

10º Encontro ABCP – Ciência Política e a Política: Memória e Futuro

Belo Horizonte, 30 de agosto a 2 de setembro – 2016

Área temática: Estado e Políticas Públicas

**SERVIÇO DE ACOLHIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES: PATH DEPENDENCE,
INFLEXÕES E DESAFIOS ATUAIS**

Geralda Luiza de Miranda - UFMG

Resumo

A análise foca a configuração atual do Serviço de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes no Brasil. Da perspectiva do institucionalismo histórico, distinguem-se os *feedback effects* de decisões prévias, especialmente as tomadas nas décadas de 1930 e 1940, as inflexões, que possibilitaram avanços importantes em seu escopo, nas três últimas décadas, e alguns de seus desafios atuais. Os elementos de dinamismo relacionam-se com mudanças no contexto político mais amplo, especialmente as mobilizações sociais e a emergência de um novo projeto político no nível federal, das quais resultaram inflexões importantes na normatização e estruturação organizacional do serviço. Os *feedback effects* das decisões prévias se tornaram possíveis pelas possibilidades abertas às entidades privadas nos processos de formulação e implementação do serviço, diminuindo, assim, as chances de formação de capacidades nas burocracias públicas. Os desafios colocados por esses efeitos são a quase omissão dos governos estaduais na oferta do serviço e a insuficiência e má distribuição desta no território nacional. A análise sustenta-se em pesquisa bibliográfica e da legislação e nos dados do Censo Suas 2013.

Palavras-chave

Criança e adolescente, assistência social, Estatuto da Criança e do Adolescente, acolhimento institucional.

Introdução

Políticas prévias influenciam o processo de definição de novas políticas, assumindo, assim, o *status* atribuído a outras variáveis independentes; por exemplo, as instituições formais sob as quais ocorrem essas definições (Skocpol, 1992; Thelen; Steinmo, 1992; Weir; Skocpol, 1999). Na tentativa de qualificar esse argumento geral, o de que “*policies produce politics*”, Pierson (1993) distingue dois mecanismos por meio dos quais essa influência ocorre. O primeiro seriam os recursos e incentivos atribuídos por decisões prévias a elites governamentais, grupos de interesse e públicos de massa; o último, os efeitos cognitivos dessas decisões sobre esses mesmos atores.

Restringindo a discussão ao primeiro mecanismo – recursos e incentivos previamente fornecidos a determinados atores -, o argumento de Pierson (1993) é que políticas prévias podem, primeiro, ter incentivado a criação de determinadas capacidades administrativas, restringindo assim o desenvolvimento de outras, o que induz políticos e burocratas a tomarem decisões que se coadunam com as capacidades existentes; segundo, ter favorecido determinados grupos de interesse, fornecendo-lhes recursos financeiros, acesso privilegiado ao processo decisório e, assim, aumentado seu potencial de participação ou influência nos processos em curso. Qualquer que seja, o fato é, de acordo com o autor, que as políticas prévias se equiparam a instituições formais, configurando-se como importantes regras do jogo, “influenciando a alocação de recursos econômicos e políticos, modificando os custos e benefícios associados com estratégias políticas alternativas, e conseqüentemente alterando o desenvolvimento político subsequente” (p. 596)

Mas a trajetória das políticas evidenciam tanto elementos de *path dependence*, resultantes dos mencionados mecanismos de *effects feedback*, quanto de dinamismo ou inovação. Embora estes nem sempre produzem rupturas importantes na trajetória prévia da política e sua inscrição em um novo paradigma (Hall, 1993), eles podem significar inflexões relevantes.

As situações que propiciam o dinamismo também são ressaltadas pelos institucionalistas históricos. Abrangem, primeiro, as crises, que podem abrir espaço para o debate em torno de alternativas e permitir a avaliação de novas propostas (Gourevitch, 1986); segundo, mudanças (a) no contexto político ou socioeconômico, que podem tornar salientes instituições latentes; (b) no contexto socioeconômico ou no equilíbrio de poder, que podem fazer com que antigas instituições sirvam a novos fins; ou (c) nas metas ou estratégias dos atores em presença nas instituições existentes; e, terceiro, mudanças pontuais resultantes de batalhas políticas ou estratégias contínuas dentro dos limites institucionais vigentes (Thelen; Steinmo, 1994). Dos estudos de Skocpol (1992) e Pierson (1993), pode-se apontar

um quarto fator de dinamismo: a emergência de burocracias públicas dotadas de capacidade para tomar decisões autônomas, ao mesmo tempo em que interagem com os grupos sociais, e de recursos administrativos e financeiros para implementá-las.

Neste artigo, argumenta-se que, primeiro, na trajetória da política brasileira de atenção a crianças e adolescentes, especificamente no serviço de acolhimento institucional (ou de abrigamento, como denominado em décadas passadas), verificam-se tanto a inércia derivada dos mecanismos de *feedbacks effects* a decisões prévias quanto inflexões mais ou menos significativas. Os mecanismos por meio dos quais foram possíveis os *feedback effects* a decisões tomadas na Era Vargas, que complementaram os contornos do desenho da política criada pelo Código de Menores de 1927, abrangem a atribuição de recursos financeiros e acesso ao processo decisório às entidades privadas de assistência social, constituindo-as como atores importantes tanto no processo de formulação da política quanto no de prestação do serviço. Os fatores que produziram dinamismo foram, primeiro, as mobilizações sociais do final da década de 1970, e, especialmente, as da década de 1980, que apontaram uma situação de crise na política, deram visibilidade a novos atores e geraram novas alternativas de proteção, incorporadas em dois grandes avanços normativos, especificamente o Código de Menores, de 1979, e o Estatuto da Criança e Adolescentes (ECA), de 1990. Mas, e este é o segundo argumento a ser desenvolvido aqui, os novos atores, e as mudanças normativas que geraram, só impactaram o contexto organizacional da política (estruturas e gestão) com a emergência de um novo ator no nível federal - uma burocracia pública – quando o espaço e os recursos historicamente designados à entidades privadas haviam sido reduzidos. De forma mais específica, as inovações do Código de 1979 foram completamente anuladas pela estrutura e práticas organizacionais construídas na Era Vargas, e as do ECA começaram a ser implementadas quase 20 anos depois (em 2009), quando finalmente a burocracia do Sistema Único de Assistência Social (Suas) reuniu os recursos cognitivos, financeiros e materiais necessários.

A empiria que subsidia a análise foi coletada na normatização das políticas de atenção à criança e ao adolescente e de assistência social e no Censo Suas de 2014. A discussão está organizada em três seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, são apresentadas as decisões que configuraram o primeiro desenho da atenção pública à criança e ao adolescente no Brasil; na segunda, são destacados os mecanismos que tornaram possíveis, no serviço de acolhimento institucional, os *feedback effects* a decisões tomadas na Era Vargas nas decisões tomadas durante o Regime Militar e na década de 1990; na terceira seção, o foco da análise é colocado na configuração atual da oferta do serviço, destacando-se sua inflexão nos anos 2000 e alguns desafios atuais.

1 Os contornos do desenho original do serviço de abrigamento

A política brasileira de atenção à criança e ao adolescente foi instituída pelo Código de Menores de 1927 (Decreto 17.943-A¹) que reconheceu os primeiros direitos dos que denominou “menores abandonados e delinquentes” – o direito à vida, à saúde e à identidade - e a atribuiu ao Estado o dever de prestar a “vigilância” e a “assistência e proteção” necessárias à sua garantia.

A promulgação do Código de 1927 representou o ápice de um amplo debate em torno do “problema da criança”, que adquiria, desde o início do século XX, conforme Soares (2003), dimensão jurídica e política no cenário nacional e internacional. No âmbito externo, três iniciativas marcaram o debate: primeira, o Congresso Internacional de Menores, realizado em Paris, em 1911, que deu visibilidade à emergente preocupação com a infância; segunda, a adoção pela Assembleia da Sociedade das Nações, em 1924, da Declaração de Gênova, denominação dada à Declaração dos Direitos da Criança aprovada pela União Internacional de Proteção à Infância; e, terceira, a Convenção sobre Idade Mínima de Admissão nos Trabalhos Industriais, aprovada na Conferência Internacional do Trabalho, de 1919, organizada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)²,

No âmbito interno, o debate oscilava entre a defesa da criança, alimentada pela Declaração de Gênova e a Convenção da OIT, e a defesa da sociedade (Soares, 2003) ou, nos termos de Rizzini e Rizzini (2004), entre “salvar a criança” e “salvar o Brasil” da delinquência infanto-juvenil, à época (e talvez ainda hoje) estreitamente associada à pobreza. Essas duas preocupações orientaram a legislação consolidada no Decreto 17.943-A, predominando, segundo Rizzini e Rizzini (2004), a de “salvar o Brasil”.

A avaliação de Rizzini e Rizzini (2004) sustenta-se na percepção de três problemas do modelo de cuidado instituído pelo Código de Menores de 1927: primeiro, a institucionalização da internação, que era a forma de cuidado da infância abandonada até então adotada no Brasil, popularizando-a e tornando-o a principal opção de educação e cuidado de crianças pobres; segundo, a adoção de categorias de classificação do jargão policial da época (vadio, libertino, delinquente); terceiro, sua fundamentação em princípios higienistas e moralizadores. A esses problemas, podem ser acrescentados mais três, relacionados com a estrutura organizacional e a gestão do serviço de abrigamento então estabelecidos. Em primeiro lugar, o Código de 1927 não estabeleceu limite de prazo para a internação nem qualquer ação de reinserção familiar, do que decorreu a prática de desinstitucionalização apenas aos 18 anos; em segundo, ele estabeleceu que o

¹ O Decreto nº 17.943-A consolidou normativas anteriores, especificamente o Decreto nº 16.272, de 1923, e o Decreto nº 5083, de 1926.

² Convenção ratificada pelo Brasil apenas em 1934. Foi promulgada em 1935 (Decreto nº 423).

abrigo seria feito em grandes instituições, autossuficientes no cuidado dos abrigados, incluindo serviços médicos, de educação e qualificação profissional, que ficaram conhecidas como “instituições totais”; por fim, as escolhas feitas na Era Vargas transferiram a prestação do serviço de abrigo, em sua quase totalidade, para entidades privadas de assistência social, o que resultou tanto na restrição das chances de formação de uma burocracia pública na área quanto na constituição dessas entidades como ator relevante nos processos decisórios subsequentes.

Mas é preciso destacar que Código de Menores de 1927 também representou avanços importantes, que beneficiaram, e muito, a criança e o adolescente brasileiros. Entre eles, merecem destaque, primeiro, a cessação do “sistema de rodas”³, exigindo-se que a todos aqueles “(...) de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tive[ssem] menos de 18 anos” fossem prestadas a “vigilância” e a “proteção e assistência” públicas (art. 1º); segundo, o estabelecimento da ingerência do Estado nas relações familiares e de trabalho; terceiro, o aumento da idade penal, instituindo processos especiais de julgamento e internação para os menores de 14 anos que houvessem praticado crimes ou contravenções, alterando, assim, a legislação em vigor⁴.

A “vigilância” consistia na fiscalização do cumprimento das regras estabelecidas pelo Código, devendo ocorrer nas famílias, locais de trabalho e instituições e organizações sociais. Nos locais de trabalho, a fiscalização deveria coibir o trabalho infantil; nas famílias, ela teria como foco as situações que ensejariam a destituição ou suspensão do pátrio poder (hoje, poder familiar), especificamente a negligência, abuso de poder, crueldade, exploração e perversidade, por parte dos pais ou tutores, e as situações já previstas na legislação em vigor⁵. As instituições sociais a serem fiscalizadas eram as escolas e organizações sociais que atendessem crianças e adolescentes.

A estrutura organizacional prevista pelo Código de 1927 para implementação da vigilância, proteção e assistência era constituída por organizações federais e instituições sociais. As primeiras foram o Juízo de Menores do Distrito Federal, o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, um abrigo e institutos disciplinares; as últimas, destinadas apenas à proteção e assistência, eram escolas, asilos, internatos etc., que poderiam receber subvenções federais.

³ Também conhecida por “roda dos expostos” ou “roda dos enjeitados”, existente em instituições como as Santas Casas. Consistia de uma porta cilíndrica, com um compartimento no qual eram deixadas as crianças, que girava do exterior para o interior da instituição.

⁴ O Código Criminal de 1830 estabelecia punição aos menores de 9 a 14 anos com discernimento.

⁵ Especificamente, o Código Civil, de 1916, e o Código Penal, de 1890.

O Conselho era constituído, sem restrição quanto ao número, por diretores de institutos públicos e instituições de beneficência, representantes da Ordem dos Advogados, da Academia Nacional de Medicina e do Departamento Nacional de Saúde Pública e pelo ministro da Justiça e Negócios Interiores. Os institutos possuíam dois formatos: escola de preservação e escola de reforma. A primeira ofertaria educação física, moral, profissional e literária a até 300 meninas; a segunda foi destinada aos meninos, podendo abrigar até 200 adolescentes. Para estes, o código destinou as escolas Quinze de Novembro e João Luiz Alves. O abrigo foi constituído em 1932, com a transformação do Instituto Sete de Setembro em instituto disciplinar com capacidade para 400 meninos e 150 meninas.

O custeio desses institutos era de responsabilidade do Governo Federal, mas sua gestão poderia ser entregue a associações civis. Na organização dessa gestão, o Código de 1927 pretendeu, como antecipado, tornar esses institutos autônomos no cuidado dos abrigados, restringindo seu contato com o mundo exterior. As equipes deveriam contar com médicos, professores etc. Entre as regras de funcionamento, adquirem destaque o policiamento das visitas e a proibição de receber dos visitantes quaisquer materiais. Assim sendo, talvez Rizzini (2007) tenha razão quando atribui à política não apenas o objetivo de “salvar o Brasil” da delinquência, mas também o de “salvar as crianças” de seu meio original (de pobreza), considerado fonte de vícios e degradação moral.

A organização do provimento necessário à complementação da estrutura estatal foi iniciada mais de dez anos após a promulgação do Código de 1927, quando Vargas começa a estruturar a política de assistência social. A empreitada foi inaugurada com o Decreto-Lei nº 525, de 1938, que criou o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e tornou regulares as subvenções da União a entidades assistenciais. Constituído majoritariamente por representantes dessas entidades (quatro membros), além do Juiz de Menores e de dois nomes de repartições do Ministério da Educação e Saúde, o CNSS surgiu com *status* de órgão consultivo do Estado e das entidades privadas em assuntos pertinentes ao serviço social, cabendo-lhe, inclusive, definir o valor das subvenções.

Na década de 1940, Vargas avança na estruturação das políticas de assistência social e de atenção à criança e ao adolescente, criando uma estrutura estatal destinada à coordenação dos serviços socioassistenciais e modificando aquelas destinadas à coordenação e prestação do serviço de abrigamento (Decretos-Leis nº 2.024, de 1940, e nº 3.799, de 1941). Mas, ao mesmo tempo em que dá os primeiros passos na construção de uma estrutura estatal, ele fortaleceu ainda mais as instituições privadas (Decreto-Lei nº 4.830, de 1942).

O Decreto-Lei nº 2.024 criou novas estruturas federais, com capilaridade no território nacional e dotadas de equipes remuneradas, e estabeleceu fontes de financiamento das ações a serem desenvolvidas pelas entidades socioassistenciais. A ampliação organizacional ocorreu por meio da criação, no Ministério da Educação e Saúde, do Departamento Nacional da Criança (DNC), com a atribuição de coordenar as atividades necessárias a sua proteção, e de uma seção, no CNSS, destinada à cooperar com o DNC. Conselhos com a mesma atribuição do CNSS e repartições do DNC deveriam ser criados nos estados. Para o financiamento das ações, esse decreto criou o Fundo Nacional de Proteção à Criança. O Decreto-Lei nº 3.799, por outro lado, transformou o Instituto Sete de Setembro em Serviço de Assistência ao Menor (SAM), atribuindo-lhe a responsabilidade pela sistematização e orientação dos serviços e o abrigo dos menores que estavam à disposição do Juízo de Menores.

O fortalecimento das instituições sociais, possibilitado pelo Decreto-Lei nº 4.830, ocorreu mediante a transformação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada dois meses antes pela Primeira-Dama Darcy Vargas, em “órgão de cooperação com o Estado no tocante a tais serviços [socioassistenciais] e de consulta no que concerne ao funcionamento de associações congêneres” (art. 1º). Assim, essa instituição surgiu com funções sobrepostas àquelas atribuídas ao CNSS, na década de 1930.

Para o desempenho de suas funções, foram destinados à LBA os recursos provenientes de cota mensal correspondente a 0,5% do salário de contribuição dos segurados de Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) e cotas mensais, em valores correspondentes a desses segurados, a serem pagas pela União e empregadores⁶. Contando com esse significativo aporte financeiro, a liderança de Darcy Vargas e a cooperação das primeiras-damas estaduais, a LBA espalhou-se no território nacional nas décadas seguintes, colocando-se no centro das articulações destinadas ao provimento de serviços socioassistenciais, fazendo convênios e prestando serviços diretamente. Além dos recursos previstos em 1942/1945, na década de 1950, as instituições socioassistenciais passaram a receber subvenções anuais e extraordinárias para a prestação de serviços e aquisição de imóveis e equipamentos (Lei nº 1.493, de 1951), e as que possuíam título de utilidade pública foram isentas da contribuição patronal aos IAPs e CAPs (Lei nº 3.577, de 1959)⁷.

⁶ Empregados e empregadores, além do governo federal, já contribuía para as CAPs e os IAPs. Em 1945, a contribuição dos empregados à LBA foi extinta (Decreto-Lei nº 8.252), permanecendo a dos empregadores (0,5% da folha) e, em valor correspondente, a do governo.

⁷ Essa isenção foi extinta em 1977, (Decreto-Lei nº 1.572), mas restabelecida pela Constituição de 1988 (art. 195). Atualmente, as entidades que possuem o Certificado de Entidade Beneficente de

Assim, em meados do século XX, o Estado brasileiro apoiava-se fortemente nas entidades privadas para a prestação do serviço de abrigo de crianças e adolescentes, entre outros serviços socioassistenciais. Com aporte significativo de recursos, ocupando espaços decisórios importantes (CNSS) e desempenhando funções centrais na política (no caso da LBA), essas entidades se multiplicaram especialmente na Região Sudeste. Na escassa bibliografia existente sobre o abrigo de crianças e adolescentes, há alguma informação sobre o número de prestadores do serviço: conforme Rizzini e Rizzini (2007), em 1944, estavam vinculados ao SAM 33 educandários; uma década depois, a rede contava com 300 instituições. Rizzini e Rizzini (2004) informam também que os serviços prestados pelas instituições vinculadas ao SAM foram se degradando ao longo dos anos. A partir de sua destinação exclusiva ao delinqüente, estabelecida pelo Decreto-Lei nº 3.799, elas adquiriram natureza claramente correccional-repressiva, transformando-se, no imaginário popular, em “(...) prisão de *menores transviados* e em uma *escola do crime*” (p. 34. Grifos no original).

Esta foi a estruturação normativa e organizacional do serviço de abrigo de crianças e adolescentes em situação de risco que perdurou até o início da década de 1960, quando dois fatores provocaram sua primeira inflexão. O primeiro foi a crise do próprio serviço; o segundo, a emergência de novos atores sociais e políticos com novas metas, como será visto na próxima seção.

2. Os *feedbacks effects* das escolhas da Era Vargas sobre as decisões do Regime Militar e da Nova República

A crise que ensejou a primeira inflexão normativa na política de atenção à criança e ao adolescente teve início no final da década de 1950. Agravada pela má reputação do SAM, ela abriu espaço para o primeiro debate em torno de alternativas ao modelo instituído na década anterior. As propostas vieram de instituições sociais e especialistas da área, inspirados pela Declaração dos Direitos da Criança, promulgada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1959. Apesar da natureza autoritária do regime, o debate influenciou as decisões normativas na área, mas estas foram limitadas, dada a configuração e os interesses dos atores em presença, e as que deveriam alterar a gestão do serviço não foram implementadas.

Entre as primeiras decisões dos governantes militares, destaca-se criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), ainda em 1964 (Lei nº 4.513), substituindo o

Assistência Social (CEBAS) estão isentas das contribuições para a Seguridade Social (Lei 12.101, de 2009).

SAM. A ela foi atribuída a responsabilidade de formular e implantar a Política Nacional de Bem Estar do Menor (PNBEM), nos termos definidos pelo Conselho Nacional - a nova instância decisória da política. Como ocorria no Conselho estabelecido pelo Código de 1927 e no CNSS, na composição dessa nova instância, as entidades privadas foram privilegiadas: eram seis representantes governamentais e um da OAB, três especialistas da área, além de representantes de 12 de instituições sociais, dentre elas, a LBA.

A contribuição da PNBEM para a inflexão da política de atenção à criança e ao adolescente fez-se em diferentes direções. Em termos normativos, ela forneceu subsídios para a redefinição das medidas a serem aplicadas aos menores infratores, aumentando-se a idade de responsabilização penal para 18 anos (Leis nº 5.258, de 1967, e 5.439, de 1968); a regulamentação das condições de trabalho dos adolescentes (Decreto-Lei nº 229, de 1967), e o estabelecimento, no Código de Menores de 1979 (Lei nº 6.697), do direito à convivência familiar e comunitária.

Apesar desses avanços, a reestruturação do serviço de abrigo foi limitada em termos de configuração de uma gestão destinada a garantir o direito à convivência familiar e comunitária. Não havia, no âmbito do Estado, uma burocracia com *expertise* para fornecer os subsídios para essa reestruturação e os recursos materiais e financeiros aplicados foram insuficientes para alterar o padrão anterior. Cabe lembrar que, naquela ocasião, estava sendo processada também a reestruturação do regime previdenciário brasileiro, o que, ao fim e ao cabo, impactou negativamente a área da assistência social.

Entre as decisões que promoveram a reestruturação da previdência, merece destaque a criação, em 1966, do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), unificando os seis IAPs então existentes, e a extensão da cobertura a outras categorias profissionais, inclusive o trabalhador rural. A outra face desse processo, positivo sob diferentes perspectivas, foi a diminuição do público-alvo potencial da política de assistência social, o que abriu espaço, senão exigiu, ações de retirada do poder da LBA. Entre estas, destacam-se, primeiro, a destituição dos recursos financeiros a ela atribuídos na década de 1940, o que foi feito também em 1966, pela mesma lei que criou a contribuição dos empregadores para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (Lei nº 5.107). A partir de então, a LBA, e consequentemente as entidades privadas com ela conveniadas, seria financiada apenas por subvenções, doações e eventuais rendas. A segunda iniciativa de retirada de poder da LBA veio três anos depois, quando ela foi transformada em fundação (FLBA) com a atribuição restrita à prestação de assistência, junto com a Funabem, àqueles não inseridos em "outros sistemas" - leia-se, os não segurados do INPS (Decreto-Lei nº 593, de 1969). A previdência e a assistência sociais aos trabalhadores cobertos pelo INPS ficaram sob a gestão do Ministério da Previdência e Assistência Social, criado em 1974. Em 1977, com a constituição

do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) (Lei nº 6.439), volta-se um pouco atrás na decisão de 1974, acrescentando-se às funções da FLBA a de prestação de assistência complementar àqueles inseridos no INPS e no Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

Assim, com a conformação, no Regime Militar, de um sistema previdenciário mais amplo que aquele configurado nos termos da cidadania regulada (Santos, 1979), o público alvo potencial da assistência social diminuiu, restringindo-se à população não inserida formalmente ou não passível de inserção no mercado de trabalho. Correlativamente, restringiram-se também as atribuições e os recursos até então destinados à LBA.

No que se refere ao serviço de abrigo de crianças e adolescentes, as alterações organizacionais e de gestão, feitas pelos governantes militares, foram, no máximo, residuais. A esse respeito, cabe destacar que a normatização da Funabem preconizava que, na realização de convênios com instituições sociais, dever-se-ia (a) priorizar programas que visassem à integração do menor à comunidade, através de assistência na própria família e da colocação em lares substitutos; (b) estimular a criação de instituições estatais com características próximas das que “informam a vida familiar”; e (c) realizar adaptações, com esse objetivo, nas entidades privadas.

Em resposta a essa normatização, o Governo Federal realizou, entre 1966 e 1973, de acordo com Rizzini e Rizzini (2004), 100 convênios. No âmbito subnacional, as iniciativas estatais começaram em 1967, quando foi criada a primeira Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), destinada à internação de menores. O modelo rapidamente se espalhou para outras unidades da federação, tal como ocorreu com a LBA na década de 1940.

Mas pouco foi feito, se alguma coisa, para a garantia do direito à convivência familiar tanto nas instituições sociais quanto nas públicas. As estruturas públicas então criadas se tornaram uma versão ainda mais degradada dos institutos criados pelo Código de 1927, abrigando centenas de crianças e adolescentes e ainda pretendendo ser autossuficientes na prestação do serviço. Além disso, a essa expansão organizacional correspondeu, de acordo com Rizzini e Rizzini (2004), a intensificação da prática de internação.

A manutenção dos mesmos padrões de provimento e gestão do serviço de acolhimento, a despeito das inovações do Código de 1979, estimulou a continuidade da mobilização social em torno da questão, no bojo do processo de redemocratização da década de 1980. Emergiram então novos atores, destacadamente o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, criado em 1985, a Frente de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes e a Comissão Nacional Criança Constituinte, criadas em 1986. Enquanto o

movimento logrou inserir na cultura brasileira o conceito de protagonismo juvenil e a visão da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, a Frente de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes e a Comissão Nacional Criança Constituinte articularam as entidades e associações da área para levar à Assembleia Nacional Constituinte uma nova visão da infância e da juventude.

O coroamento dessa mobilização foi a reconfiguração, na Constituição de 1988, da atenção pública a ser prestada à criança e ao adolescente. A partir de então, cabe à família, que deve ser objeto de “especial proteção”, ao Estado e à sociedade assegurar, *com absoluta prioridade*, os direitos de crianças e adolescentes, colocando-os “(...) a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (art. 227).

Dois anos após a promulgação da Constituição, surgiram dois novos avanços normativos importantes na área: primeiro, a adoção pelo Congresso Nacional da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989, e, segundo, a promulgação do ECA. Na mesma direção do que é preconizado na Convenção e na Constituição de 1988, o ECA estabelece uma política de “proteção integral” às crianças e adolescentes, a ser desenvolvida por uma rede ampla de instituições: Conselho Tutelar, conselhos dos direitos da criança e do adolescente nos níveis municipal, estadual e federal, Juizado da Infância e da Juventude, Defensoria Pública, Promotoria da Infância e Juventude e os órgãos executivos das políticas sociais setoriais, incluindo a de assistência social.

Os instrumentos formais para a proteção integral são as “medidas de proteção”, incluindo a de abrigo (ou acolhimento institucional, conforme a Lei nº 12.010, de 2009, que reformou o ECA). Diferentemente dos Códigos de 1927 e 1979, o ECA estabelece metas e condições organizacionais específicas para a aplicação dessa medida: ela deve ser utilizada “excepcionalmente”, ou seja, deve ser a última opção de proteção daqueles que se encontram em situação de violação de direitos, e seu prazo de duração não deve ultrapassar dois anos, durante os quais todos os atores envolvidos na gestão do serviço devem buscar a reinserção familiar da criança ou do adolescente. Além disso, e esta talvez seja uma das maiores inovações do ECA, o acolhimento deve ser feito em pequenas unidades, com ambiente similar ao familiar, situadas na ou próximas à comunidade de origem das crianças e adolescentes.

Na esteira dessa nova normatização, procedeu-se, na Nova República, a uma reestruturação organizacional nas instâncias federais da política de atenção à criança e do adolescente. O primeiro movimento foi feito pelo Governo Collor que, com a Lei nº 8.029, de 1990, transformou a Funabem em Fundação Centro Brasileiro para a Infância e

Adolescência (FCBIA). As outras iniciativas foram desenvolvidas em 1991, especificamente a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e do Fundo Nacional para criança e adolescente (Lei nº 8.242).

Como os conselhos anteriores da área, o Conanda é composto por representantes governamentais e não governamentais, mas, diferentemente deles, o número de representantes não governamentais deve ser equivalente ao de governamentais, fixando-se, em 2004, em 14 para cada segmento. Entre as atribuições designadas a essa instância, que tornaram a FCBIA completamente desnecessária, destacam-se a elaboração de normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, a fiscalização das ações e o acompanhamento do reordenamento institucional, propondo, se necessárias, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente.

O Conanda foi vinculado administrativamente à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR), devendo atuar de forma coordenada com uma de suas secretarias: a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescentes. Assimilando as preocupações expressas na agenda internacional, consolidadas na Convenção sobre os Direitos das Crianças⁸ e reforçadas pelo próprio ECA, o Governo Collor atribuiu a essa secretaria a coordenação das ações na área e a secretaria executiva do Conanda.

A despeito das atribuições e pretensões institucionais do Conanda, pouco, se alguma coisa, foi modificada na estrutura organizacional e de gestão da política de atenção à criança e ao adolescente na primeira metade da década de 1990. Entre os fatores que explicam esse baixo desempenho, está a falta de recursos. Evidência nessa direção é o fato de que, em 1995, o Conanda ainda não possuía nem mesmo estrutura administrativa (Resolução Conanda nº 40).

Em situação semelhante estava a política nacional de assistência social, da qual a política de atenção à criança e ao adolescente dependia para o processamento das mudanças organizacionais exigidas pelo ECA. A reestruturação dessa área vai ser iniciada apenas em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei nº 8.742), que extinguiu o CNSS, colocando em seu lugar o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Nesse novo cenário normativo e organizacional da política de assistência, as entidades privadas perdem recursos e espaço de poder: primeiro, pela composição do CNAS - nove

⁸ Adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989, aprovada pelo Congresso Nacional em 1990 (Decreto Legislativo nº 28) e promulgada pelo Decreto nº 99.710, também de 1990.

representantes governamentais e nove da sociedade civil, sendo um dos usuários, um dos trabalhadores e o restante de organizações sociais de assistência; segundo, pela extinção, em 1995, da FLBA, terceiro, pela emergência e gradativo fortalecimento de uma burocracia estatal na área da assistência, como será visto na próxima seção.

3. A burocracia do Suas e a implementação do Eca

A constituição de uma burocracia estatal na área da assistência teve início no Governo Fernando Henrique, no âmbito do Ministério de Previdência e Assistência Social. Ao contrário daquele criado em 1974, este assumiu, por meio da Secretaria de Assistência Social, a coordenação da política nacional de assistência que, até então, estava sendo gerida pela FLBA e o extinto Ministério do Bem Estar Social. No segundo mandato de Fernando Henrique, o escopo organizacional da assistência foi ampliado com a criação de uma secretaria com *status* ministerial: a Secretaria de Estado de Assistência Social.

Foi a partir da atuação dessas secretarias que foram lançadas as bases organizacionais da política nacional de assistência, nos termos preconizados pela Constituição e pela LOAS, especificamente as normas operacionais básicas de 1997 e 1998, instituindo o Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social. Por essa normatização, foram constituídas as comissões intergestores, detalhadas as atribuições dos entes federativos na gestão da política e delineado o esquema de repasse de recursos federais e estaduais para o financiamento dos serviços.

Mas o processo de constituição de burocracia estatal, produzindo e acumulando *expertise* e fazendo a gestão de recursos materiais e financeiros mais significativos, adquiriu a intensidade necessária apenas nos governos de Lula e Dilma que, ao contrário dos anteriores, possuíam agendas que davam maior centralidade às políticas sociais, incluindo a de assistência (Bichir, 2015). O principal passo nessa direção foi a criação, em 2004, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Nesse novo cenário político e organizacional, consolida-se a ideia que emergira na IV Conferência Nacional de Assistência Social, de 2003, e orientara a construção da Política Nacional de Assistência Social de 2004, qual seja, a de se fazer da assistência social uma “política pública” provida como um “direito de cidadania” e não como filantropia.

A principal iniciativa na implementação dessa ideia veio em 2005, com a terceira norma operacional da área, implantando o Suas. Foi no âmbito deste que ganhou força o processo de produção do conhecimento necessário à prestação dos serviços socioassistenciais, incluindo o serviço de acolhimento, e de construção das respectivas estruturas de provimento.

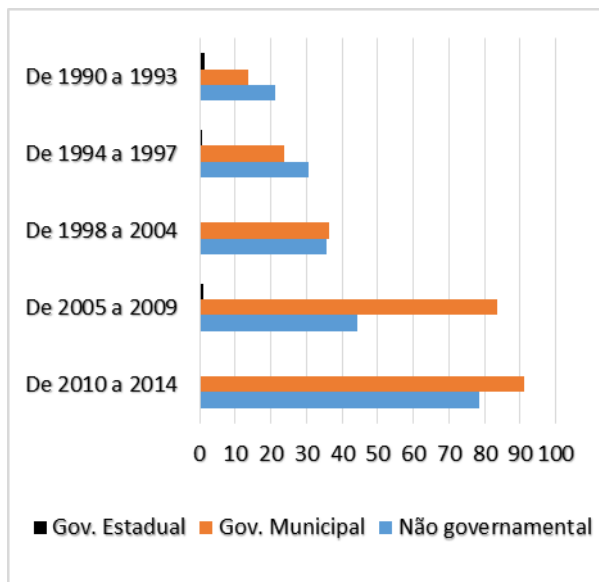
Para o que interessa aqui, a reorganização das estruturas e da gestão do serviço de acolhimento a crianças e adolescentes, importa destacar que as mudanças na política de assistência alimentaram e foram alimentadas pelas que ocorriam na de atenção à criança e ao adolescente. Entre 2004 e 2005, o Conanda promoveu uma série de debates com o objetivo de impulsionar a implementação do ECA e, em 2006, aprovou, junto com o CNAS, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Com esse plano, como chama a atenção Nery (2010), estabeleciam-se os parâmetros necessários à reestruturação dos serviços sociais, incluindo o de acolhimento institucional. O documento regulamentador dessa reestruturação – as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes –, foi aprovado pelo CNAS e Conanda, em 2009. Finalmente, quase duas décadas depois do ECA, os órgãos gestores e os conselhos da área passaram a contar com diretrizes para sua implementação.

As Orientações Técnicas detalham os procedimentos necessários à realização das metas de excepcionalidade e provisoriedade do acolhimento. Abrangem a atuação dos órgãos envolvidos na gestão do serviço, tentando garantir que a medida de acolhimento seja a última a ser aplicada, e o trabalho técnico de atendimento às crianças e adolescentes e a suas famílias desemboque na reinserção familiar. Além disso, e também na direção preconizada pelo ECA, as Orientações apontam o caminho para fim das “instituições totais”: as unidades de acolhimento do tipo casa-lar e abrigo institucional devem abrigar, no máximo, 10 e 20 crianças ou adolescentes, respectivamente, e serem compreendidas como “instituições incompletas”. Isto significa que os profissionais envolvidos na gestão devem atuar em permanente interlocução, isto, em rede e intersetorialmente.

Os dados do Censo Suas revelam a magnitude do esforço de ampliação do provimento do serviço e de melhoria de sua gestão. No final de 2014, estavam disponíveis no território nacional 2.791 unidades de acolhimento, sendo 2.748 destinadas a crianças e adolescentes, e 43, a crianças e adolescentes com deficiência⁹, sendo que, destas, apenas uma é de natureza não governamental. Das 2.748 unidades destinadas a crianças e adolescentes, a maior parte são unidades não governamentais (51,2% do total), sendo os governos municipais e estaduais diretamente responsáveis pelo restante (48% e 0,7% do total, respectivamente).

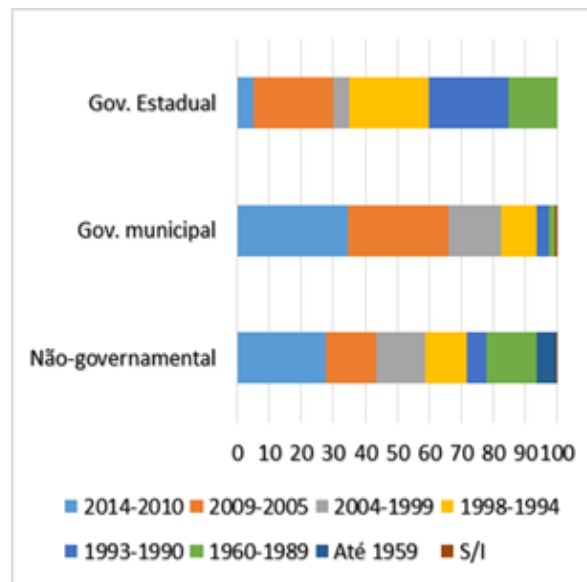
⁹ Dada a diretriz transversal de não segregação das pessoas com deficiência, foram criadas, na vigência do Suas, apenas 11 unidades exclusivas para esse público.

Gráfico 1: Unidades destinadas a crianças e adolescentes por período de implantação (Média) (N = 2.400)



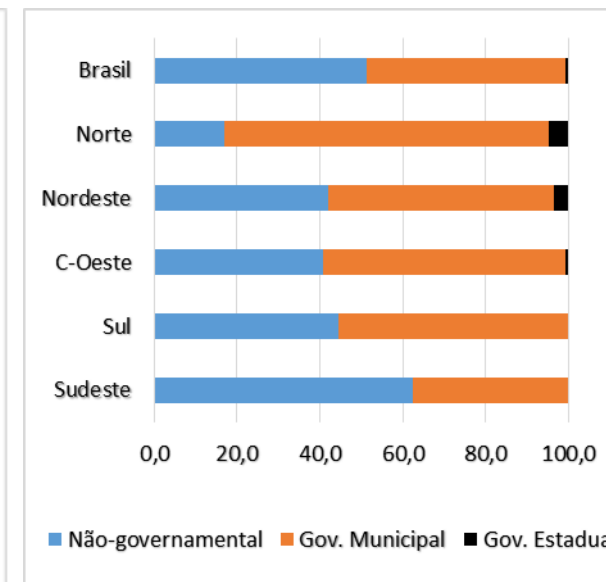
Fonte: MDS. Censo Suas 2014

Gráfico 2: Unidades destinadas a crianças e adolescentes não governamentais, governamentais municipais e estaduais, por período de implantação (%) (N = 1.408, 1.320 e 20, respectivamente)



Fonte: MDS. Censo Suas 2014

Gráfico 3: Unidades destinadas a crianças e adolescentes não governamentais, governamentais municipais e estaduais. Brasil e regiões Norte, Nordeste, C-Oeste, Sul e Sudeste (%) (N = 1335, 714, 233, 337, 129, 2.748, respectivamente)



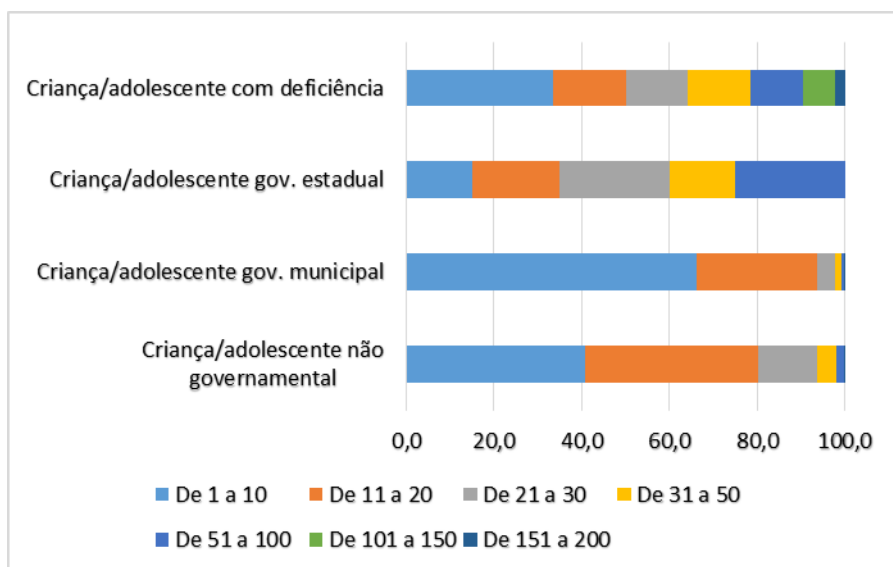
Fonte: MDS. Censo Suas 2014

Colocando foco nas unidades destinadas a crianças e adolescentes, verifica-se que 2.400 delas foram implantadas após a promulgação do ECA. No Gráfico 1, apresenta-se a média de unidades criadas após 1990, nas diferentes fases das políticas de assistência e de atenção à criança e do adolescente. Observa-se, primeiro, o aumento gradativo da média anual de unidades criadas, passando de 36, no período 1990-1993, para 128,8, no período 2005-2009, e 169,6 entre 2010 e 2014; segundo, a partir da criação do MDS, em 2004, o sentido do esforço de provimento do serviço inverteu-se: até então, eram implantadas mais unidades não governamentais, posteriormente, o esforço municipal direto passou a superar o não governamental.

O esforço governamental municipal é evidenciado também nos Gráficos 2 e 3. No primeiro, são apresentados os percentuais de unidades criadas em cada período, por referência aos totais de unidades não governamentais, governamentais estaduais e municipais. Verifica-se que, 66% das unidades municipais foram implantadas no período de vigência do Suas, bem mais do que o que se verifica entre as não governamentais (43,5%) e governamentais estaduais (30%). O Gráfico 3 mostra que o esforço dos governos municipais ocorre em todas as regiões, menos na Sudeste. Considerando que nessa região a presença de entidades privadas sempre foi mais intensa, esse predomínio, assim como o maior investimento governamental direto nas outras regiões, corrobora o argumento de que as escolhas prévias limitam as decisões correntes sobre o curso das políticas.

Nos Gráficos 4 e 5, são evidenciados dois outros avanços significativos na estruturação e gestão do serviço de acolhimento, especificamente o número de acolhidos por unidade e o tempo de acolhimento. Os totais de referência são os de unidades que possuíam, na ocasião dos registros, pelo menos uma pessoa acolhida, e o de pessoas acolhidas nas unidades destinadas a crianças e adolescentes com deficiência e a crianças e adolescentes, estas separadas por natureza. No primeiro, verifica-se que o esforço para colocar fim às grandes instituições tem sido, em geral, bem sucedido: 85,6% das 2.670 unidades consideradas possuíam menos de 20 crianças e adolescentes. O melhor desempenho tem sido nas unidades destinadas a crianças e adolescentes municipais (93,7% do total), e o pior, nas estaduais (35%). Mas a trajetória prévia do serviço de acolhimento mantém seu legado: 40 das unidades destinadas a crianças e adolescentes e oito das destinadas a crianças e adolescentes com deficiência ainda acolhem mais de 50 pessoas. Destas 48, 11 acolhem mais de 100, um padrão que remonta às décadas anteriores ao ECA.

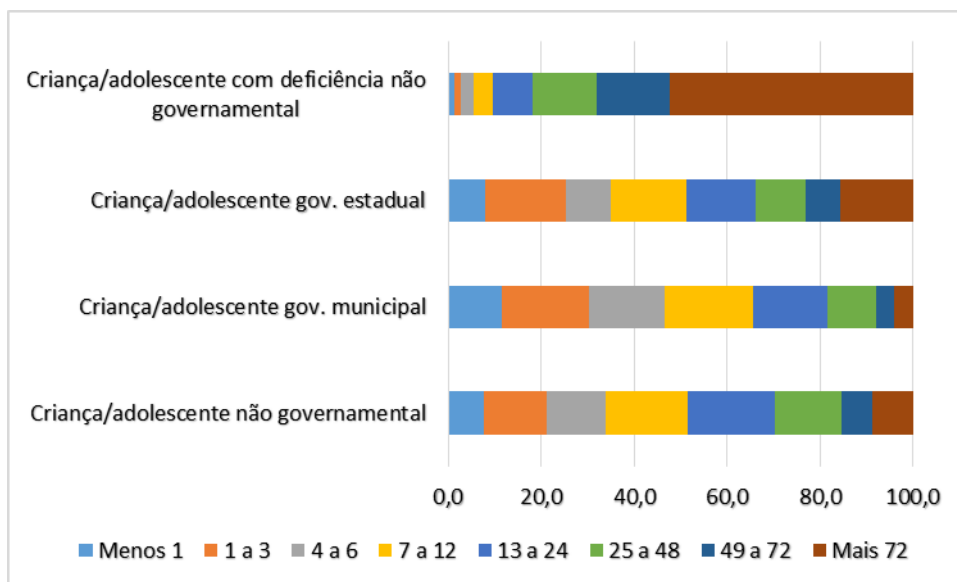
Gráfico 4: Unidades destinadas a crianças e adolescentes não governamentais, governamentais municipais e estaduais e a crianças e adolescentes com deficiência por faixa de número de pessoas acolhidas (%) (N = 1379, 1229, 20 e 42, respectivamente)



Fonte: MDS. Censo Suas 2014.

No que se refere ao tempo de acolhimento, também se verifica, no Gráfico 5, avanços e desafios. Das 34.236 pessoas acolhidas em 2014, 71,8% estavam nas unidades há menos de dois anos. Dito de outra maneira: a provisoriidade da medida de acolhimento não estava sendo garantida a 28,2% do total de crianças e adolescentes acolhidos.

Gráfico 5: Pessoas acolhidas em unidades destinadas a crianças e adolescentes não governamentais, governamentais municipais e estaduais e a crianças e adolescentes com deficiência, por tempo de acolhimento (%) (N= 20.262, 11.756, 708 e 1.510, respectivamente)



Fonte: MDS. Censo Suas 2014.

O melhor desempenho na realização da meta de provisoriedade ocorre nas unidades destinadas a crianças e adolescentes municipais (81,7% das pessoas acolhidas há menos de dois anos), e o pior, nas destinadas a crianças e adolescentes com deficiência (apenas 18,2%).

Conclusão

A análise da trajetória do serviço de acolhimento institucional destinado a crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco, no contexto mais geral de evolução das políticas de assistência social e de atenção à criança e ao adolescente evidencia, como tem sido ressaltado pelos institucionalistas históricos, a importância de uma burocracia estatal para o desenvolvimento das políticas públicas, assim como os constrangimentos colocados por decisões prévias às escolhas correntes.

A análise trouxe também evidências de que o dinamismo das políticas pode advir também de outras fontes. A política de atenção a crianças e adolescentes, assim como o próprio serviço de acolhimento, construídos na Era Vargas, sofreram inflexões normativas importantes, consubstanciadas no Código de Menores de 1979 e no ECA, a partir de pressões e aportes de atores sociais. No entanto, as escolhas prévias constrangeram a

implementação das inovações, especificamente as destinadas a garantir o direito à convivência familiar das crianças e adolescentes acolhidos, seja pela forte presença, nas instâncias decisórias da área, dos atores constituídos previamente nas duas áreas (as entidades privadas), seja pela ausência de uma burocracia estatal com a *expertise* e os recursos necessários para trabalhar nessa direção.

Esses recursos e capacidade burocrática começaram a ser constituídos na política de assistência em meados da década de 1990, e o processo adquiriu impulso renovado em meados da década de 2000, quando a meta de transformação da assistência social em uma “política pública” finalmente adquiriu a centralidade política necessária. Naquela ocasião, a burocracia do Suas já ocupava posição predominante nas instâncias decisórias, em relação às entidades privadas, e reunia os recursos necessários à produção do conhecimento requerido para a implementação das inovações do ECA relativas à gestão do serviço e à reestruturação de seu provimento.

A despeito dos avanços, o legado deixado pela trajetória prévia do serviço ainda é pesado: a meta de provisoriedade do acolhimento não está sendo realizada para quase 30% das pessoas acolhidas, e cerca de 15% das unidades acolhem número bem maior de crianças e adolescentes que o permitido na legislação.

Referências

BICHIR, Renata M. (2015), “Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul”. Brasília: IPEA, *Texto para Discussão* nº 2032.

BRASIL. *Lei nº 1.493*, de 13 de dezembro de 1951. Dispõe sobre o pagamento de auxílios e subvenções. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1493.htm> Acesso: jan. 2016.

_____. *Lei nº 3.577*, de 4 de julho de 1959. Isenta da taxa de contribuição de previdência aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos, reconhecidas de utilidade pública. Disponível em <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1959/3577.htm>> Acesso: jan. 2016.

_____. *Lei nº 4.513*, de 1º de dezembro de 1964. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513.htm> Acesso: jan. 2016.

_____. *Lei nº 5.107*, de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5107.htm> Acesso: jan. 2016.

_____. *Lei nº 5.258*, de 10 de abril de 1967. Dispõe sobre medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatos definidos como infrações penais e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5258.htm> Acesso: jan. 2016.

_____. *Lei nº 5.439* de 22 de maio 1968. Altera a Lei nº 5.258, de 10 de abril de 1967, que dispõe sobre medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatos definidos como infrações penais e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5439.htm> Acesso: jan. 2016.

_____. *Lei nº 6.439*, de 1º de setembro de 1977. Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6439.htm> Acesso: jan. 2016.

_____. *Lei nº 6.697*, de 1º de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm> Acesso: jan. 2016.

_____. *Lei nº 8.069*, de 13 de julho 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art267> Acesso: jan. 2016.

_____. *Lei nº 8.242* de 11 de outubro 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8242.htm> Acesso: jan. 2016.

_____. *Lei nº 8.742*, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm> Acesso: jan. 2016.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto nº 17.943-A*, de 12 de dezembro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm> Acesso: jan. 2016.

_____. *Decreto-Lei nº 593*, de 27 de maio de 1969. Autoriza o Poder Executivo a instituir uma fundação destinada a prestar assistência à maternidade, à infância e à adolescência. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0593.htm> Acesso: jan. 2016.

_____. *Decreto-Lei nº 525*, de 1º de julho de 1938. Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso: jan. 2016.

_____. *Decreto-Lei nº 2.024*, de 5 de agosto de 1940. Fixa as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o País. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2024-17-fevereiro-1940-411934-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso: jan. 2016.

_____. *Decreto-Lei nº 3.799*, de 5 de novembro de 1941. Transforma o Instituto Sete de Setembro em Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=87272>> Acesso: jan. 2016.

_____. *Decreto-Lei nº 4.830*, de 15 de outubro de 1942. Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4830.htm> Acesso: jan. 2016.

_____. *Decreto-Lei nº 229*, de 28 de fevereiro de 1967. Altera dispositivos da Consolidação das leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0229.htm> Acesso: jan. 2016.

_____. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA); CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS) *Resolução Conjunta nº 1*, de 18 de junho de 2009. Aprova o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília, 2009.

GOUREVITH, P. *Politics in hard times: comparative responses to international economic crisis*. Ithaca: cornell University Press, 1986.

HALL, Peter. Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

NERY, Maria a. A convivência familiar e comunitária é direito da criança e do adolescente e uma realidade a ser repensada pela escola. *Cad. Cedes*, vol. 30, nº 81, 2010.

PIERSON, Paul. When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Politics*, vol. 45, nº 4, p. 595-628, 1993

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SKOCPOL, Theda. *Protecting soldiers and mothers: The political origins of social policy in the United States*. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

SOARES, Janine B. A construção da responsabilidade penal no adolescente no Brasil: uma breve reflexão histórica. *Revista do Ministério Público*, nº 51, vol. 1, p. 257-285, 2003.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO; THELEN; LONGSTRETH (Eds.). *Structuring Politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-32, 1992.

WEIR, Margareth; SKOCPOL, Theda. State structures and the possibilities for keynesian' responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States. In: EVANS, REUSCHEMEYER and SKOCPOL. *Bring the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 143-144, 1999.