

Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes: *feedback effects*, inflexões e desafios atuais

Geralda Luiza de Miranda

Universidade Federal de Minas Gerais / Departamento de Ciência Política
Belo Horizonte / MG — Brasil

O objetivo do estudo é investigar, da perspectiva do institucionalismo histórico, a evolução histórica e a configuração atual do Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes em situação de risco. Argumenta-se que decisões prévias, por favorecerem o desenvolvimento de certas capacidades estatais em detrimento de outras, influenciam decisões correntes, explicando a dificuldade de mudança no curso das políticas. A análise mostra que escolhas feitas na Era Vargas prejudicaram a implementação de inovações do Código de Menores de 1979 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, até meados da década de 2000, quando a burocracia estatal na área da assistência foi fortalecida. A empiria utilizada são os dados do Censo Suas 2014 e as normativas que têm estruturado, desde o início do século XX, as políticas de assistência social e de atenção à criança e ao adolescente.

Palavras-chave: criança e adolescente; assistência social; ECA; Código de Menores; acolhimento institucional.

Servicio de Acogimiento Institucional para Niños y Adolescentes: efectos de retroalimentación, inflexiones y retos actuales

El objetivo del estudio es investigar, de la perspectiva del institucionalismo histórico, el desarrollo histórico y la configuración actual del Servicio de Acogimiento Institucional para los Niños y Adolescentes en situación de riesgo. Se argumenta que, al favorecer el desarrollo de ciertas habilidades a expensas de la otra, las decisiones anteriores influyen en las decisiones actuales, lo que explica la dificultad de cambio en el curso de la política. El análisis muestra que las decisiones tomadas en el estado Vargas minaron la aplicación de las innovaciones establecidas por el Código de Menores de 1979 y el Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, hasta mediados de 2000, cuando se fortalece la burocracia estatal de asistencia social. El empírica utilizada son los registros del Censo Suas 2014 y las normas que se estructuran a partir de principios del siglo XX, las políticas de asistencia social y la atención a los niños y adolescentes.

Palabras clave: niño y adolescente; asistencia social; ECA; Código del Menor; acogimiento institucional.

Home services for children and adolescents: feedback effects, reflections, and current challenges

The objective of the study is to investigate, through a historical and institutional perspective, the historical development and current configuration of the Institutional Care Service for Children and Adolescents at risk. It is argued that, by favoring the development of certain skills at the expense of others, previous decisions have influenced current decisions, explaining the difficulty of changing the course of policy. The analysis shows that choices made in the Vargas era undermined the implementation of innovations established by the Código de 1979 and the Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (1990) up until the mid-2000s when the bureaucracy of state social assistance was strengthened. The empirical data used are found in the Censo Suas 2014 and the regulations that, from the early twentieth century, have been structured in child and adolescent social assistance policies.

Keywords: children and adolescences; social assistance; ECA; Children's Code; institutional care.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612160485>

Artigo recebido em 29 fev. 2016 e aceito em 17 out. 2016.



1. 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 e Steinmo, 1992; Weir e Skocpol, 1999). Na tentativa de qualificar esse argumento geral, o de que “*policies produce politics*”, Pierson 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 (Pierson, 1993:595-598).

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 e/ou 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 Pierson, que as políticas prévias se equiparam a instituições formais, “influenciando a alocação de recursos econômicos e políticos, modificando os custos e benefícios associados com estratégias políticas alternativas, e consequentemente alterando o desenvolvimento político subsequente” (Pierson, 1993:596).

Mas a trajetória das políticas evidencia tanto elementos de dependência de trajetória (*path dependence*), resultantes dos mencionados mecanismos de *effects feedback*, quanto de dinamismo ou inovação. Embora estes nem sempre produzam 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 (Gourevith, 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 e Steinmo, 1992). 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 que interagem com os grupos sociais, e de recursos administrativos e financeiros para implementar essas decisões.

Neste artigo, é analisada a trajetória e a configuração atual da política brasileira de atenção a crianças e adolescentes, especificamente o serviço de acolhimento institucional (ou de abrigo, como denominado em décadas passadas). Argumenta-se que decisões prévias, por favorecerem o desenvolvimento de certas capacidades em detrimento de outras, influenciam decisões correntes, explicando a dificuldade de mudança no curso das políticas. Na análise, verificam-se tanto a inércia derivada dos mecanismos de *feedbacks effects* a decisões prévias quanto inflexões mais ou menos significativas. Os primeiros estão referidos a decisões tomadas na Era Vargas, que complementaram os contornos do desenho da política criada pelo Código de Menores de 1927, abrangendo a atribuição

de recursos financeiros e de acesso ao processo decisório às entidades privadas de assistência social, constituindo-as, assim, em atores importantes tanto no processo de formulação da política quanto no de prestação do serviço. Os últimos, os fatores que produziram dinamismo, foram 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 do Adolescente (ECA), de 1990 (Lei nº 8.069). Mas, e este é o segundo achado importante da pesquisa, as mudanças normativas 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 a 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.

2. 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 atribuiu ao Estado o dever de prestar a “vigilância” e a “assistência e proteção” necessárias à sua garantia (arts. 1º, 2º e 17).

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

¹ O Decreto nº 17.943-A consolidou normativas anteriores, especificamente o Decreto nº 16.272, de 1923, e o Decreto nº 5.083, de 1926.

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

Rizzini (2004), entre “salvar a criança” e “salvar o Brasil” da delinquência infantojuvenil, à época (e talvez ainda hoje) estreitamente associada à pobreza. Essas duas preocupações orientaram a legislação consolidada no Decreto nº 17.943-A, predominando, de acordo com Rizzini e Rizzini (2004), a de “salvar o Brasil”.

A avaliação das autoras sustenta-se na percepção de três problemas do modelo de cuidado instituído pelo Código 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-a 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 abrigo então estabelecido. 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 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. Foi justamente essa decisão que estabeleceu um dos mais importantes obstáculos à mudança no curso da política, na medida em que restringiu as chances de formação de uma burocracia pública na área e constituiu essas entidades como atores relevantes nos processos decisórios subsequentes.

Mas é preciso destacar que o 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 vigor.⁴

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, negligência, abuso de poder, crueldade, exploração e perversidade, por parte dos pais ou tutores, e as situações já previstas na legislação em vigor.⁵ 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

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 nove a 14 anos com discernimento.

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

abrigo e institutos disciplinares; as últimas, destinadas apenas à proteção e assistência, eram escolas, asilos, internatos etc., que poderiam receber subvenções federais.

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, 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 10 anos após a promulgação do Código de 1927, quando Vargas começou 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 que são dados os primeiros passos na construção de uma estrutura estatal, Vargas 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 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 a 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 abrigamento 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 empregadores.⁶ Contando com esse importante 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 anteriormente, 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

Assim, em meados do século XX, o Estado brasileiro apoiava-se fortemente nas entidades privadas para a prestação do serviço de abrigamento 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 abrigamento de crianças e adolescentes, há alguma informação sobre o número de prestadores do serviço: conforme Rizzini (2007), em 1944, estavam vinculados ao SAM 33 educandários; uma década depois, a rede contava com 300 instituições. Rizzini e Rizzini informam que os serviços prestados pelas instituições vinculadas ao SAM foram se degradando ao longo dos anos. A partir de sua destinação exclusiva ao delinquente, 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*” (Rizzini e Rizzini, 2004:34; grifos no original).

Essa foi a estruturação normativa e organizacional do serviço de abrigamento 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.

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 Assistência Social (Cebas) estão isentas das contribuições para a Seguridade Social (Lei nº 12.101, de 2009).

3. 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, aquela crise 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. A despeito da natureza autoritária do regime, o debate influenciou as decisões normativas na área, mas estas foram limitadas, dada a reação dos tomadores de decisão (*feedbacks effects*) às limitações impostas pela configuração do provimento e pelas capacidades de gestão constituídas nas décadas anteriores, assim como pelos 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 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 instituições sociais, entre 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 nº 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. As decisões da Era Vargas restringiram as possibilidades de implementação dessa inovação, uma evidência clara de um dos mecanismos de *feedback effect* indicados por Pierson (1993): 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, merecem 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, em resposta a demandas de grupos sociais organizados, preconizou que, na realização de convênios com instituições sociais, se deveria (a) priorizar programas que visassem à integração do menor à comunidade, por meio 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. Os mecanismos de *feedback effects* se impuseram: faltavam as capacidades cognitiva e técnica para o desempenho dessa tarefa, assim como vontade política para constituí-las. 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). Em consonância com esse desiderato, a Constituição estabeleceu ainda a gratuidade e obrigatoriedade do ensino fundamental,⁸ cuja oferta passou a ser feita em regime de colaboração entre União, estados e municípios, e a universalização das políticas de assistência social e saúde, que se consolidaram também como sistemas intergovernamentais, respectivamente o Suas e o Sistema Único de Saúde (SUS).

O dinamismo normativo da política de atenção à criança e do adolescente permaneceu no pós-constitucional: em 1990, o Congresso Nacional adotou a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989, e, no mesmo ano, foi promulgado o 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 acolhimento institucional. 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 ao 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

⁸ Embora não haja espaço para detalhamento, merecem destaque aqui, pelo potencial impacto no serviço de acolhimento institucional, alguns avanços da área na década de 2000, entre eles, a ampliação da obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental para nove anos (Lei nº 11.274, de 2006) e a extensão da obrigatoriedade e gratuidade à educação infantil (creche e pré-escola) (Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

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 Adolescente. Assimilando as preocupações expressas na agenda internacional, consolidadas na Convenção sobre os Direitos das Crianças⁹ 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, pouca coisa, se alguma, 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, estão a ausência de recursos políticos e capacidade burocrática estatal, resultado das decisões da Era Vargas que fizeram investimentos fora do âmbito estatal (especificamente, nas instituições privadas) e, novamente, a falta de recursos. Evidência desta 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 se iniciou 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 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.

4. A IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES DO ECA NO PROVIMENTO E NA GESTÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

A constituição de uma burocracia estatal na área da assistência e a reconfiguração do provimento dos serviços socioassistenciais iniciaram-se no primeiro governo de Fernando Henrique, no âmbito do Ministério de Previdência e Assistência Social. Ao contrário daquele criado em 1974, esse ministério 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 governo de Fernando Henrique, o escopo organizacional da assistência social

⁹ 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.

foi ampliado com a criação de uma secretaria com *status* ministerial: a Secretaria de Estado de Assistência Social.

A partir da atuação dessas secretarias 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 para a reconfiguração do provimento dos serviços socioassistenciais, 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 (PNAS), 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 dele que ganharam força os processos 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 Institucional para Crianças e Adolescentes, importa destacar que as mudanças na política de assistência social 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), estabeleceram-se os parâmetros necessários à reestruturação dos serviços sociais, incluindo o serviço de acolhimento institucional. O documento regulamentador da reestruturação deste — as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes — foi aprovado pelo CNAS e Conanda, em 2009 (Resolução Conjunta nº 1). Finalmente, quase duas décadas depois do ECA, construiu-se a *expertise* necessária para superar a influência das decisões da Era Vargas, e os órgãos gestores e os conselhos da área passaram a contar com diretrizes para sua implementação.

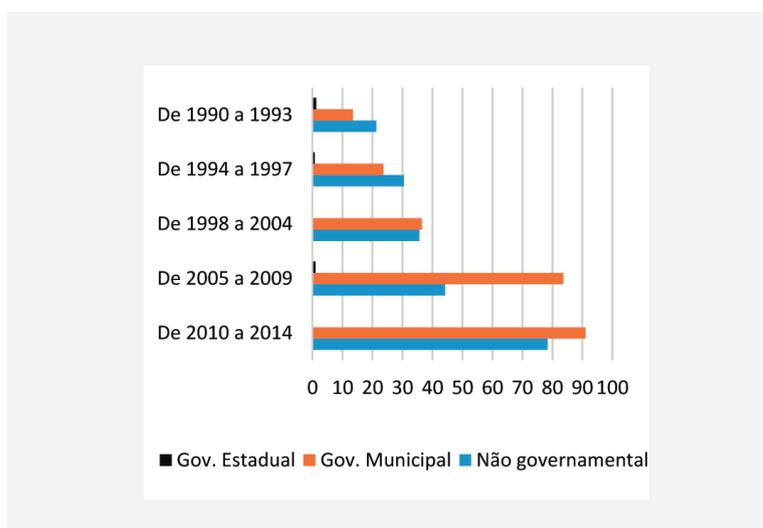
As Orientações Técnicas detalham os procedimentos necessários à realização das metas de excepcionalidade e provisoriedade do acolhimento. Abrangem a atuação dos órgãos envolvidos na gestão do serviço, tentando garantir que a medida de acolhimento seja a última a ser aplicada, e o trabalho técnico de 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 é, em rede e intersetorialmente.

A partir dos dados do Censo Suas 2014, registrados pelos gestores municipais e estaduais da política de assistência social,¹⁰ é possível avaliar a magnitude do esforço de ampliação do provimento do serviço e de melhoria de sua gestão. As informações selecionadas são do módulo “Acolhimento” e abrangem traços do perfil das unidades destinadas a crianças e adolescentes e a crianças e adolescentes com deficiência. O objetivo é verificar se o esforço governamental no provimento e na gestão do serviço está em consonância com os parâmetros e metas estabelecidos pelo ECA, ou seja, se o legado deixado pelas decisões tomadas na Era Vargas está sendo efetivamente superado.

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 deficiência, sendo, destas, apenas uma de natureza governamental e apenas 11 foram criadas após a constituição do Suas.¹¹ Das 2.748 unidades destinadas a crianças e adolescentes, a maior parte ainda é de não governamentais (51,2% do total), sendo os governos municipais e estaduais diretamente responsáveis pelo restante (48% e 0,7% do total, respectivamente).

Colocando foco nas unidades destinadas a crianças e adolescentes, verifica-se que 2.400 delas (87,3%) foram implantadas após a promulgação do ECA. A distribuição dessas unidades por natureza (governamental municipal, governamental estadual e não governamental) e período de implantação é apresentada no gráfico 1.

GRÁFICO 1 UNIDADES DESTINADAS A CRIANÇAS E ADOLESCENTES POR PERÍODO DE IMPLANTAÇÃO (MÉDIA) (N = 2.400)

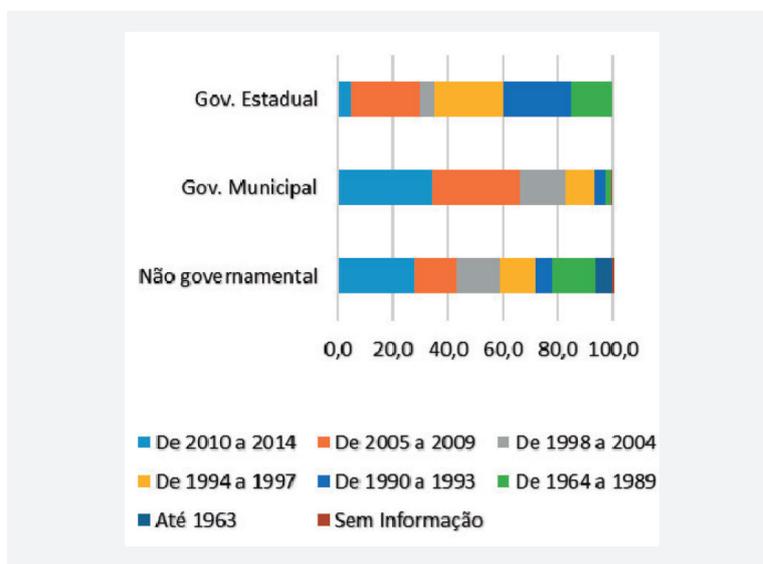


Fonte: MDS. Censo Suas 2014.

¹⁰ Esse censo tem sido realizado anualmente pelo MDS, em parceria com os órgãos gestores estaduais e municipais do SUAS, que são responsáveis pelo registro dos dados. As questões utilizadas nesta pesquisa foram: UF, ident_15, q1, q2, q5, q15c_1 a q15c_10, q22_1 a q22_8.

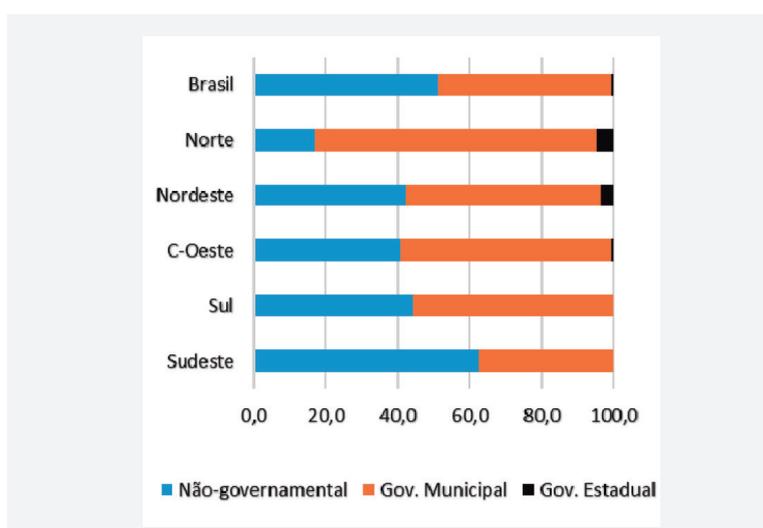
¹¹ Esse desenvolvimento pode ser atribuído à diretriz transversal de não segregação das pessoas com deficiência, estabelecida pela Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Lei nº 7.853, de 1989).

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 = 1.335, 714, 233, 337, 129, 2.748, RESPECTIVAMENTE)



Fonte: MDS. Censo Suas 2014.

Considerando os diferentes períodos de desenvolvimento das políticas de assistência social e da atenção à criança e ao adolescente, verifica-se a intensificação gradativa do esforço governamental no provimento do Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes. No gráfico 1, pode ser observado, primeiro, que a média anual de unidades criadas passou de 36, no período 1990-93 (que vai da promulgação do ECA à da Loas), para 128,8, no período 2005-09 (que vai da constituição do Suas à publicação das Orientações Técnicas), chegando a 169,6 entre 2010 e 2014 (que abrange o primeiro mandato de Dilma Rousseff); segundo, que 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, quando uma burocracia estatal na área da assistência social se encontrava constituída e recursos financeiros mais significativos estavam sendo destinados ao cofinanciamento federal da ampliação de serviços locais, o esforço municipal direto passou a superar o não governamental.

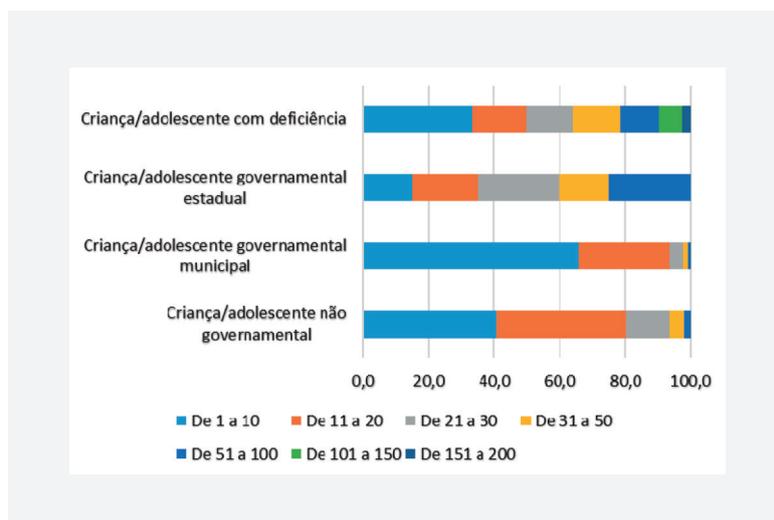
O esforço governamental municipal é evidenciado também nos gráficos 2 e 3. No primeiro, são apresentados os percentuais de unidades criadas em cada período, por referência aos totais de unidades não governamentais, governamentais estaduais e municipais. Verifica-se que 66% das unidades municipais foram 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 no provimento do serviço, nas outras regiões do país, corrobora a presença de uma burocracia estatal fazendo investimentos que tornam a oferta do serviço mais equânime no território nacional, independentemente da presença ou não de entidades privadas.

Nos gráficos 4 e 5 são evidenciados dois outros avanços significativos na estruturação e gestão do serviço de acolhimento, especificamente no número de acolhidos por unidade e no tempo de acolhimento. Os totais de referência são, respectivamente, o número de unidades que possuíam, na ocasião dos registros, pelo menos uma pessoa acolhida, e o número de pessoas acolhidas nas unidades destinadas a crianças e adolescentes com deficiência e a crianças e adolescentes, estas separadas por natureza.

No gráfico 4, 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.

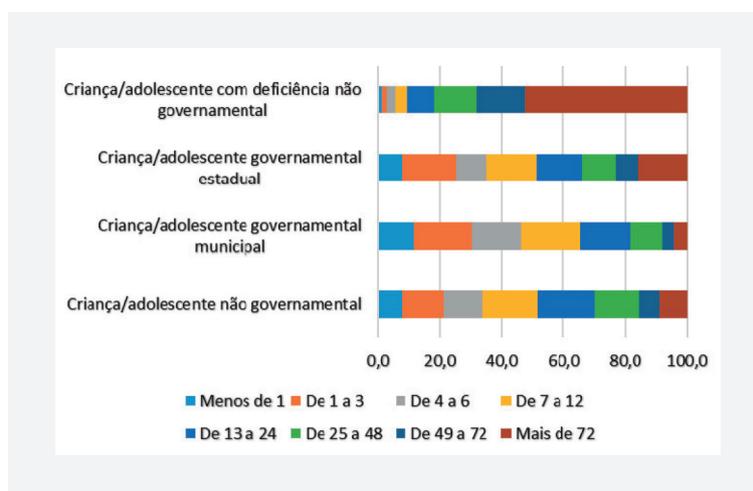
No que se refere ao tempo de acolhimento, também se verificam, no gráfico 5, avanços e desafios. Das 34.236 pessoas acolhidas em 2014, 71,8% estavam nas unidades há menos de dois anos. Dito de outra maneira: a provisoriidade da medida de acolhimento, preconizada pelo ECA, não estava sendo garantida a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

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 = 1.379, 1.229, 20 E 42, RESPECTIVAMENTE)



Fonte: MDS. Censo Suas 2014.

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.

Cabe destacar, por fim, que 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), que foram, em sua maioria, implantadas após a constituição do Suas, e o pior, nas destinadas a crianças e adolescentes com deficiência (apenas 18,2%). Como visto anteriormente, a maioria das unidades destinadas a esse segmento (cerca de 75%) foi implantada antes da constituição do Suas.

5. 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 fatores que propiciaram seu dinamismo normativo e a inércia de seu provimento e gestão. Essa inércia resultou dos constrangimentos colocados por decisões prévias, especificamente as tomadas na Era Vargas, as quais, conforme Pierson (1993), exercem sua influência nas decisões correntes por meio de dois mecanismos de *feedback effects*: os recursos e incentivos por elas atribuídos a atores sociais, em detrimento de uma burocracia estatal, e os efeitos cognitivos que essas decisões geram sobre esses mesmos atores.

A análise trouxe evidências de que o dinamismo das políticas pode advir de diferentes fontes. A política de atenção a crianças e adolescentes, assim como o próprio serviço de acolhimento, constituídos 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, uma burocracia pública federal já ocupava posição predominante nas instâncias decisórias do Suas e da política de atenção à criança e ao adolescente, em especial o Conanda, 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, que, nos termos do ECA, não deve ultrapassar os dois anos, 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 normatização do serviço.

REFERÊNCIAS

BICHIR, Renata M. 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*, n. 2032, 2015.

BRASIL. 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.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). *Resolução nº 40*, de agosto de 1995. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>> Acesso em: 30 jan. 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 1988. Disponível em: <www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf>. Acesso: 10 jan. 2016.

BRASIL. *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: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0229.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016.

BRASIL. *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: <www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 jan. 2016.

BRASIL. *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: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0593.htm> Acesso em: 15 jan. 2016.

BRASIL. *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: <www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2024-17-fevereiro-1940-411934-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 jan. 2016.

BRASIL. *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: <www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=87272>. Acesso em: 15 jan. 2016.

BRASIL. *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: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4830.htm>. Acesso: 15 jan. 2016.

BRASIL. *Lei nº 1.493*, de 13 de dezembro de 1951. Dispõe sobre o pagamento de auxílios e subvenções. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1493.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. *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: <www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1959/3577.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. *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: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. *Lei nº 5.107*, de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5107.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. *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: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5258.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. *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: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5439.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. *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: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6439.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. *Lei nº 6.697*, de 1º de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. *Lei nº 8.029*, de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. *Lei nº 8.069*, de 13 de julho 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art267>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. *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: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8242.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. *Lei nº 8.742*, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 10 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: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016.

GOUREVITH, Peter. *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*, v. 30, n. 81, p. 189-207, 2010.

PIERSON, Paul. When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Politics*, v. 45, n. 4, p. 595-628, 1993.

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

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

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; Londres: 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*, v. 1, n. 51, p. 257-285, 2003.

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

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, Peter B.; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bring the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 143-144.

Geralda Luiza de Miranda

Doutora em ciência política e professora adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: geraldaluiza@fafich.ufmg.br.