimento de seus custos. Com base nas manifestações registradas, pode-se considerar que essa posição foi compartilhada por Darcísio Perondi (PMDB-RS), Eduardo Vaz (Sociedade Brasileira de Pediatria), Ely Harasawa (FMCSV), Isabella Henriques (Instituto Alana), João Ananias (PCdoB-CE) e Osmar Terra (PMDB-RS).

Perondi aparece nesse grupo e também no grupo antagonista, e isso se deve à sua posição extremamente ambígua. Como visto na seção anterior, esse deputado apresentou argumentos fortes a favor e contra a ampliação das licenças maternidade e paternidade, sugerindo não ser “exequível” a proposta, mas declarando-se em apoio a ela. O que parece

¹⁶ Não haveria custos financeiros adicionais diretos, pois a proposta previa o custeio pela Previdência Social.

menos ambíguo na manifestação de Perondi é sua disposição de ver aprovado o MLPI. Assim, para o propósito desta análise, deve-se considerá-lo provisoriamente como um ator cuja posição reflete tanto um apoio a políticas redistributivas, priorizando o seu impacto social, como também uma rejeição ao custo gerado por essas mesmas políticas.

Outros dois atores opuseram-se à proposta: Gorete Pereira (PR-CE) e Marcos Rogério (PDT-RO). Os argumentos de Pereira, prevendo um incentivo à gravidez e um prejuízo às mulheres, que terminariam preteridas no mercado de trabalho, sugere uma restrição a políticas redistributivas, e a crítica à ideia de contar com a Previdência Social para bancar o aumento da licença sugere uma rejeição aos custos da medida. Rogério parece compartilhar os mesmos pontos de vista, embora tenha sido menos explícito nas críticas ao aspecto comportamental das mulheres que seriam beneficiadas, concentrando-se mais no ataque ao custo da política.

Dois atores que se manifestaram sobre o aumento da licença maternidade têm posições que não podem ser classificadas em termos de apoio ou rejeição. Mandetta (DEM-MS) criticou a “triplicação” do período do benefício, mas o fez na forma de um comentário lateral e rápido, em meio a uma frase sobre o encaminhamento prático do tema na comissão especial. Ou seja, suspeita-se que o deputado reprovasse a proposta, mas ele não argumentou nem se posicionou de modo minimamente claro. Na verdade, Mandetta sugeriu a supressão da medida justificando que, assim, o PL nº 6998\2013 poderia ser aprovado mais rapidamente. Este foi o mesmo argumento usado por Eduardo Barbosa (PSDB-MG), mas no seu caso não houve sequer um indício de posição sobre o mérito da medida.

A (3) licença paternidade também deve ser entendida como uma política redistributiva. O debate guarda muita semelhança com a discussão sobre a licença maternidade, a começar pela argumentação de Darcísio Perondi (PMDB-RS), que vale para ambos os temas e permite uma classificação de sua posição ambígua tanto no lado favorável quanto no lado contrário ao aumento do benefício aos pais — além do apoio ao MLPI. Gorete Pereira (PR-CE) pontificou novamente no campo contrário ao benefício ampliado, explicitando sua rejeição a políticas que criem custos adicionais para as empresas.

No campo favorável à medida estavam Ely Harasawa (FMCSV), Isabella Henriques (Instituto Alana), João Ananias (PCdoB-CE) e Osmar Terra (PMDB-RS), além de Perondi. Terra mostrou que priorizava o impacto da política em detrimento dos custos que ela criaria. Ananias posicionou-se na mesma linha, ressaltando o benefício que a proposta geraria às mães, e demonstrando um apoio claro a políticas redistributivas, mas admitindo implicitamente eventuais dificuldades na aprovação daquele e de outros benefícios. Nesse ponto, o relator também revelou seu compromisso com a criação do MLPI, ao lembrar que era importante

aprovar o PL nº 6998/2013 com o conteúdo que fosse possível, mantendo-se os “eixos fundamentais”. Harasawa demonstrou valorizar a proposta por seu caráter impositivo, o que indica apoio a políticas redistributivas. O mesmo vale para a argumentação de Henriques, que foi sustentada pela perspectiva do “biodireito” apresentada no tema da licença maternidade.

Por fim, há o campo de posições indefinidas em relação ao mérito da proposta, no qual deve ser alocado Mandetta (DEM-MS). É a ausência completa de qualquer argumentação que o deixa em posição incógnita. Ele apenas observou que não havia acordo sobre o tema, e sugeriu sua retirada para garantir rápida aprovação do projeto de lei. Mesmo que essa seja uma forma de não se expor politicamente contra o aumento da licença paternidade, o fato é que o deputado revela apenas o compromisso com a criação do MLPI. Também nessa classificação deve ser colocada a posição de Perondi.

A (4) obrigatoriedade das salas de amamentação poderia ser tomada como uma política distributiva. Ela se enquadra bem na caracterização de Lowi (1964, p.690) para políticas que criam benefícios de facilitação e incentivo a grupos específicos — as mães com bebês, nesse caso. No debate, a posição de Darcísio Perondi (PMDB-RS) perde o equilíbrio da ambiguidade, já que o deputado não fez sobre esse tema as mesmas ponderações que fez quanto às licenças maternidade e paternidade. Dessa forma, pode-se classificar sua posição como tipicamente contrária ao ônus para as empresas, da mesma forma que a de Gorete Pereira (PR-CE).

Mandetta (DEM-MS) repetiu a atitude que teve no debate sobre a licença paternidade, não sendo possível atribuir-lhe uma posição além do comprometimento com a aprovação do PL nº 6998/2013. Cesar Gomes Victora (Associação Epidemiológica Internacional \ Comissão Nacional de Determinantes Sociais em Saúde) e Ely Harasawa (FMCSV) posicionaram-se de forma indireta, mas claramente favorável à obrigatoriedade das salas de amamentação, sendo que Harasawa reafirmou nesse ponto o compromisso com a criação do MLPI.

No tópico sobre (5) gênero, observa-se que Marcos Rogério (PDT-RO) demonstrava interesse especial pela retirada de quaisquer referências a novas identidades, enquanto Iara Bernardi (PT-SP) atuava no sentido inverso, buscando adicionar ao MLPI um efeito de valorização e apoio às mulheres e aos casais do mesmo sexo. Talvez seja possível analisar essas posições em termos de preferências em relação a políticas de ação afirmativa. Na definição de Joaquim Barbosa Gomes (2001, p.23), ações afirmativas são “um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado”.

A posição de Bernardi pode ser caracterizada como um apoio claro a políticas de ação afirmativa no âmbito dos gêneros, visando a fortalecer a condição da mulher e dos homossexuais, principalmente daqueles que constituem famílias com crianças. Nesse sentido, a deputada parece priorizar o impacto social das políticas. Já no caso de Rogério, a posição é contrária a qualquer ação afirmativa direcionada a incidir sobre a relação homem-mulher e a figura tradicional do casal heterossexual. Mas essa posição não permite concluir, entretanto, se há alguma rejeição a custos e restrições eventualmente gerados pela política.

Por último, na discussão envolvendo o (6) ECA, o que mais chama atenção é a posição de Hélia Barbosa (ABMP), que questionava a validade de se criar o MLPI. Como se viu, inicialmente ela sustentava que o ECA já seria uma espécie de marco legal da primeira infância, não sendo necessária a elaboração de uma nova legislação — o que tornaria questionável o próprio trabalho da comissão especial. Depois, afirmou que seriam necessárias algumas atualizações no estatuto, e terminou declarando seu apoio ao PL nº 6998\2013. A posição de Barbosa é ambígua, se considerada sua argumentação, mas pode ser tomada como um apoio efetivo à elaboração do MLPI. Nesse sentido, soma-se às outras manifestações de preocupação e compromisso com o MLPI feitas por outros atores ao longo das discussões dos demais temas na comissão.

Rita de Cássia de Freitas Coelho (Ministério da Educação) também fez um arrazoado sobre a validade do PL nº 6998\2013, argumentando que a iniciativa estaria colocando em risco a integridade e a força do ECA, além de mobilizar conceitos sobre a infância ainda não consolidados pela ciência. Sua posição ficou absolutamente clara em contrário ao MLPI. Na mesma linha, quando tomada isoladamente, a posição de Isabella Henriques (Instituto Alana) poderia ser considerada como resistente à elaboração de novas leis para a primeira infância, como visto na seção anterior. Para efeito desta análise, sua proposição de um movimento de pressão pela implementação das políticas já existentes será considerada uma posição de preferência pelo ECA.

Outros quatro atores explicitaram posições pró-MLPI no debate envolvendo o ECA. Erika Kokay (PT-DF) sugeriu que o estatuto abrigasse a nova legislação da primeira infância, fortalecendo-se. Ely Harasawa (FMCSV) observou que o ECA necessitava de atualizações e lembrou que sua organização estava empenhada na aprovação do projeto de lei “o mais rápido possível”, para que fosse “um marco na promoção do desenvolvimento integral da primeira infância”. Osmar Terra (PMDB-RS) e Vital Didonet, mentores do MLPI, foram cuidadosos em valorizar o ECA e garantir que sua estrutura seria respeitada, mas reafirmando a importância de elaborar uma legislação para a primeira infância.

Há uma particularidade nesse último debate, já que nele os atores não se posicionam a respeito de políticas específicas, mas sim sobre um conjunto de políticas arroladas no PL nº 6998/2013. Dessa forma, o que aparece nas manifestações dos atores são preferências sobre como as políticas devem ser organizadas, mas nenhuma preferência sobre tipos específicos de políticas — o que se procura nesta subseção. Isso cria limitações quanto à perspectiva da identificação de coalizões de defesa\advocacy, mas creio que seja útil continuar analisando esse tema nas etapas seguintes, considerando a insistente menção que diversos atores fazem à importância do MLPI quando debatem outros temas.

Quanto aos outros debates, este trabalho demonstrou haver nas posições divergentes os sinais de algumas crenças e preferências sobre políticas, ou seja, mostrou existir a condição necessária e suficiente para a formação de coalizões de defesa\advocacy. Não é uma constatação trivial, considerando-se que a existência dessas condições era incerta e que este esforço de identificação foi realizado, propositalmente, com base em dados muito limitados, restritos aos registros da comissão especial na Câmara dos Deputados.

Por ora, pode-se concluir que a análise estritamente focada nas manifestações em torno dos pontos de debate indica a presença de possíveis “colas” para a formação de coalizões, que seriam as seguintes crenças e preferências sobre políticas:

- apoio a política regulatória + prioridade ao impacto social da política
- apoio a políticas redistributivas + prioridade ao impacto social das políticas
- apoio a política distributiva + prioridade ao impacto social da política
- apoio a política de ação afirmativa + prioridade ao impacto social da política
- rejeição a custos adicionais e restrições a empresas e ao poder público

Além disso, a análise mostra a importância que diversos atores dão à constituição do MLPI, argumentando em seu favor em diferentes debates, e não apenas na discussão sobre o ECA. Dessa forma, pode-se acrescentar a presença de duas visões:

- preferência por uma nova legislação para a primeira infância (MLPI)
- preferência pela legislação já existente para infância e adolescência (ECA)

O Quadro 1, a seguir, mostra como se classifica a posição de cada ator a respeito de cada tema debatido, em termos de crenças e preferências sobre políticas e também quanto ao empenho em favor do MLPI. As preferências sobre políticas redistributivas e distributivas foram unificadas, para simplificação¹⁷, e são apresentadas como “apoio a política RE\DISTRIBUTIVA”.

¹⁷ Os debates na comissão especial confirmaram que esta simplificação não representa perda analítica, já que as posições de apoio a uma política eram coerentes com o apoio à outra, da mesma forma que a rejeição coincidia para os dois tipos de políticas.

Quadro 1: Atores e crenças \ preferências sobre políticas

ATOR	prioridade ao IMPACTO SOCIAL			rejeição a CUSTOS e RESTRIÇÕES	preferência pelo	
	apoio a política REGULATÓRIA	apoio a políticas REDISTRIBUTIVAS	apoio a política de AÇÃO AFIRMATIVA		ECA	MLPI
Isabella Henriques	PUBLICIDADE	MATERNIDADE PATERNIDADE			ECA	
João Ananias	PUBLICIDADE	MATERNIDADE PATERNIDADE				PATERNIDADE
Osmar Terra	PUBLICIDADE	MATERNIDADE PATERNIDADE				PUBLICIDADE ECA
Cesar Victora	PUBLICIDADE	AMAMENTAÇÃO				
Iara Bernardi	PUBLICIDADE		GÊNERO			
Antônio C.O. Nunes	PUBLICIDADE					PUBLICIDADE
Duarte Nogueira	PUBLICIDADE					PUBLICIDADE
Eleuses Paiva	PUBLICIDADE					
Erika Kokay	PUBLICIDADE					ECA
Geraldo Resende	PUBLICIDADE					
Gilvani Grangeiro	PUBLICIDADE					
Maria Izabel Silva	PUBLICIDADE					
Nelson Marchezan Jr.	PUBLICIDADE					
Rosane Ferreira	PUBLICIDADE					
Vital Didonet	PUBLICIDADE					PUBLICIDADE ECA
Marcos Rogério	PUBLICIDADE			MATERNIDADE		
Ely Harasawa		MATERNIDADE PATERNIDADE AMAMENTAÇÃO				MATERNIDADE AMAMENTAÇÃO ECA
Eduardo Vaz		MATERNIDADE				
Darcísio Perondi		MATERNIDADE PATERNIDADE		PUBLICIDADE MATERNIDADE PATERNIDADE AMAMENTAÇÃO		PUBLICIDADE MATERNIDADE PATERNIDADE
Gorete Pereira				MATERNIDADE PATERNIDADE AMAMENTAÇÃO		
lobby econômico				PUBLICIDADE		
Rita C. F. Coelho					ECA	
Mandetta						MATERNIDADE PATERNIDADE AMAMENTAÇÃO
Eduardo Barbosa						MATERNIDADE
Hélia Barbosa						ECA

FONTE: Elaboração própria.

ORIENTAÇÃO DE LEITURA: Os seis temas de debates aparecem no quadro de modo a expressar a posição de cada ator em relação a cada um deles. Por exemplo, quando o tema AMAMENTAÇÃO aparece na terceira coluna, indica que o ator correspondente posicionou-se a favor da obrigatoriedade das salas de amamentação, apoiando assim uma política redistributiva; quando aparece na última coluna, indica que o ator correspondente posicionou-se sobre o tema (a favor, contra ou inconclusivamente) de modo a favorecer a aprovação do MLPI.

Se as crenças e preferências sobre políticas são suficientes para aglutinar indivíduos numa coalizão de defesa\advocacy, como afirma a teoria, o Quadro 1 deve revelar a potencial existência de ao menos duas coalizões concorrentes. E, de fato, o primeiro olhar mostra uma posição de apoio a uma política regulatória (publicidade), sustentada por 16 atores, contrapondo-se a uma posição de rejeição a custos e restrições que a política poderia gerar, defendida por dois atores.

Note que o foco aqui está nas posições, e não nos atores. Isso porque a ideia de possíveis ou potenciais coalizões — que é importante ter clara a partir de agora — não se refere necessariamente à existência efetiva daquelas coalizões. O que se busca é verificar quantas e quais poderiam ser as coalizões, com base nas posições identificadas nos debates. Não é, portanto, pelo fato de haver 16 atores vinculados à posição de apoio a uma política regulatória que se caracteriza uma possível coalizão. Um único ator basta para manifestar uma crença\preferência sobre política que possa vir a ser a “cola” para formar-se uma coalizão. Essa, aliás, é a situação da posição concorrente no tema da publicidade para crianças, sustentada formalmente apenas por Darcísio Perondi (PMDB-RS). O segundo ator nessa possível coalizão seria o “lobby econômico”, apenas mencionado no debate.

Numa segunda leitura do Quadro 1, observa-se que o apoio a políticas re\distributivas (licenças maternidade e paternidade, e salas de amamentação) aglutina sete atores, enquanto a posição contrária a custos e restrições gerados por aquelas políticas envolve três. Nesse caso, a posição de Perondi aparece novamente no campo contrário às políticas, mas aparece também no campo favorável. Então evidencia-se que a posição ambígua do deputado deve ser tratada como duas posições distintas e contraditórias.

O fato de um mesmo ator ter posições classificadas em campos diferentes merece destaque, mas não porque a análise esteja começando a focar seu perfil e suas eventuais contradições, e sim porque, em termos práticos, isso implicaria sua participação em duas coalizões ao mesmo tempo. Como essa possibilidade não é prevista pela teoria, é preciso trazê-la à luz e problematizá-la.

Uma terceira leitura revela que, juntas, as posições de apoio a políticas regulatórias, re\distributivas e de ação afirmativa, todas priorizando o impacto social das políticas ante os custos e restrições gerados às empresas e ao poder público, envolvem um total de 19 atores. Essa leitura soa bastante realista, considerando que cinco daqueles atores tomam posições coerentes em mais de um desses tipos de política (regulatória + re\distributiva e regulatória + ação afirmativa). Ela também revela que Marcos Rogério (PDT-RO) é outro ator que, na

prática, teria de integrar duas coalizões concorrentes, por ter duas posições que ocupam campos opostos.

Um último olhar sobre o Quadro 1 revela também que 11 atores usaram argumentos fortes em apoio ao MLPI. Em todas as seis discussões registradas na comissão especial do PL nº 6998/2013 algum ator justificou sua posição — contra, a favor ou indecifrável — explicando que ela seria benéfica à qualidade da legislação que estava sendo criada, ou que facilitaria sua aprovação sem contestações e atrasos no processo legislativo.

Vale observar que essa dedicação ao MLPI aglutina atores dos diferentes grupos identificados nas leituras anteriores, o que a torna um ponto de convergência de atores com diferentes crenças e preferências sobre políticas. Também é importante observar que dois atores aparecem associados à posição de preferência pelo ECA como marco das políticas para a primeira infância. Cabe questionar, então, se haveria uma segunda forma de ver o tabuleiro de disputas desse subsistema, onde um grupo preferiria o ECA e outro, majoritário e dominante, defenderia que a melhor política para a primeira infância seria aquela estabelecida numa nova legislação, representada pelo MLPI.

Percebe-se, portanto, que o Quadro 1 apresenta um grande resultado positivo, um problema e uma questão. O resultado positivo é o fato de apontar a possibilidade de existirem ao menos duas coalizões de defesa/advocacy concorrentes no subsistema de políticas públicas para a primeira infância no Brasil; o problema está no fato de haver dois atores que deveriam integrar duas coalizões ao mesmo tempo; e a questão refere-se ao grande grupo alinhado em apoio ao MLPI: como explicar a sua existência?

O fato de identificarem-se duas ou mais coalizões possíveis permite vislumbrar um cenário condizente com a teoria, mas o problema com as posições de Perondi e Rogério, como já dito, precisa ser enfrentado sob a perspectiva da ACF. Pelo que se vê no Quadro 1, haveria uma coalizão de atores que (1) priorizam o impacto social das políticas e outra de atores que (2) rejeitam os custos e restrições provocados pelas políticas. Perondi tem dupla posição sobre as licenças maternidade e paternidade, cada uma associada a uma coalizão; Rogério tem uma posição sobre publicidade associada à coalizão 1, e uma sobre licença maternidade associada à coalizão 2. É razoável pensar que, assim, eles não teriam lugar em nenhuma das duas coalizões, pois estariam sempre em conflito em cada uma delas.

Perondi manifesta-se de modo contraditório, mas Rogério é assertivo em cada posição tomada sobre as diferentes políticas, o que sugere a existência de uma outra coalizão em que possam ser conjugadas coerentemente aquelas posições. Como essa possibilidade não aparece no Quadro 1, para investigá-la é preciso levar a análise para além das crenças e preferências

sobre políticas, admitindo-se aqui que foi atingido o limite de alcance nesse nível. É necessário recorrer a outros fatores para explicar as duplas posições, e é natural procurá-los no nível das crenças profundas (*deep core beliefs*), o que faço na próxima seção.

Antes, porém, cabe uma reflexão suscitada por essa nova possibilidade. Ela mostra que as mesmas crenças e preferências sobre políticas podem formar mais de uma coalizão de defesa\advocacy num dado subsistema. Afinal, o apoio a políticas regulatórias e a prioridade ao impacto social das políticas formam tanto a coalizão 1 como a nova coalizão que Rogério parece integrar. Fatores adicionais devem determinar se uma crença \ preferência sobre política aglutinará atores em uma única coalizão ou em coalizões diferentes.

Isso sugere que, em alguns casos, crenças e preferências sobre políticas poderiam não ser uma condição suficiente para a constituição de uma coalizão de defesa\advocacy. Nesse sentido, pode-se imaginar que algumas coalizões precisem das crenças profundas¹⁸ para se constituir, tanto quanto das preferências e crenças sobre políticas. As crenças profundas seriam necessárias para dar coerência e sentido a algumas combinações de crenças e preferências sobre políticas, como parece ocorrer no exemplo de Rogério.

O caso de Perondi não parece explicar-se pela possibilidade de uma outra coalizão, o que o torna ainda mais difícil e faz mais necessária sua análise no próximo nível do sistema de crenças. Do mesmo modo, a questão sobre o grande grupo alinhado em apoio ao MLPI deve ser levada ao âmbito das crenças profundas, já que o cenário apresentado pelo Quadro 1 não oferece explicação. Embora seja uma possibilidade incômoda, que força uma leitura bem diferente do tabuleiro de disputas, deve-se admitir a hipótese de uma grande coalizão pró-MLPI, que conjuga diferentes crenças e preferências sobre políticas, assim como se admitiu no caso de Rogério.

4.2 — Crenças profundas

Mais do que tentar resolver as questões legadas pela etapa anterior da análise, esta subseção busca ampliar a visão e a compreensão do cenário das possíveis coalizões na comissão especial do PL nº 6998/2013. Faz-se aqui uma releitura do Quadro 1 à luz de crenças profundas (*deep core beliefs*) que se insinuam eventualmente nos argumentos apresentados por atores nos debates e encaminhamentos. A pergunta norteadora desta etapa da investigação é: quais crenças

¹⁸ Outros fatores, de fora do âmbito das crenças profundas, podem ser também importantes para dar consistência a uma coalizão que não tem nas crenças e preferências sobre políticas uma “cola” suficientemente determinante. Mas creio que não caiba neste trabalho a tarefa de desenvolver essa ideia.

profundas dariam sentido a crenças e preferências sobre políticas (*policy core beliefs*), inclusive quando estas combinam-se de modo (aparentemente) contraditório?

Quando se fala em conceitos e valores ontológicos e normativos, elementos constituintes das crenças profundas dos indivíduos, é natural modular-se a análise em termos de perfis ideológicos. Mas a estratégia adotada nesta pesquisa não inclui — é importante reafirmar — uma definição de perfis para os atores. Nem mesmo são consideradas informações sobre suas trajetórias e linhas de pensamento, por exemplo. Continuam sendo utilizadas apenas referências disponíveis nos registros das reuniões e audiências da comissão especial. Esta estratégia envolve um esforço maior de decodificação e interpretação dos argumentos, mas permite experimentar explicações menos influenciadas ou limitadas pelo senso comum.

São definidos perfis ideológicos, sim, mas para as coalizões potenciais, na medida em que isso ajude a caracterizá-las — já que isso é parte do objetivo deste trabalho. A investigação busca nas justificativas e argumentações dos atores aqueles pontos de vista e opiniões que façam sentido em determinadas correntes de pensamento. Assim, cada posição sustentada com conceitos e valores de uma determinada corrente ideológica sinaliza a existência de uma possível coalizão na qual crenças profundas relacionadas àquela corrente são associadas a determinadas crenças e preferências sobre políticas (sem as quais não há coalizão).

É necessário, portanto, planificar os campos ideológicos aos quais os conceitos e valores encontrados são associados. Nesse sentido, o espectro esquerda-centro-direita parece bastante apropriado, principalmente por ser a comissão especial do PL nº 6998\2013 uma arena de disputa legislativa. Considera-se aqui que as dúvidas sobre a validade desse espectro no presente tenham sido razoavelmente sanadas por Norberto Bobbio (1995, p.63), para quem “os sistemas democráticos com partidos numerosos continuam a ser descritos como se estivessem dispostos em um arco que vai da direita à esquerda, ou vice-versa”.

A classificação usual de partidos políticos nesses três campos ideológicos contribui como uma referência inicial sobre a natureza das crenças fundamentais expressas pelos atores parlamentares (quanto aos não parlamentares, esse recurso inexistente). É prático começar a análise de uma posição considerando-se que o deputado é filiado a um partido de direita, de centro ou de esquerda. Isso não implica, de modo nenhum, assumir que os conceitos e valores presentes em sua argumentação sejam coerentes com a linha ideológica ou programática de seu partido. Por outro lado, não se assume aqui a ideia popular de que os políticos e os partidos brasileiros seriam, de modo generalizado, inconsistentes quanto às suas posições ideológicas e programáticas.

Aquela ideia é alimentada por algumas percepções, como a de lobistas consultados por Manoel Santos & Ciro Resende (2016, pp.41-43) sobre quais seriam os fatores que orientam a decisão de parlamentares no Congresso Nacional. “Os incentivos menos citados como relevantes ou muito relevantes pelos respondentes são: as suas convicções pessoais (crenças religiosas, opiniões, valores morais, etc.), 54,9%; os compromissos programáticos e ideológicos de seu partido, 25,6%”¹⁹. Os mesmos lobistas reconhecem, porém, ser “complexa” a cadeia de fatores que podem determinar o comportamento do parlamentar, o que leva os autores do estudo a questionar a validade da “caricatura de um parlamentar estritamente autointeressado, completamente dependente de determinados setores e grupos ou, no limite, como afirma a imprensa, ‘comprado’”.

Também é preciso observar que o maior percentual (48,9%) dos consultados afirmou concentrar sua atuação em parlamentares cuja posição política já é conhecida e está alinhada com os interesses representados pelo profissional de lobby. Ou seja, a percepção geral da relevância das convicções pessoais e dos compromissos programáticos e ideológicos de seus alvos pode ser bastante superficial, ou mesmo enviesada.

Embora não possa ser usada para explicar o peso das crenças fundamentais nas posições dos parlamentares brasileiros, a análise de Richard Smith (1995, pp.98-99) sobre os congressistas dos EUA merece consideração. Crenças e valores são relativamente estáveis, e são mobilizados pontualmente diante de cada proposta ou projeto legislativo. Há um cálculo pragmático, diz o autor, avaliando quem será afetado pelo projeto, de que forma, em que medida e com qual reação, mas há também um cálculo ideacional sobre quais crenças e valores serão implicados.

No Brasil, a imagem da proliferação de siglas, do troca-troca de legendas e das fusões entre agremiações também alimentou a sensação de inexistir correlação entre o pensamento do político e o programa do partido que o abriga naquele momento, e destes com suas posições. Mas a literatura produzida a partir dos anos 1990 por Maria D’Alva Kinzo, Rachel Meneguello, André Singer, Argelina Figueiredo, Fernando Limongi e Jairo Nicolau, entre outros, mostra uma razoável consistência ideológica dos partidos e uma forte identificação dos políticos com a linha programática das agremiações às quais se filiam.

Pesquisando aquela bibliografia, Leôncio Martins Rodrigues (2009, pp.28-30) recolheu constatações como a da redução progressiva das trocas de legendas, que agora ocorreriam

¹⁹ Os incentivos mais citados: a repercussão do parlamentar na imprensa e o impacto na opinião pública, com 79,7% de respostas às opções “relevante” e “muito relevante”; a pressão dos grupos de interesses, com 78,2%; a indicação do líder do partido, 74,4%; a indicação do líder do governo, 73,7%; a opinião dos eleitores de sua região, 65,4% (SANTOS; RESENDE, 2016, p.42).

predominantemente dentro dos mesmos blocos ideológicos, motivadas pela busca de novas oportunidades de exposição e êxito na carreira política. Assim, recupera-se a perspectiva de uma coerência básica na filiação partidária, e ela se torna um dado relevante, que precisa ser levado em conta na análise, sobretudo como ponto de partida. O trabalho de Rodrigues interessa aqui também por sugerir uma alocação razoavelmente atualizada de alguns partidos no espectro esquerda-centro-direita.

Embora seu estudo retrate a legislatura de 1999-2003, é possível aproveitar a classificação das principais agremiações, que seria a seguinte: à esquerda, PT e PDT; ao centro, PSDB e PMDB; à direita, DEM (PFL) e PP (PPB). Não estão nessa classificação quatro partidos cujos deputados têm posições analisadas neste trabalho: PCdoB e PV, que não foram contemplados na pesquisa de Rodrigues, PSD e PR, que não existiam à época de seu estudo²⁰.

Quanto ao PCdoB, não parece haver dificuldade em situá-lo à esquerda do PT. Quanto às outras três agremiações, para incluí-las, recorro a dois trabalhos do jornal *O Globo*, que traçou em infográfico a genealogia dos partidos brasileiros a partir de Arena e MDB, e que fez uma enquete junto às legendas contemporâneas sobre seu posicionamento ideológico. O PV e o PSD autodeclararam-se como partidos de centro, conforme Vasconcellos (2016a); quanto ao PR, que não respondeu à pesquisa, pode ser considerado de direita, dada sua origem como desdobramento do DEM e do PP (VASCONCELLOS, 2016b). Desta forma, os nove partidos representados nos principais debates da comissão especial do PL nº 6998/2013 na Câmara Federal podem ser classificados assim:

Quadro 2: Partidos na comissão especial e suas posições no espectro ideológico

ESQUERDA			CENTRO				DIREITA	
PCdoB	PT	PDT	PSDB	PV	PMDB	PSD	DEM	PR

FONTE: Elaboração própria.

Para dar um sentido prático a esse espectro, Rodrigues cita Kinzo e observa que os partidos à esquerda são os mais favoráveis a políticas de intervenção estatal na economia e a políticas redistributivas, como a reforma agrária, sendo também mais nacionalistas e hostis ao capital estrangeiro; à medida que se desliza o olhar em direção ao centro e à direita, essas posições vão se invertendo até atingir seu contrário absoluto (RODRIGUES, 2009, pp.25-26).

²⁰ O atual PSD foi lançado em 2011, e seu nome é uma homenagem ao partido que existiu entre 1945 e 1965. O PSD histórico, nascido na era Vargas e extinto na ditadura militar, chegou a ser refundado em 1987, mas acabou incorporado ao PTB em 2003.

Pode-se adicionar a distinção sintética de Bobbio (1995, pp.110,117), que apresenta a esquerda ligada a valores de igualdade e liberdade, e a direita, a desigualdade e autoridade.

Como se percebe, o espectro esquerda-centro-direita opera como moldura para as três maiores tradições de pensamento, a do socialismo, a do liberalismo e a do conservadorismo. Em última instância, é a leitura com base nessas tradições ideológicas que conduz à identificação de conceitos e valores encontrados nos argumentos dos atores. Para esta interpretação delicada, recorro a Michael Freeden e a Andrew Vincent. Como já observado no Capítulo I, esses autores apresentam o núcleo de fundamentos identitários de cada tradição ideológica, os conceitos e os princípios que caracterizam as correntes de pensamento. A morfologia das “famílias ideológicas”, sugerida por Freeden (1996), é um modelo útil na diferenciação de conceitos e na classificação de crenças e ideias com base em seus fundamentos. Vincent (2010), por sua vez, orienta sobre a evolução histórica das ideologias e oferece recursos para lidar com seu núcleo conceitual no presente.

Pode causar algum estranhamento a associação direta de um conceito do liberalismo social, por exemplo, com o conceito eventualmente localizado na argumentação de um deputado em Brasília. Afinal, há peculiaridades na política destes trópicos, e é inegável que o fisiologismo de muitos parlamentares põe em xeque qualquer abordagem sobre fundamentos ideológicos em suas atitudes. Mas pressupõe-se que existem traços conceituais em todo tipo argumentação, mesmo de forma aparentemente incoerente ou contraditória, e mesmo que não estejam baseados diretamente na leitura de John Stuart Mill ou qualquer outro formulador das correntes do pensamento moderno. “Political values are not formulated independently of moral, religious, and philosophical viewpoints”, assegura Freeden (1996, p.234).

O fato de haver um tempero próprio no conservadorismo, no liberalismo e no socialismo no Brasil também não interfere na leitura das posições dos atores com base no núcleo conceitual das ideologias. O que se busca é justamente identificar o DNA ideacional das opiniões e pontos de vista expressos por eles, sua conexão “genética” com determinada família ideológica. Mesmo assim, alguns aspectos da argumentação dos atores podem ser intermediados por conceitos articulados de modo tipicamente brasileiro.

Essa perspectiva de análise com base nos campos ideológicos aplica-se também aos atores não parlamentares, com exceção do uso da referência à filiação partidária. Só em alguns casos é possível estabelecer conexões com partidos, via filiações institucionais. Na maioria, porém, a referência institucional nada antecipa sobre as crenças profundas. Apesar disso, não há sinal de perda analítica, já que esta investigação alcança, da mesma forma, conceitos e princípios ideológicos presentes nos argumentos dos atores não parlamentares.

Nas subseções seguintes, a análise segue a ordem das quatro leituras do Quadro 1, que podem ser apresentadas na forma de quatro temas: (1) política regulatória, (2) políticas redistributivas, (3) política de ação afirmativa e (4) MLPI. Nessa releitura, como já dito, busca-se identificar crenças profundas que, associadas a crenças e preferências sobre políticas, possam dar sentido a possíveis coalizões.

4.2.1 — Política regulatória

A primeira leitura do Quadro 1, na subseção 4.1, mostrou que a posição de apoio à política de regulação da publicidade para crianças unia 16 atores, sendo dez parlamentares: Duarte Nogueira (PSDB-SP), Eleuses Paiva (PSD-SP), Erika Kokay (PT-DF), Geraldo Resende (PMDB-MS), Iara Bernardi (PT-SP), João Ananias (PCdoB-CE), Marcos Rogério (PDT-RO), Nelson Marchezan Junior (PSDB-RS), Osmar Terra (PMDB-RS) e Rosane Ferreira (PV-PR). Iniciando-se a análise pela filiação partidária, chama atenção o fato de não haver nesse conjunto nenhuma menção a partidos de direita. Esse parece ser um bom ponto de partida.

Pode-se começar indagando se haveria alguma razão conceitual para a inexistência de posições de direita em apoio à regulação da publicidade para crianças. Se adotada a perspectiva retratada por Rodrigues (2009, pp.25-26), a razão poderia estar numa rejeição a políticas de intervenção estatal nas atividades privadas, especialmente das empresas, em contraste com o intervencionismo da esquerda. Mas, quando se recorre a Freedman e Vincent, nota-se que a direita conservadora poderia, sim, assimilar a ideia da regulação nesse caso.

Uma primeira resposta estaria no âmbito dos conceitos fundamentais sobre a atividade de governar e os instrumentos do governo. O núcleo ideacional do conservadorismo, segundo Freedman (1996, p.327), afirma que governar é uma atividade específica e limitada, focada na provisão e manutenção de regras gerais de conduta, possibilitando a indivíduos em associações civis buscar e realizar as atividades que escolhem. Portanto, essa não é necessariamente uma visão que exclua a ação do Estado no nível das regras de funcionamento da iniciativa privada, ainda que as novas correntes conservadoras sejam francamente pró-mercado.

Se o conservadorismo admite alguma regulação para prover regras gerais de conduta, uma posição sobre a publicidade para crianças poderia ser orientada também por crenças de caráter cultural e moral. Vincent (2010, p.64) lembra que a tradição conservadora traz do romantismo e do paternalismo uma crítica à cultura industrial e à mentalidade comercial. Pode-

se associar essa crítica a uma grande resistência conservadora à mudança de costumes, especialmente os relacionados à família.

Quando observados esses elementos culturais e morais, o apoio ao controle da publicidade para crianças passa a admitir uma tonalidade conservadora. A regulação — ou mesmo a proibição — faria sentido para proteger a família das influências da linguagem comercial e da pressão pela assimilação de outros costumes, como os relacionados ao consumo de bens e serviços. A linguagem publicitária moderna também ameaça a relação de respeito à hierarquia e à autoridade, e a contenção de tal influência poderia trazer mais segurança a essa família tradicional.

Num cenário brasileiro, a possibilidade de um apoio conservador à regulação da publicidade dirigida ao público infantil parece ser grande. Embarcados no pensamento católico tradicionalista local, os conceitos do conservadorismo guiam a crítica ao “domínio das forças de propaganda” e da imprensa desde o início do século passado. O respeito à autoridade, a dedicação à manutenção da ordem, a precaução permanente contra a mudança revolucionária e o moralismo eram temas constantes na obra de Jackson de Figueiredo, o autor que “ecoou” mais amplamente pelo Brasil as ideias da direita conservadora, conforme Francisco Iglésias (1981, pp.147-148,154).

O gosto pela ordem e pela autoridade traduziu-se no elogio ao “governo forte, que sabe impor sua vontade”, e a ideia do Estado intervencionista prosperou até numa parte da burguesia urbana que temia a concorrência do capital internacional. No plano cultural, o moralismo católico reacionário voltou-se contra todas as “manifestações modernas do espírito humano”, patrocinadas principalmente pelo liberalismo, pelo socialismo e pelo cientificismo (IGLÉSIAS, 1981, pp.129,146-147).

Não é fácil encontrar no presente uma referência equivalente à de Figueiredo, o que leva a pensar indutivamente numa evolução do conservadorismo brasileiro pela mesma trajetória desse pensamento religioso reacionário, que deixa de ser somente católico para ser cristão, com o crescimento do rebanho evangélico. Na verdade, pode-se dizer que a onda conservadora do século 21 dá-se justamente pela reaproximação com a mensagem religiosa na crítica dos costumes e da vida cultural.

Essa perspectiva é sugerida por Cicero Araujo (2017, pp.24,42), que vê o conservadorismo contemporâneo buscando “polir um discurso mais amplo, especialmente voltado para as classes populares, de ‘redenção moral’ da sociedade”. Mesmo sem o propósito

de “restituir uma doutrina e um estabelecimento religioso oficiais”²¹, o conservadorismo contemporâneo defende que as principais instituições políticas e sociais — “em especial as escolas, as universidades, a mídia, o cinema, a música e o teatro” — comprometam-se com um conjunto de valores e prescrições, uma espécie de “monismo moral”.

É natural, portanto, que parlamentares ligados à Assembleia de Deus sejam destacados protagonistas em projetos relacionados à vida familiar, no Congresso Nacional. Um desses projetos é o do Estatuto do Nascituro, que propõe estender ao feto os direitos do ECA, a começar pelo direito à vida — ou seja, é um projeto antiaborto. Outro é o Estatuto da Família, “que a define como constituída tão somente a partir da união de um homem com uma mulher”, informa Ronaldo de Almeida (2017, p.18).

Quanto ao intervencionismo estatal, parece ter se difundido na sociedade, sobretudo nos estratos menos escolarizados. A Pesquisa Social Brasileira (PESB)²², conduzida por Alberto Carlos Almeida e Clifford Young, indica que 83% da população acham que é dever do governo socorrer empresas em dificuldades; 70% defendem o controle oficial de preços de todos os produtos vendidos no Brasil; 52% acham que o governo devem dizer tudo o que as empresas têm de fazer, até mesmo “quantos banheiros elas têm que ter”. O estudo aponta o que seria um “estatismo” predominante na sociedade, um desejo de “ver o Estado regulando toda a atividade econômica” (ALMEIDA, 2007, pp.198-201).

Se o pensamento conservador nacional está refletido ao menos em parte dessa maioria da população, pode-se imaginar que ele seria bastante favorável à regulação da publicidade para crianças. Assim, não se deve simplesmente considerar natural que, na comissão especial do PL nº 6998/2013, nenhum partido de direita esteja associado à posição de apoio àquela política. Por outro lado, não cabe discutir agora sobre essa ausência e suas razões.

À esquerda, não há a menor dificuldade em explicar-se o apoio efetivo à regulação da publicidade dirigida ao público infantil. O argumento de João Ananias (PCdoB-CE) apontava a necessidade de não se “acovardar” diante do poder das empresas e de resistir ao “bombardeio de consumo”, protegendo as crianças. Erika Kokay (PT-DF) endossou a fala de Ananias, acrescentando a perspectiva da “consolidação de direitos” da infância. Marcos Rogério (PDT-RO) alegou que a regulação protegeria as famílias “do excesso de publicidade comercial

²¹ Deve-se lembrar que o conservadorismo clássico sustentou-se em doutrinas religiosas, como a do direito divino, e na união Estado-Igreja.

²² Essa pesquisa foi feita entre julho e outubro de 2002, com 2.363 entrevistas em 102 municípios brasileiros. Os dados foram publicados no livro *A cabeça do brasileiro*, em 2007. Sobre o livro, é preciso observar que foi recebido com reservas, como já previa Gláucio Ary Dillon Soares em seu comentário na orelha: “Creio que o autor e o livro serão muito debatidos, elogiados, criticados, defendidos, acusados e provocarão uma grande e saudável celeuma”. Minha impressão é que os dados da pesquisa são corretos e úteis, mas que o texto peca sobretudo por inferências e generalizações arriscadas, além de propor relações causais não demonstradas.

dirigida ao consumismo das crianças”, e evitaria o “assédio aos pais para consumir o supérfluo”. E Iara Bernardi (PT-SP) endossou o protesto de Eleuses Paiva (PSD-SP) contra o acordo de supressão da regulação.

Quanto ao aspecto da intervenção estatal na esfera privada das empresas e seu público, é perfeitamente compatível com o ideário da tradição socialista. Freedden (1996, p.445) aponta na família ideológica do socialismo a noção de que a natureza humana teria a capacidade de influir sobre a organização social e sobre a própria natureza, o que confere a essa corrente uma perspectiva de racionalidade, planejamento e controle. A política regulatória, nesse caso, não visa apenas a garantir competição justa ou proteger a esfera privada da família e do indivíduo, mas a dirigir a atividade, em alguma medida. Mas é possível ponderar, com base em Vincent (2010, pp.93-94), que esse controle não seria tão rígido nos moldes das correntes socialistas contemporâneas, que se mostram mais flexíveis em relação à iniciativa privada e ao mercado. Afinal, capitalismo e mercado são vistos agora como coisas diferentes, e o mercado poderia perfeitamente viver sem o capitalismo. Dessa forma, as empresas não operariam necessariamente com a sanha predatória exigindo a coleira estatal.

A ideia da proteção da criança contra mensagens da publicidade tem, no campo da esquerda, uma preocupação com a influência nos hábitos e costumes (assim como no campo da direita) e, ainda mais, com o desenvolvimento infantil e a constituição da visão de mundo dos futuros adultos. A importância desse aspecto na tradição socialista parece estar na sua implicação com um conceito nuclear dessa família ideológica: a igualdade (FREEDEN, 1996, p.430). Como o mundo capitalista divide as pessoas entre as que dominam e as que são dominadas, a criança é o sujeito que pode crescer perpetuando essa desigualdade ou contribuindo para a sua superação, isto é, para a emancipação dos dominados — uma perspectiva que orienta o pensamento socialista desde Marx, segundo Freedden (1996, p.457).

A associação entre a criança e a perspectiva de dominação ou emancipação ficou mais forte quando Max Horkheimer ([1936] 2002; [1937] 1975) lançou as bases da Teoria Crítica, influente vertente da tradição socialista à qual filiam-se autores como Jürgen Habermas, Nancy Fraser e Axel Honneth. É importante considerar, nessa perspectiva, o papel da família como “agência formadora” dedicada a fazer o caráter humano emergir da criança “com aquilo que a vida social requer”, que “fornece a esse ser humano [...] a indispensável adaptabilidade para uma específica conduta orientada à autoridade, da qual depende a existência da ordem burguesa” (HORKHEIMER, 2002, p.98). Pois essa família não deve ser objeto de proteção, segundo a tradição socialista.

Assim, soa estranha ao campo da esquerda a preocupação de Marcos Rogério (PDT-RO) com a família, mais do que com a criança. Sua argumentação foca os pais como objeto de proteção contra o “assédio” das crianças, que são influenciadas pela publicidade para “consumir o supérfluo”. Não há como evitar uma projeção dessa posição no campo da direita, onde o conservadorismo luta contra a assimilação de costumes e outras ameaças culturais à hierarquia e à autoridade na família tradicional, como já visto. É preciso, portanto, admitir a possibilidade de essa posição estar tanto à esquerda, em função da filiação partidária de Rogério, quanto à direita, dada a fundamentação do argumento usado pelo deputado.

O foco de atenção na criança fica claro na posição de Erika Kokay (PT-DF), que defende a regulação da publicidade como elemento de “consolidação de direitos”. A criança como sujeito de direitos é uma formulação que só faz sentido quando se dessacraliza a família, que continua a ser vista como unidade fundamental para o desenvolvimento infantil, mas passa a ser percebida também como agência perpetuadora de desigualdades ou transformadora da realidade. A família pode ser objeto de cuidados da política pública, mas o alvo principal é a criança, a quem devem ser garantidas condições para se desenvolver e oportunidades para romper o ciclo intergeracional de submissão. Quanto à posição de Iara Bernardi (PT-SP), esta é definida apenas pelo fato de a deputada ter endossado o protesto contra o acordo para retirar o tema da publicidade para crianças do PL nº 6998\2013. Não houve argumentação, o que impede uma análise sobre sua fundamentação. A filiação partidária e o apoio à política de regulação ficam, portanto, como elementos que classificam sua posição à esquerda.

Entre os parlamentares filiados a partidos de centro, o apoio à regulação da publicidade para crianças foi fundamentado com um viés de esquerda. Nelson Marchezan Junior (PSDB-RS) defendeu uma legislação “mais agressiva”, e Osmar Terra (PMDB-RS), uma política que causasse “impacto”. Duarte Nogueira (PSDB-SP) foi autor de emenda que proibia totalmente “o direcionamento de publicidade à criança para persuadi-la ao consumo de qualquer produto ou serviço”, e Eleuses Paiva (PSD-SP) marcou posição protestando contra o acordo que suprimiu esse tema.

É característica do centro ser uma espécie de versão liberal do próprio espectro ideológico, com crenças e preferências pendendo à esquerda, à direita ou ao próprio centro. A manifestação de Marchezan é bem ilustrativa dessa complexidade: “Quando eu cheguei à Assembleia e à Câmara, [tinha a posição] de não tentar colocar tudo na legislação, mas hoje eu sou um defensor. Acho que tem que [...] efetivamente legalizar de uma forma explícita, mais incisiva e menos avergonhada alguns temas, apesar de a gente ter alguns preconceitos em relação a isso”. Pode-se pensar que o “preconceito” e o apoio ainda envergonhado em relação

à política regulatória sejam devidos à visão de que o governo deve ser “o exercício responsável de um poder limitado”. Essa ideia constitui um dos conceitos que formam o núcleo do liberalismo ao longo dos tempos, junto com os conceitos de liberdade, individualismo, progresso, racionalidade, interesse geral e sociabilidade (FREEDEN, 1996, pp.178,196). O Estado desejável, que representa o progresso na perspectiva liberal, não constrange a liberdade do indivíduo que atua para seu autodesenvolvimento, é um Estado pequeno e pouco interveniente.

Já a nova disposição de aceitar uma política regulatória mais “agressiva”, aponta na direção da margem esquerda do liberalismo, onde se admite uma atuação incisiva do Estado em diversas situações. Freedden (1996, pp.207,244) observa que, desde o início do século 20, “liberais e socialistas moderados” apoiam a atuação do Estado como regulador e garantidor de bens e serviços essenciais, por meio de renda mínima aos pobres, por exemplo, ou assumindo responsabilidade direta sobre a produção em áreas críticas para o interesse público. Trata-se aí de políticas regulatórias e também de políticas re\distributivas. Mesmo o liberalismo que se desenvolveu nos Estados Unidos admite um Estado mais presente para garantir “igualdade de oportunidades”. Sendo válido o critério que classifica à esquerda o argumento focado no cuidado e na proteção à criança (e à direita o argumento que foca a proteção da família), a posição de Marchezan fica ainda mais clara. Sua manifestação começa lembrando o hábito de adicionar açúcar em excesso à mamadeira das crianças, no interior do Rio Grande do Sul, razão de sua preocupação com o impacto da propaganda na alimentação infantil.

Mas, no campo do liberalismo, a perspectiva do direito da criança parece estar ligada ao conceito de liberdade — e não ao da igualdade, como na tradição socialista. Trata-se da liberdade para o desenvolvimento do indivíduo, uma ideia associada a três conceitos nucleares da família ideológica liberal: o da natureza humana como passível de desenvolvimento, o da evolução humana pela educação e pelo amadurecimento, e o do progresso individual e social (FREEDEN, 1996, p.145). Não se pode ignorar que o liberalismo brasileiro tem uma história bem peculiar, marcada já de início pela contradição entre a tolerância — mesmo o apoio — à escravidão e o conceito da liberdade individual como direito inalienável (CARVALHO, 2006, p.51). O pensamento liberal teve presença marcante no reinado de Pedro II e moldou as bases institucionais da República, mas foi engolfado pelo positivismo autoritário e centralizador dos militares republicanos, cuja herança ideacional chegaria ao tenentismo, à era Vargas e ao regime militar de 1964 (PAIM, 1998, pp.119,124-126).

Se o Brasil teve liberais que comungavam do núcleo conceitual do liberalismo, eles certamente tiveram sua influência reduzida pelas características históricas destes trópicos. “O

discurso liberal no Brasil em geral foi usado como um manto por elites, para encobrir uma cultura patrimonialista em que a tradição é o privado se apropriar do público e viver à custa de subsídios do Estado”, disse Gustavo Krause²³ ao justificar a dissolução do Partido da Frente Liberal (PFL), em 2007, refundado como Democratas (DEM) naquele mesmo ano (EVELYN, 2007). Isso não quer dizer que parlamentares como Marchezan ignorem os fundamentos do liberalismo e não possam formular argumentos com base naquele núcleo de conceitos, mas sugere um olhar mais cuidadoso e crítico sobre as posições relacionadas a partidos de centro. Esse cuidado se faz necessário na análise de manifestações como as de Duarte Nogueira (PSDB-SP), Eleuses Paiva (PSD-SP) e Osmar Terra (PMDB-RS), nas quais há menos elementos de fundamentação.

A posição de Nogueira pela proibição total à publicidade para crianças, embora seja mais afeita aos campos socialista e conservador, também pode ser alojada na margem esquerda do campo liberal, mas para isso é preciso levar em conta que o próprio Nogueira apresentou o destaque suprimindo o tema, em nome do entendimento, da superação da polêmica e da aprovação do PL nº 6998/2013. No caso de Terra, essa mesma inclinação de centro-esquerda é dada pela intenção de formular um texto final que contenha “coisas que causem impacto, coisas que mexam com a sociedade e que gerem obrigações”, pensando-se no “desenvolvimento socioemocional” da criança.

Já no caso de Paiva, com o dramático protesto contra a “força do lobby econômico” associado à crítica a seus pares por aceitarem suprimir o tema, deve-se admitir que a posição não se encaixa no perfil liberal. Os termos usados por ele se parecem com os usados por João Ananias (PCdoB-CE), ou seja, sua manifestação tem um tom de esquerda. Entretanto, quando se lembra que o deputado é filiado ao PSD e que o conservadorismo também tem disposição para um forte controle da publicidade dirigida à criança, já discutida nesta subseção, surge também a possibilidade de se tratar de uma posição à direita. Portanto, na falta de outros elementos de diferenciação, deve-se considerar que a posição de Paiva pode tanto estar tanto à esquerda como à direita, assim como no caso de Marcos Rogério (PDT-RO). É preciso observar que Geraldo Resende (PMDB-MS) e Rosane Ferreira (PV-PR) também apoiaram o protesto de Paiva. Mas, assim como com Iara Bernardi (PT-SP), essa manifestação sem argumentos não permite sugerir que suas posições estejam em campos diferentes daqueles nos quais encontram-se seus partidos. Assim, opto por considerá-las de centro.

²³ Foi ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, de outubro a dezembro de 1992, e ministro do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente no governo Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 1998; é conselheiro político do DEM.

Além desses dez deputados, seis atores não-parlamentares posicionaram-se em apoio à política de regulação da publicidade dirigida ao público infantil, e nesse caso a análise baseada em crenças profundas encontra alguns desafios adicionais. Diferentemente da filiação partidária, a filiação institucional não pode ser facilmente alocada num ponto do espectro esquerda-centro-direita. No caso dos atores que representam órgãos governamentais, por aproximação, pode-se tentar vinculá-los aos partidos que ocupam a administração pública. Maria Izabel da Silva (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República) e Gilvani Pereira Grangeiro (Ministério da Saúde) poderiam ser associadas a partidos de esquerda, considerando-se que tinham cargos em setores geridos pelo PT no segundo governo de Dilma Rousseff²⁴. Essa referência inicial é reforçada pela defesa incisiva que Silva faz da regulação da publicidade, e pela preocupação de Grangeiro com a proteção das crianças frente a conteúdos potencialmente nocivos.

Os quatro atores restantes são representantes de instituições essencialmente apartidárias. Nesses casos, depende-se totalmente dos indícios de crenças profundas eventualmente encontrados nos argumentos que apresentaram nas audiências públicas da comissão especial do PL nº 6998/2013. Presume-se que essas crenças profundas não sejam apenas do representante que se manifesta, mas também dos dirigentes e da maioria dos membros da instituição representada. Assim, de alguma forma, a argumentação do representante deveria refletir o ideário da instituição.

Isabella Henriques (Instituto Alana), como se viu, apresentou a posição mais radical, propondo a proibição de “qualquer tipo de publicidade de comunicação mercadológica dirigida a crianças, em qualquer horário, por meio de qualquer suporte ou mídia, seja de produtos ou serviços relacionados à infância ou relacionados ao público adolescente e adulto”. Sua argumentação traz referências aos direitos da infância, à proteção à criança e à importância do desenvolvimento infantil para o futuro do ser humano, elementos cuja tonalidade de esquerda já ficou clara na análise de outras posições.

A posição de Cesar Gomes Victora (Associação Epidemiológica Internacional e Comissão Nacional de Determinantes Sociais em Saúde) é sustentada por uma argumentação de fundo médico-científico que encontra boa ressonância em todas as correntes de pensamento. Afinal, de modo geral, todos querem “que seus filhos nasçam em boas condições”, que possam realizar seu “potencial genético” e “atingir o seu nível de inteligência”. Mas há um acento

²⁴ Embora a coligação partidária que levou Dilma Rousseff ao segundo mandato exigisse distribuir ministérios e cargos a dez partidos, da esquerda à direita, órgãos ligados à Presidência da República eram domínio do PT. O Ministério da Saúde, no período em que funcionou a comissão especial do PL nº 6998/2013, era comandado pelo petista Arthur Chioro, médico sanitário, que foi ministro de 3/2/14 a 1/10/15.

liberal na ideia de “capital humano” como síntese desse conjunto de características positivas, e na perspectiva da criança “economicamente produtiva” quando chegar à vida adulta.

A argumentação de Antônio Carlos Ozório Nunes (Comissão da Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público) também traz elementos de inspiração liberal, ao propor uma atenuação do controle a ser imposto pela política. “Regulação” da publicidade, em vez de “proibição”, foi o que ele sugeriu. Mas há também elementos inclinados à esquerda, como a ideia de “avanço da política”, ampliando a cobertura dos temas de publicidade a serem regulados. Seria possível pensar, portanto, numa posição que ocupa parcialmente o campo da esquerda e o campo do centro.

Por fim, Vital Didonet²⁵ posicionou-se de modo cuidadoso e equilibrado, dado seu papel de assessor parlamentar e facilitador na comissão especial. Isso implica não haver elementos de argumentação sobre o mérito da política, mas é possível inferir algo de seu otimismo com a elaboração de uma legislação “mais ampla” sobre a publicidade dirigida ao público infantil. Cabe pensar que essa perspectiva é condizente com um pensamento de esquerda.

Concluindo a primeira releitura do Quadro 1, deve-se tratar agora das posições contrárias à política regulatória. Quanto à resistência do “lobby econômico”, apontada por Eleuses Paiva (PSD-SP), não há manifestação que conste de registro e, portanto, não há argumentação que possa ser analisada. Talvez a principal motivação desse ator abstrato esteja no nível dos interesses materiais, e não dos ideários, o que reduziria a possibilidade de uma análise de crenças profundas.

Quanto à posição de Darcísio Perondi (PMDB-RS), soa mais razoável relativizar a filiação partidária centrista, que admitiria muito bem a regulação da publicidade dirigida ao público infantil, e buscar fundamentos mais à direita. Entretanto, o campo conservador também já demonstrou assimilar essa regulação em boa medida. Seria necessário encontrar uma região específica do espectro ideológico onde esse tipo de política “assusta” os atores, e a chamada nova direita pode ser essa região.

Vincent (2010, pp.78-81) afirma que a nova direita pensa o Estado como instrumento de ação para promover o mercado, e não para restringir suas atividades. Embora admita a necessidade de alguma regulação, essa corrente condena a intervenção estatal com veemência maior do que a manifestada pelos conservadores. Com o neoliberalismo como seu elemento central, a nova direita ocupa a franja mais extrema do centro liberal, já se sobrepondo a uma

²⁵ O especialista e assessor parlamentar atuou na comissão especial do PL nº 6998/2013 como representante da Rede Nacional da Primeira Infância (RNPI), mas essa filiação institucional é menos relevante em seu caso, dado o peso e o reconhecimento de suas opiniões.

parte do campo conservador. Na verdade, é uma “amálgama do liberal-conservadorismo, da teoria econômica liberal austríaca (Ludwig von Mises e [Friedrich von] Hayek), do libertarianismo extremo (anarco-capitalismo) e populismo puro”, define Vincent (2010, p.67).

No Brasil, o pensamento neoliberal manteve razoável coerência com o núcleo conceitual dessa escola, bem difundido por instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. A Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) foram seus “centros irradiadores”, desde a segunda metade do século passado, tendo Eugênio Gudin e Octávio de Gouvêa Bulhões como seus expoentes, segundo Oliveira & Gennari (2009, p.363). Octavio Ianni (2004, p.8) já observava nessa corrente a “primazia do mercado” em detrimento do poder público, idealizado no “Estado Mínimo”.

É razoável considerar que a posição de Perondi contra a regulação da publicidade para crianças esteja fundamentada com base nesses conceitos. Ainda que muitas políticas liberais e neoliberais tenham sido temperadas com um protecionismo estatal pró-mercado (IGLÉSIAS, 1981, p.115), é fato que o núcleo conceitual do neoliberalismo foi bem assimilado, sobretudo entre lideranças políticas.

4.2.2 — Políticas re\distributivas

Avançando agora sobre a segunda leitura do Quadro 1, observa-se a posição de sete atores em apoio a políticas re\distributivas (licenças maternidade e paternidade, e salas de amamentação), e a posição de três atores em sentido contrário. Convém lembrar que esses números não correspondem necessariamente ao total de membros e convidados favoráveis e contrários a políticas re\distributivas, mas apenas àqueles cujas manifestações constam dos registros da comissão especial do PL nº 6998/2013. Entre os parlamentares, três manifestaram-se a favor: João Ananias (PCdoB-CE), Osmar Terra (PMDB-RS) e Darcísio Perondi (PMDB-RS). Este último também manifestou-se contra as mesmas políticas, como se viu, de modo que sua posição aparece também no grupo oposto, integrado por mais dois deputados, Marcos Rogério (PDT-RO) e Gorete Pereira (PR-CE).

O apoio de Ananias é facilmente explicado, tanto pela coerência com a posição sobre a publicidade infantil como pela já conhecida concepção da esquerda sobre o papel do Estado. Em toda a família ideológica socialista as políticas redistributivas têm valor como mecanismos de promoção da emancipação. Nancy Fraser ([1997] 2001, p.246) fala de um “imaginário socialista centrado em termos como interesse, exploração e redistribuição”. O argumento de

Ananias reforça o tom de esquerda ao focar no cuidado à criança. No tema da licença maternidade, o relator lembrou, em dois pareceres, a importância do tempo da mãe com o bebê para “a formação do vínculo” e o caráter de “sábio investimento” que teriam os custos gerados pela ampliação do benefício. O mesmo enfoque foi dado ao tema da licença paternidade.

O apoio de Terra condiz com a aceitação liberal a um Estado garantidor de bens e serviços essenciais e de igualdade de oportunidades. Mas é preciso observar que o deputado apresentou emenda aumentando a licença maternidade de 120 dias para 12 meses, por opção da empregada, e estendendo o salário maternidade por até 240 dias, com recursos da Previdência Social. Foi ele quem fez a defesa mais eloquente dessa proposta, que sofria críticas severas. Também no debate sobre a licença paternidade foi Terra quem fez a defesa da ampliação do benefício. Nos dois temas, o foco de sua argumentação esteve no impacto positivo do aumento das licenças para as crianças, e o aspecto dos custos gerados pelas políticas foi tratado como menos importante. Isso é bem mais do que posicionar-se na margem esquerda do campo central. Dessa forma, cabe indagar sobre que outro campo poderia ser mais condizente.

Há grande similaridade entre a posição de Terra e a posição de esquerda de Ananias. O relator, aliás, revela ter sido convencido pela “argumentação sólida e consistente” apresentada por Terra em defesa da ampliação da licença maternidade. Mas alguns elementos das manifestações do peemedebista acabam criando ruído em relação ao ideário socialista. Como se viu, Terra sustenta que as políticas propostas no PL nº 6998/2013 — sobretudo as re\distributivas, que ele apoiou com maior empenho — devem constituir “o maior programa de prevenção à violência”, já que investir na primeira infância é uma forma de evitar que as crianças cresçam com deficiências de formação e se envolvam com problemas como a drogadição, a gravidez indesejada na adolescência e a criminalidade, por exemplo. Nesse ponto, o foco do argumento desloca-se do direito da criança para o interesse da sociedade e\ou do Estado. O caráter consequencialista sugere maior preocupação com a vida adulta e seus desafios, o que implica diferentes perspectivas para cada família ideológica.

A preocupação com a formação do cidadão desde a infância está presente nos três campos, mas à esquerda ela se dá na perspectiva da constituição de um sujeito crítico e ativo, capaz de não se submeter à dominação e de atuar no sentido da emancipação. A perspectiva insinuada por Terra parece ser a da formação de um indivíduo que terá sucesso pela adequação a uma dada ordem social, sem questioná-la.

Freeden (1996, pp.427,430) identifica cinco conceitos fundamentais comuns às diversas correntes do socialismo, e dois deles são inspiradores da perspectiva da emancipação: a igualdade e “o bem-estar humano como objetivo desejável”. Na vertente marxista, ressalta-se

o pressuposto de que o ser humano precisa ser constituído como sujeito, e que isso só ocorre em sociedade. Vincent (2010, pp.94,95) observa que, para os socialistas, todos os seres humanos são capazes de se desenvolver, podem crescer e se aprimorar moralmente, “há uma ontologia que rejeita a tradição e acredita que a natureza humana pode ser manipulada, controlada ou reconstruída por meio da razão”.

Essa visão pautava tanto os estudos de Horkheimer quanto os de Theodor Adorno, que mostrou o mecanismo da submissão à autoridade e ao autoritarismo começando a instalar-se no período em que se estrutura o superego da criança (ADORNO et al., [1950] 1965, p.613). Mais tarde, Habermas ([1976] 2016, p.32) enxergaria no processo de construção da identidade do sujeito uma chave para a emancipação no mundo dominado pelo capitalismo. Honneth ([1992] 2003, p.163) aprofundou essa abordagem e encontrou na teoria psicanalítica das relações de objeto (de Donald Winnicott) uma constituição da identidade (reconhecimento) do sujeito a partir do “valor psíquico das experiências interativas na primeira infância”.

No liberalismo, a preocupação com a formação do cidadão desde a infância pode ser ligada aos mesmos conceitos fundamentais que sustentariam a proteção da criança: o da natureza humana como passível de desenvolvimento, o da evolução humana pela educação e pelo amadurecimento, e o do progresso individual e social (FREEDEN, 1996, p.145). Coube a John Rawls ([1971] 2008, pp.559,565) a tarefa de analisar diretamente o desenvolvimento infantil para compreender “como se formam os sentimentos morais que compõem o senso de justiça comum”, aquele que os cidadãos de uma “sociedade bem ordenada” precisam ter para reconhecer, legitimar e dar suporte a suas instituições.

A tradição conservadora também dá grande importância ao cuidado na infância com vistas ao futuro cidadão, embora as referências na literatura estejam quase sempre embutidas em temas como a família tradicional e a educação. Isso se deve ao fato de não haver no conservadorismo uma noção de indivíduo como sujeito; o indivíduo é parte do “todo orgânico”, que molda as pessoas, a família e a comunidade, explica Vincent (2010, p.74). A criança é um objeto implícito em assuntos como a construção da moralidade, a continuidade da sociedade, a hereditariedade etc. Em sua obra principal, *A mente conservadora*, de 1953, Russell Kirk (1960, pp.475-476) menciona a criança ao criticar as propostas do pedagogo John Dewey. “He propounded a theory of education, derived from Rousseau, declaring that the child is born with ‘a natural desire to do, to give out, to serve’, and should be encouraged to follow his own bent, teaching being simply the opening of paths”. Para o autor, um dos pais do movimento conservador contemporâneo nos EUA, Dewey era um apologista de “tendências beligerantes e naturalísticas”.

A dificuldade em tratar diretamente do tema infância não parece diminuir a importância da formação da criança ante um valor-chave para o conservadorismo, que é o da autoridade. Por causa da “imperfeição humana” e da “desigualdade natural entre as pessoas”, a autoridade é sempre necessária para mandar e dirigir a sociedade, na forma que Edmund Burke definiu como “aristocracia natural”. A sociedade, por sua vez, deve obedecer e ser liderada. Essa relação implica respeito à ordem hierarquicamente estabelecida, que é reforçada pelo respeito à ordem orgânica de um todo harmonicamente estabelecido. Ou seja, a obediência e a ordem dependem de uma sociedade formada por pessoas que respeitem a autoridade e a hierarquia (VINCENT, 2010, pp.68-69). Vê-se, assim, que a visão de Terra sobre o investimento na primeira infância como um “programa de prevenção à violência” soa mais distante da corrente socialista e mais próxima das correntes liberal e conservadora. Mas é preciso associar essa visão à posição do deputado em forte apoio às políticas re\distributivas. Cabe, portanto, voltar à análise da ampliação das licenças maternidade e paternidade, agora verificando como ela se relaciona com o ideário conservador.

A ideia da redistribuição encontra obstáculo principalmente no direito de propriedade. Foi justamente esse direito que os conservadores europeus invocaram contra as políticas sociais do *Welfare State*, conforme Freedon (1996, p.341). É a propriedade que define a liberdade do conservador, assim como delimita a separação entre Estado e sociedade, diz Vincent (2010, p.76). Na base do direito de propriedade está o princípio da desigualdade natural entre as pessoas, aponta Freedon (1996, p.331). Como visto há pouco, o conceito de desigualdade natural justifica a autoridade, a hierarquia e a concentração de riquezas, de modo que não haveria razão para interceder em favor dos assalariados. Além disso, outro princípio levanta mais um obstáculo às políticas re\distributivas: o da imperfeição humana.

Para os conservadores, lembra Vincent (2010, pp.68,69), a natureza humana é imperfeita e não pode ser aperfeiçoada por ação do homem. Uma vertente originada na teologia cristã sustenta que o máximo a ser feito nesse sentido é uma “operação permanente de indivíduos e sociedades contra a corrupção”. Outra vertente, a chamada doutrina prática da imperfeição humana (que tem fonte na teoria moral, na Epistemologia e na Psicologia), considera limitada a capacidade humana de desenvolver conhecimentos. A própria razão humana é dada como inconsistente. Não haveria, essencialmente, justificativa para políticas de desenvolvimento humano.

Esses conceitos parecem barreiras intransponíveis, mas Freedon (1996, p.334) identifica um conjunto de elementos que abrem espaço para uma relativa aceitação de algumas políticas re\distributivas pelos conservadores. Um deles é a adaptação da noção tradicional de “ordem

natural” aos novos tempos. Na segunda metade do século 20, o conservadorismo deixou para trás a insustentável abordagem religiosa e criou uma espécie de “ordem natural econômica”, com leis econômicas alegadamente científicas, “ostensivamente sustentadas e com validade universal”, cujos traços foram percebidos na assimilação do *Welfare State* keynesiano e no livre-mercado do pós-keynesianismo. Se a economia permitiu aquela mutação, cabe indagar se a Neurociência e áreas afins poderiam fornecer um novo arranjo conceitual que permita assimilar também a ideia de investir na primeira infância com algumas políticas re\distributivas. Assim, “o conhecimento científico acerca da importância do início da vida para o desenvolvimento inteiro da criança” (palavras de Terra) poderia até integrar um novo tipo de ordem natural conservadora.

Outro elemento que atenua as barreiras à re\distribuição é a admissibilidade do auxílio aos necessitados. Freedén (1996, p.366) lembra que, para o conservador, “não é injusto” negar auxílio a quem merece ou sofre, se não existem convenções e compromissos estabelecidos nesse sentido. Note que essa formulação justifica a negação da ajuda, mas mantém o espaço para a ajuda a quem precisa. Essa ideia complexa está ligada a uma versão do conceito de igualdade, capturado pelos conservadores aos socialistas, e assimilado como parte de uma concepção própria de justiça. A tolerância a políticas re\distributivas seria também inspirada na vertente paternalista do conservadorismo, que incumbia à elite uma *noblesse oblige*, uma “responsabilidade aristocrática” sobre o bem-estar mínimo dos pobres, como lembra Vincent (2010, pp.64-65).

Estas considerações sugerem que o campo da direita não seria totalmente refratário ao aumento das licenças maternidade e paternidade, como um “programa de prevenção à violência”, assim como admitiu o controle rígido do Estado sobre a propaganda dirigida a crianças, para a proteção da família tradicional. Talvez esta reflexão sobre conceitos nem fosse necessária, bastando lembrar as peculiaridades do conservadorismo no Brasil, mas considero importante assinalar que toda a família ideológica conservadora opera de forma responsiva, processando e encaixando ideias à medida que precisam ser assimiladas para dar conta da realidade. É o que se vê na citação de Freedén há pouco, sobre a captura do conceito de igualdade pelos conservadores. Segundo esse autor, uma das características fundamentais da ideologia conservadora é a prática de espelhar conceitos fundamentais das outras ideologias, dando-lhes sentidos próprios na estrutura do pensamento conservador (FREEDÉN, 1996, p.336).

Se levadas em conta (agora sim) as características mais acentuadas do conservadorismo brasileiro, pode-se tomar novamente a admiração pelo governo forte e associá-la ao

paternalismo dirigido ao bem-estar dos pobres. Araujo (2017, p.28) nota que o paternalismo aspira ao bom funcionamento da sociedade, deslocando o foco da livre escolha para a “prática comunitária dos valores corretos”. Essa forma de pensar tenta contornar a “possibilidade da má escolha, prejudicial ao próprio sujeito que escolhe”, buscando um benefício comum, “de cada um e de todos”.

A esta altura da análise, parece possível fundamentar no conservadorismo uma posição que defenderia o investimento na primeira infância em busca do bem comum e, ao mesmo tempo, admitiria o aumento das licenças maternidade e paternidade. Mas isso não significa, entretanto, que a posição extremada de Terra (pelo aumento do benefício às mães de 120 dias para 12 meses, estendendo o salário maternidade por até 240 dias, e da licença paternidade para 20 dias) possa simplesmente ser considerada conservadora. É preciso reconhecer que, embora aceitável no campo da direita em determinados contextos, as políticas re\distributivas dificilmente poderiam ser ali tão ousadas no benefício aos assalariados.

Chega-se, portanto, a um novo problema: a posição de Terra encaixa-se bem no campo da esquerda, mas fica pouco verossímil se colocada nos campos do centro ou da direita, justamente onde se enquadra a sua fundamentação de tonalidades liberal e conservadora. Em termos práticos, essa situação não impediria um ator de participar de uma coalizão específica (no caso, de esquerda). A posição é única e clara, a favor da ampliação das licenças, e é também coerente com o apoio à regulação da publicidade para crianças. É um problema diferente dos encontrados em Darcísio Perondi (PMDB-RS), que fica contra e a favor de uma mesma política, e de Marcos Rogério (PDT-RO), cujas posições o impediriam de integrar uma coalizão socialista ou conservadora. De todo modo, é necessário neste trabalho chegar a uma expressão da posição de Terra em termos de campos ideológicos.

Alocá-la no campo socialista, simplesmente, seria ignorar um dado importante sobre a sua fundamentação ao centro e à direita. Alocá-la também nos campos liberal e conservador parece ser uma forma mais próxima de expressar a realidade. Afinal, ficou demonstrado que há espaço para o apoio a políticas re\distributivas até mesmo no conservadorismo, em alguma medida. Essa solução reforça a constatação de que uma mesma posição pode ser sustentada com fundamentos de diferentes tradições de pensamento. O curioso, nesse caso, é ter uma posição de esquerda fundamentada muito mais em crenças de centro e de direita.

No caso de Darcísio Perondi (PMDB-RS), como lembrado há pouco, há duas posições antagônicas, que também devem ocupar lugares em famílias ideológicas distintas. Por um lado, o deputado declarou-se a favor do aumento das licenças maternidade e paternidade, defendendo um “avanço” nas políticas para a primeira infância. Por outro, posicionou-se contra as mesmas

propostas, e contra a das salas de amamentação, justificando que faltam recursos públicos e que os custos para as empresas já são muito elevados no Brasil. Na posição contrária, a argumentação de Perondi explora aspectos práticos que pesariam contra a aprovação daquelas políticas, não envolvendo nenhum juízo de valor a respeito do mérito (somente quando fala a favor das políticas ele trata do mérito). Ou seja, a argumentação não exhibe elementos de crenças profundas, o que torna necessário explorar um pouco mais a justificativa pragmática.

Por comparação, pode-se considerar que aqueles mesmos aspectos práticos foram ponderados por outros atores que, ao contrário de Perondi, posicionaram-se valorizando mais o impacto social da ampliação das licenças, e não o aumento de custos públicos e empresariais que ela representaria. Nesse sentido, a valorização do impacto social da política poderia ser tomada como um indicador à esquerda, incentivando o apoio à redistribuição, talvez em nome do conceito fundamental da igualdade. De outro lado, a preocupação maior com os custos e as restrições sobre as empresas seria um indicador à direita, incentivando a rejeição à política.

Aqui a perspectiva da nova direita neoliberal volta a ser útil, porque essa corrente oferece uma espécie de crença profunda diretamente ligada a políticas redistributivas. Segundo Vincent (2010, p.67), a repulsa às políticas desse tipo vem da crença de que o *Welfare State* provou-se totalmente inviável, e que o livre-mercado “tem de ser o árbitro final de virtualmente todos os assuntos (incluindo saúde e educação)”.

Essa poderia ser uma bem apropriada fundamentação para a posição de Perondi contra o aumento das licenças. Mas, olhando-se para o todo da manifestação do deputado, não se constata uma repulsa neoliberal às políticas redistributivas. Essa percepção faz mais sentido diante da posição oposta que ele assume (tratada a seguir). No conjunto da fala do parlamentar parece haver uma resistência menos radical àquelas políticas, talvez uma resistência de matiz conservador. Não seria uma posição fundada no veto, e sim na ideia de que “não é injusto” negar auxílio a quem merece ou sofre, se não existem convenções e compromissos estabelecidos nesse sentido, como já visto na citação anterior de Freedman.

Na posição oposta, dizendo-se decidido a “acompanhar” o deputado Terra no apoio ao aumento das licenças maternidade e paternidade²⁶, Perondi demonstrou um interesse real pelo “avanço” dessas políticas redistributivas, cujo mérito considerou “indiscutível”. Chegou a reconhecer que a “radicalidade” de Terra era necessária para esse avanço, e depois sugeriu que o aumento do benefício não se desse “da forma radical”. Esses elementos na sua manifestação são bastante caros ao ideário socialista, mas o conjunto das declarações e posições volta a

²⁶ Perondi não argumenta e nem se posiciona a favor da obrigatoriedade das salas de amamentação (política distributiva), portanto, sua dupla posição refere-se somente às propostas de política redistributiva.

indicar uma possibilidade diferente, não tão à esquerda. Afinal, lembre-se que Perondi também se “assusta” com a ideia da regulação da publicidade para crianças e com as propostas de políticas re\distributivas.

O senso comum recomendaria apenas questionar a sinceridade do parlamentar, ou a sua capacidade de se manter fiel a uma corrente de pensamento, ou ainda a sua suscetibilidade diante de conflitos ideológicos, jogos de interesse etc. De fato, Perondi sustenta posições contraditórias, mas não se trata aqui de estabelecer um perfil de cada ator, como já foi esclarecido. O que importa para esta análise é a relação de consistência entre as posições tomadas e os argumentos que as orientam, expressando crenças profundas. Repetindo Freedman (1996, p.234): “Political values are not formulated independently of moral, religious, and philosophical viewpoints”.

Vale, portanto, procurar no espectro ideológico alguma área em que o apoio de Perondi às políticas redistributivas possa encontrar fundamentação. A social-democracia seria uma possibilidade sugerida pelo repertório do próprio sistema político, que a ela atribui uma condição de meio-termo entre a esquerda e o centro. Mas a social-democracia já está no campo socialista. No campo do centro, em sua margem esquerda, o liberalismo social parece ser mais condizente nesse caso. Vincent (2010, pp.51-52) observa que os social-liberais desenvolveram, a partir do século 19, “diferentes noções de liberdade, cidadania, direitos e propriedade”, opondo-se ao simples individualismo da “não interferência”, assimilando a perspectiva dos “valores sociais” e da garantia geral de condições básicas de vida a todo cidadão. Parece desnecessário repetir a reflexão sobre o tempero positivista adicionado ao liberalismo no Brasil, reforçando a possibilidade de um apoio de centro a políticas re\distributivas. Assim, pode-se concluir que Perondi apresenta uma posição no campo liberal, a favor da ampliação das licenças maternidade e paternidade, e outra no campo conservador, contra essa ampliação e também contra a obrigatoriedade das salas de amamentação.

Em termos práticos, essa fundamentação não torna possível definir uma coalizão à qual o deputado estaria integrado, já que ele não poderia participar de duas antagônicas. O problema das posições de Perondi continua em aberto, portanto, mas essa questão não precisa ser tratada por ora. Importa mais, neste momento, constatar que a análise no nível das crenças profundas mostrou haver consistência nas duas posições antagônicas, e admitir que ela foi insuficiente para associá-las com o propósito de que caibam numa única coalizão.

Seguindo no grupo contrário às políticas re\distributivas, Marcos Rogério (PDT-RO) e Gorete Pereira (PR-CE) usaram argumentos semelhantes, focados na preocupação com o custo a ser adicionado aos empregadores. No caso de Rogério, a posição contra o aumento da licença

maternidade volta a causar estranhamento, dada a filiação do deputado a um partido de esquerda com tradição de apoio aos interesses dos trabalhadores. Por um lado, o vínculo com o PDT é um indicador de crenças profundas da tradição socialista; por outro, a rejeição à política redistributiva remete ao neoliberalismo e ao conservadorismo.

Como sua argumentação não revela elementos de crenças profundas, pode-se adotar a mesma solução usada com Darcísio Perondi (PMDB-RS), isto é, considerar que a preocupação maior com o custo e as restrições sobre as empresas seria um indicador à direita, incentivando a rejeição às políticas redistributivas. Mas esse resultado acrescenta pouco, pois já se sabia que a posição de Rogério está à direita, e não há mais elementos para aferir uma repulsa neoliberal ou uma tolerância conservadora a esse tipo de política. Dessa forma, por ora deve-se manter ambas as possibilidades, ou seja, alocar a posição nos campos da nova direita e da direita.

Pereira foi quem exprimiu as mais eloquentes condenações à ampliação das licenças maternidade e paternidade. Há, portanto, indicadores à direita, a começar da filiação partidária, em harmonia com a rejeição àquelas políticas redistributivas. Mas é preciso verificar se há elementos que qualifiquem uma posição claramente conservadora, já que a preocupação com os custos da política caberiam bem melhor na zona híbrida da nova direita.

É interessante notar que Pereira manteve implícito o aspecto do custo adicional às empresas, dirigindo o foco do seu argumento para o efeito posterior sobre as mulheres, que terminariam prejudicadas por se tornarem mais custosas ao empregador, sendo preteridas no mercado de trabalho. Ainda no âmbito econômico, a parlamentar apontou o custo público adicional, dizendo que não colaboraria para “quebrar mais ainda a Previdência Social”. Esses elementos enfraquecem o tom neoliberal, dando uma dimensão social à sua preocupação econômica — e reforçando a tonalidade conservadora.

Outro reforço da hipótese conservadora é o argumento de fundo moral. No caso do aumento da licença maternidade, disse a deputada, seria um incentivo à gravidez e ao uso abusivo do benefício por mulheres que ganhariam para não trabalhar. A afirmação crítica de que essa mulher hipotética “pode ter os filhos que ela quiser em casa” — mas não às custas do seu patrão — parece muito inspirada no que Freedman (1996, pp.339,376) chama de princípio de imperfeição moral — e intelectual — da natureza humana, que requer políticas sempre associadas a restrições e coações morais.

No caso do aumento da licença paternidade, a reprovação moral dá-se por intermédio das mulheres que Pereira disse ter ouvido numa “pesquisa” no Ceará. Essas eleitoras da deputada seriam contrárias a qualquer ampliação do benefício porque os homens seriam incapazes de utilizá-lo no sentido de ajudá-las nos primeiros dias do bebê. Ao contrário, eles

iriam “beber”, causar mais transtornos e preocupações. Em sua fala na comissão especial do PL nº 6998/2013, Pereira mostrava inegável concordância com o ponto de vista das suas eleitoras, mas esse não é o principal indicador de uma posição conservadora, e sim a ausência de qualquer indício de disposição para tentar mudar o quadro. Para ela, os homens brasileiros têm uma cultura diferente da dos suecos, que ajudam as esposas e se comportam “bem direitinho”, e por isso o Brasil não pode ter “leis iguais às da Suécia”.

Mas é preciso considerar um terceiro ponto na argumentação de Pereira, que afirmou ter sido favorável, no passado, à licença paternidade de cinco dias porque “achava importante dar aquele avanço dos cinco dias”. A ideia de avanço da política, como visto até aqui, foi usada também por Vital Didonet e Darcísio Perondi (PMDB-RS), sempre com uma inspiração de esquerda, já que as políticas redistributivas que devem avançar são muito importantes no ideário da tradição socialista. Mas, assim como a posição de Perondi não poderia ser alocada no campo da esquerda (coube melhor no social-liberalismo, ao centro), a de Pereira soaria inverossímil se imaginada no campo socialista. A impossibilidade de encontrar uma fundamentação lógica para essa posição da deputada, em favor do avanço de uma política redistributiva que ela mesma não apoiou, sugere uma limitação desta investigação ao nível das crenças profundas. Parece necessário tratar esse problema por outro ângulo. Portanto, por ora, é interessante manter em aberto o desejo de avanço manifestado por Pereira, alocando no campo da direita a sua posição contra o aumento das licenças.

Para concluir a análise da segunda leitura do Quadro 1, é preciso buscar crenças profundas que dariam sentido às posições de quatro atores não-parlamentares, todas em favor das propostas apresentadas no PL nº 6998/2013. No primeiro caso, Isabella Henriques (Instituto Alana) manifestou-se em apoio ao aumento das licenças maternidade e paternidade. Já se viu que essa posição é essencialmente de esquerda, dada a importância das políticas redistributivas para a corrente socialista, mas sustenta-se também nos campos liberal e conservador. Como a filiação institucional não assegura uma tendência, é útil levar em conta a posição de Henriques sobre a publicidade dirigida a crianças, que se mostrou melhor classificada à esquerda. Mas pesa contra esse raciocínio o exemplo de Marcos Rogério (PDT-RO), cuja posição sobre publicidade foi classificada à esquerda enquanto a posição sobre licença maternidade foi enquadrada nos campos neoliberal e conservador.

Um elemento que pode apontar inclinação à esquerda é a abordagem do “biodireito”, defendida por Henriques em sua manifestação. Essa abordagem, disse ela, associa a licença maternidade aos direitos humanos da criança, portanto, considerando um direito fundamental e

inquestionável da criança estar sob os cuidados de sua mãe nos primeiros anos de vida²⁷. A perspectiva dos direitos humanos é suficiente para afastar a possibilidade de uma fundamentação à direita. É emblemático o fato citado por Freedon (1996, p.338), de que Burke sedimentou as bases do pensamento conservador ao reagir contra a teoria dos direitos humanos que emergia na França revolucionária. No campo da esquerda, ao contrário, o conceito de direito humano está associado ao próprio conceito fundamental de igualdade, que está no núcleo da família ideológica socialista desde a prévia rousseauiana do “ethos de igualitarismo”.

Mas também o liberalismo preza os direitos humanos, conceito que está no mesmo nível que os de democracia e igualdade, adjacentes ao conceito fundamental de liberdade, conforme Freedon (1996, pp.77,420)²⁸. Vincent (2010, p.40) observa que o liberalismo associa direitos humanos a um conceito de liberdade social, de modo similar ao da social-democracia. Cabe, portanto, considerar que a posição de apoio ao aumento das licenças possa se fundar tanto no campo da esquerda quanto no do centro, não havendo dados suficientes para fazer uma diferenciação.

O segundo ator não-parlamentar é Cesar Gomes Victora (Associação Epidemiológica Internacional e Comissão Nacional de Determinantes Sociais em Saúde), que fez uma manifestação genérica sobre a importância do aleitamento materno, apoiando assim a proposta da sala de amamentação — uma política distributiva. Seu argumento é de fundo científico, com foco prospectivo (“a amamentação aumenta a inteligência”). Somando-se ao fato de Victora ser vinculado à área da saúde, parece razoável espelhar sua posição na de Osmar Terra (PMDB-RS), que foi alocada tanto no campo da esquerda socialista quanto no campo da direita conservadora. Diferentemente de Terra, porém, Victora não mostra em sua manifestação nenhum sinal forte à esquerda, o que desaconselha uma inferência nesse sentido. Mas não haveria dificuldade em ver também uma fundamentação liberal para o apoio a uma política distributiva como essa, desde que longe da fronteira com o neoliberalismo e mais próxima liberalismo social, como visto numa das posições de Darcísio Perondi (PMDB-RS).

Ely Harasawa (FMCSV) também usou argumentação essencialmente de fundo científico para demonstrar apoio ao aumento das licenças maternidade e paternidade e à obrigatoriedade das salas de amamentação. Mas parece haver um empenho claro no sentido de

²⁷ Vale observar que a apresentação da abordagem do “biodireito” soa como uma incorporação do discurso científico num discurso jurídico especializado. Esse aspecto não será analisado neste trabalho, mas a aparente assimilação do argumento das descobertas científicas sobre o desenvolvimento infantil é um dado a ser considerado quando se tratar da perspectiva do direito da criança no discurso jurídico.

²⁸ Para entender essas relações entre conceitos nas famílias ideológicas, propostas por Freedon, é necessário lembrar sua abordagem de estruturas morfológicas das ideologias. Em resumo: “Central to any analysis of ideologies is the proposition that they are characterized by a morphology that displays core, adjacent, and peripheral concepts” (FREEDON, 1996, p.77).

aplicar na lei as diretrizes apontadas pela ciência, o que denota uma fundamentação à esquerda em favor de políticas redistributivas fortes. Corrobora essa percepção a ideia do “avanço” (tema recorrente, como já observado) das políticas para a primeira infância, com a adição de medidas antes barradas por resistências e polêmicas. Também a ideia do nascimento da criança como o “momento da equidade” reforça a alocação à esquerda.

Por fim, Eduardo Vaz (Sociedade Brasileira de Pediatria), que apoiou a ampliação da licença maternidade, foi mais um a estruturar sua argumentação no discurso científico e a manifestar um desejo de avanço dessa política redistributiva. Embora seja médico e possa ter sua posição espelhada na posição de Osmar Terra (PMDB-RS), faz mais sentido dar-lhe a mesma classificação dada a Harasawa, à esquerda. Não há nos registros de sua fala nenhum elemento de tonalidade conservadora.

4.2.3 — Política de ação afirmativa

A terceira leitura do Quadro 1 permitiu juntar num só grupo os que apoiam as políticas regulatória, redistributivas e de ação afirmativa, totalizando 19 atores que têm em comum o fato de priorizarem o impacto social das políticas, mesmo gerando custos e restrições às empresas e ao poder público. Em oposição, quatro atores posicionam-se contra esses custos e restrições. Já foram analisadas, nas duas subseções anteriores, as crenças profundas que sustentam as posições sobre as políticas regulatória e redistributivas, e as conclusões servem igualmente para justificar a opção pró-impacto social ou contra-custo/restrrição. Mas ainda é preciso analisar as posições relacionadas à política de ação afirmativa envolvida nas questões de gênero suscitadas na comissão especial do PL nº 6998/2013.

Como se sabe, não houve um debate sobre o tema, mas foram percebidas duas posições relevantes em emendas apresentadas por dois parlamentares. Em abril de 2014, Marcos Rogério (PDT-RO) apresentou emenda^[11] específica para excluir o termo “gênero”, que aparecia nas versões iniciais do texto; em dezembro, Iara Bernardi (PT-SP) apresentou emenda^[13] para incluir famílias homoparentais e multiparentais no benefício da gratuidade para inclusão do nome do pai em registros e certidões. Portanto, Rogério manifestou rejeição ao tema e, por conseguinte, a qualquer política afirmativa relativa a ele, enquanto Bernardi atuou na direção oposta, propondo uma política de reconhecimento e valorização da mulher, dos casais do mesmo sexo e dos desenhos familiares de homoparentalidade e multiparentalidade.

O argumento de Bernardi situa-se no âmbito do direito da criança e da sua proteção, enquanto a justificativa de Rogério é de caráter formal, alegando uma certa inutilidade na inclusão de referências a gênero no texto do MLPI. Seria difícil analisar essas argumentações e as posições que elas sustentam, a não ser pelo fato de que as próprias posições já são capazes de revelar boa parte de sua fundamentação. O tema gênero é polêmico o suficiente para matizar com alguma clareza os que se posicionam sobre ele.

Se o objetivo aqui é caracterizar posições com base em fundamentos de esquerda, centro ou direita, o passo inicial mais simples seria lembrar que o conservadorismo resiste a mudanças nos costumes. Assim exclui-se a possibilidade de fundamentar nessa tradição qualquer iniciativa de reconhecimento e valorização dos novos papéis da mulher na família e na sociedade, e muito menos das novas figuras de identidade que ocupam espaços sociais, inclusive em estruturas familiares diferentes da tríade tradicional homem-mulher-filhos. Freedren (1996, p.398) lembra que a resistência dos conservadores “quanto aos valores das funções femininas tradicionais, particularmente na família”, foi o maior obstáculo às feministas liberais em sua luta pela “neutralidade de gênero”.

É a posição de Rogério que se aproxima dessa perspectiva à direita, contrariando novamente sua filiação partidária. Como já dito na seção anterior, o esforço do deputado pela supressão de qualquer referência a gênero no texto do MLPI contradiz o seu argumento, já que um termo apontado como desnecessário e redundante poderia ter sido simplesmente ignorado. Parece haver nesse termo, de fato, algum valor ou conceito a ser eliminado. Se essa inferência ainda for questionável, pode-se adicionar um fato que a endossa: outra emenda de autoria do deputado tratava de mais um tema relacionado a costumes e papéis na família.

Apresentada também em abril de 2014, essa emenda^[11] propôs a supressão de um trecho do PL nº 6998/2013 no qual afirmava-se que o direito e a necessidade da criança devem prevalecer sobre a “necessidade ou desejo dos pais, dos cuidadores, dos professores ou de outros profissionais que a atendem”. Rogério argumentou, na mesma linha da outra emenda, que não havia razão para explicitar que o “interesse superior da criança” se sobrepõe aos interesses dos adultos encarregados de seu cuidado e de seu destino. Para o deputado, bastaria afirmar que o “critério decisório no planejamento e na prestação de serviços e ações voltados à criança devem contemplar o que melhor atende ao direito ou necessidade da criança”. Dessa forma, não haveria “dubiedade na interpretação do dispositivo perante o Judiciário”.

Mais uma vez, a posição de Rogério aloja-se à direita. O poder dos pais sobre seus filhos é um tema caro aos conservadores, que costumam reagir contra ingerências das instituições estatais no domínio familiar. Assim como o tema gênero põe em xeque os papéis, os direitos e

os deveres de homens e mulheres, além de questionar a própria estrutura familiar, a perspectiva de prevalência do direito da criança sobre o poder parental ameaça a ordem interna da família conservadora. Tudo indica haver uma motivação conservadora nas duas emendas, portanto.

Mas há um problema: as referências teóricas aqui em uso não fornecem muitos elementos para avançar com essa ideia. Freedman, que há pouco apresentou a resistência conservadora à ameaça feminista, não desenvolve a análise sobre gêneros e estrutura familiar na perspectiva do campo à direita. É Vincent quem mais aborda a visão destra nessas temáticas, mas não o faz no capítulo do conservadorismo, e sim no do fundamentalismo:

[...] modernization represents (at a deep level) a risk to religion, not just to its claims to truths about God, and so forth, but also to its conception of certain basic issues concerning the family, gender roles, education and work. For fundamentalists, humanism and secular individualism can pervade all of these spheres and corrupt them. [...] Issues relating to gender roles, sexuality, parenting and, more particularly, the traditional patriarchal conception of the family have a regular profile in current fundamentalist writing. Male and female roles are seen to be determined by scriptural imperatives. (VINCENT, 2010, pp.279,286)

Como se vê, para investigar nessa parte do espectro ideológico as questões de novas identidades e de poder e direito na família, seria preciso adicionar o fundamentalismo como um campo específico. Isso porque Vincent (2010, pp.261,272) trata o fundamentalismo como uma ideologia específica, englobando todas as formas ordinárias de “fanatismo, dogmatismo, intolerância, anti-intelectualismo, terror ou extremismo” implicadas nas suas vertentes religiosas e políticas. Não se trata, portanto, exclusivamente do fundamentalismo de caráter religioso²⁹, embora o autor sugira que o olhar a partir desse ângulo possa ser um facilitador da análise.

Essa abordagem requer cuidados extras. O próprio Vincent (2010, p.262) reconhece que surgem dificuldades de análise quando se dá ao pensamento fundamentalista um status de ideologia. Além disso, é problemático juntar um fundamentalismo ideológico, que opera no nível das crenças e ideias, com um fundamentalismo terrorista ou extremista — que, aliás, parece ocupar hoje todo o significado do termo. Para o propósito deste trabalho, a amplitude desse leque é preocupante, principalmente porque o foco desta análise está fechado sobre a atividade no Parlamento.

²⁹ “This sense can and does apply to many who would be described as religious, but it can extend well beyond any overt religious connotation. Anyone can be excessively narrow-minded and dogmatic. One could thus be a fundamentalist Marxist or a fundamentalist free-market liberal” (VINCENT, 2010, p.261).

Uma solução intermediária seria emprestar dessa vasta família ideológica apenas algumas formas de dogmatismo, intolerância e, no limite, anti-intelectualismo, aceitando a recomendação de Vincent para que a análise seja feita a partir do ângulo religioso, de modo a facilitá-la. Essa estratégia parece promissora, inclusive para orientar uma última checagem no conservadorismo, antes de dar o passo definitivo em direção ao fundamentalismo. Pode-se perguntar, então, se haveria no pensamento conservador alguma inspiração religiosa.

Há um apelo religioso no conservadorismo que, segundo Freeden (1996, pp.333-334), sempre busca uma “santificação” da ordem social, cuja origem está em Deus, na história, na biologia e nas ciências em geral, de acordo com a época e com a corrente de pensamento conservador. No núcleo da ideologia conservadora há um conceito, o da origem extra-humana, que explica o mundo e a vida como um grande organismo independente da razão e da vontade dos seres humanos, que muda de forma orgânica (outro conceito fundamental do conservadorismo) e não destrutiva em relação ao passado. Esse núcleo conceitual permite uma “intrigante” extensão da ideia do que seria natural, explicado pela religião ou pela ciência, tudo em busca de harmonia, equilíbrio e ordem.

Mas as leis naturais conservadoras vêm sendo atualizadas em bases mais científicas que religiosas, diz Freeden. No começo século 20, tornaram-se leis naturais as características psicológicas imutáveis da natureza humana, que determinariam a necessidade de incentivos à ação e o desejo de competição. Na segunda metade do século 20, as leis econômicas, com apelo científico, passaram a dirigir a ordem natural conservadora, como já visto. Ao mesmo tempo, os laços de família e os instintos ganharam status de leis que operam para preservar práticas e instituições.

Nota-se que a perspectiva religiosa funda as noções de lei e ordem naturais no conservadorismo, e que a perspectiva científica assume função semelhante ao passar do tempo, mantendo elementos suficientes para sustentar dogmas e intolerância sobre questões de gênero e modelos de família — agora com linguagem moderna. Essa percepção permite, então, continuar considerando a tradição conservadora como um substrato de resistência a políticas afirmativas relacionadas àqueles temas.

O conservadorismo de Vincent (2010, p.69) também carrega o pecado original da teologia cristã como inspiração, dentro do seu núcleo conceitual. É dele que nasce o conceito da imperfeição humana, que sustenta noções como a da inutilidade de um projeto de sociedade (pois, nesse mundo “pecaminoso”, o máximo a fazer é tentar “ajudar indivíduos e sociedades a evitar a corrupção”). Embora esse pensamento tenha resistido até o século 20 em algumas

correntes, a ciência tomou lugar da religião, a ponto de muitos conservadores terem passado a “repudiar” os temas religiosos, segundo o autor.

Mas Vincent (2010, p.67) encontra no interior da nova direita contemporânea uma corrente que retoma a fé religiosa. Ao lado dos neoliberais — sob seu olhar de reprovação —, os chamados neoconservadores exercitam o nacionalismo patriótico, valorizam a cultura nacional e a pureza da raça, consideram a desigualdade uma condição natural, reafirmam a importância da vida familiar disciplinada, sob a autoridade patriarcal, e propugnam a educação cristã compulsória. “The neo-conservatism of Roger Scruton, Irving Kristol, Russell Kirk, Maurice Cowling, John Kekes or Andrew Sullivan has much more in common with traditionalist conservatism. [...] They repudiate both paternalist and liberal conservatism with equal fervour.”

Portanto, na zona híbrida da nova direita, nas margens fronteiriças do liberalismo com o conservadorismo, poderia haver uma vertente ideológica com ímpeto religioso suficiente para fazer contraponto às pressões por mudanças nos costumes e nas visões sobre família e identidades sexuais. Mas é preciso perguntar se esse ímpeto religioso seria forte o bastante para sustentar uma reação sistemática à “ideologia de gênero”, também conhecida como “nova filosofia da sexualidade” que atenta contra a “forma autêntica da família (constituída por pai, mãe e filho)”, segundo palavras proferidas por Bento XVI em dezembro de 2012³⁰. No Brasil, essa reação é operada principalmente por evangélicos e católicos do movimento da renovação carismática, além de espíritas (CORRÊA, 2017).

Deve-se lembrar que a defesa da ordem patriarcal é algo diferente da atitude aguerrida de um militante na luta contra a “ideologia de gênero”. Em ambos os casos pode haver dogmatismo, intolerância e anti-intelectualismo, mas Vincent parece ter razão em apontar algum tipo de fundamentalismo nos movimentos que buscam ativamente neutralizar aquelas ameaças. Isso fica bastante plausível a partir da referência que ele faz à origem do fundamentalismo cristão nos EUA dos anos 1920.

Os irmãos Milton e Lyman Stewart, empresários do ramo de petróleo, passaram a financiar a produção de panfletos da Igreja Protestante contra “as armadilhas do humanismo, da teologia liberal e dos religiosos progressistas”. Os panfletos pregavam uma restauração dos “fundamentos da fé” e um renascimento do cristão que acredita na volta de Jesus Cristo para o juízo final, que vê a Bíblia como inquestionável palavra de Deus etc. No plano dos valores e

³⁰ Essas expressões encontram-se num discurso do então pontífice da Igreja Católica à Cúria Romana nas celebrações preparatórias do Natal de 2012. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/speeches/2012/december/documents/hf_ben-xvi_spe_20121221_auguri-curia.html>. Acesso em 26 out. 2017.

conceitos, a volta aos fundamentos implica patriarcalismo e padrões rígidos de masculinidade e femininidade (VINCENT, 2010, p.264).

Essa visão inspira o neopentecostalismo contemporâneo e, se ela também faz sentido, pode-se imaginar que posições refratárias a políticas afirmativas relacionadas a gênero e modelos de família estariam então lastreadas em crenças profundas das correntes neoconservadora e fundamentalista. O caráter religioso deve ser destacado no caso do fundamentalismo, seguindo o recorte feito para esta análise, assim como é preciso ressaltar que o conteúdo religioso não se restringe ao ideário da chamada “bancada evangélica” no Congresso brasileiro. Para ampliar possibilidades de leitura e análise, convém evitar até mesmo a ideia de uma “bancada da Bíblia”, porque esta se restringe a católicos e evangélicos, ignorando a possibilidade de posições fundadas em outras religiões³¹.

Assim como na argumentação neoconservadora, aquelas posições sustentadas pelo fundamentalismo religioso devem ser alocadas à direita, sobretudo pela defesa que fazem do patriarcalismo e das figuras masculina e feminina tradicionais. Mas não se pode confundi-las com manifestações de conservadorismo, como já ficou demonstrado. Isso implica buscar no espectro ideológico um campo específico para o fundamentalismo. Dado que Vincent (2010, pp.261) vê fundamentalismos também no centro e na esquerda, parece adequado adicionar-se ao espectro ideológico uma dimensão própria para essa ideologia, em paralelo com os três campos (veja Figura 1). É nessa dimensão própria, em seu campo direito, que devem ser alocadas as posições de Rogério sobre gêneros e poder familiar. O ativismo do deputado em relação a esses temas na comissão especial do MLPI desaconselha uma alocação no campo do neoconservadorismo, ao mesmo tempo em que reforça os tons do fundamentalismo religioso de direita³².

Agora, estando claro que não se encontra à direita uma posição de reconhecimento e valorização dos novos papéis da mulher e das novas figuras de identidade, resta saber se a atitude da deputada Bernardi se fundamenta num ideário de esquerda ou de centro. Sua filiação partidária reforça a percepção de senso comum à esquerda, mas não se pode ignorar que a tradição de questionamentos e lutas em torno dos temas de gênero surgiu com o feminismo, em seu berço liberal, no século 18³³.

³¹ É interessante notar que Bento XVI, em seu texto contra a “nova filosofia da sexualidade”, afirma que o “rabino-chefe de França, Gilles Bernheim”, foi quem alertou para o poder destrutivo do discurso de gênero sobre a “autêntica família”. Portanto, deve-se considerar que também judeus atuem contra a “ideologia de gênero”.

³² Pode-se indagar se haveria um fundamentalismo religioso de esquerda, por exemplo, mas este trabalho não comporta investigação de tal envergadura.

³³ O marco histórico usado aqui é o livro *A vindication of the rights of woman: with strictures on political and moral subjects*, escrito em 1792 pela britânica Mary Wollstonecraft.

As primeiras versões do feminismo concentravam-se na busca da plena igualdade das mulheres com os homens, “um universalismo liberal, formal e legal”, mas que apenas começava a atentar para a “relevância do gênero para as práticas políticas”, segundo Freedén (1996, pp.398,508,516). Nas versões mais recentes, especialmente nos EUA, a ideia da “neutralidade liberal” (independência das decisões políticas em relação a qualquer concepção particular de boa vida ou do que dá valor à vida) foi assimilada pelo feminismo na forma da “neutralidade de gênero”.

Mas o feminismo se desenvolveu sempre em correntes, de tipos liberal, socialista (marxista e não-marxista) e radical. E todos esses tipos tentaram transcender as ideologias, para constituir o próprio feminismo como uma ideologia, ou uma “família feminista de ideologias”, como define Freedén (1996, pp.489,508). Essa família ideológica tem como seu primeiro conceito fundamental a “centralidade do papel da mulher ou, mais precisamente, do gênero na política”. O núcleo feminista tem outros dois conceitos, ambos ligados ao tema gênero: “a relação entre mulher e homem é um problema central na organização social e nas práticas”; “a relação masculino-feminino é uma série de conexões de poderes nas quais as mulheres são dominadas, exploradas ou oprimidas pelos homens, uma relação que precisa ser transformada ou integrada” (FREEDEN, 1996, p.491).

O feminismo deixou de ser simplesmente liberal para ser um conjunto de feminismos que comportam, por exemplo, a proposição socialista da emancipação humana e o existencialismo sartreano de Simone de Beauvoir. Embora tivesse “pouca simpatia intelectual pelo feminismo”, conforme Vincent (2010, p.184), foi ela quem elaborou os primeiros questionamentos sobre gênero em relação à natureza humana, na década de 1950. “She rejected many of the biological and historical materialist accounts. For Beauvoir, women had essentially the same nature as man, but they had been hampered and enslaved by one important fact — their bodies.”³⁴

A noção de que os gêneros são um construto histórico e social estabeleceu-se de modo amplo na família ideológica feminista, insinuando uma inspiração de esquerda. É da tradição de pensamento socialista a asserção de que os seres humanos produzem todas as suas formas históricas de vida, que as situações dadas não dependem apenas da natureza, mas também do poder humano sobre elas (HORKHEIMER, [1969] 1975, p.163). A abordagem de gênero se expandiu, ocupou espaço na agenda internacional e chegou a institucionalizar-se em

³⁴ Curiosamente, Beauvoir é citada no já mencionado discurso de Bento XVI para criticar a “nova filosofia da sexualidade”. O então pontífice lembra o “célebre aforismo” segundo o qual “não se nasce mulher; fazem-na mulher”.

organismos como a Organização Mundial da Saúde (OMS)³⁵. E coube a uma autora de esquerda, Judith Butler (1993, p.307), dar um grande impulso para ampliar a temática de gênero em direção ao universo dos homossexuais, bissexuais e transexuais ou transgêneros³⁶.

Não cabe aqui especular se o debate no universo *queer* das novas identidades avançou e descolou-se do feminismo. Parece suficiente, nos limites deste trabalho, constatar que é na família ideológica feminista que se encontra a mais difundida fundamentação para posições como a da deputada Bernardi. Isso implica considerar o tom socialista que se sobressai no ativismo feminista contemporâneo, mas sem anular os traços liberais que facilitam uma aceitação mais ampla da valorização da mulher e do reconhecimento de novas figuras de gênero, inclusive na estrutura familiar. Assim, o feminismo também ganha no espectro ideológico uma dimensão própria, cobrindo os campos da esquerda e do centro, e a posição de Bernardi pode nela se alocar, à esquerda.

Quando as posições de Rogério e Bernardi são colocadas à luz do conflito entre os pró-impacto social da política e os contra-custos/restrições gerados pela política, a leitura parece funcionar bem. A posição de Bernardi é condizente com o primeiro grupo, enquanto a de Rogério adapta-se ao segundo, entendendo-se que uma política afirmativa de gênero geraria obrigações que podem ser entendidas também como restrições.

Não parece haver mais a acrescentar nessa análise da terceira leitura do Quadro 1, uma vez que foi analisada a fundamentação das posições dos 19 atores que apoiam políticas regulatórias, re\distributivas e de ação afirmativa, assim como quatro posições contrárias. Mas cabe, neste ponto, um balanço do que foi percebido nessa reflexão. A Figura 1, a seguir, é uma representação gráfica das conclusões, mostrando em quais campos ideológicos pode ser localizada a fundamentação de cada posição manifestada pelos atores nos debates da comissão especial do MLPI.

³⁵ Veja a página *Gender, woman and health*, da OMS. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20170130022356/http://apps.who.int/gender/whatisgender/en/>>. Acesso em 28 out. 2017.

³⁶ Por coincidência, Judith Butler foi alvo de manifestação contra a “ideologia de gênero”, em São Paulo, onde esteve para conferência em 7\11\17. Manifestantes portando cruzes queimaram um boneco da “bruxa” Butler. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/11/07/manifestantes-protestam-contra-filosofa-americana-judith-butler-em-sao-paulo.htm>>. Acesso em: 7 nov. 17.

Figura 1: Fundamentação ideológica das posições na comissão especial do MLPI

FONTE: Elaboração própria.

ORIENTAÇÃO DE LEITURA: Nas caixas menores estão os atores e os temas sobre os quais se posicionaram. As caixas com fundo avermelhado indicam que os atores posicionaram-se contra o que estava proposto no texto do PL nº 6998/2013, enquanto as de fundo branco indicam posições favoráveis. As caixas ligadas por linhas são de atores cujas posições podem ser fundamentadas em diferentes campos ideológicos, ou de atores cujas posições sobre determinados temas variaram no espectro ideológico.

4.2.4 — MLPI

A quarta e última leitura do Quadro 1 revelou que 11 atores mostraram-se empenhados na aprovação do MLPI, seja no debate em que a ideia do marco legal foi confrontada com a existência do ECA, seja nos outros cinco debates, nos quais justificaram suas posições sobre temas diversos explicando que elas favoreciam a criação da nova legislação. O que se deve perguntar agora, seguindo a questão norteadora desta seção, é se haveria crenças profundas dando sentido a esse empenho em favor do MLPI.

Como se viu no debate sobre o ECA, a opção de apoiar o MLPI poderia ser considerada uma preferência sobre a forma como as políticas devem ser, mas não uma preferência sobre determinada política. Então ela não poderia ser uma “cola” capaz de formar uma coalizão pró-MLPI, por exemplo. Apesar disso, parece interessante persistir na análise, principalmente para

lidar com as demais manifestações de empenho em favor da nova legislação. O PL nº 6998\2013 é um conjunto de políticas, algumas delas rechaçadas por atores que, ainda assim, insistiram em apoiar o projeto. Além desse compromisso comum, deve-se destacar a ideia geral de que a legislação e as políticas para a primeira infância precisam “avançar”. Essa ideia foi manifestada por diferentes atores, tanto para justificar a aprovação a determinadas políticas quanto para explicar a rejeição às mesmas políticas. É nesse sentido que parece útil lançar um olhar ao nível das crenças profundas.

Mas esse movimento requer uma adaptação. Os argumentos usados pelos atores em favor do MLPI não apresentam conceitos que possam ser analisados à luz das crenças profundas e das famílias ideológicas. De modo geral, a criação do marco legal parece ser um objetivo que não precisa ser justificado por nenhum dos pares na comissão especial do PL nº 6998\2013. Assim, para insistir no esforço de análise, é preciso tentar uma fundamentação por aproximação: pressupõe-se então que os conceitos usados para fundamentar outras posições sejam válidos para sustentar o apoio ao MLPI. Na Figura 2, a seguir, vê-se que o empenho pela aprovação do PL nº 6998\2013 é manifestado por atores que se posicionaram em todo o espectro esquerda-centro-direita, incluindo a nova direita. Nessa representação gráfica estão, além daqueles 11 atores inicialmente identificados no Quadro 1, mais dois que revelaram, em outro contexto, apoio ao “avanço” das políticas para a primeira infância, além dos dois que não manifestaram preferência pelo MLPI³⁷.

³⁷ É importante reforçar que a contraposição de uma preferência pelo ECA e a legislação prévia, de um lado, e uma preferência pelo MLPI, de outro, é aqui acentuada com propósito analítico.

Figura 2: Fundamentação ideológica das posições dos atores sobre o MLPI

FONTE: Elaboração própria.

ORIENTAÇÃO DE LEITURA: As caixas com fundo avermelhado indicam que os atores manifestaram preferência pelo ECA ou pela legislação já existente, frente a uma nova legislação, como o MLPI, enquanto as de fundo branco indicam que os atores manifestaram maior empenho pela aprovação do MLPI. As caixas ligadas por linhas são de atores cujas posições podem ser fundamentadas em diferentes campos ideológicos.

OBS: Eduardo Barbosa (PSDB-MG) e Mandetta (DEM-MS) foram alocados no espectro ideológico de acordo apenas com sua filiação partidária, já que não sustentaram posições sobre os temas debatidos — embora tenham manifestado apoio ao MLPI.

O apoio supraideológico à aprovação do MLPI, assim como à ideia geral de que as políticas para a primeira infância precisam “avançar”, aparece tanto nas manifestações de Osmar Terra (PMDB-RS), o principal autor do projeto, quanto nas de Darcísio Perondi (PMDB-RS), que se posicionou contra propostas de políticas redistributivas e, ao mesmo tempo, a favor delas, justamente em nome do avanço da legislação por intermédio do MLPI. Aparece também na posição de Gorete Pereira (PR-CE), que foi radicalmente contrária às políticas redistributivas, mas que antes apoiara a licença paternidade de cinco dias porque “achava importante dar aquele avanço”.

É preciso lidar com essa constatação intrigante, e o primeiro passo é ter uma definição razoável de o que seria um avanço na legislação e nas políticas para a primeira infância no Brasil. No discurso de Terra e diversos outros atores, é o conjunto de proposições científicas sobre o desenvolvimento infantil que opera como referencial para medir o movimento progressivo da legislação e das políticas. Se elas contemplam as mais atuais proposições científicas consideradas válidas, então há avanço. Outro referencial que transparece nas manifestações de muitos, inclusive de Pereira, são os benefícios já garantidos pelas políticas. Avançar, nesse caso, é garantir mais benefícios do que o mínimo que o Brasil pode oferecer

atualmente. Além disso, para Iara Bernardi (PT-SP), também haveria avanço se as ações afirmativas de gênero fossem incorporadas.

Esses referenciais orientam uma relação entre forças propulsoras e obstáculos. Assim, a legislação e as políticas ampliam benefícios e alcançam os padrões recomendados pela ciência se houver recursos suficientes, e se os custos não penalizarem as empresas; as licenças maternidade e paternidade seriam ampliadas se o comportamento das mulheres trabalhadoras e dos maridos mudasse; a criação de alguns benefícios e as ações afirmativas de gênero não poderiam avançar por serem temas polêmicos etc.

Cada referencial dá um sentido próprio ao conceito de avanço, e cria uma espécie de escala de progresso da legislação e das políticas. Embora o MLPI possa representar a ideia geral do avanço, o fato é que não há um único significado para esse termo, nem tampouco ele pode ser concentrado numa crença ou preferência por determinadas políticas; embora o avanço da política, por intermédio do MLPI, possa ser desejado por atores com posições diversas no espectro ideológico, há um certo grau de aceitabilidade ou exequibilidade do progresso, que depende de forças propulsoras e obstáculos.

Com essa perspectiva, torna-se possível explicar — ao menos em parte — as posições de Pereira e de Perondi. A ideia de avanço que admite uma gradação, um acelerador e um freio, cabe na fundamentação da posição da deputada, que foi favorável à licença paternidade de cinco dias, mas contrária à licença de 20 dias, por considerar — segundo disse — que não havia condições culturais para progredir em tal medida. No caso de Perondi, a perspectiva da gradação ajuda a dar algum sentido lógico ao seu discurso ambíguo sobre a importância da radicalidade para o avanço da política, por um lado, e sobre o custo inexequível para os cofres públicos e para as empresas, por outro.

Entre as posições desses parlamentares à direita, parece fazer sentido um olhar condescendente com uma pequena ampliação de benefícios, um pequeno avanço, numa medida reduzida e controlada, sobre uma base diminuta. Mas é preciso reconhecer que essa explicação não cobre todos os aspectos contraintuitivos de suas posições. Afinal, no discurso de Pereira e de Perondi o avanço da política continua sendo um valor em si, o que não se assenta bem nos campos da nova direita e da direita conservadora. Além disso, a ideia de avanço moderado e não “radical”, de Perondi, não explica a firme determinação de apoiar a “radicalidade” de Terra na ampliação das licenças maternidade e paternidade. Esses pontos continuam à procura de respostas.

4.3 — Atores, seus ideários e coalizões possíveis

O tabuleiro de peças que se apresenta na Figura 1 deve ser visto como uma primeira tentativa de responder aos problemas apontados nas leituras do Quadro 1. Assim, o primeiro objetivo é tentar esclarecer as posições de atores que aparecem em campos ideológicos diferentes, de modo a sugerir alguma coerência que indique a presença de coalizões de defesa\advocacy. Essas possibilidades são apresentadas na Figura 3, que aparece mais à frente, nesta subseção.

Entre os atores cujas posições aparecem em campos diferentes na Figura 1, Marcos Rogério (PDT-RO) logo se destaca. Mas agora há um importante ponto de referência: a fundamentação religiosa de direita. Com ela, reafirma-se a perspectiva conservadora na posição contra o aumento da licença maternidade, e o apoio à regulação da publicidade para crianças ganha uma dimensão moral, de proteção contra a mudança de costumes e, eventualmente, contra a “ideologia de gênero” disseminada na mídia. O exemplo de Eleuses Paiva (PSD-SP) reforça essa possibilidade.

Pode-se concluir que não há motivação de esquerda no apoio de Rogério ao controle da publicidade (ao contrário do que se cogitou inicialmente), e que suas posições formam à direita um conjunto coerente de crenças profundas e preferências sobre políticas, o que poderia constituir uma coalizão caracterizada como, digamos, religiosa-conservadora. É importante lembrar que não se afirma aqui a existência de tal coalizão, e sim das bases para a existência de uma coalizão com aquelas características. Resolve-se assim o problema sobre Rogério, que deixa de ter uma posição dupla e pode, em termos práticos, ser associado a uma coalizão específica. Ao mesmo tempo, reforça-se a percepção de que algumas coalizões precisem das crenças profundas para se constituir, tanto quanto das crenças e preferências sobre políticas. Estas não seriam, portanto, condição necessária e suficiente para a existência de todo tipo de coalizão.

O exemplo das posições de Rogério indica que, por vezes, crenças profundas também seriam necessárias para dar coerência e sentido a algumas combinações de preferências sobre políticas. A coalizão religiosa-conservadora é inspirada por um fundamentalismo que permite combinar o apoio a uma política regulatória e a condenação a uma política redistributiva de modo que seria difícil ou impossível em outras coalizões. Essa singularidade, dada pelas crenças profundas, faz com que possa existir à direita um grupo diferente daquele que formaria uma coalizão conservadora. A possível coalizão religiosa-conservadora, da qual Rogério faria

parte, deve ser considerada fora da dualidade “impacto social versus custo\restrição”, já que se admite nela um enorme ônus às empresas no âmbito da publicidade, enquanto o benefício social às mães é rejeitado sob a justificativa dos custos. Surge, portanto, uma dimensão em que não cabe pensar a disputa pela política em termos de quem-ganha-e-quem-paga.

O segundo destaque é Darcísio Perondi (PMDB-RS), mas deixo seu caso complexo por último, para dar uma sequência lógica à reflexão sobre ele. Passando aos outros cinco atores cujas posições aparecem em campos ideológicos diferentes, vale fazer duas observações prévias a partir de constatações da análise ao nível das crenças profundas. Primeiro, é importante lembrar que uma mesma preferência sobre política possa ser fundamentada ao mesmo tempo nas três tradições de pensamento. Existe, então, a possibilidade de uma coalizão de defesa\advocacy que apoia políticas regulatórias ser orientada por crenças socialistas, liberais e também conservadoras. Ou pode haver diferentes coalizões favoráveis às mesmas políticas regulatórias, sendo uma de direita e outra de esquerda, por exemplo. E vale observar, também, que não é raro encontrar uma posição sustentada por um mesmo indivíduo com fundamentos de diferentes tradições de pensamento. Como visto, é possível fundamentar uma posição vista como tipicamente de esquerda com valores e conceitos conservadores. Ainda que algumas dessas situações possam ter sido expressas na Figura 1 devido à escassez de dados para uma análise mais precisa das ideias dos atores, é razoável considerar que muitos deles façam uso dessas argumentações, digamos, ideologicamente ecumênicas.

Se um indivíduo pode usar duas justificativas com raízes ideológicas distintas para sustentar uma mesma posição, pode muito bem admitir as justificativas de outros indivíduos, de diferentes tradições de pensamento, que corroborem suas preferências sobre políticas. Por essa razão, pode-se sugerir que Osmar Terra (PMDB-RS), Eleuses Paiva (PSD-SP), Isabella Henriques (Instituto Alana), Cesar Gomes Victora (Associação Epidemiológica Internacional e Comissão Nacional de Determinantes Sociais em Saúde) e Antônio Carlos Ozório Nunes (Comissão da Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público), que são atores com dupla justificação, não teriam dificuldades de integrar uma grande coalizão com ideias conservadoras, liberais e socialistas sustentando as mesmas posições em apoio à regulação da publicidade para crianças, ampliação das licenças maternidade e paternidade, e à obrigatoriedade das salas de amamentação.

Note que o tema gênero não foi incluído nessa possível coalizão, porque não haveria composição possível com os conservadores. Assim, surgem duas novas possibilidades em relação a esse grande grupo de atores que dão prioridade ao impacto social da política: (1) forma-se uma coalizão feminista de esquerda, militante das causas de gênero (na Figura 3,

caixas de fundo verde), que apoia a grande coalizão nos demais temas (caixas com fundos brancos e alaranjados); ou (2) forma-se uma coalizão de centro-esquerda (caixas de fundos branco e verde), que comunga de todas as preferências sobre as políticas regulatória, re\distributivas e de ação afirmativa, enquanto as posições conservadoras agrupam-se numa coalizão própria, à direita (caixas de fundo alaranjado), mesmo compartilhando o apoio à maioria das políticas propostas.

Considerando-se também a coalizão religiosa-conservadora, chega-se ao número expressivo de cinco possíveis coalizões, e uma sexta insinua-se quando se olha para as posições de Gorete Pereira (PR-CE) e Perondi. São posições bem configuradas na rejeição aos custos e restrições gerados pelas políticas, claramente posicionadas nos campos da nova direita e da direita, o que sugere uma coalizão específica (caixas de fundo avermelhado).

Figura 3: Coalizões possíveis na comissão especial do MLPI

FONTE: Elaboração própria.

ORIENTAÇÃO DE LEITURA: Cada cor ao fundo das caixas pequenas indica uma coalizão possível. Na área compreendida pela "prioridade ao impacto social das políticas", há diferentes possibilidades de constituição de coalizões, como sugerido nos parágrafos anteriores.

Na sexta coalizão, Pereira acomoda-se muito bem, mas volta a chamar atenção o problema de Perondi, que faria parte também da coalizão de centro-esquerda ou da grande coalizão que prioriza o impacto social das políticas, tanto por suas posições sobre as licenças maternidade e paternidade quanto pela sua determinação em apoiar a “radicalidade” de Terra para o “avanço” daquelas políticas redistributivas. É hora de perguntar o que leva um conservador-neoliberal a apoiar o avanço radical de políticas redistributivas, com seu alto custo e as restrições que implicam. Da mesma forma, deve-se perguntar o que faz um liberal posicionar-se contra todas as políticas apoiadas por sua coalizão, apelando a argumentos consistentes da nova direita e do conservadorismo.

Parece não se aplicar aqui a hipótese da ACF para a mudança de ideias e posições por força do “aprendizado orientado à política”. Lembre-se que Sabatier & Jenkins-Smith (1999, p.123) falam de uma mudança consistente e duradoura nas ideias e\ou nas atitudes dos atores por força da experiência e\ou de novas informações relacionadas à realização ou à revisão dos objetivos da política. Ainda que Perondi estivesse em processo de mudança por aprendizado, sua dupla posição não poderia ser considerada fruto de uma mudança consistente e duradoura de ideias ou atitudes. Tentando uma solução no plano puramente empírico, talvez seja possível constatar que o deputado é um autêntico liberal, ou um conservador convicto, com base numa estatística de suas posições ideologicamente fundamentadas ao longo de sua vida política. Mas isso não valeria mais do que o fato de ele ter, na comissão especial do PL nº 6998\2013, fundamentado consistentemente suas duas posições antagônicas.

Se o parlamentar não pode ser membro de duas coalizões concorrentes ao mesmo tempo, resta considerar as possibilidades de uma genuína indefinição ideacional ou de um posicionamento determinado mais por interesses do que por ideias. Na primeira possibilidade, deve-se admitir que Perondi seja um indivíduo, digamos, avulso. Isso porque sua situação em nada se assemelha à prescrita por Sabatier & Weible (2007, p.196) para o típico “participante da política” que luta para traduzir elementos de suas crenças em políticas reais, procura aliados, compartilha recursos e desenvolve estratégias comuns. É possível dizer, portanto, que um ator nessas condições não participa de uma coalizão de defesa\advocacy — e assim insinua-se outra possível limitação da teoria.

A abordagem da ACF não oferece muitos papéis individuais nos subsistemas de políticas. Um deles é o do free-rider, que Sabatier & Weible (2007, p.197) incorporam à sua abordagem no contexto dos problemas da ação coletiva. É creditada a Mancur Olson ([1965] 1971, pp.35,76) a proposição mais elaborada sobre essa figura que não se engaja nos esforços do coletivo, seja no pagamento de uma taxa ou contribuição voluntária, numa campanha ou

greve, numa mobilização para pressionar autoridades etc, mas que acaba se beneficiando dos resultados daqueles esforços alheios.

O chamado problema do free-rider, que é parte do problema da ação coletiva, refere-se ao desestímulo que reduz a participação dos membros de um grupo, que podem preferir deixar os ônus aos demais, considerando também que outros “caronas” como eles estarão aguardando os benefícios sem fazer nenhum esforço. Essa não parece ser a figura que, na comissão especial do PL nº 6998/2013, posiciona-se em diferentes debates, assumindo os custos desse posicionamento. Embora possa haver uma perspectiva de ganho duplo ao defender posições antagônicas, de dois grupos opostos, a aproximação desse comportamento com o do carona exigiria um considerável investimento teórico.

Outra figura individual assimilada pela ACF é a do policy broker. Sabatier e colegas emprestaram de Nikolaos Zahariadis (2007, p.74) esse conceito que se refere a empreendedores atuantes no subsistema de políticas. São atores que fazem mais do que advocacy, sabem aproveitar as janelas de oportunidade para mobilizar as coalizões e realizar mudanças nas políticas. Nos debates e conflitos, eles atuam como “manipuladores de preferências problemáticas”. Os policy brokers mais bem sucedidos são aqueles que têm maior acesso a policymakers (SABATIER; WEIBLE, 2007, p.191). Novamente, o deputado Perondi não parece caber nesse papel.

Na segunda possibilidade levantada há pouco, de que o posicionamento do parlamentar tenha sido determinado mais por interesses do que por ideias, surgem novas chances de explicação. Mas aqui é necessário fazer uma demarcação: ao adotar essa perspectiva, deixa-se o nível das crenças profundas e das crenças e preferências sobre políticas para adentrar-se o nível da dinâmica de relações entre os atores e entre as coalizões, que será investigada na próxima subseção. Deve-se concluir, então, que a análise encontrou um ator relevante que não integra uma coalizão e que não tem uma função individual descrita, nem na arena de decisão nem no subsistema de política. A teoria não explica esse tipo de situação, ao menos no âmbito da constituição das coalizões.

Mas essa constatação não inviabiliza nem dificulta a procura de respostas à questão maior desta pesquisa, que busca esclarecer por que atores com diferentes perfis ideológicos alcançam alto grau de consenso na produção de políticas públicas para a primeira infância no Brasil. A análise da dinâmica de relações pode ajudar a explicar também o compromisso supraideológico dos atores com o “avanço” das políticas para a primeira infância e seu empenho na aprovação do MLPI. Antes de dar mais esse passo, porém, deve-se concluir esta análise do

tabuleiro de peças da comissão especial do PL nº 6998\2013 com uma última caracterização, a de policy brokers.

4.4 — Policy brokers

O que já se viu sobre a figura do policy broker não coube ao deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS), mas é compatível com a atuação de Vital Didonet. Com base apenas nos registros de sua atuação na comissão especial do PL nº 6998\2013, pode-se observar algumas características associadas àquelas propostas por Zahariadis (2007, p.74), além do seu capital político na arena legislativa federal, onde é reconhecido e respeitado a ponto de ser chamado de “deputado ad hoc” por Maria do Rosário (PT-RS), na audiência pública\seminário de 7\5\2014^[5].

O acesso a um contato qualificado com policymakers aumenta as possibilidades de sucesso em seu empreendedorismo político. Didonet é retratado por Osmar Terra (PMDB-RS) como “peça-chave na elaboração do texto” do MLPI. Por ter criado e por liderar a RNPI, com 160 organizações no País, ele tinha a visão geral do que deveria ser proposto no projeto de lei. “O trabalho da Rede é um trabalho tão importante que nós, a comissão como um todo, decidimos que o escopo do projeto seria em cima do plano nacional da Rede Nacional da Primeira Infância, do plano oficializado pela Secretaria de Direitos Humanos [da Presidência da República]”, disse Terra na reunião ordinária \ audiência pública de 27\5\2014^[7].

A janela de oportunidade foi aproveitada: Didonet pode fazer propostas e mobilizar coalizões. “Vital Didonet [...] tem sido um defensor dessa construção de um novo direito para a primeira infância, que tanto tem contribuído com a ABMP”, enalteceu Hélia Barbosa, presidente da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude, em 7\5\2014^[5]. Na mesma audiência, o policy broker fez uma apresentação em que procurava, com muito empenho, valorizar e incluir naquela arena de decisão atores relevantes do subsistema de políticas para a primeira infância.

Na função de articulador de “preferências problemáticas” (ZAHARIADIS, 2007, p.74), Didonet teve de contornar a resistência de atores preocupados com o impacto do PL nº 6998\2013 sobre o ECA, além de enfrentar — com cuidado — debates como o da regulação da publicidade dirigida a crianças. “O Vital gosta de bastante serviço, de bastante polêmica”, brincou o deputado Terra em 20\5\2014^[6]. Na sessão final da comissão, em 10\12\2014^[9], o relator João Ananias (PCdoB-CE) destacou sua capacidade de articulação de ideias: “Através

de reuniões e audiências públicas, buscamos ouvir o máximo possível. Contamos com um incansável Vital Didonet — isso eu tenho de destacar. Companheiro Vital é absolutamente abnegado por esta causa [...].”

Essas mesmas características de policy broking poderiam, talvez, ser aplicadas a outros dois atores: Osmar Terra (PMDB-RS) e FMCSV. No caso de Terra, não há dúvida de se tratar também de um empreendedor do subsistema de políticas para a primeira infância. Mas sua atuação parece mais concentrada na mobilização de recursos políticos e institucionais. A intervenção de Nelson Marchezan Junior (PSDB) na reunião ordinária de 26\3\2014^[4] expõe alguns desses aspectos:

Eu acho que a ideia do deputado Osmar Terra, com essa sua proposição, talvez [...] seja a de agregar apoio da sociedade e das instituições para que essa lei, quando for aprovada — se aprovada, esperamos que seja este ano —, tenha efetividade. A ideia é a de angariar pessoas para esse tema. Eu, particularmente, conheci isso através do deputado Osmar Terra, e conheci isso indo a Harvard. Senão, não teria a visão do tamanho das consequências e dos reflexos da legislação que prevê este projeto.^[4]

Esse policy broker fez mais do que aproveitar janelas de oportunidade para mudar a política; ele criou condições para a formação de atores capazes de atuar na arena de decisão, em consonância com suas proposições. Indo além, Terra atuou para criar ambientes institucionais nos quais as suas propostas pudessem ser constituídas como lei e transformadas em políticas públicas. Na sessão de 10\12\2014^[9], Rosane Ferreira (PV-PR) parabenizou o deputado como “um guerreiro, que construiu todo este cenário, inclusive nos levando a Harvard, para que [o MLPI] fosse construído com a maior técnica possível”. Cida Borghetti (PROS-PR) detalhou essa construção, em 7\5\2014^[5]:

Osmar Terra [...] entendeu a necessidade de, primeiro, criar a Frente Parlamentar da Primeira Infância e, depois (nessa ação também pioneira do nosso Osmar), de criar esta comissão especial que trata especificamente da primeira infância e, mais do que isso, desse marco legal [...]. Quando o deputado Osmar Terra nos convidou para participar desse importante curso de liderança na Universidade de Harvard, há dois anos, este foi um passo muito importante para esta Casa, também idealizado pelo deputado Osmar, o pai de nossas crianças.^[5]

Terra articulou na Câmara Federal a tramitação de seu projeto de lei via comissão especial, o que lhe dava a possibilidade de aprová-lo sem a necessidade de passar pelo plenário da Casa. E conseguiu que a maioria dos membros daquela comissão fosse composta pelos deputados que ele mesmo levou a Cambridge, nos EUA, para serem sensibilizados para sua

causa. “É a primeira, vez na história, que uma comissão especial trabalha com um grupo que estudou junto para poder participar dela”, orgulhou-se Terra ao falar na reunião de 20\5\2014^[6].

Quanto às “preferências problemáticas”, contudo, sua atuação parece dividir-se entre a de policy broker e a de uma liderança da grande coalizão pró-impacto social. Embora Terra estivesse quase sempre junto de Didonet na contemporização das opiniões divergentes, tinha uma agenda mínima de políticas a contemplar na lei, e estava disposto a pressionar por ela. Sua fala em 27\5\2014^[7] transparece esse ânimo:

Nós estamos aqui assinando o texto [...] para iniciar o debate. [...] Agora é que nós vamos, com o relator João Ananias, juntar tudo isso para colocar na lei. Mas desde que sejam coisas que causem impacto, coisas que mexam com a sociedade e que gerem obrigações. A questão da concepção, por exemplo, é um negócio que deu uma briga enorme! Não sei se vale a pena avançarmos nessa discussão, senão vamos ficar atolados numa discussão sem fim, com riscos para o programa. Sobre a questão da publicidade, também, é preciso avaliar: ou se deixa como está, ou se avançamos nisso. Mas também acho que outras coisas são extremamente importantes, como o prolongamento da licença maternidade, [...] o acompanhamento domiciliar a que todas as crianças deveriam ter direito, além da creche etc.^[7]

A mesma disposição de influir fortemente no desenho das políticas é observada na manifestação da FMCSV, que seria o terceiro policy broker na arena da comissão especial do PL nº 6998\2013. O trabalho da fundação não se restringe à advocacy, e vai além da “geração e disseminação do conhecimento para o desenvolvimento integral da primeira infância” — a missão apresentada pela representante da organização, Ely Harasawa, na audiência pública de 27\5\2014^[7]. “Posso dizer que é a fundação brasileira hoje mais envolvida na capacitação de recursos humanos, de lideranças executivas na área da primeira infância, e que domina o assunto com bastante profundidade. Tem sido nossa grande aliada, inclusive na formação de deputados e gestores públicos do Brasil todo”, testemunhou Terra.

A FMCSV costurou uma parceria com cinco outras organizações, brasileiras e estrangeiras, criando o Núcleo Ciência pela Infância, cujo objetivo é “levar o conhecimento científico a contribuir com a criação de políticas públicas mais efetivas”, explicou Harasawa. Esse núcleo desenvolveu o curso que tinha sua primeira etapa na Universidade de Harvard, e que em 2014 contava com a participação de 26 parlamentares em suas três primeiras turmas. Além de sensibilizar atores e formar quadros para atuar no subsistema de políticas para a primeira infância, o programa funcionou como um definidor de agenda, lançando o projeto do MLPI:

Os participantes tiveram também que elaborar um plano de ação em que pudessem aplicar os conhecimentos do curso em sua área de atuação. O

Marco Legal da Primeira Infância foi um desses planos, e é com muito orgulho que o vemos aqui ser implantado. A iniciativa [...] é bastante importante e inovadora, a nosso ver. É preciso aproveitar a oportunidade de haver uma Frente Parlamentar mobilizada em torno do assunto para se buscar a melhor redação possível para o projeto.^[7]

O protagonismo da FMCSV ocorre, portanto, na estrutura do subsistema de políticas, na articulação estratégica de atores de diferentes coalizões e na incidência sobre a definição das próprias políticas. A representante da fundação não deixou de fazer recomendações objetivas sobre o PL nº 6998\2013, no sentido de fazer a lei “explicitar os direitos da primeira infância, prever obrigações, responsabilização e formas de financiamento”. Ao mesmo tempo, ofereceu recursos e esforços para que o projeto fosse aprovado “o mais rápido possível”, antes do término do mandato daqueles parlamentares formados em seu curso. “Sabemos que o prazo é curto até a renovação por parte desta Casa, e que não podemos desperdiçar essa oportunidade”, exortou.

Assim como Terra, a FMCSV criou condições para a mudança da política, ou seja, abriu suas próprias janelas de oportunidade. Por outro lado, diferentemente do deputado, seu papel como policy broker não chegou à mediação de posições divergentes. A fundação tinha uma agenda definida, pautada na produção científica chancelada por seu núcleo de pesquisas, e atuou muito mais como força propulsora da grande coalizão pró-impacto social.

Grosso modo, é razoável pensar que FMCSV, Terra e Didonet tenham formado um tripé de policy brokers no qual cada um refoçasse elementos indispensáveis e complementares para sustentar a elaboração e a rápida aprovação do MLPI. Embora todos tenham garantido o substrato ideacional da proposta geral, a fundação primou também pelos recursos materiais, enquanto Terra conjugou recursos políticos e institucionais, e Didonet articulou soluções para as diferenças entre os demais atores.

Capítulo V

Conflitos e acordos que mudam as políticas

As etapas anteriores desta análise permitiram algumas constatações importantes, ao mesmo tempo em que suscitaram novas questões. Observou-se que a investigação ao nível das crenças não conseguiu explicar um caso de duplicidade de posições e de atuação individual do ator, além de não esclarecer completamente o apoio supraideológico ao avanço da legislação e das políticas para a primeira infância. Esses problemas continuam a ser enfrentados neste capítulo.

Aqui adentra-se o âmbito da dinâmica de relações entre os atores e entre as coalizões. É um terreno propício para esclarecer as dúvidas remanescentes e, também, para buscar respostas mais diretas à questão de pesquisa deste trabalho, que tenta esclarecer por que atores com diferentes perfis ideológicos alcançam alto grau de consenso para produzir políticas para a primeira infância no Brasil. No plano concreto, investiga-se como os atores articulam-se, disputam e negociam, o que negociam e o que levam em conta para fechar acordos. Para analisar essa dinâmica com a abordagem da *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, parece apropriado acessar suas proposições sobre mecanismos de mudanças de crenças e de políticas.

1 — Mudança pelo aprendizado e por acordos negociados

Inicialmente, a ACF apontava dois caminhos típicos para aquelas mudanças: o aprendizado orientado à política e os choques externos. Mais tarde, depois de 1999, o confronto da teoria com a realidade levou os autores a considerar mais dois “caminhos alternativos”: os choques internos e os acordos negociados. Esses mecanismos são cruciais para a ACF, cujo “propósito maior” é justamente explicar mudanças de crenças e de políticas (SABATIER; WEIBLE, 2007, pp.198,204-208).

A mudança pelo aprendizado orientado à política (um processo já mencionado no capítulo anterior) merece especial atenção neste trabalho. Ela envolve a assimilação de novos conhecimentos pelos atores de um subsistema, como o conhecimento científico mais atual a respeito do problema-objeto de seus esforços individuais e coletivos. Num artigo de 1988, Sabatier credita a Hugh Heclo a constatação de que os macrofatores sociais, econômicos e políticos respondiam por apenas uma parte das mudanças nas políticas de bem-estar na Grã-

Bretanha e na Suécia de meados do século 20. A outra parte devia-se ao aprendizado de especialistas e à proposição de novas formas de lidar com o problema-objeto em seu subsistema.

Equally important, he argued, was the interaction of specialists within a specific policy area, as they gradually learned more about various aspects of the problem over time and experimented with a variety of means to achieve their policy objectives. In essence, Heclo saw policy change as being a product of both (1) large scale social, economic, and political changes and (2) the strategic interaction of people within a policy community involving both competition for power and efforts to develop more knowledgeable means of addressing the policy problem. (SABATIER, 1988, p.130)

Membros de diferentes coalizões estão em busca constante de informações e novas formas de compreender o objeto de suas ações. A própria experiência sobre o que funciona e o que se frustra nas políticas existentes opera como feedback e contribui para esse aprendizado, que altera de forma duradoura as ideias dos atores sobre a efetividade das políticas preferidas, a viabilidade e os prováveis impactos de políticas alternativas etc.

Sabatier & Jenkins-Smith (1999, p.123) lembram que esse processo não ocorre sem a resistência dos membros das coalizões, principalmente quando as novas informações “sugerem que suas crenças profundas ou suas crenças sobre políticas possam ser inválidas ou irrealizáveis”. Nesses casos, os atores “vão usar análises formais de políticas para tentar sustentar ou elaborar suas crenças (ou atacar seus oponentes)”. Ou seja, o aprendizado orientado à política é também elemento de disputa entre as coalizões, e a mudança de crenças não significa maior convergência entre os concorrentes. Ela tende a ocorrer num nível mais superficial, dos chamados “aspectos secundários”.

Um aspecto importante da versão original da ACF, de 1987-88, que parece ter sido ignorado nas “inovações e clarificações” de 2007, é o do aprendizado que ocorre entre as diferentes coalizões. A “avaliação” de 1999 destaca esse mecanismo, explicando que um grupo, mesmo tendo dificuldades para mudar o ponto de vista do grupo oponente, pode mudar a posição de membros com poder governamental de decisão, ou do policy broker, causando grande impacto na política. Outra fonte de aprendizado intercoalizões são os fóruns profissionais e de especialistas, principalmente quando divergências científicas são superadas e as conclusões são aceitas pela maior coalizão do subsistema (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, pp.145-146).

No subsistema de políticas para a primeira infância no Brasil, o discurso da ciência parece ser uma expressão do aprendizado orientado à política. Não é preciso ir além das falas já expostas neste trabalho para se constatar que o “conhecimento científico” sobre o desenvolvimento infantil é elemento-base da argumentação de grande parte dos atores na

comissão especial do PL nº 6998\2013, sustentando posições em todos os pontos do espectro esquerda-centro-direita. A Neurociência, a Epigenética, a Pediatria do século 21 e a Universidade de Harvard são alguns dos selos de acreditação usados nos debates sobre temas de conflito, sobretudo para defender a necessidade de promover o “avanço” da legislação e das políticas, via Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). Nesse sentido, o MLPI funciona como uma representação do conhecimento científico.

Seria interessante saber se aquele aprendizado converteu-se em mudança de crenças, mas uma questão de tal envergadura não cabe nesta pesquisa. Apenas a título de especulação, pode-se sugerir que a aceitação de políticas re\distributivas por atores com posições conservadoras fosse uma adaptação a novas evidências científicas. Como já observado, o conhecimento sobre o desenvolvimento infantil pode muito bem ser tomado como um novo tipo de ordem natural conservadora. Também a abordagem do “biodireito” parece refletir a assimilação do conhecimento da biologia pelos atores que operam na perspectiva dos direitos.

A dupla posição de Darcísio Perondi (PMDB-RS) pode não caracterizar uma mudança consistente e duradoura de ideias e atitudes, como visto no capítulo anterior, mas pode refletir justamente um processo de aprendizado em andamento — talvez um aprendizado intercoalizões. Outro tipo de conhecimento, este sobre a eficácia da política, aparece como fator de mudança na atitude de Nelson Marchezan Júnior (PSDB-RS), que passa a admitir uma “legislação mais agressiva” em alguns setores: “Acho que tem que [...] legalizar de uma forma explícita, mais incisiva e menos avergonhada alguns temas, apesar de a gente ter alguns preconceitos em relação a isso”.

Note, por outro lado, que as posições nos campos do conservadorismo religioso e do conservadorismo anti-custos\restrições não acolhem a argumentação baseada no conhecimento científico, demonstrando a resistência das crenças que as sustentam. Da mesma forma, a representante do Ministério da Educação rejeita o discurso científico que, para ela, mobiliza conceitos ainda não consolidados. Com isso, põe-se contra o MLPI.

Assim como parece ter havido mudanças e permanências nas crenças, pode-se dizer que houve mudança na política em alguma medida. Afinal, o PL nº 6998\2013 foi aprovado na Câmara dos Deputados e seguiu para o Senado, onde o MLPI foi transformado na Lei 13257^[20], sancionada pela Presidência da República em 8\3\2016. Sabe-se que foi aprovada a ampliação da licença paternidade para 20 dias, no âmbito do Programa Empresa Cidadã, enquanto a regulação da publicidade infantil, a obrigatoriedade da sala de amamentação e a ampliação da licença maternidade para trabalhadoras sob o regime da CLT foram rejeitadas. Como se vê,

houve conflito, negociação, concessão e acordo, e esse processo parece muito complexo para ser compreendido como simples parte de um aprendizado dirigido à política.

É preciso retomar, portanto, as proposições sobre os outros três mecanismos de mudanças de crenças e de políticas de Sabatier e colegas. O mecanismo dos choques externos envolve perturbações significativas que ocorram fora do subsistema da política, como a mudança de um regime político, uma tragédia, mudanças nas condições socioeconômicas etc, ou mesmo o impacto do que ocorre em outro subsistema de política. Segundo Sabatier & Weible (2007, pp.198-199), esses choques mudam agendas e o foco de atenção, tanto do público como dos tomadores de decisões, alteram a distribuição dos recursos políticos e podem levar uma coalizão dominante a ceder a hegemonia a outra. Nas coalizões dominantes, pode haver mudanças em elementos das crenças sobre políticas.

O mecanismo dos choques internos é um dos “caminhos alternativos para grandes mudanças na política”, acrescentados à ACF após 1999. Os exemplos sugeridos por Sabatier & Weible (2007, pp.204-205) são de desastres causados por atores de determinados subsistemas, como companhias petrolíferas que provocam vazamentos de óleo ou companhias aéreas envolvidas em acidentes. Essas situações revelam eventuais falhas nas políticas setoriais e atraem a atenção da opinião pública para a necessidade de mudanças. Novas informações são introduzidas no subsistema e, em geral, elas confirmam as crenças sobre políticas das coalizões menores, enquanto põem em xeque as crenças das coalizões dominantes, possibilitando uma redefinição de lugares por conta dos ganhos e perdas de apoio e de recursos políticos, de sustentação financeira etc.

Os caminhos dos choques externos e internos parecem explicar pouco a dinâmica de mudança da política no subsistema da primeira infância. De modo geral, pode-se dizer que o amadurecimento desse subsistema no Brasil vem ocorrendo de forma gradual, sem eventos perturbadores. Assim, parece mais promissor buscar explicações no mecanismo dos acordos negociados, que os autores apresentam nos seguintes termos:

[T]here are situations [...] in which coalitions that have been fighting for decades come to a negotiated agreement representing a substantial change from the status quo. [...] ACF [...] must be modified to identify the conditions under which — in the absence of a major external or internal perturbation — agreements involving policy core changes are crafted among previously warring coalitions. (SABATIER; WEIBLE, 2007, p.205)

O subsistema de políticas da primeira infância é relativamente novo, e nele não se aplica a imagem de coalizões em confronto ao longo de décadas, mas pode-se aproveitar a ideia de uma mudança substancial do status quo a partir de negociações e acordos. Nessa solução

metodológica, Sabatier e colegas adaptaram a perspectiva do aprendizado orientado à política e incorporaram à ACF algumas contribuições da literatura sobre *Alternative Dispute Resolution (ADR)*³⁸, bastante apropriada para tratar da construção de consensos. Com essa combinação, Sabatier & Weible (2007, pp.206-207) elaboraram nove proposições sobre as condições para acordos negociados:

1. Deve haver boas razões e incentivos para as coalizões negociarem seriamente, a mudança do status quo deve interessar a todas. Isso ocorre, por exemplo, quando a situação é insatisfatória ou inaceitável sob todos os pontos de vista, quando o “empate” não é bom para ninguém (*policy stalemate*, na ACF, ou *hurting stalemate*, na ADR) e as partes aceitam ceder em algo.
2. Representantes de todas as coalizões devem participar das negociações, desde o início, para que suas posições sejam contempladas e não haja o risco de o acordo ser anulado posteriormente, em alguma instância de veto, por algum ator que se sinta excluído.
3. Os debates entre especialistas de diferentes coalizões devem ser mediados por lideranças reconhecidas e respeitadas, capazes de se posicionar de modo neutro. Esses mediadores e facilitadores devem, sobretudo, orientar as partes sobre as normas do debate profissional.
4. As decisões devem ser tomadas por consenso. A razão é a mesma da proposição 2: para evitar que um ator ou coalizão descontente obstrua o avanço da política em alguma instância de veto posterior, deve-se garantir o poder de veto a todos, já durante a negociação.
5. A construção do consenso deve ocorrer num processo sustentado com recursos de diferentes coalizões, e não de apenas uma — a coalizão hegemônica ou a que domina uma agência administrativa.
6. O processo de construção do consenso toma tempo e deve ser contínuo (no mínimo seis reuniões em um ano), sem substituições de representantes dos stakeholders e das coalizões, pois a confiança entre os atores é fundamental. As coalizões e instituições representadas devem aprovar tudo o que é negociado por seus representantes.

³⁸ Sobre a ADR, os autores citam:

BINGHAM, Gail. **Resolving environmental disputes: a decade of experience**. Washington, DC: The Conservation Foundation, 1986.

CARPENTER, S. L.; KENNEDY, W. J. D.. **Managing public disputes**. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

7. As discussões não devem envolver crenças profundas ou temas que impliquem uma abordagem normativa, como aborto, por exemplo. Questões empíricas devem estar no centro do debate, a começar da gravidade do problema e suas causas — que podem ser ao menos parcialmente resolvidas por pesquisadores e outros membros de diferentes coalizões, com tempo e esforço.
8. Uma condição necessária para o acordo é que os oponentes possam vir a confiar uns nos outros, a ouvir cuidadosamente as opiniões, buscando conjuntamente a definição de compromissos aceitáveis para todas as partes, acreditando que todos possam cumprir suas promessas. Esse processo requer regras que garantam um tratamento justo e respeitoso entre todos os participantes.
9. Quanto menos instâncias de apelação disponíveis, e quanto maior a dificuldade de derrubar o acordo posteriormente, maior a disposição dos atores para negociar seriamente e buscar o consenso.

Essas proposições, associadas à perspectiva do aprendizado orientado à política, soam bastante apropriadas para orientar a análise dos debates e negociações registrados na comissão especial do PL nº 6998/2013. Mas, antes de dar esse passo, é necessário chegar a uma definição mais precisa do conceito de consenso aqui aplicado. Primeiro, porque a ideia de consenso permeia essa combinação de mecanismos de mudança, como visto — embora os próprios autores não cuidem dessa conceituação —; segundo, porque o consenso é uma aparente marca no processo de aprovação do MLPI, o que torna esse conceito fundamental para o propósito deste trabalho, como já dito.

Mais do que a concordância de ideias ou a aceitação geral de uma opinião, consenso aqui é usado em sua dimensão prática, como um modelo de tomada de decisão. Em alguma medida, o chamado método de *consensus building* carrega os mesmos elementos observados nas nove proposições de Sabatier & Weible, mas desce ao detalhe das interações entre os indivíduos nos grupos de negociação. Na literatura sobre o tema, em que se destacam manuais de mediação e resolução de conflitos, “consensus is a way of making decisions in a group where everyone involved must consent to the final outcome”, segundo a organização Seeds for Change (2013, p.220).

Na decisão consensual, todo participante deve concordar — ou consentir com a implementação da decisão — antes que qualquer ação decorrente seja tomada. Diferente da unanimidade, que pressupõe a ausência de divergências e a concordância geral, o consenso também envolve discordância, debate e negociação para que se chegue a um ponto mínimo de acordo. Diversa da decisão por maioria, na qual há propostas vencedoras e derrotadas (cabendo

aos perdedores submeterem-se aos efeitos das propostas ganhadoras), a decisão por consenso é aquela em que as partes cedem em questões menos importantes e chegam a uma proposta que possa ser subscrita por todos.

O acordo é o resultado desejado, seja ele visto com entusiasmo ou seja ele simplesmente tolerado por aqueles que cederam muito na negociação — posição conhecida como “posso viver com isso” (BRESSEN, 2006, p.214). Todos os atores que subscrevem o acordo assumem o compromisso de trabalhar pela implementação da decisão. Mas o método prevê três posições divergentes: a reserva, a abstenção e o bloqueio.

Na reserva, o ator vê problemas na proposta final, mas decide “acompanhar” o grupo, ou então manifesta-se para registrar suas preocupações ou sua contrariedade, mantendo o compromisso pela implementação da decisão. Na abstenção (*standing aside*), o participante se diz em desacordo e incapaz de subscrever a proposta final, ou se vê sem estímulo suficiente para trabalhar pela sua implementação, mas não quer impedir que o grupo avance. No bloqueio, a discordância do participante é grave o suficiente para impedir que o acordo seja celebrado. Também nos dois primeiros casos pode haver uma volta à mesa de negociações, dependendo da profundidade das divergências e do número de reservas e abstenções no grupo (SEEDS FOR CHANGE, 2013, pp.220-221).

Essa conceituação sugere que as negociações em torno do PL nº 6998\2013 na Câmara dos Deputados sejam tomadas como uma busca de acordo para a construção do MLPI, e não como uma disputa entre atores com diferentes crenças e preferências sobre políticas. Por uma questão de estratégia de pesquisa, porém, opto por desconsiderar qualquer predisposição ao consenso. Creio que assim ampliam-se as possibilidades de análise e eleva-se o grau de dificuldade do teste da teoria. A imagem inicial, portanto, é a de membros de coalizões concorrentes que, numa arena legislativa, competem para produzir as políticas de primeira infância que mais reflitam suas crenças profundas e preferências sobre políticas.

2 — Disputa, negociação e decisão

Se o objetivo deste capítulo é analisar a dinâmica de relações entre os atores e entre as coalizões, investigando como se articulam, disputam e negociam, o foco agora deve estar nas posições sobre o processo de discussão e de decisão. Dessa forma, procuro observar aspectos como a coordenação e o trabalho conjunto dos indivíduos, a disposição para o confronto, ou para a negociação e o acordo. Como nas etapas anteriores, são consideradas aqui somente as

manifestações registradas nas transcrições e nos áudios da comissão especial. Esta etapa da análise é guiada pelas nove proposições de Sabatier & Weible (2007) sobre as condições para acordos negociados.

A 11ª sessão ordinária e deliberativa da comissão especial do PL nº 6998/2013 reúne a melhor amostra de sinais da disposição dos atores e de sua articulação. A reunião, última e decisiva, foi aberta às 16h24 de 10/12/2014^[9], tendo em pauta a discussão e a votação do parecer^[15] do relator João Ananias (PCdoB-CE). Três minutos depois do início, Marcos Rogério (PDT-RO) fez um questionamento de ordem regimental, sugerindo que os trabalhos não poderiam prosseguir por estar ocorrendo naquele momento uma votação no plenário da Câmara Federal. Seguiu-se uma discussão que levou à suspensão da sessão.

Às 16h56, a presidente da comissão, Cida Borghetti (PROS-PR), reabriu a reunião para registrar que a questão havia sido esclarecida e que a leitura do relatório poderia começar, mas que os deputados haviam concordado em manter a suspensão para dar tempo a Rogério e a Antônia Lúcia (PSC-AC) para discutirem alguns tópicos do relatório com suas assessorias. Às 17h21 a sessão foi reiniciada, e Ananias estava prestes a começar a leitura de seu relatório quando Borghetti pediu a palavra para anunciar que Rogério havia desistido de pedir vistas ao PL nº 6998/2013, o que significava a remoção de um sério empecilho à aprovação do MLPI. Houve aplausos.

O relator iniciou então a leitura de seu parecer e, poucos segundos depois, o registro em áudio traz a voz de Ananias tendo ao fundo uma discussão entre outros deputados. A voz de Rogério sobressai em alguns momentos dessa discussão, nos quais pode-se distinguir três frases: “eu não vou pedir”, “eu tenho direito de optar ?...”, “eu tô garantindo o pátrio poder!”

A discussão sobre as regras do debate e da tomada de decisão ainda se estendeu, levando a uma nova suspensão, às 18h42. Depois da leitura do relatório, havia sido fechado um acordo para que o texto fosse aprovado com a ressalva dos tópicos contestados, que seriam debatidos e votados em destaque. Mas havia insegurança entre alguns, como Rogério, Gorete Pereira (PR-CE) e Darcísio Perondi (PMDB-RS), que insistiu: “Tem de ser mantido o acordo dos destaques!”

Duarte Nogueira (PSDB-SP) pediu a nova suspensão da sessão, alegando haver “uma certa polêmica em alguns pontos” que ainda precisavam ser esclarecidos “para efeito do entendimento e da convergência do plenário”. O entendimento, segundo Nogueira, seria “um acordo global no texto”, definindo-se o que seria suprimido e o que seria alterado. Às 19h07 a presidente Borghetti reabriu a sessão anunciando o acordo, que definira os destaques. Seriam “seis”, mas os registros mostram a votação de apenas quatro, nesta ordem: obrigatoriedade da

sala de amamentação, proibição da publicidade dirigida a crianças, ampliação da licença paternidade e da licença maternidade.

O relator substituto³⁹, Mandetta (DEM-MS), apresentou o primeiro destaque, que eliminava o segundo parágrafo do artigo 20, onde se lia que as empresas públicas, das administrações direta e indireta, e as empresas privadas com 30 ou mais mulheres empregadas deveriam dispor de “salas de apoio a amamentação, ordenha e estocagem de leite materno durante a jornada de trabalho, com a fiscalização desses ambientes pela vigilância sanitária local”. Mandetta anunciou: “Aqui, em torno do relator, houve acordo de consenso de acatar esse destaque supressivo”. Assim, foi aberto o período de discussão, mas ninguém falou. Na votação, os deputados contrários à eliminação do artigo deveriam se manifestar, mas não houve manifestação, e o destaque foi aprovado.

Quanto ao segundo destaque, relativo à publicidade para crianças, também havia um acordo prévio pela supressão, mas a discussão sobre o procedimento para a decisão acabou alongando-se. As falas dos parlamentares mostram detalhes que ajudam a entender como se deu a negociação, e por isso é importante apresentá-las.

Mandetta (DEM-MS): O segundo destaque onde, aqui em torno do relator ad hoc, havia consenso de ser acatado pela sua supressão, é o do artigo [...] 29: “Acrescente-se à Lei 8.069 de 1990 o Artigo 79-A, parágrafos primeiro e segundo: É proibido o direcionamento de publicidade à criança para persuadi-la ao consumo de qualquer produto ou serviço. Fica proibido inclusive o direcionamento à criança de publicidade de bebidas alcoólicas e não alcoólicas e de alimentos pobres em nutrientes, com alto teor de açúcar, gorduras saturadas, gorduras trans ou sódio, conforme parâmetros definidos em regulamentação expedida pela autoridade responsável pela vigilância sanitária.” A esse texto foi feito um destaque supressivo de todo o artigo 29. Eu pergunto: há consenso acordado?”

[Diferentes deputados falam de forma desordenada, divergem sobre se o destaque está em discussão ou votação.]

Cida Borghetti (PROS-PR): Aprovado, com voto contrário do deputado Geraldo... deputada Iara...

Mandetta (DEM-MS): Se não há voto em contrário, é um acordo; se há voto em contrário, aí a presidente vai colocar em regime de votação, e vai dar a palavra a quem é a favor e a quem é contra, e vai a voto. O que foi informado em torno daqui da mesa, [...] pelos diferentes pares que aqui vieram, é que haveria um acordo de supressão. Aí a votação é simplificada. Eu estou perguntando: há o acordo?

³⁹ O relator João Ananias (PCdoB-CE), assim como outros parlamentares, deixou a sessão antes do término para viajar a seu Estado.

Geraldo Resende (PMDB-MS): Eu vou respeitar o acordo, mas manifesto a minha posição contrária.

Cida Borghetti (PROS-PR): Com voto contrário da deputada Iara, deputada Rosane, deputado Eleuses...

Mandetta (DEM-MS): O acordo supressivo de todo esse parágrafo é de consenso dos pares.

Cida Borghetti (PROS-PR): Com o voto contrário...

Mandetta (DEM-MS): Não há voto, não há voto, gente.

Cida Borghetti (PROS-PR): Com a manifestação contrária...

Duarte Nogueira (PSDB-SP): Como autor do destaque... O PSDB fez o destaque dessa matéria dentro de um entendimento acordado, para que nós pudéssemos ter um texto que tirasse algumas dificuldades para que nós pudéssemos aprová-lo. Até porque o objetivo do projeto da primeira infância foi muito bem colocado aqui pelo autor do projeto, o deputado Osmar Terra. Nós participamos dessa discussão, foi fruto do entendimento... A própria instalação desta comissão especial, que foi tão bem presidida pela deputada Cida Borghetti, e ao mesmo tempo muito bem relatada pelo deputado João Ananias, e agora com o relator ad hoc, deputado Mandetta. Nós entendemos que esse tema da publicidade é extremamente louvável para que a gente possa apreciá-lo, mas não neste caso do projeto da primeira infância. Acho que a gente teria que ter uma discussão mais ampla, mais aberta, dada aí a polêmica que esse assunto traz. E acho que o entendimento do plenário em suprimir e acolher a emenda do PSDB vai ao encontro obviamente do que nós havíamos proposto. Portanto, agradeço ao plenário, respeitando a opinião contrária de alguns colegas, mas que, pela qualidade do acordo, vão manter o nosso entendimento.

Mandetta (DEM-MS): Nós vamos votar simbolicamente aqui, aqueles que são favoráveis ao destaque supressivo, ok? Senão a gente vai entrar em votação e vai levar mais uma hora pra votar. E lembra que no próximo destaque não há acordo.

Cida Borghetti (PROS-PR): Em votação: os deputados favoráveis à matéria, ao destaque, permaneçam como se acham. Aprovado.

Mandetta (DEM-MS): Está aprovado o destaque suprim...

Eleuses Paiva (PSD-SP): Eu tenho direito a votar ou não tenho?

Mandetta (DEM-MS): É que nós fizemos aqui, deputado Eleuses... pra ver o que havia acordo...

Eleuses Paiva (PSD-SP): Eu sei, o problema é que eu quero falar sobre esse acordo. Eu acho lastimável esta Casa fazer esse tipo de acordo, principalmente dos pares que eu vejo encaminhando. Eu acho lastimável, quero concordar com o nobre deputado, quero concordar com a Rosane também, eu acho lastimável esse tipo de acordo. Né? Então eu queria me expressar contrário. Vou aceitar. Eu acho que alguns lobbies nessa Casa, pra criança, em área de saúde, tem que ter o mínimo de respeito. Que eu acho que infelizmente o lobby econômico fala mais alto. Então, eu queria manifestar.

[Aplausos]

Mandetta (DEM-MS): Então... Bom, este relator, embora ad hoc, eu não posso me colocar nessa situação. Se há manifestações contrárias, como foi dito pelo deputado Eleuses, deputado Geraldo, deputada Rosane, deputada Iara, nós vamos fazer um encaminhamento e vamos para o regime...

Eleuses Paiva (PSD-SP): A senhora já... disse que tá aprovado...

Mandetta (DEM-MS): Eu não posso estar aqui falando que há um acordo, pra depois os pares voltarem e falarem que o acordo...

[Discussão, com várias vozes]

Gorete Pereira (PR-CE): Agora já votou...

Mandetta (DEM-MS): Não votou! O deputado Eleuses pediu pra suspender a votação.

Cida Borghetti (PROS-PR): Mas já votou!

[Alguém, ao fundo]: Houve um acordo. Coopera! Coopera, Mandetta!

Osmar Terra (PMDB-RS): Questão de ordem! [...] O que nós fizemos foi um acordo em que alguns deputados, no caso, quatro deputados, [...] aceitam o acordo, mas querem manifestar a sua desconformidade com a questão, é isso! O acordo tá aceito, eu acho que é isso que precisa ficar claro.

[Alguém, ao fundo]: Deixando claro que o acordo é de todos.

Cida Borghetti (PROS-PR): E já foi votado. Passamos ao outro item. Votado este, portanto, fica prejudicado o destaque número 4⁴⁰.

Mandetta (DEM-MS): Fica aprovado o destaque supressivo no artigo 29.

Depois dos dois destaques aprovados, seguindo o que havia sido acordado previamente, o relator substituto introduziu o terceiro destaque, alertando que não havia acordo sobre ele e antecipando que o seguinte também teria de ser discutido e votado. “São dois que não têm acordo: a licença paternidade, que é esse, e na sequência a licença maternidade”, disse.

O terceiro destaque suprimia todo o artigo 40, impedindo a ampliação da licença paternidade para 20 dias aos funcionários de firmas cadastradas no Programa Empresa Cidadã. As discussões sobre o processo de encaminhamento e votação da matéria neste caso também são importantes, pelos detalhes que revelam.

Cida Borghetti (PROS-PR): Está em votação a exclusão do artigo inteiro. Para suprimir, permaneçam como se acham. Os contrários que se manifestem: um [...] sete...

[Alguém, ao fundo]: Há uma dúvida no plenário...

Gorete Pereira (PR-CE): Eu também acho. Porque houve acordo para os destaques anteriores, e não houve acordo para este. Porque aí, no anterior também eu poderia ter sido contra, mas eu fiquei com o acordo e não pedi votação. E esse destaque aí era pra ter tido o acordo do mesmo jeito e as pessoas estarem fazendo. Assim eu não aceito não.

⁴⁰ Não foi possível esclarecer, com base nos registros em áudio, por que a aprovação do segundo destaque implicava a eliminação do quarto destaque.

Osmar Terra (PMDB-RS): Questão de ordem: nós fizemos a negociação, e nesses dois destaques não houve acordo.

Mandetta (DEM-MS): Eu perguntei reiteradas vezes: há acordo? Tanto que eu era contrário naquele da publicidade, e mantive o pacto do acordo. Neste aqui foi dito: não há acordo. Vai ser voto.

Marcos Rogério (PDT-RO): Sra. presidente, apenas um fato relevante. Nós estamos votando parte por acordo e parte sem acordo. No conjunto dos textos que nós vamos apreciar a partir de agora, em que estão a licença paternidade e a licença maternidade, também está um outro texto, que está previsto no [artigo] 47, que estabelece uma ampliação da estabilidade em razão da gravidez. Isso é inconstitucional. E aí nós temos que analisar agora se ele entra no conjunto dos destaques que estamos fazendo, sob pena de, necessariamente, termos de fazer um enfrentamento de fundo constitucional. Porque quem trata do prazo da licença maternidade é a Carta da República, a partir do artigo 10, no seu inciso 18. Portanto, lei complementar seria o instrumento normativo apropriado para fazer essa regulamentação. E nós estamos fazendo em sede de lei ordinária. Então, há um prejuízo aqui. Esta é uma comissão especial, portanto, ela substitui a função da CCJ... Que eu estou fazendo tempestivamente esse alerta para que a gente não incorra numa incorreção de fundo constitucional. Por isso, estou fazendo esse alerta para que, tempestivamente, a gente possa fazer essa correção. Caso contrário, a deliberação pode tomar um rumo que não seja aquele que nós inicialmente estabelecemos.

Cida Borghetti (PROS-PR): Consulto... Gostaria que os deputados que forem favoráveis permaneçam como se acham, e os contrários que levanten a mão, por favor.

Marcos Rogério (PDT-RO): Sra. presidente, questão de ordem: eu apresentei uma preliminar de constitucionalidade que está no conjunto desses destaques, e eu penso que nós precisamos primeiro pavimentar essa questão, até pelos desdobramentos que haverá das decisões posteriores. Como nós vamos enfrentar esse ponto?

Mandetta (DEM-MS): A constitucionalidade e a juridicidade, nós não estamos aqui... Nós estamos discutindo aqui o mérito...

Marcos Rogério (PDT-RO): Não, não... me perdoe vossa excelência... Nós estamos numa comissão especial, nós estamos aqui fazendo as vezes da Comissão de Constituição e Justiça.

Mandetta (DEM-MS): ...Nós estamos... no momento, nós estamos discutindo o 40.

Marcos Rogério (PDT-RO): Mas ele está no conjunto das regras atinentes à questão da licença.

Osmar Terra (PMDB-RS): Eu discordo da questão de constitucionalidade... Se nós formos discutir isso agora vai... Eu gostaria de discutir o mérito, e depois nós vamos discutir a constitucionalidade.

Marcos Rogério (PDT-RO): Aqui?!... Então eu peço à presidência que nos oriente em que momento nós vamos discutir, porque nós ... Reitero: esta

comissão, por comando regimental, substitui a CCJ na apreciação quanto à constitucionalidade. Eu quero que a mesa nos oriente quanto a esse aspecto.

Mandetta (DEM-MS): No momento, gente, nós estamos apreciando...

Cida Borghetti (PROS-PR): Já houve essa discussão, deputado Marcos Rogério...

Mandetta (DEM-MS): Já votamos, nós votamos no 40 os 15 dias opcionais, nós já...

Cida Borghetti (PROS-PR): Só voltando na constitucionalidade, que foi a questão de ordem do deputado, nós já... já foi votado o parecer, né...? Agora nós estamos votando os destaques.

[Silêncio]

Cida Borghetti (PROS-PR): Em votação: os deputados que forem favoráveis à exclusão do artigo 40 na sua totalidade, permaneçam como se acham. Os contrários, que levantem a mão. Um [...], nove... Nove contrários à exclusão. Então está mantido o texto.

Mandetta (DEM-MS): Mantido o texto.

O último destaque suprimia o aumento da licença maternidade para todas as trabalhadoras contratadas sob o regime da CLT, e sua discussão pareceu ter sido a mais tensa de todas nas reuniões da comissão especial do PL nº 6998/2013. Foi em meio a esse processo de decisão que ocorreram importantes argumentações já abordadas neste trabalho. Por esta razão, a reprodução das falas aqui não inclui todas as partes que tratam do mérito da proposta, restringindo-se àquelas relativas aos procedimentos e ao impacto da decisão.

Cida Borghetti (PROS-PR): Passamos ao último destaque, que é o número 5, número 6, desculpe⁴¹.

Mandetta (DEM-MS): Último destaque apresentado, que também não tem consenso. Que diz respeito ao artigo 45. [...] Aqui eu chamo atenção de que não guarda a similaridade de Empresa Cidadã. Aqui é a licença maternidade. O artigo 392 da CLT aprovado pelo decreto Lei 5452 de 1 de maio de 1943 passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo. No parágrafo 6º: “É facultado à empregada prorrogar a licença maternidade por mais 240 dias sem prejuízo do salário e do emprego, devendo comunicar ao empregador até 30 dias antes.” No caso em tela, nós estamos aumentando de quatro para 12 meses e mudando a CLT, e remetendo para a Previdência. Não há acordo em relação a esse destaque. Então eu gostaria da autora do destaque, deputada Gorete, ou aqueles que quiserem falar a favor do destaque, [...] e depois aqueles que querem fazer a sustentação a favor [sic] do destaque pra depois poder orientar esse relator.

[Gorete Pereira (PR-CE) argumenta contra o aumento da licença maternidade.]

Marcos Rogério (PDT-RO): Sra. Presidente, eu quero apenas reiterar o que já foi dito pela deputada Gorete. Isso aqui, infelizmente vai contra a própria

⁴¹ O registro em áudio não permite entender por que Borghetti “pula” o destaque número 5, sobre o qual nada foi dito.

mulher como candidata ao mercado de trabalho. Infelizmente. E aí, Sra. Presidente, eu vou voltar, fazendo conexão desse artigo 45 com o 47. Veja o que nós estamos votando e ao que o aqodamento nos leva. Eu sei que o projeto está sendo discutido há muito tempo, mas olha o que nós estamos encarando. O 47 altera o 391 da CLT para determinar: após a confirmação do estado de gravidez advindo no curso do contrato de trabalho, ainda que durante o prazo de aviso prévio trabalhado ou indenizado, é proibida a despedida arbitrária ou sem justa causa da empregada pelo período de 24 meses após o parto. Olha o que nós estamos aprovando! 24 meses! [...] Com todo o respeito ao relator, com todo o respeito ao autor, eu penso que nós estamos aqui, me perdoem a palavra, dando um tiro no pé em relação a isso. Agora, vejam, isso aqui é inconstitucional. Porque quem determina a licença à gestante e a estabilidade é a Constituição, e nós estamos ampliando por lei ordinária para, no caso, a grávida.

Mandetta (DEM-MS): Não, não, deputado Marcos Rogério, há um engano de Vossa Excelência. Ele se remete no caput à CLT, 1º de maio de 1943. Ele não tá falando de Constituição não.

[Mandetta e Rogério discutem sobre esse ponto, sem concordar.]

Marcos Rogério (PDT-RO): Sra. Presidente, nó só temos duas opções aqui... É... fazer... É porque nós estamos fazendo por acordo... [riso]. O problema é esse, o problema de fazer a coisa dentro de um... de um ambiente como nós construímos aqui, que foi de esforço pra tentar votar, é você ter uma situação dessa que... Eu penso que tem muita gente aqui constrangida de votar isso aqui.

Cida Borghetti (PROS-PR): Nós temos mais dois inscritos, deputado, o deputado Darcísio... Vamos avançar.

Marcos Rogério (PDT-RO): Eu vou ouvir as observações, porque ao final... O que é que nós podemos fazer pra corrigir essa...

Cida Borghetti (PROS-PR): A presidência da comissão gostaria de ouvir...

Marcos Rogério (PDT-RO): Ok. Eu vou ouvir... Ok.

Darcísio Perondi (PMDB-RS): Eu conversei com o deputado Osmar Terra, nos últimos dias, e eu não o convenci. [...] Nós estamos com um problema de custo Brasil, nós temos um problema de produtividade, quer dizer, eu não sei... É o equilíbrio, é o equilíbrio. Eu, como pediatra, vou acompanhar o Osmar. Mas, pensando o Brasil como um todo, vamos avançar um pouco mais, mas não da forma radical. Mas eu entendo o deputado Osmar. O deputado Osmar é brilhante, porque tem muitas causas, ele foi radical. Não trágico e dramático, foi radical pra avançar. Ele tá na radicalidade, e às vezes, sem radicalidade não se avança. Mas eu, como pediatra, eu vou acompanhá-lo.

[Alguém, ao fundo]: Daqui a pouco vão concluir... As mães não vão mais trabalhar. Eu vou votar contra.

Darcísio Perondi (PMDB-RS): Eu fui presidente de uma empresa [inaudível] de caridade, a maioria era mulheres. Eu sei o que é isso, eu sei o que é isso! Mas eu vou acompanhar o deputado Osmar.

Eduardo Barbosa (PSDB-MG): Deputado Osmar Terra, eu gostaria aqui de fazer até mais uma ponderação, porque, quando se trata de mudança da CLT, nós trazemos para nós aqui na comissão especial um problema que pode comprometer todo o projeto. No meu entendimento, o projeto de lei, ele aprovado por essa comissão, a comissão é terminativa, e seguiria para o Senado. Significa que nós garantimos um trâmite com a possibilidade de termos essa lei num futuro bem próximo do Brasil, que é o interesse [... emenda de áudio ...] vamos ter avançado aqui, mas nós não temos mais a condição de fazê-lo. Talvez o Senado possa trabalhar excepcionalidades nesse momento histórico do Brasil pra essas mudanças. Então eu acredito, deputado Osmar, que seria sensato a gente suprimir, pra não correr o risco. E, quem sabe, o Senado possa trabalhar uma proposta diferenciada.

Cida Borghetti (PROS-PR): Os quatro já falaram, mas nós vamos abrir aqui uma exceção para ouvir o autor do projeto, o deputado Osmar Terra.

Osmar Terra (PMDB-RS): [...] De qualquer maneira, eu acho que nós temos a responsabilidade de, preocupados com o avanço das políticas públicas em relação ao início da vida, nós temos a obrigação de discutir a importância de a mãe ficar no primeiro ano de vida, com todos os fenômenos maravilhosos que acontecem no desenvolvimento, nas competências, no cérebro dessa criança... É muito importante aprovar, tirar fora a supressão, garantir o texto, e não a supressão do texto.

Gorete Pereira (PR-CE): Vamos pra votação, por favor.

Mandetta (DEM-MS): Deputado Osmar, eu tenho que concordar muito nesse tema com o deputado Eduardo Barbosa. E como um grupo de parlamentares se debruçou sobre esse tema antes, antecipando essa possibilidade, e como eu concordo que esse destaque supressivo deva ser aprovado, há uma indicação que seria aprovada pela comissão ao se suprimir essa parte que dobra, mais do que dobra, triplica a licença maternidade, seria uma indicação por parte da comissão especial, em que ela tem basicamente o seguinte texto: “Excelentíssima Senhora Presidenta da República, ao encerrar seus trabalhos esta comissão especial que se debruçou sobre o tema da proteção prioritária à primeira infância vem sugerir que haja a realização de amplos estudos e debates sobre a possibilidade de que a licença maternidade venha a se estender por até 12 meses. Certamente essa possibilidade precisa ser estudada em termos de concatenar os interesses da mãe, de seu empregador e do Estado, mas sempre com o foco no bem estar da criança recém-nascida. Considerando a importância do tema, vimos sugerir a composição de um grupo interministerial, com a participação da sociedade civil, representantes da classe empresarial, especialistas no tema, a fim de que se verifique essa possibilidade e se elabore, se for o caso, o respectivo projeto de lei, o que pode inclusive ser feito no âmbito do Senado”. O que seria também uma maneira de a gente colocar isso na agenda, Osmar. [...] Se nós partirmos pra uma estratégia de tudo ou nada... Aí, na votação, realmente aqueles... Vai ficar em discussão...

Osmar Terra (PMDB-RS): Ô deputado Mandetta, eu acho que, se todo mundo tá aqui preocupado com a mesma coisa, com o detalhe de achar que a minha posição é mais radical, e que essa posição seria mais conciliadora (que era até uma posição que tinha no início, essa aí), eu proponho o seguinte, eu não vou abrir mão da minha proposta. Mas, proponho que, se ela for derrotada — vamos votar —, fique essa no lugar. Eu acho que, se todo mundo aqui tá preocupado, acho que não podemos abrir mão...

Cida Borghetti (PROS-PR): Passamos então à votação do destaque...

Marcos Rogério (PDT-RO): Que vincularia os três artigos.

Osmar Terra (PMDB-RS): Mas eu quero saber se fica acordado isso.

Mandetta (DEM-MS): Fica acordado que, aprovado o destaque e suprimindo a ampliação da licença maternidade...

Marcos Rogério (PDT-RO): E da estabilidade.

Mandetta (DEM-MS): ...Nós, membros desta comissão, através da assinatura da presidente da comissão e de todos aqueles que poderiam ser coassinatários desta indicação, que nós numeraríamos no âmbito da comissão e endereçaríamos à Presidência da República com essa solicitação. Isso seria parte de um acordo de votação, tá bom? Ok?

Osmar Terra (PMDB-RS): Eu só quero fazer uma ressalva. Vindo esse assunto à tona agora, eu quero dizer que essa sugestão é uma coisa que pode se perder no tempo, a presidente não concordar, não se criar comissão nenhuma, e o trabalho nosso pra resgatar essa questão da licença maternidade vai ser em vão. Pode ficar como uma alternativa derrotando... Por isso que eu defendo nós propormos a questão da licença maternidade, e não a presidente da República.

Mandetta (DEM-MS): Lembrar que todos os partidos aqui representados podem colocar, através dos seus senadores, no âmbito da comissão que o Senado irá implantar... Nós podemos sugerir que eles façam essa alteração e abram o debate no âmbito do Senado e nós possamos participar. Só colocando que esse assunto não se esgota aqui, e que simplesmente esta aprovação poderia não encaminhá-la ao Senado, tornar este projeto passível de votação em plenário, e colocar todo o trabalho a perder.

Cida Borghetti (PROS-PR): Em votação o destaque de número 6. Quem concorda com a supressão do parágrafo 6 do artigo 45 permaneça como se acha. Pela aprovação. Aprovado.

[Discussão ao fundo.]

Osmar Terra (PMDB-RS): Quero a votação de novo.

Cida Borghetti (PROS-PR): Só vamos repetir. Os deputados que concordam com a supressão do parágrafo 6 do artigo 45 permaneçam como se acham. Aprovado. Sete a...

Marcos Rogério (PDT-RO): Sra. presidente, apenas pra consignar: com a aprovação do destaque, ficam prejudicados 46 e 47⁴².

⁴² No artigo 46, estabelecia-se a prorrogação do salário maternidade por até 240 dias, a pedido da trabalhadora; no 47, proibia-se a demissão arbitrária ou sem justa causa no período de até 24 meses após o parto.

2.1 — Razões e incentivos para a mudança

A descrição do processo de decisão sobre os quatro destaques mostra que houve uma busca de acordo geral que permitisse a aprovação do PL nº 6998/2013. Essa disposição fica evidente nas falas de praticamente todos os parlamentares que se manifestaram nas discussões durante a última sessão da comissão especial. Mesmo Gorete Pereira (PR-CE) e Marcos Rogério (PDT-RO), que se opuseram mais severamente a propostas incluídas no projeto, falaram de um esforço para decidir por acordo.

Os registros mostram um intenso trabalho prévio de negociação e entendimento. Com a sessão suspensa duas vezes, parlamentares reuniram-se, consultaram assessores e definiram posições conjuntas. Em plenário, procuraram convencer os pares que tinham posições divergentes, inclusive oferecendo compensações — como o compromisso de levar a proposta de aumento da licença maternidade ao Senado e à Presidência da República. Apesar desse esforço, só dois destaques foram aprovados por acordo (caíram a obrigatoriedade da sala de amamentação e a proibição da publicidade para crianças), enquanto os outros dois tiveram de ser decididos no voto, com vencedores e perdedores: foi aprovada a licença paternidade de 20 dias em firmas inscritas no Programa Empresa Cidadã, e foi barrada a ampliação da licença maternidade para 12 meses. Havia importantes temas em disputa, envolvendo diferentes crenças profundas e preferências sobre políticas, levando atores distintos a marcar posições.

Não se pode dizer simplesmente que houve um confronto vencido pela força da maioria, nem tampouco que houve a construção de um grande acordo por meio do qual produziu-se mudança na política. Por outro lado, pode-se dizer que houve divergências e consensos na mesma arena de decisão. E é inegável que a disposição para o acordo predominou, mesmo quando ele não foi alcançado. Reforça-se assim a percepção de haver um elevado grau de consenso (no sentido prático, deve-se acrescentar) onde potencialmente haveria muito mais dificuldades para o entendimento.

Essa percepção fica ainda mais forte quando se olha para aquele cenário à procura das condições para acordos negociados, propostas por Sabatier & Weible (2007). Parece haver poucas razões e incentivos para os atores negociarem seriamente e produzirem mudanças nas políticas para a primeira infância. A mudança do status quo não interessaria a todas as coalizões de defesa/advocacy.

Aplicando-se ao cenário a imagem da coalizão de direita-nova direita, observa-se sua determinação em barrar as propostas relativas a políticas regulatórias e re\distributivas,

alcançando seus objetivos em três dos quatro destaques levados a debate. Se considerado o lobby econômico, pode-se dizer que havia crenças, preferências sobre políticas e interesses poderosos trabalhando contra a mudança. Só a coalizão de centro-esquerda parecia ter razões e incentivos para a mudança, com um eventual apoio da coalizão conservadora. A coalizão religiosa-conservadora seria sua aliada na regulação da publicidade para crianças, mas adversária nas políticas re\distributivas.

Também não se vê no subsistema de políticas para a primeira infância uma “situação inaceitável sob todos os pontos de vista”, para usar os termos de Sabatier & Weible. Os problemas endereçados pelo MLPI não são agudos, mas crônicos e de caráter estrutural, em boa parte. Todos concordavam quanto à importância do desenvolvimento infantil, principalmente quando relacionado à solução de problemas de violência, saúde pública etc, e quanto à necessidade de incorporar os novos conhecimentos científicos nas políticas, mas a coalizão de centro-esquerda reconhecia que a legislação já era uma das mais avançadas do mundo, enquanto a coalizão de direita-nova direita sugeria um avanço menor e mais lento, como visto nas argumentações.

A situação é insatisfatória, sem dúvida, mas a mudança implicava custos e restrições à empresas, e a coalizão de direita bloqueava. Assim, o *policy stalemate* não era ruim para aquele grupo. Por esses critérios, conclui-se que não estava presente a primeira condição facilitadora do consenso. Faltavam incentivos para trabalhar por acordos, e sobravam razões para o confronto.

Outro critério relativo ao contexto não foi atendido: não havia muita dificuldade de derrubar os acordos posteriormente. Além do pedido de vista, que podia interromper o avanço do PL nº 6998\2013, a apreciação do projeto no plenário da Câmara poderia “colocar todo o trabalho a perder”, como disse Mandetta (DEM-MS). Osmar Terra (PMDB-RS) já alertava na reunião de 19\11\2014^[8] que era preciso evitar “movimentos para levar ao plenário, porque aí termina o ano legislativo e nós... todo mundo perde, né?... principalmente as crianças”. Havia também o Senado, onde qualquer mudança no texto faria o PL voltar à Câmara. Contrariando a nona proposição de Sabatier & Weible, o acesso fácil a diferentes instâncias de apelação não reduziu a disposição dos atores para negociar seriamente.

2.2 — Procedimentos para a construção de acordos

As outras sete condições propostas pelos autores têm caráter procedimental, e apenas quatro delas podem ser consideradas atendidas no caso da comissão especial do PL nº 6998\2013. Representantes de todas as coalizões participaram das negociações, desde o início, e tiveram suas posições contempladas, de forma que nenhum ator se sentisse excluído. Essa condição (a segunda das nove) foi objeto de um cuidado especial no sentido de obter o mais amplo apoio ao projeto, para evitar que fosse bloqueado posteriormente.

Além da participação regimental de parlamentares dos mais diversos partidos na comissão especial, foram promovidas audiências públicas com a participação de representantes de organizações da sociedade civil, especialistas e representantes de órgãos estatais dedicados à primeira infância. Houve três audiências na Câmara Federal e outras quatro foram promovidas, respectivamente, em Porto Alegre, Curitiba, São Paulo e Fortaleza. Como colegas, os deputados participaram juntos desses eventos.

Na reunião de 20\5\2014^[6], a presidente da comissão, Cida Borghetti (PROS-PR), relatou o clima de congraçamento na audiência em Curitiba, realizada no dia anterior:

Lá contamos com a presença do nobre relator desta comissão, deputado João Ananias (PCdoB-CE), que permaneceu conosco por toda manhã, até a hora do almoço, devido à grandeza do tema e à importância dos diversos palestrantes que por lá passaram. Tivemos a presença de todos os deputados do Paraná que compõem esta comissão, como a deputada Rosane Ferreira (PV-PR), o deputado Alex Canziani (PTB-PR), o deputado Rubens Bueno (PPS-PR). Contamos também com a participação do deputado Duarte Nogueira (PSDB-SP), que nos deu essa honra.^[6]

É importante considerar, também, que a maioria dos deputados da comissão especial eram também colegas de curso na “renomada Universidade de Harvard”. Borghetti comentou, na reunião de 19\3\2014^[3], que todos os membros titulares lá haviam participado do Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância. “Passa aqui — até me arrepiava — que nós realmente vamos fazer um modelo — deputado Osmar, é emocionante — para o mundo”, afirmou ela.

Osmar Terra (PMDB-RS) e Vital Didonet insistiram em destacar o caráter aberto e colaborativo do PL nº 6998\2013. Na reunião de 20\5\2014^[6], Terra já avisava que a versão do projeto ali presente não era definitiva. “Não é o texto que vai prevalecer. Já está na quinta ou sexta versão. Estamos querendo ouvir todo mundo e, a partir daí, evoluir durante este ano”, assegurou. Na sessão de 27\5\2014^[7], ele fez coro a Didonet, que elogiava:

E queremos testemunhar aqui publicamente que toda a comissão especial, os autores e o relator têm acolhido de tal forma as sugestões que a sociedade, que as organizações, que os especialistas nos encaminham e que a gente vai sugerindo como aperfeiçoamento do projeto, que abriram as portas de tal forma que a gente tem certeza de que essa participação está dando um efeito positivo.^[7]

Isabella Henriques (Instituto Alana) endossou: “Pudemos ver, na última versão que nos foi enviada [...], que quase todas as nossas sugestões foram acolhidas”, testemunhou ela na mesma sessão. O relator João Ananias (PCdoB-CE) também destacou a pluralidade de visões na elaboração de seu parecer final. Antes da leitura, na sessão de 10\12\2014^[9], ele discursou:

Antes de iniciar a leitura do nosso substitutivo, quero destacar o papel das entidades [...], e dizer que durante nove meses a nossa tarefa foi recolher sugestões Brasil afora [...], aqui e nos Estados, inclusive do próprio governo federal, que apresentou sugestões, como tantos deputados e deputadas apresentaram. Nós buscamos — eu quero destacar isso aqui — acatar de forma mais democrática possível, sem nenhum outro viés que não fosse o de termos uma legislação avançada em relação à primeira infância no Brasil.^[9]

Pode-se dizer, com base nesses dados, que a oitava condição necessária para a construção de acordos também estava atendida. Havia regras garantindo um tratamento justo e respeitoso entre todos os participantes. Os oponentes confiavam uns nos outros, suas opiniões eram ouvidas e consideradas cuidadosamente, buscava-se conjuntamente a definição de compromissos aceitáveis para todas as partes e acreditava-se que todos pudessem cumprir suas promessas.

Outras duas condições procedimentais presentes referem-se à mediação dos debates e aos recursos para o processo de decisão. Quanto à mediação (terceira das nove condições), coube principalmente a Didonet, uma figura reconhecida e respeitada, capaz de se posicionar de modo neutro. Ananias destacou, em seu último discurso na comissão, a “paciência” e a capacidade de Didonet para ouvir e acolher posições divergentes na coleta de sugestões e contestações ao parecer do relator. Quanto aos recursos (quinta condição), eram do Legislativo Federal, e não de uma coalizão hegemônica.

As três condições restantes não estavam integralmente atendidas. Quanto aos temas discutidos (sétima condição), houve um esforço para se evitar aqueles que envolvessem crenças profundas. Marcos Rogério (PDT-RO), por exemplo, ateu-se aos aspectos formais de redação quando solicitou, com emendas supressivas^[11], que o PL nº 6998\2013 não fizesse referências a gênero, a modelos familiares e à relação de poder entre pais e filhos. Mas é inegável que ali se travava uma disputa de fundo ideológico entre membros de uma coalizão religiosa-conservadora e de uma feminista de esquerda, que fizera emendas justamente para afirmar a

diversidade de gêneros, de modelos e relações familiares. Da mesma forma, Gorete Pereira (PR-CE), Darcísio Perondi (PMDB-RS) e Nelson Marchezan Junior (PSDB-RS), por exemplo, mobilizaram aspectos ontológicos e normativos em suas manifestações. Perondi, aliás, o fez de tal forma que terminou apresentando duas posições antagônicas bem fundamentadas.

A sexta condição necessária para a decisão por acordos seria a realização de um processo contínuo, sem substituições de representantes dos stakeholders e das coalizões. Houve um processo contínuo, com 11 reuniões ao longo de 2014, o que contribuiu para o aumento da confiança entre os atores, mas não se pode desconsiderar a repentina atuação de Marcos Rogério (PDT-RO) na última sessão. Membro suplente da comissão especial, Rogério não se manifestara em nenhuma das outras dez reuniões, segundo os registros em texto e áudio, e nem mesmo se pode dizer que ele esteve presente. Apesar disso, já em abril de 2014, dois dias depois da terceira sessão ordinária, o deputado apresentava cinco emendas^[11] propondo: a exclusão dos termos promoção e participação, que apareciam em dois pontos do texto, a supressão do termo gênero, a retirada do trecho no qual afirmava-se que o direito e a necessidade da criança devem prevalecer sobre a necessidade ou o desejo dos adultos que a atendem, e a proibição da publicidade dirigida a crianças, em TV e rádio, entre 8 e 18 horas.

A atuação de Rogério combina dois elementos que não contribuem para uma relação de confiança entre os atores. Além da intervenção repentina na arena de decisão, o deputado manobrou para evitar o avanço do projeto, primeiro alegando que a sessão deveria ser interrompida por haver votação no plenário da Câmara, e depois articulando-se com Antônia Lúcia (PSC-AC) e fazendo um pedido de vista. Por mais que seus questionamentos fossem procedentes, eles afetaram entendimentos prévios e possíveis acordos já fechados.

Por fim, a quarta condição não foi atendida, pois as decisões não foram todas tomadas por consenso. Com isso, a versão final do PL nº 6998\2013 foi aprovada sob o risco de ser obstruída por algum ator derrotado e inconformado, que poderia apelar a algumas das várias instâncias de veto. O balanço matemático desta avaliação mostra um certo equilíbrio entre quatro condições favoráveis e cinco desfavoráveis à realização de acordos, mas o fato é que essas cinco têm um peso muito maior. Sobretudo as condições negativas de contexto acentuam a percepção de que a comissão especial do MLPI deveria ter sido uma arena de embates difíceis, onde os acordos seriam improváveis. Apesar disso, os atores negociaram seriamente em busca de acordos. E, de certo modo, pode-se dizer que essa característica está presente em todo o subsistema de políticas para a primeira infância.

3 — Interesse no consenso

Se a disputa e a decisão por maioria seriam o esperado na comissão especial do PL nº 6998/2013, a busca de consenso para decidir por acordos é o que ainda não se explica. Mas note que já não se pode falar em consenso no sentido da concordância de ideias (FERREIRA, 1999, p.523), ou da aceitação geral de uma opinião por um coletivo de pessoas (CAMBRIDGE, 1995, p.289; LONGMAN, 2007, p.212). Porque esta análise já demonstrou que não houve consenso ao nível das ideias e opiniões. As coalizões mantinham suas crenças e preferências sobre políticas, e estavam dispostas ao consenso, mas apenas no sentido prático, buscando o entendimento para a tomada de decisão. Isso não altera a principal questão deste trabalho, ou seja: continua a busca de uma resposta sobre o que faz aqueles atores, tão distintos no plano ideológico, empenharem-se pelo consenso para fazer “avançar” a legislação para a primeira infância, por intermédio do MLPI. E, neste ponto, cabe indagar se a abordagem ideacional aplicada até aqui teria esgotado suas possibilidades explicativas.

Quando se pergunta por que aqueles atores alcançam alto grau de consenso, pergunta-se, de forma subjacente, quais são os fatores determinantes do fenômeno, o que os faz buscar o entendimento, as razões que os movem, o que os motiva. Depois de investigar as características (das posições) dos atores, a formação das possíveis coalizões de defesa\advocacy, a sua dinâmica de atuação na arena de decisões e outras condições gerais, parece necessário entrar no campo dos interesses. E esse é um passo delicado, do ponto de vista teórico-metodológico.

No campo dos interesses podem surgir incompatibilidades com a ACF. A ideia do indivíduo movido pelo interesse é característica da abordagem da escolha racional, uma corrente da qual a abordagem ideacional procurou se distanciar, conforme Dietmar Braun (1999, p.11), como alternativa às limitações verificadas na racionalidade das ações e decisões dos atores, segundo Andreas Busch (1999, p.33). Sabatier e colegas foram explícitos quanto a esse distanciamento:

The ACF differs from rational choice frameworks primarily in its model of the individual (Sabatier and Schlager 2000; Schlager 1995). While rational choice frameworks assume self-interested actors rationally pursuing relatively simple material interests, the ACF assumes that normative beliefs must be empirically ascertained and does not a priori preclude the possibility of altruistic behavior. In fact, following March and Olsen (1996) the ACF recognizes two systems of normative reasoning: a “logic of appropriateness”, in which right behavior means following rules, and “a logic of consequences”, in which right behavior involves maximizing good consequences. (SABATIER; WEIBLE, 2007, p.194)

Como se vê, a ACF delega ao neoinstitucionalista James March a tarefa de lidar com os interesses dos atores. O termo “delega” parece apropriado porque Sabatier & Weible não chegam a emprestar e a usar o sistema de lógicas de adequação (*appropriateness*) e de consequências sugerido por March e colegas. Braun (1999, p.17) afirma que Sabatier “está convencido de que pode negligenciar” o tema dos interesses porque a ACF dedica-se a explicar mudanças de políticas no longo prazo, e no longo prazo “é impossível explicar a ação coletiva em diferentes setores de políticas com base nos interesses”. Havendo ou não negligência, a indicação de March por Sabatier & Weible pode ser seguida.

O diálogo da ACF com autores neoinstitucionalistas é viável por haver um pressuposto comum sobre o indivíduo, que não é o ator calculista em busca da realização de seus interesses. March e Johan Olsen (2004, pp.5-6) afirmam assim o “contraste” de sua abordagem com as correntes da escolha racional, do instrumentalismo e do consequencialismo. Eles propõem abordar a ação coletiva e, nela, a motivação dos atores, numa lógica de adequação às normas e regras e noutra lógica de consequência. A adequação refere-se a um indivíduo dotado de identidade e comprometido com o coletivo e com as instituições:

The logic of appropriateness is a perspective on how human action is to be interpreted. Action, policy making included, is seen as driven by rules of appropriate or exemplary behavior, organized into institutions. The appropriateness of rules includes both cognitive and normative components [...]. Rules are followed because they are seen as natural, rightful, expected, and legitimate. Actors seek to fulfill the obligations encapsulated in a role, an identity, a membership in a political community or group, and the ethos, practices and expectations of its institutions. Embedded in a social collectivity, they do what they see as appropriate for themselves in a specific type of situation. (MARCH; OLSEN, 2004, p.3)

Já a lógica da consequência, aproxima-se de uma lógica de interesses, pela qual o ator tomaria decisões pautado em quatro questões: a) Quais são minhas alternativas? b) Quais são meus valores? c) Quais são as consequências das minhas alternativas para meus valores? d) Qual alternativa oferece a melhor expectativa de consequência? (MARCH; OLSEN, 2004, p.5). Mas essa racionalidade já não é sinônimo de cálculo preciso. Assim como outros críticos da escolha racional, March e colegas consideram que os atores não têm acesso a todas as informações necessárias para analisar e calcular suas alternativas, e nem sempre têm a capacidade de ordenar suas preferências de modo não-ambíguo (BUSCH, 1999, p.33). Assim, fazem escolhas que não expressam necessariamente suas principais razões e motivações.

Com a atenuação da racionalidade, o interesse pode ser assimilado pela lógica da consequência, fazendo um contraponto à lógica da adequação, de modo que March & Olsen

(2004, p.21) possam referir-se a essa relação como a díade “*rules and interests*”. Com esse sistema de “lógicas de ação”, eles apresentam uma perspectiva para lidar com a motivação dos atores em bases razoavelmente ideacionais:

Action is rule based, but only partly so. There is a great diversity in human motivation and modes of action. Behavior is driven by habit, emotion, coercion, and calculated expected utility, as well as interpretation of internalized rules and principles. Here, focus is on the potential tension, in the first instance, between the role or identity-based logic of appropriateness and the preference-based consequential logic [...]. (MARCH; OLSEN, 2004, p.17)

3.1 — Normas, regras e expectativas

Pode essa abordagem ajudar a compreender a motivação dos atores e coalizões para a construção de um consenso prático na comissão especial do PL nº 6998\2013? Há sinais positivos, e o primeiro deles é a possibilidade de extrapolação para além do âmbito das instituições. Os autores observam que as duas lógicas de ação aplicam-se também a protestos e mobilizações sociais, assim como a revoluções ou reformas políticas e sociais profundas, que frequentemente alimentam-se de “concepções de adequação de caráter identitário” (MARCH; OLSEN, 2004, p.7).

Pergunta-se, então, se haveria normas e regras às quais os atores e coalizões dedicados ao MLPI procurariam seguir, na lógica da adequação, e se haveria interesses pautando suas análises, seus cálculos e escolhas, na lógica da consequência. Não se deve confundir essas normas\regras com as crenças e preferências sobre políticas, que formam as coalizões distintas. Agora o que se busca é uma motivação que possa unir todas as coalizões num consenso prático, uma espécie de identidade do grande conjunto da comissão especial. É natural, portanto, sugerir que o empenho pela aprovação rápida do PL nº 6998\2013, demonstrado por quase todos os que se manifestaram nas 11 sessões da comissão especial, seja tomado como um comportamento exemplar de adequação.

Nessa hipótese, considera-se que a norma\regra é empenhar-se pelo “avanço” das políticas para a primeira infância, o que é representado pela aprovação do projeto e o lançamento do MLPI. Aliás, como já visto, o avanço das políticas era uma espécie de valor comum na comissão especial (mesmo tendo significados diversos para atores diferentes — e causando estranhamento quando defendido nos campos da nova direita e da direita conservadora). Praticamente ninguém considerava necessário explicar por que o MLPI devia ser aprovado.

Para ser seguida, a norma\regra precisa ser vista como “natural, correta, esperada e legítima”, como dito por March & Olsen há pouco, o que requer um trabalho prévio de formulação e legitimação. O discurso científico, associado à ideia da ação preventiva junto à primeira infância, parece ser uma formulação eficiente no sentido de aglutinar atores e de legitimar o MLPI como sua representação. Talvez a perspectiva da ciência, isoladamente, não seja suficiente para atrair a coalizão religiosa-conservadora, mas a preocupação com a formação da criança tende a ser um valor caro àqueles atores.

Elaborado com a chancela de instituições como a Universidade de Harvard, percebida como um centro de excelência sem pendores ideológicos acentuados, esse discurso tem um equilíbrio entre a exatidão científica, que lhe dá credibilidade, e a generalidade suficiente para congregiar esquerda, centro e direita. Mesmo que o equilíbrio implique uma base ao centro, a ideia do MLPI como expressão do conhecimento científico e do investimento preventivo na primeira infância, representando o “avanço” das políticas, é bem capaz de abrigar alguns elementos da agenda feminista sobre gêneros, tanto quanto da agenda religiosa conservadora.

Isso torna mais compreensível que Gorete Pereira (PR-CE) defenda o avanço moderado de algumas políticas que ela mesma rejeitara. Apoiar o avanço seria um comportamento adequado ou exemplar, e isso é o que fazem os atores para cumprir as obrigações atinentes à sua identidade e ao seu papel como membros de um grupo ou comunidade — no caso, o grande conjunto pró-primeira infância reunido na comissão especial do PL nº 6998\2013. Pode-se concluir que, ao seguir a norma\regra dessa comunidade, atores com os mais diferentes perfis ideológicos puderam alcançar alto grau de consenso prático, viabilizando a aprovação rápida do MLPI.

Se a lógica da adequação pode responder razoavelmente à questão orientadora desta pesquisa, explicando também posições incongruentes como a de Pereira, poderia esclarecer a duplicidade de posições de Darcísio Perondi (PMDB-RS)? Por um lado, o deputado rejeita as políticas regulatória e re\distributivas, ou seja, rejeita o avanço das políticas para a primeira infância; por outro, “acompanha” uma certa “radicalidade” de Osmar Terra (PMDB-RS) na ampliação da licença maternidade, isto é, apoia o avanço das mesmas políticas. O que há, portanto, é um comportamento contraditório em relação à norma\regra do grande conjunto, contrariando assim a lógica da adequação.

Tomando-se agora a lógica da consequência, pela qual os atores pautam suas escolhas pela melhor expectativa de resultado, a dupla posição de Perondi pode ser analisada em termos de custos e benefícios, tanto individuais como coletivos. Supondo-se que Perondi contrarie suas próprias crenças e preferências sobre políticas ao apoiar um avanço radical nas licenças

maternidade e paternidade, há nessa atitude um custo pessoal e um ganho coletivo, já que esse apoio favorece o cumprimento da norma\regra do grande conjunto. Ao mesmo tempo, há um ganho individual, pois Perondi não deixa de se posicionar — ainda que parcial e contraditoriamente — segundo a norma\regra, satisfazendo em alguma medida a busca de cumprimento do seu papel identitário na comissão especial. Aliás, a expectativa do ganho coletivo deve valer para todos os atores que cumprem a norma\regra, assim como a expectativa do ganho individual. Como afirmaram March & Olsen, os atores querem se ver agindo de modo apropriado e exemplar, realizando o que é prescrito a cada indivíduo que integra um grupo ou comunidade.

Note que não se fala aqui em ganhos materiais. Fala-se em satisfação de intenções, em realização pessoal com o cumprimento de papéis e funções, em reconhecimento do indivíduo pelo grupo ao qual ele quer pertencer. March & Olsen não discorrem sobre esse aspecto, mas Braun (1999, p.13) dedica-se a ele, recomendando abandonar-se a ideia de que as motivações reduzem-se aos interesses por ganhos materiais, típica da escolha racional. Ele sugere uma outra categoria de interesses, os ideacionais.

A tipificação de Braun tem algumas especificidades⁴³, mas aqui basta a sua perspectiva dos interesses não materiais. Na lógica da consequência, os atores da comissão especial do PL nº 6998/2013 parecem ter muitos desses interesses. Na dimensão estritamente individual, há uma série de possibilidades de ganhos capazes explicar motivações. Pertencer ao grande conjunto de construtores do MLPI rende alguns benefícios, além da própria identidade reconhecida e valorizada pelos pares. Os atores ganham prestígio junto a setores da sociedade devotados ao desenvolvimento infantil e às políticas para a (primeira) infância, o que pode significar um passaporte ou uma credencial para atuar no subsistema de políticas. Além disso, os parlamentares podem angariar alguma simpatia do eleitor comum, por se associarem a uma causa positiva, que dificilmente encontra adversários.

Há interesse também na qualificação do currículo pessoal e na rede de contatos que se cria a partir de uma experiência como aquela. Principalmente quando o esforço de elaboração da lei é bem-sucedido. O capital político aumenta com os benefícios sociais da lei aprovada. Os participantes passam a ser convidados a congressos e outros eventos dedicados ao tema, viajam e acumulam vivências, inserem-se em comunidades temáticas nacionais e internacionais, e acabam ampliando ainda mais suas redes de contatos, bem como as oportunidades de outros ganhos imateriais — mas também materiais, em muitos casos.

⁴³ Braun elabora uma “estrutura de necessidades” materiais e ideacionais, às quais correspondem interesses específicos de cada categoria. Os interesses ideacionais referem-se muito mais à busca de satisfação de crenças normativas.

Tudo isso se multiplica quando se trata de uma lei dita inovadora, avançada, histórica, como é considerado o MLPI entre muitos membros da comissão especial. “Nós estamos aqui hoje num momento histórico desse Congresso. Nós estamos aprovando a lei mais avançada, talvez uma das mais avançadas do mundo, de cuidados com o início da vida, com as crianças pequenas no Brasil”, disse Terra na sessão de 10\12\2014^[9], enaltecendo o “significado grandioso” da aprovação do PL nº 6998\2013.

Na primeira audiência pública, em 7\5\2014^[5], Cida Borghetti (PROS-PR) apostava que “o Brasil será outro e que as nossas crianças serão diferentes daqui para a frente”. Na última sessão, em 10\12\2014^[9], o relator João Ananias (PCdoB-CE) destacava o caráter “muito ousado, muito avançado” do projeto. Diante das resistências às políticas regulatória e re\distributivas, ele expressou a expectativa comum à maioria dos atores: “O que nós aprovarmos aqui, deputada Iara [Bernardi (PT-SP)], tá bom. Sem [...] mutilarmos a essência, os eixos fundamentais colocados no projeto de lei do deputado Osmar Terra, com certeza nós vamos sair com uma grande proposta que servirá de bússola para os governos.”

Estar na foto oficial daquele evento teria um grande valor para os atores. Para aqueles que atuam no subsistema de políticas para a primeira infância, porém, há ganhos (e interesses, portanto) adicionais na aprovação do PL nº 6998\2013. Além de satisfazerem o desejo de realizar sua missão e fazer avançar a sua causa, ganham estatura política e mais poder de influência no subsistema. E, claro, ganham também a mudança da política pública como prêmio principal — tomando emprestada, aqui, mais uma expressão do Neoinstitucionalismo.

Jacob Hacker & Paul Pierson (2014, pp.645,652) descrevem como os atores especializados, que militam no subsistema com perspectivas de longo prazo e maior capacidade de organização, são os grandes “premiados” quando se produz uma mudança de política. Isso não quer dizer, porém, que outros atores deixem de obter benefícios pontuais ao inserir na política aprovada alguns tópicos de suas agendas específicas, como corporações profissionais que garantem espaços de valorização de suas atividades — ou como a coalizão feminista, que tentou contemplar o tema dos gêneros, sem sucesso.

O substitutivo final^[15] do relator João Ananias (PCdoB-CE) trazia em seu artigo 5º a definição das “áreas prioritárias” para as políticas públicas para a primeira infância, enumerando saúde, alimentação e nutrição, educação infantil, assistência social, cultura, “o brincar e o lazer”, entre outros. Essas áreas equivalem a atividades especializadas de grupos profissionais que, desta forma, são reconhecidos e valorizados pela legislação. No artigo 4º (inciso IX, parágrafo único) estava prevista “a participação da criança na formulação de

políticas e das ações que lhe dizem respeito”, devendo ser “realizada por profissionais qualificados em processos de escuta adequados às diferentes formas de expressão infantil”.

E não se pode desconsiderar os interesses estritamente materiais envolvidos. Se havia lobby econômico atuando na comissão especial do PL nº 6998\2013, certamente sua motivação era evitar a aprovação de medidas que elevassem custos e restrições às empresas. Nesse caso, o interesse dos parlamentares que derrubaram a regulação da publicidade para crianças e a obrigatoriedade da sala de amamentação, por exemplo, poderia ser de caráter ideológico, mas também financeiro, já que políticos têm a expectativa de contar com o dinheiro de empresas para pagar suas campanhas eleitorais.

Esse conjunto de interesses é o que torna complexa a explicação da motivação para o consenso prático em torno do MLPI, apesar das grandes diferenças ideacionais entre os atores. A soma e a articulação daqueles interesses, na sua maioria não materiais, dá algum sentido à dupla posição de Perondi, que pode seguir em parte a norma\regra e, ao mesmo tempo, calcular — de forma limitada e imprecisa — os ganhos e perdas com suas posições contraditórias. Assim, o deputado pode beneficiar-se em alguma medida ao “acompanhar” a proposta de Osmar Terra (PMDB-RS) em sua “radicalidade”, tanto quanto ao criticar aquela mesma proposta e cobrar o cumprimento do acordo que a suprimiria.

Mas é preciso admitir que essa explicação ainda deixa uma última questão sem resposta: qual seria, segundo a teoria, o papel representado por um ator relevante que não integra uma coalizão, que não atua como policy broker e que não pode ser considerado um free-rider? Seja na lógica da adequação ou na lógica da consequência, de March & Olsen, assim como no sistema de crenças que caracteriza os atores e as coalizões, de Sabatier e colegas, não se prevê um indivíduo que atua como agente duplo, ou dupla-face, por oportunismo, indecisão, falsidade, cálculo, inconsistência ideológica ou qualquer outra razão.

Apesar dessa limitação pontual, a associação das lógicas de ação com o sistema de crenças e preferências mostra-se viável para integrar uma análise do consenso improvável entre atores que têm muitas razões para o confronto. Encontra-se nela uma perspectiva para lidar com as características diversas dos atores e a sua motivação, pautada por crenças profundas, preferências sobre políticas, normas, regras e interesses. Essas duas abordagens ideacionais demonstraram funcionar bem, de modo conjugado, especialmente quando se amplia a noção de interesse, liberando-a da dimensão exclusivamente material.

Capítulo VI

A narrativa dos atores

Depois de aprovado na comissão especial da Câmara Federal, o PL nº 6998/2013 deveria seguir para o Senado, onde a estratégia desenhada por Osmar Terra (PMDB-RS) e Vital Didonet previa um encaminhamento rápido do texto, contando com a atuação de senadores sensibilizados para a causa da primeira infância. Mas não foi exatamente assim que as coisas sucederam. Esses desdobramentos são relatados neste capítulo, com base no testemunho dos próprios atores sobre o processo de concepção, negociação e aprovação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI).

A visão dos atores é importante por duas razões: primeiro, porque permite vislumbrar em que medida as conclusões sugeridas a partir da análise neste trabalho estão distantes ou próximas da percepção de observadores intimamente ligados aos fatos; segundo, porque serve como uma fonte de dados complementares àqueles que estavam disponíveis apenas nos registros oficiais da comissão na Câmara. Assim é possível saber de algumas articulações e decisões de bastidores, por exemplo.

Esta narrativa foi elaborada a partir de três entrevistas semiestruturadas feitas com indivíduos influentes no processo que levou à aprovação do MLPI. Nada mais será revelado sobre esses entrevistados, para que informações, comentários e opiniões sensíveis possam ser aqui expostos sem o risco de repercutir e afetar suas relações com outros atores no subsistema.

1 — Os grupos, os personagens e suas posições

A observação dos atores sobre a dinâmica da comissão especial do PL nº 6998/2013 indica a existência de três grupos com características bastante distintas. O primeiro poderia ser denominado “economicista”, que veria a primeira infância como uma etapa de formação do cidadão produtivo, que terá maior capacidade de criação e de produção. Esses indivíduos demonstravam grande preocupação com o impacto das políticas sobre a atividade produtiva, com o Custo Brasil e com as restrições à liberdade das empresas.

O segundo grupo seria constituído pelos “evangélicos”, dedicados a formar um cidadão com valores cristãos, sadio, equilibrado e pacífico, conforme a concepção religiosa de espírito e matéria. Suas posições destacavam-se nos temas relativos a gênero e prerrogativas dos pais

sobre as crianças. Esses atores bloquearam todas as menções aos direitos da infância que implicassem algum risco de interferência do Estado no círculo privado familiar, e de diminuição do poder paterno sobre os filhos.

O terceiro grupo seria o “da política social e formação da cidadania”. Esses atores viam a primeira infância como momento da constituição do sujeito em sua subjetividade e singularidade, considerando a criança um cidadão no presente e projetando para o futuro um adulto autônomo, criativo, inovador, que ocupa na sociedade um lugar de responsabilidade, mas não no sentido da produção e do rendimento econômicos, e sim da produção do bem-estar.

Incidindo sobre esses três grupos havia o lobby da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e representantes de organizações não-governamentais. Enquanto as ONGs apresentavam sugestões para o texto, participando de audiências públicas, acompanhando as sessões da comissão especial e fazendo pressão pela presença, na forma de “torcida”, o lobby da indústria atuava nos gabinetes dos parlamentares, fornecendo documentos técnicos com recomendações para posicionarem-se contra propostas que implicassem aumento de custos e restrições para as empresas. A área reservada aos convidados, assessores, consultores e lobistas estava cheia na sessão decisiva, em 10\12\14^[9].

A ameaça — implícita ou explícita — do lobby empresarial, de negar apoio financeiro às futuras campanhas eleitorais de deputados que não atendessem às suas recomendações, funcionou não apenas junto ao grupo economicista, mas também junto ao evangélico. Tanto Gorete Pereira (PR-CE) quanto Marcos Rogério (PDT-RO), considerado “nitidamente evangélico”, posicionaram-se fortemente contra políticas que implicariam custos adicionais às empresas.

Pereira “tinha alguma força econômica por trás” de suas argumentações. Ela bradou contra o aumento das licenças maternidade e paternidade e, nas conversas com os colegas da comissão, argumentava que a obrigatoriedade da sala de amamentação para empresas com mais de 30 funcionárias serviria apenas para alimentar um esquema de multas da Vigilância Sanitária, que faria uma fiscalização muito rígida nas instalações.

Rogério, por sua vez, “surgiu do nada e criou um bafafá” na última sessão deliberativa, arguindo a inconstitucionalidade do aumento das licenças maternidade e paternidade. Quatro ou cinco deputados o puxaram para um canto fora do plenário, explicando que alguns acordos já haviam sido costurados e procurando convencê-lo a não pedir vistas do projeto. Os acordos derrubaram o aumento da licença maternidade e a obrigatoriedade da sala de amamentação.

À parte desses acertos prévios, Rogério negociou a mudança de quatro pontos relativos aos modelos de família e à submissão da criança à vontade dos pais. Foi retirada do projeto, por

exemplo, a proposta de proibição absoluta da violência contra a criança na educação, substituindo-a por uma restrição mais branda, que não afetasse o poder parental e a “autonomia da família”.

A atuação intempestiva de Rogério e suas posições causaram grande surpresa aos deputados da comissão especial. O fato de ser filiado ao PDT, um partido identificado com a educação das crianças, acentuou o estranhamento. Mas em 2015 ele seria convidado à Universidade de Harvard para fazer o curso de Liderança Executiva em Primeira Infância, tornando-se um “advogado da causa”, muito atuante no subsistema dessas políticas. Quanto ao partido, em 2016 Rogério trocou o PDT pelo DEM.

Também causou surpresa o posicionamento de Darcísio Perondi (PMDB-RS) contra a regulação da publicidade para crianças, o aumento das licenças maternidade e paternidade e a obrigatoriedade da sala de amamentação. Sendo pediatra e tendo participado do curso em Harvard, em 2012, acreditava-se que ele estava comprometido com a implementação de políticas de impacto social. Colegas dizem que Perondi gostou muito do curso, empenhava-se nas atividades, sentava-se no chão e rolava com as crianças no centro de educação infantil em Boston. Mas, nos bastidores da comissão especial, ameaçou pedir vistas do projeto se aquelas propostas não fossem retiradas do texto.

Por outro lado, Osmar Terra (PMDB-RS) foi mais radical do que se poderia prever de um político com seu perfil. Crítico declarado do governo de Dilma Rousseff (PT), adversário no campo de políticas como a da descriminalização do uso da maconha, Terra propôs e defendeu na comissão do PL nº 6998\2013 a ampliação da licença maternidade para um ano, com extensão do salário maternidade, além do aumento da licença paternidade. Tentaram movê-lo da ideia, argumentando que o grupo economicista e demais deputados pressionados pelo lobby empresarial não permitiriam a aprovação, podendo colocar em risco todo o projeto.

Terra insistiu e esclareceu a alguns colegas: estava convencido de que a ampliação das licenças seria benéfica para as crianças, para as famílias e para o País; sabia que as propostas não seriam aprovadas, mas queria marcar posição, queria ser “pioneiro” ao lançar a ideia para o futuro. Na prática, Terra sabia que teria de abrir mão da ideia original para não inviabilizar a aprovação rápida do MLPI, mas deixaria gravadas nos registros da comissão especial sua autoria da iniciativa e sua argumentação. Essa perspectiva de “marcar a História” estava presente desde os primeiros movimentos do deputado para convencer lideranças a criar o Marco Legal.

No início, havia forte resistência, principalmente de juízes e promotores que tinham trabalhado pela criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Muitos temiam que

um debate sobre direitos da primeira infância abrisse o flanco para que o ECA fosse colocado em xeque e sofresse ataques, levando a retrocessos, inclusive à redução da maioridade penal. Especialistas argumentavam que o Estatuto e a Constituição já eram um marco legal muito avançado, que servia de referência para muitos outros países. E lembravam que muitas leis avançadas, como a licença maternidade de seis meses, ainda não estavam devidamente implementadas.

Terra insistia em criar uma legislação que contemplasse as especificidades da primeira infância à luz dos novos conhecimentos científicos e dos novos discursos elaborados nesse subsistema. Insistia no caráter “histórico” da iniciativa pioneira, que viria a servir de modelo para outros países. Esse argumento convenceu muitos parlamentares, a ponto de “uns 80%” dos membros da comissão especial terem pegado “carona” nessa ideia, esforçando-se para garantir seu lugar na foto da aprovação do MLPI.

2 — Consensos, disputas e desfecho

O engajamento dos deputados deveu-se também ao potencial de sensibilização e mobilização da sociedade pelo tema da primeira infância. Crianças não votam, mas as mães e os pais das crianças são eleitores que valorizam muito o trabalho de políticos em benefício dos pequenos. É inegável que muitos tenham levado em conta o aumento do seu capital eleitoral ao associarem seus nomes à aprovação de benefícios como o aumento da licença paternidade para 20 dias no programa Empresa Cidadã. Além disso, é preciso lembrar que nenhum candidato quer parecer ser “contra as criancinhas”.

No plano pessoal, parlamentares também se sensibilizam por serem mães e pais, em sua maioria. Havia, portanto, um certo senso de missão e um entusiasmo em seu esforço pela criação do MLPI como instrumento para “melhorar a vida” das crianças brasileiras. Nesse nível genérico, todos podiam se sentir do mesmo lado, trabalhando para assegurar um cuidado mais adequado aos pequenos, baseados nos novos conhecimentos científicos sobre o desenvolvimento infantil.

Evitando os detalhes polêmicos das visões dissonantes, a ideia geral dos estímulos à criança, do apoio de linguagem, das interações com os pais etc permitia pontos de consenso. Como o discurso científico requer grande conhecimento e atualização para ser questionado, cabia aos políticos transitar principalmente pelo nível das diretrizes para as políticas.

Deve-se destacar que a convergência dos deputados foi construída com o envolvimento de grande parte deles no curso oferecido em Harvard pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV). O programa de Liderança Executiva em Primeira Infância teve a participação de 16 dos 28 parlamentares que seriam depois indicados membros da comissão especial do PL nº 6998/2013. Dos 23 membros titulares, 15 eram egressos do curso. Eles estiveram nas turmas de 2012 e 2013, estudaram sobre a importância das políticas para o desenvolvimento infantil e voltaram ao Brasil com o plano comum de elaborar o MLPI. Já em 2014, com a comissão funcionando, mais uma deputada seria levada ao programa: Gorete Pereira (PR-CE)⁴⁴.

Na etapa do curso nos EUA, os deputados tinham aulas com especialistas em desenvolvimento infantil, em políticas públicas e em liderança estratégica. Formavam grupos e desenvolviam trabalhos, sendo que o maior deles seria elaborar um projeto capaz de impactar a legislação e as políticas no Brasil. Nesse ponto, a ideia do Marco Legal surgia quase naturalmente, além de ser um pouco “induzida” pelos organizadores na formulação das tarefas. Assim, o projeto do MLPI iniciado na turma de 2012, da qual participava Osmar Terra (PMDB-RS), foi encampado também pelas turmas de 2013 e 2014, configurando uma iniciativa forte e duradoura. Vital Didonet, que atuava como facilitador na etapa de Harvard, passou a atuar como articulador dos egressos após o retorno ao Brasil, buscando manter a disposição dos parlamentares. Essa disposição foi então canalizada para a comissão especial do PL nº 6998/2013.

O clima de entendimento em torno do MLPI predominou também por conta do espaço dado às contribuições e demandas de diferentes setores. A minuta do projeto, elaborada por Didonet com base no Plano Nacional da Primeira Infância, de 2010, iniciou uma série de dez versões que foram sucessivamente expostas para receber ajustes e novos elementos. O relator, João Ananias (PCdoB-CE), adotou uma prática pouco comum nas comissões, submetendo à discussão seus pareceres antes de concluir a versão final com seu voto. Havia ampla disposição para ceder e compor acordos genéricos, para que o PL nº 6998/2013 avançasse e todos ganhassem.

Foram promovidas três audiências públicas na Câmara, e outras quatro em Porto Alegre, Curitiba, São Paulo e Fortaleza. Nelas, especialistas e profissionais ligados a atividades com a primeira infância eram maioria entre os participantes, e apresentavam muitas sugestões. Em cinco Estados, ONGs promoveram eventos para discutir e coletar sugestões — e apoio,

⁴⁴ De 2012 a 2017, o programa de Liderança Executiva em Primeira Infância teve a participação de 40 deputados federais, três senadores e dois deputados estaduais.

principalmente — para o MLPI. Ao mesmo tempo, houve reuniões com especialistas em temas pontuais, incluindo juízes e técnicos do Judiciário, promotores, psicólogos e pesquisadores na área do desenvolvimento infantil. As versões mais avançadas do texto foram disponibilizadas na internet, numa espécie de consulta pública. Além disso, muitas sugestões foram recebidas por telefone, enviadas por atores do subsistema.

Por fim, um fator essencial para a eliminação de obstáculos políticos ao projeto foi o diálogo com o governo federal, que inicialmente resistiu à ideia de colaborar. A condição de Terra como adversário político da administração petista criava uma dificuldade de interlocução do autor do projeto com o Executivo. Nos ministérios, alguns achavam que o próprio governo deveria ser o autor do MLPI, e essa ideia só foi suplantada depois que se evidenciou a rápida evolução do PL nº 6998\2013 na Câmara. Uma comissão interministerial foi criada e, mesmo com algumas tensões, importantes contribuições foram feitas e acatadas.

O ambiente de entendimento e colaboração não impediu que houvesse disputas, como já visto. Caíram as propostas de regulação da publicidade para crianças, a ampliação da licença maternidade e a obrigatoriedade das salas de amamentação, todas objeto de debate e negociação, levando à sua retirada. A disputa no voto aconteceu em torno da ampliação da licença paternidade no âmbito do programa Empresa Cidadã, e foi vencida pelo grupo da política social.

Outro tema barrado nos bastidores foi a limitação do parto cirúrgico. Havia a proposta de estabelecer como direito da criança o nascimento, preferencialmente, por parto natural. Buscava-se assim restringir as cesarianas desnecessárias, realizadas por mera conveniência de médicos, clínicas e hospitais, assim como por interesse econômico. Mas o texto teve de ser atenuado, deixando de estabelecer uma restrição rígida a situações de extrema necessidade para admitir que as cesarianas e outras intervenções sejam feitas “por motivos médicos”.

Pode-se dizer que as disputas foram abrandadas pela disposição geral de fazer passar o PL nº 6998\2013. Esse empenho fez com que a comissão especial concluísse seus trabalhos dentro do prazo protocolar, sem a necessidade da prorrogação que é comumente solicitada. Também contribuiu para a celeridade o fato de 2014 ser último ano de mandato dos deputados naquela legislatura. Uma eventual prorrogação da comissão implicaria trocar boa parte daqueles parlamentares já sensibilizados para o tema da primeira infância. Era preciso garantir a aprovação naquele ano.

Mas a aprovação pela comissão especial em 10\12\14 não foi o ponto final do processo de criação do MLPI na Câmara dos Deputados. O PL nº 6998\2013 deveria ser enviado ao Senado ainda em dezembro de 2014, mas alguns dias depois da última sessão do ano, em

22\12\14, o deputado Guilherme Campos (PSD-SP) apresentou um “recurso contra decisão conclusiva de comissão”^[17]. Alegando a “necessidade de promover ajustes no texto”, ele requeria “apreciação pelo plenário” da Casa⁴⁵.

A perspectiva de ir a plenário era péssima. O projeto poderia nem entrar em pauta, em função dos projetos prioritários (primeiro, emendas constitucionais; depois, medidas provisórias, que têm prazos e trancam a pauta se houver atraso; depois, projetos apresentados pelo Executivo, e só então os projetos do Legislativo). Se entrasse em pauta, poderia ser “desvirtuado” com a apresentação de emendas de parlamentares, ganhando “penduricalhos” que o transformariam em algo diferente daquilo que foi aprovado na comissão especial. Além disso, a Câmara passaria a ser dirigida por Eduardo Cunha (PMDB-RJ), que tinha “uma outra agenda” e poderia acrescentar obstáculos.

Terra e Didonet trabalharam durante o recesso legislativo, tentando derrubar o recurso de Campos por meio da retirada de assinaturas dos deputados que o haviam apoiado. Apesar das dificuldades de encontrar os signatários em férias e fazê-los assinar pessoalmente um documento, o objetivo foi alcançado. Quase 30 requerimentos de retirada de assinatura foram conseguidos, o suficiente para deixar o recurso de Campos sem apoio regimental mínimo para levar o projeto para o plenário da Câmara. Os documentos foram entregues, ainda durante o recesso, a uma comissão de deputados e senadores que dão plantão para assuntos burocráticos no Congresso. Mas isso não resolveu o problema. Na volta dos trabalhos legislativos, em janeiro de 2015, o então presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), mandou arquivar tudo porque havia decidido “não dar bola” para nada do que fora feito durante as férias. Assim, os 30 requerimentos perdiam valor, e o recurso continuava valendo.

A última solução possível seria agora tentar derrubar o requerimento no próprio plenário, com o voto dos deputados. Na sessão de 25\2\15, Terra mobilizou um grupo de colegas, incluindo Erika Kokay (PT-SP) e Darcísio Perondi (PMDB-RS), que integraram a comissão especial e haviam sido reeleitos para a nova legislatura. Eles fizeram um corpo-a-corpo defendendo a redação final do PL nº 6998\2013, argumentando que o texto havia sido muito debatido em todo o País, e era fruto de várias contribuições e acordos.

Antes da decisão, porém, mais um susto: o deputado Paulo Magalhães (PSD-BA), como líder do governo, requereu o adiamento da votação por duas sessões. Isso exigiu uma nova investida dos egressos da comissão especial, que lembraram que “as crianças não podem

⁴⁵ O requerimento de Campos não apontava o que deveria ser objeto de ajustes no projeto do MLPI. Em julho de 2014 ele havia apresentado projeto explicitando que as empresas com mais de 100 trabalhadores devem oferecer creches e pré-escolas para seus filhos e dependentes com até 5 anos e onze meses (71 meses) de idade.

esperar”. Também outros parlamentares falaram em defesa do projeto e da necessidade de uma rápida tramitação. Convencido, Magalhães retirou seu requerimento e o plenário enfim votou pela rejeição do requerimento de Campos, permitindo que o texto do MLPI fosse enviado ao Senado no dia seguinte.

A tramitação no Senado levou um ano, de março de 2015 a março de 2016. Ali era preciso evitar mudanças no conteúdo do texto, o que obrigaria a uma volta à Câmara. Mas não há comissões especiais no Senado, e a matéria tinha de passar por várias comissões: de Direitos Humanos e Legislação Participativa, de Assuntos Sociais, de Constituição, Justiça e Cidadania, além da de Projetos Especiais. Terra e Didonet articularam então o envolvimento da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, para poder contar com a senadora Fátima Bezerra (PT-RN), pedagoga ligada ao setor de educação infantil.

Embora tenham atuado em todas as comissões, procurando a indicação de relatores simpáticos à causa da primeira infância, eles manobram para que Bezerra se tornasse a única relatora do agora chamado PLC nº 14\2015. Tiveram alguns encontros com o então presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), acompanhados de pequenas comitivas de senadores e deputados, e conseguiram inicialmente que o projeto fosse conduzido pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Em paralelo, o senador José Antônio Medeiros (PPS-MT), recém-convidado ao curso em Harvard, juntou 51 assinaturas num requerimento para que o projeto fosse votado em plenário, em regime de urgência, passando por cima das demais comissões. Assim, Bezerra tornava-se “relatora de plenário”.

A essa altura, a relatora já tinha seu parecer^[18] pronto, defendendo a aprovação integral do texto (apenas com alguns ajustes de palavras). Bezerra havia pedido uma análise do projeto à Consultoria Legislativa, assim que o recebeu, e começou a preparar seu parecer logo em seguida. Apresentou sua primeira versão a Didonet e Terra, com quem fechou um acordo para não haver emendas. Depois, passou a apresentar e discutir o PLC nº 14\2015 com os colegas senadores, em busca de apoio. Na primeira sessão deliberativa do Congresso em 2016, o projeto foi aprovado por unanimidade.

Os meses que se passaram até a aprovação foram marcados pela turbulência política, principalmente por causa da crise que levaria ao impeachment da presidente Dilma Rousseff (PT), em agosto de 2016. No segundo semestre de 2015, o projeto passou a enfrentar alguns obstáculos. O senador Delcídio do Amaral (PT-MS) requereu a tramitação conjunta do PLC nº 14\2015 com outros projetos originários da Câmara, o que provocaria demora. Amaral foi convencido a retirar seu requerimento.

Depois, foi Humberto Costa (PT-PE) quem apareceu numa sessão e pediu vistas. “Ninguém entendeu, ninguém sabia de onde vinha” aquela atitude do senador, que razões ou interesses estariam por trás daquele bloqueio ao projeto. Costa não era ligado ao tema da primeira infância, e seu partido estava comprometido com a criação do MLPI, tanto no Congresso quanto no Executivo, de onde haviam enviado diversas contribuições.

Nas últimas sessões de 2015, Didonet soou o alarme: a situação era “perigosa”, havia oposições de origens desconhecidas, o parecer pela aprovação do PLC nº 14/2015 iria a votação e a aprovação estava ameaçada. O diretor-presidente da FMCSV, Eduardo Queiroz, recorreu a Romero Jucá (PMDB-RR), por intermédio de Teresa Surita (PMDB-RR), ex-esposa do senador, que fora a Harvard como deputada federal na primeira turma do curso, em 2012. Ao pedido de ajuda feito por Queiroz, Jucá respondeu prometendo que iria “entender” o que estava acontecendo. Depois, o senador telefonou ao representante da ONG e garantiu: “A gente vai aprovar o projeto”.

Na sessão de 3/2/16, dia em que o parecer da relatora seria apresentado e votado no plenário, a tensão não era menor. O presidente do Senado havia “sumido”, Didonet disparava mensagens alertando que o clima era muito desfavorável ao projeto, senadores comentavam que a aprovação “estava difícil”. Mobilizou-se um grupo de parlamentares, incluindo o senador Medeiros e a deputada Cida Borghetti (PROS-PR), que havia presidido a comissão especial na Câmara. Eles falaram com todas as lideranças e fizeram mais um corpo-a-corpo no plenário.

Para surpresa geral, o próprio Jucá assumiu a presidência da mesa e passou a conduzir a sessão. Um grande acordo havia sido costurado, e estava enfim assegurada a aprovação do MLPI. As assessorias dos senadores providenciaram dados para seus discursos na tribuna, e a sessão tomou ares de uma grande celebração, quase eufórica, com antigos adversários políticos se confraternizando. O “momento histórico” foi ressaltado por muitos, que fizeram questão de figurar na fotografia solene à mesa do Senado, assim que foi declarada a aprovação.

Considerações finais

1 — Sobre o consenso

O consenso que une atores tão diferentes na produção de políticas para a primeira infância não se resume à simpatia comum dos adultos pelas crianças. A análise das crenças e preferências de uma amostra representativa daqueles atores indicou não haver um consenso ideacional, e sim pragmático, no sentido de favorecer a rápida elaboração de políticas. O estudo da comissão especial do PL nº 6998\2013 mostra indivíduos com concepções diversas e conflitantes sobre o que deve ser feito pelo desenvolvimento infantil no Brasil, mas empenhados em fechar acordos para aprovar rapidamente o projeto do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI).

Confirma-se a percepção de que o consenso predominou onde o conflito seria a regra. Um olhar mais profundo, com a lente teórica de Paul Sabatier e colegas, revela que havia naquela comissão especial poucos elementos que favorecessem a convergência, mesmo no sentido puramente prático. Apesar disso, os atores negociaram seriamente e fecharam acordos de forma ágil e rápida.

As condições (Xn) para o predomínio do consenso (Y) foram encontradas principalmente no sistema de lógicas de ação daqueles indivíduos. Fazendo uso da abordagem de James March & Johan Olsen, tornou-se possível identificar, na lógica da adequação, uma norma/regra que estebelecia como comportamento adequado e exemplar o apoio ao “avanço” das políticas para a primeira infância, justificado pelo discurso científico. Buscar o consenso para aprovar o MLPI era uma das obrigações atinentes à identidade e ao papel dos atores como membros de uma espécie de comunidade.

Na lógica da consequência, melhor desenvolvida por Dietmar Braun, foi possível identificar interesses ideacionais capazes de motivar os atores a convergir para aprovar o MLPI. Além da satisfação pessoal com o comportamento exemplar e o reconhecimento pela comunidade, eles ganhariam prestígio junto a setores devotados ao desenvolvimento infantil, capital político junto ao eleitor comum, e até valorização de seus currículos profissionais.

As condições para o predomínio do consenso foram encontradas também no sistema de crenças dos atores. O estudo com base na *Advocacy Coalition Framework (ACF)* demonstrou que valores e conceitos ideológicos conflitantes não impedem que os atores convirjam no apoio

a determinados tipos de políticas, seja participando de uma mesma coalizão ou estando em coalizões concorrentes, que podem entrar em acordo.

Essas constatações confirmam a primeira hipótese desta análise, embora seja necessário fazer alguns esclarecimentos. Os atores, de fato, concordam quanto à importância do investimento do Estado e da sociedade no desenvolvimento infantil, e compartilham a motivação pela formação de cidadãos com características consideradas positivas para si, para a comunidade e para as instituições. Mas o estudo dos conceitos ideológicos que sustentam as posições daqueles atores adverte que não há concordância sobre o que seria o desenvolvimento infantil nem sobre quais características positivas o cidadão deveria adquirir.

Ainda na primeira hipótese, pode-se concordar também quanto à disposição daqueles atores para fazer grandes concessões pela elaboração e implementação de políticas para a primeira infância. Mas deve-se ressaltar que essa disposição ocorre num ambiente com grande potencial de conflito, e é fruto de condições bastante específicas no âmbito das normas e interesses daquela comunidade.

Já a segunda hipótese, não se confirmou. O estudo da comissão especial do PL nº 6998/2013 mostrou que o alto grau de consenso alcançado pelos atores não ocorreu por evitarem o debate sobre conceitos fundamentais de cada tradição ideológica ou sobre interesses excludentes. Houve um cuidado no sentido de excluir temas complexos e polêmicos, mas ocorreram debates e conflitos, inclusive alguns impasses que demandaram suspensões de atividades para intensas negociações de bastidores. O consenso foi construído em torno do objetivo de aprovar o MLPI e obter benefícios desse feito.

Por essa mesma razão, a terceira hipótese se confirma: os benefícios políticos e pessoais compensam o custo de ceder em relação a conceitos fundamentais e interesses objetivos. Mas isso está longe de significar fisiologismo político. A análise da dinâmica de articulações e negociações mostrou a disposição de ceder em troca de avanços menores, que fossem aceitos sem risco de obstrução em outras instâncias. Cabe pensar que alguns cederam mais do que outros, mas essa perspectiva foge do escopo deste trabalho, que não se estende sobre o balanço de vitórias e derrotas expressas na legislação aprovada. Esse é, sem dúvida, tema promissor para pesquisas futuras.

A experiência aqui realizada esteve ocupada também em verificar o alcance e as limitações da teoria frente ao fenômeno do movimento pela primeira infância. É preciso reconhecer que a abordagem de Sabatier e colegas teve dificuldades para chegar sozinha à resposta mais importante desta análise, ou seja, à questão de pesquisa. Embora tenha sido útil

— talvez insubstituível, no momento — para a explicação da organização e da dinâmica dos atores, não foi capaz de explicar as condições que sustentavam o consenso predominante.

Por recomendação do próprio criador da ACF, foi necessário recorrer aos neoinstitucionalistas March & Olsen para expor as lógicas de ação dos atores e, com ajuda de Braun, os seus interesses ideacionais. A associação dessas abordagens com a de Sabatier trouxe, afinal, uma forma de lidar com as características diversas dos atores e a sua motivação, pautada por crenças profundas, preferências sobre políticas, normas, regras e interesses. A noção de Braun sobre interesses que não se limitam à dimensão material anima a perspectiva de novos estudos sobre, por exemplo, atores que encarnam os interesses do Estado na formação do cidadão por meio de políticas para a primeira infância.

2 — Sobre os atores, suas crenças e coalizões

Este trabalho teve como propósito de fundo conhecer os atores envolvidos na produção de políticas públicas para a primeira infância no Brasil, compreendendo suas ideias e formas de organização e de negociação. A análise das posições sustentadas por eles na comissão especial do PL nº 6998/2013, com base em conceitos ideológicos identificados em seus argumentos, permitiu constatar a diversidade de ideários que influem nesse subsistema. Encontram-se posições fundamentadas nas três maiores tradições de pensamento (conservadorismo, liberalismo e socialismo), e em correntes mais específicas como o feminismo de esquerda, a nova direita e o fundamentalismo religioso conservador.

A abordagem de Sabatier e colegas foi usada com a expectativa de explicar a organização daqueles atores na forma de coalizões de defesa\advocacy, o que demonstrou-se factível. A análise, pautada na ACF, indicou a possibilidade de haver até seis coalizões atuando naquela etapa de tramitação do projeto do MLPI no Congresso Nacional. Elas poderiam constituir-se na combinação de crenças e valores ideológicos diferentes, articulados com preferências sobre tipos de políticas públicas.

Pode-se sugerir a possível existência de uma coalizão de centro-esquerda, uma conservadora, uma religiosa-conservadora e uma feminista de esquerda. Misturando-se umas com as outras, observa-se a possibilidade de uma coalizão que se opõe a políticas que geram custos (públicos e privados) e restrições às empresas, e uma grande coalizão favorável àquelas políticas. Não se conclui que elas realmente constituíram-se assim, pois não era esse o objetivo da análise, e sim a identificação de elementos capazes de caracterizar coalizões. Era mais

interessante para este trabalho conhecer possibilidades de organização do que aferir com exatidão a existência desta ou daquela coalizão.

De todo modo, as entrevistas que compuseram a narrativa dos atores, no Capítulo VI, corroboram as constatações da pesquisa. A observação de quem participou ativamente dos trabalhos da comissão especial aponta que existiam três coalizões claramente identificáveis: uma “economicista”, que corresponde àquela que se opõe a custos e restrições provocados pelas políticas; uma “evangélica”, que corresponde à religiosa-conservadora; e a coalizão “da política social e formação da cidadania”, a grande coalizão que prioriza o impacto social das políticas, mesmo que elas gerem custos e restrições.

Não é trivial essa coincidência, considerando-se que a análise questionou até mesmo a ideia de que aqueles atores pudessem formar coalizões. Isso revela a força explicativa da ACF. Por outro lado, é preciso admitir que a abordagem de Sabatier e colegas não alcança a perspectiva de uma comunidade de membros com diferentes crenças e preferências sobre políticas (portanto, de diferentes coalizões) que apoiam juntos a aprovação do MLPI. A existência desse grande grupo supraideológico que atua pelo “avanço” das políticas só encontrou uma resposta consistente nas lógicas de ação de March & Olsen, no âmbito dos interesses ideacionais de Braun, como se viu na seção anterior.

No diálogo com a teoria, registrou-se também o fato de que algumas coalizões não podem ser caracterizadas somente pelas preferências sobre políticas (*policy core beliefs*). Essas preferências são condição necessária e suficiente para a constituição de coalizões, segundo a ACF, mas em alguns casos é preciso que as crenças profundas (*deep core beliefs*) combinadas de modo coerente possam dar sentido a combinações muito específicas de preferências sobre políticas. Na comissão especial do PL nº 6998\2013, é o fundamentalismo religioso conservador que sustenta uma coalizão que defende a proibição da publicidade para crianças e, ao mesmo tempo, veta o aumento da licença maternidade.

Por outro lado, uma mesma preferência sobre política pode ser fundamentada por crenças socialistas, liberais e conservadoras, juntas numa mesma coalizão. Ou pode haver diferentes coalizões favoráveis às mesmas políticas, apoiando juntas a sua aprovação. Observou-se ainda que uma posição pode ser sustentada por um mesmo indivíduo com fundamentos de diferentes tradições de pensamento, como fez Osmar Terra (PMDB-RS) ao fundamentar uma posição tipicamente de esquerda com valores e conceitos de centro e direita.

A pesquisa identificou também os empreendedores que criam ou aproveitam oportunidades para fomentar a produção de políticas. Observou-se que a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV), Osmar Terra e Vital Didonet formaram um tripé de policy

brokers, cada qual fornecendo elementos indispensáveis e complementares para a elaboração e a rápida aprovação do MLPI. Embora todos tenham garantido o substrato ideacional da proposta geral, a fundação primou também pelos recursos materiais, enquanto Terra conjugou recursos políticos e institucionais, e Didonet articulou soluções para conciliar as diferenças entre os demais atores.

Se a ACF compreende esses atores destacados pelo papel de liderança, falha em apontar a possibilidade de uma ação coordenada de dois ou mais policy brokers, como ocorreu no caso estudado. Também falha em explicar atores que se individualizam a ponto de impossibilitar a participação em alguma coalizão. O caso de Darcísio Perondi (PMDB-RS) e suas posições contraditórias em relação aos mesmos tópicos também exigiu recorrer a March, Olsen e Braun para uma resposta — portanto, já fora da abordagem das coalizões. É a soma de interesses, na maioria não materiais, que dá algum sentido à sua “dupla face”, à sua ação como agente duplo, pois o deputado teria ganhos ao apoiar propostas tipicamente de esquerda no PL nº 6998\2013 e, de outro lado, ao cobrar a supressão das mesmas propostas.

Cabe registrar ainda que a ACF dá pouca atenção ao lobby econômico e a eventuais grupos de pressão que possam atuar na mesma arena política ocupada pelas coalizões. Os lobistas foram bastante atuantes na comissão especial do PL nº 6998\2013.

3 — Sobre as formas de disputar, negociar e fechar acordos

É necessário destacar entre as principais constatações deste trabalho o fato de ter sido construída uma espécie de comunidade pró-MLPI. O termo comunidade serve aqui para evitar qualquer confusão com o termo coalizão, que se refere ao conjunto de indivíduos. O conjunto de coalizões concorrentes está contido no subsistema de políticas para a primeira infância, como propõe a ACF, mas há um outro conjunto a considerar, que é o de coalizões comprometidas com a aprovação do PL nº 6998\2013, apesar de suas divergências.

Como já dito, a abordagem de Sabatier e colegas não prevê esse elemento em seu modelo baseado, grosso modo, em competição e acordo para a mudança da política. Parece não prever, tampouco, a formação dessa comunidade por meio de um trabalho planejado, sistemático e coordenado entre os três policy brokers. Osmar Terra, Vital Didonet e FMCSV articularam-se desde a decisão de criar o Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância, lançado em 2012.

O curso e o acompanhamento posterior aos egressos “de Harvard” deram uma identidade ao grande conjunto de atores, a ponto de fundar um discurso único pelo “avanço” das políticas para a primeira infância. O sentido desse avanço pode ser diferente para membros de coalizões distintas, mas isso não abala o compromisso com algum tipo de mudança ou criação de política para a faixa etária de 0 a 6 anos.

É significativo o fato de deputados refratários a diversos tópicos do PL nº 6998/2013 terem se esforçado para superar impasses e manter “o ambiente” de entendimento e acordo. Talvez a ACF possa dedicar atenção a essa dimensão do coletivo de coalizões, no sentido de facilitar o estudo desse tema, que merece mais pesquisas.

4 — Sobre ideologias e ideias

Este trabalho explorou fundamentos das tradições de pensamento e das ideologias contemporâneas para tentar caracterizar as posições dos atores no subsistema de políticas para a primeira infância. Identificando crenças e conceitos, buscou-se diferenciar argumentos e posições de acordo com seu DNA ideológico. Pode-se dizer que o esforço exigido na empreitada foi recompensado com um bom panorama dos valores e ideias que movem a produção daquelas políticas, além de possibilitar a identificação e a caracterização de coalizões de defesa\advocacy, nos termos da ACF.

O foco nas posições, e não no perfil dos atores, mostrou-se ao mesmo tempo facilitador e enriquecedor. Posições tomadas em si, independentemente de outras sustentadas por um mesmo indivíduo, cumprem a função de expor ideários sem as amarras da coerência — ou da falta dela. Essa abordagem serviu para mostrar um amplo arsenal de conceitos mobilizados, expondo as bases ideológicas em uso no subsistema, além de revelar a complexidade da relação entre os atores e as coalizões.

O distanciamento oferecido por essa leitura, orientada por Michael Freeden e Andrew Vincent, permitiu ver de modo mais abrangente o que se convencionou chamar de “bancada evangélica”, por exemplo. Embora o sistema político seja competente na caracterização de seus atores, há mais possibilidades de análise quando os “evangélicos” passam a ser vistos pelo ângulo do fundamentalismo religioso conservador. Essa possível coalizão, que passa a poder mostrar também seus membros católicos e espíritas, por exemplo, ocupa uma dimensão própria no espectro esquerda-centro-direita, na qual podem aparecer outras formas de fundamentalismo. Da mesma forma o feminismo ocupa uma dimensão própria, nessa leitura.

A análise dos ideários revelou a força do discurso científico em diferentes coalizões. Chama atenção que o pensamento conservador encontre nos avanços da ciência sobre o desenvolvimento infantil uma justificativa para admitir o apoio a políticas redistributivas como a licença maternidade. Caberia indagar, em novos estudos, se essa postura decorre do aprendizado orientado à política, descrito pela ACF, ou se o conhecimento científico poderia ser tomado como um novo tipo de ordem natural conservadora.

O discurso médico, que se sustenta no científico, ganhou novo vigor. O estudo da comissão especial do PL nº 6998/2013 mostrou a Pediatria exibindo sua “nova face” do século 21 e um papel ampliado: além de cuidar da criança, cuida do ambiente e de diversos fatores de risco para a saúde dos pequenos. Depois de dominar a produção de políticas por décadas, do Higienismo à Puericultura, a corporação médica recupera prestígio e espaço destacado no subsistema da primeira infância.

Ao mergulhar nos ideários, este trabalho procurou iniciar um esforço de compreensão profunda e abrangente dos produtores de políticas para a primeira infância no Brasil, estabelecendo bases para novos estudos sobre os atores e sobre as políticas que eles produzem. Arriscando-se nessa dimensão, a pesquisa buscou sugerir no campo da Ciência Política um objeto bem delineado, apesar de complexo e desafiador, principalmente por seu caráter multidisciplinar.

As políticas para a primeira infância têm sérias implicações sobre aspectos da vida social, econômica e política, com impacto sobre a cidadania, a democracia e o próprio Estado. É mais do que razoável haver algum compromisso com a investigação sobre quem são os produtores dessas políticas, sua dinâmica de produção, suas ideias e interesses, os conceitos e perspectivas que imprimem nas políticas, e o efeito que elas têm sobre os cidadãos do presente e do futuro.

Referências

1 — Fontes primárias

[1] Versão original do PL 6998\2013

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº __, de 2013 (do Sr. Osmar Terra e outros): Altera o art.1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8069, de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. In: BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **PL 6998\2013**. 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A1421184DFF E7E4DFE9DC3BA299E35F4.proposicoesWebExterno2?codteor=1214724&filename=PL+6998/2013>. Acesso em: 1 fev. 2018.

[2] Ato de criação da comissão especial do PL nº 6998\2013

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Ato da Presidência**. 2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=45D204993FC8508C1FB0878D411197B7.proposicoesWebExterno1?codteor=1225321&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 23 jul. 2017.

[3] Reunião de instalação da comissão especial do PL nº 6998\2013, em 19\3\2014

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Arquivo sonoro**: I instalação da comissão; II eleição do presidente e dos vice-presidentes. 2014. Disponível em: <<http://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=47410>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

[4] Reunião ordinária da comissão especial em 26\3\2014

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Discursos e notas taquigráficas**: reunião 0222\14. 2014. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0222/14>>. Acesso em: 29 set. 2017.

[5] Reunião ordinária da comissão especial \ II Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância, em 7\5\2014

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Discursos e notas taquigráficas**: reunião 0536T\14. 2014. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0536T/14>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

[6] Reunião ordinária \ audiência pública da comissão especial em 20\5\2014

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Discursos e notas taquigráficas**: reunião 0627\14. 2014. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0627/14>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

[7] Reunião ordinária \ audiência pública da comissão especial em 27\5\2014

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Discursos e notas taquigráficas**: reunião 0702\14. 2014. Disponível em:

<<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0702/14>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

[8] Reunião deliberativa da comissão especial, em 19\11\2014

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Arquivo sonoro**: apresentação do parecer do relator, deputado João Ananias. 2014. Disponível em:

<<http://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=51113>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

[9] Reunião deliberativa final da comissão especial, em 10\12\2014

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Arquivo sonoro**: discussão e votação do parecer do relator, João Ananias. 2014. Disponível em:

<<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=51343>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

[10] BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Emendas apresentadas: PL 6998\2013. 2014. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=604836&subst=0>. Acesso em: 23 jul. 2017.

[11] Emendas do deputado Marcos Rogério (PDT-RO)

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **EMC 6\2014 PL699813**. 2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1241677&filena me=EMC+6/2014+PL699813+%3D%3E+PL+6998/2013>. Acesso em: 23 nov. 2017.

_____. **EMC 7\2014 PL699813**. 2014. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1241679&filena me=EMC+7/2014+PL699813+%3D%3E+PL+6998/2013>. Acesso em: 28 set. 2017.

_____. **EMC 8\2014 PL699813**. 2014. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1241684&filena me=EMC+8/2014+PL699813+%3D%3E+PL+6998/2013>. Acesso em: 25 out. 2017.

_____. **EMC 9\2014 PL699813**. 2014. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1241685&filena me=EMC+9/2014+PL699813+%3D%3E+PL+6998/2013>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. **EMC 10\2014 PL699813**. 2014. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1241687&filena me=EMC+10/2014+PL699813+%3D%3E+PL+6998/2013>. Acesso em: 23 nov. 2017.

[12] Emendas da deputada Gorete Pereira (PR-CE)

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **ESB 9 PL699813**. 2014. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1291074&filena me=ESB+9+PL699813+%3D%3E+SBT+1+PL699813+%3D%3E+PL+6998/2013>. Acesso em: 27 set. 2017.

_____. **ESB 10 PL699813**. 2014. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1291077&filena me=ESB+10+PL699813+%3D%3E+SBT+1+PL699813+%3D%3E+PL+6998/2013>. Acesso em: 27 set. 2017.

_____. **ESB 11 PL699813**. 2014. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1291079&filename=ESB+11+PL699813+%3D%3E+SBT+1+PL699813+%3D%3E+PL+6998/2013>. Acesso em: 27 set. 2017.

[13] Emenda da deputada Iara Bernardi (PT-SP)

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **ESB 21 PL699813**. 2014. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1291246&filename=ESB+21+PL699813+%3D%3E+SBT+1+PL699813+%3D%3E+PL+6998/2013>. Acesso em: 28 set. 2017.

[14] BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Pareceres e relatórios: PL 6998\2013 - Primeira Infância. 2014. Disponível em:

<http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_listaComissao.asp?codComissao=537228>. Acesso em: 23 jul. 2017.

[15] Pareceres do relator da comissão especial do PL nº 6998\2013

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **PRL 2 PL 6998\2013**. 2014. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=FB0333535088D2B9D3794BEF1956D2BF.proposicoesWebExterno2?codteor=1287143&filename=PRL+2+PL699813+%3D%3E+PL+6998/2013>. Acesso em: 23 jul. 2017.

_____. **Complemento de relatório, parecer e voto ao PL 6998\2013, com substitutivo**. 2014. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1292126&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 23 jul. 2017.

[16] BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Redação final: PL 6998\2013. 2014. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1306744&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 23 jul. 2017.

[17] BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Recurso nº_, de 2014: contra decisão conclusiva de comissão. 2014. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3B6C8C733E37D2A4FF171DFB6BF63B84.proposicoesWebExterno2?codteor=1295497&filename=Tramitacao-REC+335/2014+%3D%3E+PL+6998/2013>. Acesso em: 29 jan. 2018.

[18] BRASIL. Congresso. Senado Federal. Gabinete da senadora Fátima Bezerra: parecer nº 2, de 2016. 2016. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4318126&disposition=inline>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

[19] Vídeo da sessão de aprovação do MLPI pelo Senado

TERRA, Osmar. Senado aprova Marco Legal da Primeira Infância, de autoria do Deputado Osmar Terra (PMDB-RS). **YouTube**, 4 fev. 2016. Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=cDDwamVad0I>>. Acesso em: 1 fev. 2018.

[20] BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13257, de 8 de março de 2016. 2016.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm>. Acesso em: 30 nov. 2017.

[21] Trabalhos de Vital Didonet

DIDONET, Vital. A pré-escola como escola. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR, 4., 1980, Brasília. **Artigos**. Brasília: MEC, 1980. 26p.

_____. Educación infantil en Perú y América Latina: un desafío ante las múltiples infancias. **Educación**, v.21, n.40, 2012, pp.27-39.

_____. Los derechos del niño en la familia. **International Journal of Early Childhood**, v.27, n.1, 1995, pp.8-14.

_____. O Marco Legal da Primeira Infância e o Plano Nacional pela Primeira Infância. In: HADDAD, Ana Estela (Org.). **São Paulo Carinhosa: o que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela primeira infância**. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura, 2016, pp.589-598.

[22] MARINO, Eduardo. Uma experiência de formação de lideranças para o desenvolvimento da primeira infância. In: HADDAD, Ana Estela (Org.). **São Paulo Carinhosa: o que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela primeira infância**. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura, 2016, pp.450-462.

[23] COSTA, Jurandir Freire. **Ordem médica e norma familiar**. Rio de Janeiro: Graal, 2004.

[24] RIZZINI, Irma. **Assistência à infância no Brasil: uma análise de sua construção**. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1993.

[25] FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2011, pp.33-96.

[26] CAMPOS, Maria Malta. **Escola e participação popular: a luta por educação elementar em dois bairros de São Paulo**. 1982. 567p. Tese (doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

[27] FULLGRAF, Jodete Bayer Gomes. **O Unicef e a política de educação infantil no governo Lula**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

[28] Trabalhos de Adriana Silveira

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. **Direito à educação e o Ministério Público: uma análise da atuação de duas promotorias de justiça da infância e juventude do interior paulista**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. doi:10.11606/D.48.2006.tde-29032007-143214. Acesso em: 27 fev. 2016.

_____. **O direito à educação de crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008)**. 2010. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-26012011-144259/>>. Acesso em: 19 fev. 2016.

[29] PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORE, Mary. (Org.) **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000, pp.347-375.

[30] RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária; Amais, 1997.

[31] VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto: Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2011. pp. 287-321.

[32] OLIVEIRA, Bruno. **PL nº 6.998 de 2013: nas tramas de uma política pública para a primeira infância no Brasil**. 2016. 179p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

[33] LEHER, Roberto. **Da Ideologia do Desenvolvimento à Ideologia da Globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza**. 1998. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

[34] BUENO, Cristiane; FIGUEIREDO, Ireni. A política de **educação** infantil na década de 1990 no Brasil. **InterMeio Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação**, Campo Grande, MS, v.21, n.41, pp.13-31, jan./jun. 2015.

[35] COSTA, Beatriz Aparecida da. Banco Mundial, políticas públicas e atendimento educacional à primeira infância no Brasil. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO (ANPAE), 26, 2013, Recife. **Comunicações**. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/BeatrizAparecidaDaCosta-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2017.

[36] ROSEMBERG, Fúlvia. Crianças pobres e famílias em risco: as armadilhas de um discurso. **Revista Brasileira Cresc. Des. Hum.**, São Paulo, IV(1), 1994.

[37] SILVA, Lenir Nascimento. **A invenção da primeira infância e a construção contemporânea das práticas de governamentalidade**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=4504438>. Acesso em: 27 mai. 2017.

[38] REZENDE, Flávia. A higiene nos livros de leitura: um estudo sobre a série graduada Puiggari-Barreto. In: FRANÇA, Fanciele; SILVA, Carolina R.C.; SACRAMENTO, Cristina (Orgs.). **História da educação, infância e cultura material: estudos produzidos por grupos de pesquisa da Udesc, UFPR e Unicamp**. Florianópolis: Ed. da Udesc, 2015.

[39] BARBOSA SOBRINHO, Maria Evanilde. Instrução pública primária acreana: direito à educação. In: FRANÇA, Fanciele; SILVA, Carolina R.C.; SACRAMENTO, Cristina (Orgs.). **História da educação, infância e cultura material: estudos produzidos por grupos de pesquisa da Udesc, UFPR e Unicamp**. Florianópolis: Ed. da Udesc, 2015.

[40] HADDAD, Ana Estela (Org.). **São Paulo Carinhosa: o que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela primeira infância**. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura, 2016.

[41] Trabalhos liderados por Ricardo Paes de Barros

BARROS, Ricardo P.; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane; ROSALÉM, Andrezza. Uma avaliação do impacto da qualidade da creche no desenvolvimento infantil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.41, n.2, pp.213-232, ago. 2011.

BARROS, Ricardo P.; MENDONÇA, Rosane. Uma avaliação dos custos e benefícios da educação pré-escolar no Brasil. **Economia\UFF - Textos para Discussão**, TD 183, nov. 2005.

[42] SANTOS, Daniel dos. Impactos do ensino infantil sobre o aprendizado:

benefícios positivos, mas desiguais. 2015. 260f. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2015.

[43] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Programa Criança Feliz: o que é.

2017. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/o-que-e>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

[44] Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV)

FMCSV Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. **Quem somos**. Disponível em:

<<http://www.fmcsv.org.br/pt-br/sobre-nos/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

_____. **50 anos: relatório de atividades 2015**. Disponível em:

<<http://relatorioanual.fmcsv.org.br/2015/>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

[45] UNICEF. Desenvolvimento infantil. 2017. Disponível em:

<https://www.unicef.org/brazil/pt/activities_10163.htm>. Acesso em: 23 jul. 2017.

[46] Programa Empresa Cidadã

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008**. 2008.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111770.htm>.

Acesso em: 24 set. 2017.

BRASIL. Receita Federal. **Programa Empresa Cidadã**. 2017. Disponível em:

<<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/isencoes/programa-empresa-cidada>>.

Acesso em: 24 set. 2017.

2 — Fontes secundárias

ADORNO, Theodor; FRENKEL-BRUNSWIK, Else; LEVINSON, Daniel; SANFORD, R.Nevitt. **La personalidad autoritaria**. Buenos Ayres: Editorial Proyección, 1965.

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ALMEIDA, Ronaldo de. A onda quebrada: evangélicos e o conservadorismo. **Cadernos Pagu**. Dossiê conservadorismo, direitos, moralidades e violência - Unicamp, n.50, 2017.

ARAÚJO, Cicero. Reemergência conservadora, família e religião. In: SARAIVA, Luís Fernando; MANDELBAUM, Belinda (Orgs.). **Família, contemporaneidade e conservadorismo**. São Paulo: Benjamin Editorial, 2017, pp.11-46.

BARNES, Jeb; WELLER, Nicholas. Finding Pathways: case selection for studying causal mechanisms in mixed-methods research. **Social Science Research Network (SSRN)**, Rochester, sept. 2012. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2150372>>. Acesso em 14 dez. 2016.

_____. The promise of Process Tracing: case selection in a world of causal complexity. **Social Science Research Network (SSRN)**, Rochester, may 2011. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1804128>>. Acesso em 14 dez. 2016.

BLATTER, Joachim; HAVERLAND, Markus. **Designing Case Studies**: explanatory approaches in small-N research. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan and European Consortium for Political Research, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora Unesp, 1995.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Conheça os deputados**. 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=73692>. Acesso em: 22 jul. 2017.

BRAUN, Dietmar. Interests or ideas? An overview of ideational concepts in public policy research. In: BRAUN, Dietmar; BUSCH, Andreas (Eds.). **Public policy and political ideas**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1999, pp.11-29.

BRESSEN, Tree. Consensus decision making. In: HOLMAN, Peggy; DEVANE, Tom; CADY, Steven. **The change handbook**: the definitive resource on today's best methods for engaging whole systems. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc., 2007, pp.212-217.

BUSCH, Andreas. From 'hooks' to 'focal points': the changing role of ideas in rational choice theory. In: In: BRAUN, Dietmar; BUSCH, Andreas (Eds.). **Public policy and political ideas**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1999, pp.30-40.

BUTLER, Judith. Imitation and gender insubordination. In: ABELOVE, Henry; BARALE, Michèle; HALPERIN, David (Eds.). **The lesbian and gay studies reader**. London; New York: 1993, pp.307-320.

CAMBRIDGE International Dictionary of English. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CORRÊA, Sonia. **Ideologia de gênero**: rastros e significados. Folha de S.Paulo. São Paulo, 5 nov. 2017. Disponível em: <<http://agoraquesaoelas.blogfolha.uol.com.br/2017/11/05/ideologia-de-genero-rastros-e-significados/>>. Acesso em: 5 nov. 2017.

DIDONET, Vital. A pré-escola como escola. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR, 4., 1980, Brasília. **Artigos**. Brasília: MEC, 1980. 26p.

DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Fundap, 2013.

DOWBOR, Monika. **A arte da institucionalização**: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006). 2012. 148 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

EVELYN, Guilherme. **Direita, eu?** Época. São Paulo, 2 abr. 2007. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR76852-6009,00.html>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

FALEIROS, Vicente. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2011, pp.33-96.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Aurélio Século XXI**: o dicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1999.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: UNB, 2001, pp.245-282.

FREEDEN, Michael. **Ideologies and political theory: a conceptual approach**. Oxford: Clarendon Press, 1996.

GOERTZ, Gary; LEVY, Jack (Eds.). **Causal explanations, necessary conditions, and case studies**: World War I and the end of the Cold War. New York: Routledge, 2005.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade**: o direito como instrumento de transformação social: a experiências dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Para a reconstrução do materialismo histórico**. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

HACKER, Jacob; PIERSON, Paul. After the “Master Theory”: Downs, Schattschneider, and the rebirth of policy-focused analysis. **Perspectives on Politics**, v.12, n.3, sept. 2014, pp.643-662.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

HORKHEIMER, Max. Authority and the family. In: HORKHEIMER, Max. **Critical Theory: selected essays**. New York: Continuum, 2002, pp.47-128.

_____. Filosofia e Teoria Crítica. In: LOPARIC, Zeljko; ARANTES, Otília (Orgs.). **Benjamin, Horkheimer, Adorno, Habermas**. Textos escolhidos. Col. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1975, pp.163-169.

_____. Teoria tradicional e Teoria Crítica. In: LOPARIC, Zeljko; ARANTES, Otília (Orgs.). **Benjamin, Horkheimer, Adorno, Habermas**. Textos escolhidos. Col. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1975, pp.125-162.

IANNI, Octavio. **A formação do capitalismo nacional**. Jornal da Unicamp. Campinas, 19-25 abr. 2004. Disponível em:

<http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/abril2004/ju248pag08.html>. Acesso em: 20 dez. 2017.

IGLÉSIAS, Francisco. **História e ideologia**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1981.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Longman, 1995.

KIRK, Russell. **The conservative mind: from Burke to Eliot**. Chicago: Henry Regnery Company, 1960.

LONGMAN Dictionary of American English. Essex: Pearson Education Limited, 2007.

LOWI, Theodore. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World Politics**, v.16, n.4, pp.677–715, jun. 1964.

MAHONEY, James; GOERTZ, Gary. A tale of two cultures. **Political Analysis**, 14(2), 2006, pp.227–249.

MARCH, James; OLSEN, Johan. The logic of appopriateness. **Arena Working Papers**. Arena Centre for European Studies - University of Oslo, wp 04\09, jan. 2004.

MARINO, Eduardo. Uma experiência de formação de lideranças para o desenvolvimento da primeira infância. In: HADDAD, Ana Estela (Org.). **São Paulo Carinhosa: o que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela primeira infância**. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura, 2016, pp.450-462.

MARQUES, Eduardo. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.21, n.60, fev. 2006, pp.15-41.

MEGID-NETO, Jorge; CARVALHO, Luiz Marcelo de. Pesquisas de estado da arte: fundamentos, características e percursos metodológicos. In: ESCHENGAGEN, M. L.; CUARTAS, G. V.; MALDONADO, C. **La producción de conocimiento en la universidad: metodologías y políticas de investigación**. Medellín: Editora da Universidade de Antioquia, 2017. No prelo.

NOBRE, Marcos. **A Teoria Crítica**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

OLIVEIRA, Roberson de; GENNARI, Adilson. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLSON, Mancur. **The logic of colective action: public goods and the Theory of Groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

PAIM, Antônio. **História do liberalismo brasileiro**. São Paulo: Mandarim, 1998.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REIS, Bruno. Arena política. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Fundap, 2013, v.1, pp.94-98.

RODRIGUES, Leôncio. **Partidos, ideologia e composição social**: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

SABATIER, Paul. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**. Cham, Switzerland, v.21, issue 2-3, jun. 1988, pp.129-168.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, Paul (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 1999, pp.117-166.

SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007, pp.189-220.

SANTOS, Manoel; RESENDE, Ciro. **Relações institucionais e governamentais**: uma radiografia da atividade profissional. Relatório de pesquisa, Belo Horizonte/Brasília: CEL-DCP/UFGM e ABRIG, 2016.

SCHNEIDER, Alessandra; RAMIRES, Vera. **Primeira Infância Melhor**: uma inovação em política pública. Brasília: Unesco, Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, 2007.

SEANWRIGHT, Jason; GERRING, John. Case selection techniques in case study research. **Political Research Quartely**, 61(2), 2008, pp.294-308.

SEEDS FOR CHANGE. **A consensus handbook**: co-operative decision-making for activists, co-ops and communities. Lancaster, UK: Seeds for Change Lancaster Co-operative Ltd, 2013.

SMITH, Richard. Interest group influence in the U.S. Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v.20, n.1, feb. 1995, pp.89-139.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil** (online). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, pp.65-86. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em 9 fev. 2018.

STRÅTH, Bo. Ideology and conceptual history. In: FREEDEN, Michael; SARGENT, Lyman; STEARS, Marc (Eds.). **The Oxford handbook of political ideologies**. Oxford: Oxford University Press, 2013, pp.3-19.

VASCONCELLOS, Fábio. **Majoria dos partidos se posiciona como de centro. Veja quem sobra no campo da direita e da esquerda**. O Globo. Rio de Janeiro, 16 mar. 2016a. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/maioria-dos-partidos-se-posiciona-como-de-centro-veja-quem-sobra-no-campo-da-direita-e-da-esquerda.html>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. **Partido do “você não me representa”**. O Globo. Rio de Janeiro, 16 mar. 2016b. Disponível em: <<http://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/partido-do-voce-nao-me-representa.html>>.

VICENTE, Victor; CALMON, Paulo. A análise de políticas públicas na perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa. In: Encontro da Anpad, XXXV, 2011, Rio de Janeiro. **Anais do XXXV Encontro da Anpad**. Rio de Janeiro, s\d, 2011, s\d.

VINCENT, Andrew. **Modern political ideologies**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2010.

WINNICOTT, Donald. **Tudo começa em casa**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The Multiple Streams Framework: structure, limitations, prospects. In: Paul Sabatier (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007, pp.65-92.