

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

OLHARES PARA A POLÍTICA DE ATENDIMENTO  
INFANTOJUVENIL BRASILEIRA (1964-1990) A PARTIR DO  
MODELO DE MUDANÇAS ENDÓGENAS

Bárbara Birk de Mello

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.6903>

Submetido em: 2023-09-18

Postado em: 2023-09-21 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

## **OLHARES PARA A POLÍTICA DE ATENDIMENTO INFANTOJUVENIL BRASILEIRA (1964-1990) A PARTIR DO MODELO DE MUDANÇAS ENDÓGENAS**

**BÁRBARA BIRK DE MELLO/A 1**

**ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1713-2064>**

**<barbarabmello@gmail.com>**

**Doutoranda em Políticas Públicas UFRGS. Porto Alegre, Rio Grande do Sul (RS), Brasil.**

**RESUMO:** Apresenta-se uma análise da política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil de 1964 a 1990 a partir do modelo de Mudanças Endógenas. Este modelo, que parte do novo institucionalismo histórico, é discutido a partir das propostas de Mahoney e Thelen (2009) e Streeck e Thelen (2005) e Van Der Heijden e Kuhlmann (2017). A análise está inserida no doutorado em andamento com foco na gravidez na juventude e políticas públicas de saúde e educação voltados para a reprodução e jovens. O recorte temporal se inicia com a ditadura civil-militar no Brasil, quando ocorrem e por trazer mudanças expressivas na política, e tem fim com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Brasil, 1990), também um momento chave na redemocratização brasileira no que tange os direitos infantojuvenis. Tem-se como questão como se deu a política de atendimento à criança e ao jovem no Brasil de 1964 a 1990 tendo em vista o Modelo de Mudanças Endógenas?

**Palavras-chave:** ditadura civil-militar, direitos infantojuvenis, estatuto da criança e do adolescente, modelo de mudanças endógenas.

## **LOOKS AT THE BRAZILIAN CHILDHOOD AND YOUTH CARE POLICY (1964-1990) FROM THE ENDOGENOUS CHANGES MODEL**

**ABSTRACT:** An analysis of the child and adolescent care policy in Brazil from 1964 to 1990 is presented based on the Endogenous Changes model. This model, which is based on the new historical institutionalism, is discussed based on the proposals of Mahoney and Thelen (2009) and Streeck and Thelen (2005) and Van Der Heijden and Kuhlmann (2017). The analysis is part of the ongoing doctorate focusing on pregnancy in youth and public health and education policies aimed at reproduction and young people. The time frame begins with the civil-military dictatorship in Brazil, when it occurred and brought about significant changes in politics, and ends with the promulgation of the Child and Adolescent Statute (ECA) (Brasil, 1990), also a key moment in Brazilian redemocratization regarding children and youth rights. The question is how the child and youth care policy developed in Brazil from 1964 to 1990 in view of the Endogenous Change Model?

**Keywords:** civil-military dictatorship, children's and youth rights, child and adolescent statute, endogenous changes model.

## **INTRODUÇÃO**

Neste texto, parte-se do pressuposto de que as políticas públicas são primordiais para as discussões no campo das ciências sociais na contemporaneidade (SHORE, 2010). Parte da literatura sobre as políticas públicas vem se especializando em discussões acerca de modelos de análise das

políticas. Marengo (2020, p. 18) nos questiona: “Quais são os mecanismos explicativos capazes de revelar causas para a estabilidade ou mudança na agenda de políticas públicas?”

É a partir desta pergunta que este texto caminha, buscando dar destaque para a análise do modelo de Mudanças Endógenas, modelo que parte do novo institucionalismo histórico tendo as instituições como centrais a partir da máxima de que “as instituições importam”. Escolheu-se este modelo por acreditar que ele traz reflexões importantes para analisar a política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil de 1964 a 1990.

Esta política nos é cara devido à temática do doutorado da acadêmica que é centrada na gravidez na juventude e políticas públicas de saúde e educação nestes contextos. Apesar do estudo recente não focar no período que visa ser aqui analisado, entende-se ser central conhecer as bases da política de atendimento à criança e ao jovem para, então, poder analisá-las no atual contexto.

O recorte inicial de 1964 se deu por este ser o ano de início da ditadura civil-militar no Brasil, sendo um ano por si só emblemático fora as mudanças sofridas pela política que ver-se-á mais a diante. O ano de 1990 foi escolhido como ponto final de análise por ser o ano de promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lei que rege a política de atendimento a estes sujeitos até hoje, e por ser um momento chave na redemocratização brasileira no que tange os direitos infantojuvenis.

O presente estudo tem como objetivos discutir teoricamente o modelo de Mudanças Endógenas e analisar sua aplicabilidade a partir da política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil de 1964 a 1990. Para tanto, partiu-se de uma análise bibliográfica sobre o modelo em questão e de uma revisão narrativa da literatura sobre a política de atendimento.

Os principais autores para discutir o modelo foram Mahoney e Thelen (2009) e Streeck e Thelen (2005) e Van Der Heijden e Kuhlmann (2017). Já nas discussões sobre a política de atendimento infantojuvenil, tem-se a própria lei de criação do ECA (BRASIL, 1990), Rizzini (2011), a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), Perez e Passone (2010), Dalton (2008), Grandino e Maida (2017), entre outros.

Ao final do texto, espera-se que tenha ficado claro o funcionamento do modelo de análise de políticas públicas aqui discutido e que compreenda-se melhor o processo da política de atendimento à criança e ao jovem no período da ditadura-civil militar e redemocratização brasileira. Após o estudo, acredita-se que o modelo de Mudanças Endógenas seja ideal para essa discussão.

## MUDANÇAS ENDÓGENAS: CONHECENDO O MODELO

Iniciam-se as discussões abordando o Modelo das Mudanças Endógenas, não sem antes tratar do novo institucionalismo histórico visto que ele é basilar deste Modelo. Mahoney e Thelen (2009) apontam que o novo institucionalismo entende as instituições como legados políticos e concretos de disputas históricas. Os institucionalistas históricos estão associados à perspectiva de desenvolvimento histórico, defendendo um modelo que aponta para a dependência de trajetória ou path dependency. Aqui, o padrão tende a se reforçar com o tempo e quanto mais um evento acontece, maiores os custos para revertê-lo. Indo de encontro a ideia de path dependency, Peters (2016) aponta que uma vez feita, a política tende a durar muito.

Apesar da dependência de trajetória, mudanças podem ocorrer nas políticas. E como explicar as mudanças nas políticas para além de fatores exógenos? É aí que entra o Modelo de Mudanças Endógenas tendo Mahoney e Thelen (2009) como seus principais expoentes. Neste modelo, a mudança institucional: “[...] often occurs precisely when problems of rule interpretation and enforcement open up space for actors to implement existing rules in new ways.” (mahoney; thelen, 2009, p. 4). Parte-se do pressuposto de que as regras nunca serão precisas o suficiente para cobrir todas as situações e que os atores possuem limites cognitivos e diferentes níveis de poder nas instituições. Aqui, os mecanismos de obediência (compliance) dos agentes são elementos causais fundamentais.

Para Mahoney e Thelen (2009), as instituições são regras, normas e procedimentos que estruturam o comportamento e não podem ser alteradas facilmente. No mesmo tom, Streeck e Thelen (2005) citam que as instituições trazem os direitos e obrigações dos atores apontando o que é possível, impossível, errado e certo.

Assim como Mahoney e Thelen (2009) e Streeck e Thelen (2005), Van Der Heijden e Kuhlmann (2017) apontam para o fato de que as mudanças nas instituições podem ocorrer de maneira sutil e gradual ao longo do tempo e que essas mudanças, mesmo que lentas, são igualmente importantes e trazem resultados políticos substantivos.

Os atores citam, então, cinco tipos de transformação gradual: displacement, layering, drift, conversion e exhaustion. Este último não é muito utilizado pelos autores, mas se refere à gradual queda das instituições ao longo do tempo devido aos retornos decrescentes, limites de crescimento e autoconsumo (Mahoney; Thelen, 2009).

Como veremos a seguir, as características do contexto político e da instituição em questão, impulsionam um dos tipos de mudança institucional acima apontados além de moldar o tipo de agente de mudança dominante e as estratégias que ele adotará para atingir a mudança. Após abordar mais sobre os tipos de mudança, apontar-se-á os agentes.

Primeiro, trata-se da mudança por displacement, ou deslocamento em uma tradução livre para o português. O displacement consiste, basicamente, em remover regras existentes e introduzir novas. Ele pode ser abrupto e implicar em uma mudança radical como, por exemplo, o colapso e substituição de instituições nas revoluções, ou em um processo lento enquanto novas instituições são introduzidas e competem com as antigas (Mahoney; Thelen, 2009).

Já no processo de layering ou mudança por camadas, novas regras são introduzidas junto das existentes, principalmente envolvendo emendas, revisões e/ou acréscimos, segundo Streeck e Thelen (2005). A mudança por camadas, altera as maneiras pelas quais as regras originais estruturam o comportamento. Normalmente, esse processo ocorre quando os desafiantes institucionais não conseguem mudar as regras originais e adicionam as novas regras junto das antigas. Essas pequenas mudanças, segundo Mahoney e Thelen (2009), vão se somando e podem levar a uma grande mudança a longo prazo.

Outro tipo de mudança gradual é o drift ou mudança por desvio onde as regras não mudam, mas ocorrem mudanças no impacto das regras devido a alterações no ambiente. Segundo Mahoney e Thelen (2009), as alterações são percebidas, mas os atores escolhem não responder e essa falta de atitude pode causar mudanças no impacto da instituição. Para Streeck e Thelen (2005, p. 24), “as with layering, change through drift, while potentially fundamental, may be masked by stability on the surface.”

Por fim, mas não menos importante, a conversion, ou conversão, onde regra permanecem as mesmas, mas são interpretadas de novas formas com novos propósitos (Hacker; Pierson; Thelen, 2015). Aqui, há quatro fatores que devemos estar atentos: os limites cognitivos dos construtores de instituições, a ambiguidade das regras institucionais, o fato de os atores sempre buscarem interpretar as regras a partir de seus próprios interesses e o fato de que a mudança de condições contextuais e coalizões abre espaço para rearranjos (Mahoney, Thelen, 2009).

Aqui aponta-se para a centralidade dos atores que estão constantemente em diálogo. Mahoney e Thelen (2009) apontam para quatro tipos de agentes de mudança, os quais são ligados ao drift,

conversion, displacement e layering. Assim, os interesses diversos dos agentes de mudança frente às instituições vão fomentar os diferentes padrões de mudança.

Os insurrecionais estão ligados à mudança por displacement e estes agentes “[...] consciously seek to eliminate existing institutions or rules, and they do so by actively and visibly mobilizing against them.” (Mahoney; Thelen, 2009, p. 23). Já os subversivos, conforme os mesmos autores, são associados a padrões de layering, pois buscam deslocar uma instituição, mas fazem isso sem infringir as regras dela.

Os oportunistas são relacionados à conversion e possuem, segundo Mahoney e Thelen (2009), preferências ambíguas sobre a continuidade institucional e exploram todas as possibilidades do sistema para atingir seus fins. Por último, os simbioses mutualistas e parasitas, estes últimos, ligados ao drift. Estes agentes se apoiam em instituições que não criaram e seus interesses estão na manutenção do status quo da instituição, sendo que a diferença entre os dois tipos é que “mutualists violate the letter of the rule to support and sustain its spirit – in contrast to parasites, who exploit the letter of the rule while violating its spirit” (Mahoney; Thelen, 2009, p. 24).

Até aqui, vimos os componentes principais do modelo de mudanças endógenas, mas qual é o mecanismo explicativo causal para essas mudanças? Os pontos de veto institucionais e os graus de discricionariedade de agentes e autoridades públicas (Mahoney; Thelen, 2009). É importante frisar que as possibilidades de veto, podem derivar tanto de veto players especialmente poderosos ou de vários pontos de veto institucionais.

Segundo Mahoney e Thelen (2009), as possibilidades de veto são altas em locais em que os atores que têm acesso a meios institucionais ou extrainstitucionais que podem impedir a mudança. Já o grau de discricionariedade varia entre os agentes e autoridades e diz respeito às oportunidades existentes para a interpretação ou aplicação de leis e regras, ou seja, o grau de liberdade que os agentes e autoridades públicas têm.

Mahoney e Thelen (2009) trazem uma tabela explicativa que nos ajuda a entender melhor esses elementos. Para eles, a mudança por layering ocorre quando existe baixo nível de discricionariedade e fortes possibilidades de veto. Já drift acontece em um contexto em que existe alto nível de discricionariedade e fortes possibilidades de veto. Displacement está ligado à baixas possibilidades de veto e baixo nível de discricionariedade, enquanto conversion se associa à altos níveis de discricionariedade e possibilidades de veto fracas.

E como é possível falsificar o Modelo de Mudanças Endógenas? Em primeiro lugar, o modelo pode ser falsificado sendo posto à prova, sendo questionado a partir da análise de uma política pública, como veremos na última seção com a política de atendimento infantojuvenil brasileira. Como o Modelo tem como base o path dependency (novo institucionalismo histórico), de início, se destaca que o Modelo se encaixa melhor em análises de políticas em um prazo mais longo.

Neste Modelo em questão, os pontos centrais são os quatro tipos de mudanças endógenas, drift, conversion, displacement e layering, e os quatro tipos de agentes. A utilização do Modelo pressupõe a adequação de um caso estudado a pelo menos uma dessas mudanças. Porém, as divisões entre mudanças e os agentes não têm seus limites tão bem definidos o que pode levar muitos estudiosos a não conseguirem ter clareza do tipo de mudança a que se refere, sendo que alguns autores apontam que isso pode levar a impossibilidade de falsificação do Modelo.

Um dos exemplos de dificuldade de delimitação destes quatro pontos é a mudança por layering. Segundo o modelo, layering ocorre quando há pontos de veto forte e baixa margem de discricionariedade. Porém, para se fazer mudanças em camadas, seria necessário que os agentes tivessem um certo nível de discricionariedade, logo, poderia se aproximar mais do drift.

Outro ponto para pensarmos na falsificação deste Modelo é que os principais mecanismos que levam às mudanças são a possibilidade de veto players e a discricionariedade dos agentes, segundo Mahoney e Thelen (2009). Porém, para além destes pontos, para uma análise mais completa, seria central, segundo Marengo e Bruxel (2021), pensar em asset specificity (Pierson, 2004) e na formulação de coalizões de interesses.

Por último, uma explicação do novo institucionalismo deve ter o compromisso de que as instituições importam. Porém, as instituições têm um caráter quase que reativo no trabalho de Mahoney e Thelen (2009). As instituições agem pela negação estabelecendo pontos de veto e legando margens de discricionariedade. Logo, não há a ideia das instituições como motor de inovação no processo de mudança o que acaba se distanciando da máxima do novo institucionalismo.

Chegando ao final desta seção, apontam-se os pontos negativos e positivos do Modelo de Mudanças Endógenas. Uma análise produzida por Van der Heijden e Kuhlmann (2017) identificou críticas ao Modelo na literatura: dificuldades de diferenciar os tipos de mudança, modelos de agentes demasiado estáticos e falta de capacidade explicativa da teoria. A estes, os autores acrescentaram,

ainda, problemas de conceptual stretching, ou seja, “[...] the distortion that occurs when a concept does not fit the new cases.” (Collier; Mahon, 1993, p. 845).

Segundo Marengo e Bruxel (2021, p. 25-26):

Contudo, para conferir-lhe maior consistência, é preciso (1) incorporar rupturas pontuadas e conferir-lhes explicação institucionalmente endógena; (2) incorporar dimensão positiva e de inovação no status quo à ação de instituições políticas, decorrente de sua capacidade estatal e poder de agenda; (3) focar nos ativos dos agentes e sua capacidade em promover coalizões políticas e, finalmente, (4) interpretar reformas por layering como resultantes de estrutura de oportunidades que combina elevados pontos de veto com espaços institucionais e graus de discricionariedade para negociação entre autoridades e agentes extra estatais.

Marengo e Bruxel (2021), para além da crítica já citada, afirmam que o modelo trouxe importantes contribuições para as investigações sobre as mudanças de instituições e políticas públicas. Como falamos no início da seção, o modelo de mudanças endógenas trouxe uma corrente de estudos ligados ao novo institucionalismo histórico que pensam para além da mudança exógena, centrando o olhar sobre as mudanças que ocorrem dentro das instituições, indicando a importância dos agentes. Assim, foi criada uma linguagem única compartilhada e operacional que possibilita descrever casos de mudança gradual, fazer análises de sequencias de mudanças institucionais, realizar estudos de “exaustão” institucional e pesquisar casos em que a mudança gradual falhou.

## **COLOCANDO EM PRÁTICA O MODELO DAS MUDANÇAS ENDÓGENAS**

Em 1964, ano de início da ditadura civil-militar brasileira, foi introduzida a Política Nacional de Bem-Estar do Menor no país (PNBEM). Mais tarde, 1979, também foi promulgado o Código de Menores de 1979 (Lei n. 6.697 de 1979). Iniciando pela PNBEM, ela estabeleceu as diretrizes das ações de assistência as crianças e adolescentes classificados como “menores”, os pobres e considerados delinquentes, a partir da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e de suas respectivas unidades estaduais (Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor - FEBEM).

Antes de adentrar mais a fundo na política de atendimento infantojuvenil, é importante destacar que período da ditadura civil-militar foi: “Um ciclo politicamente marcado pelo autoritarismo militar, redução ou supressão dos direitos constitucionais, repressão policial, censura à imprensa, controle casuístico do processo político, esvaziamento do Poder Legislativo, limitação do Judiciário e domínio arbitrário do Poder Executivo.” (Couto, 2010, p. 41).



A FUNABEM delegava medidas de disciplina e controle, tendo uma administração centralizadora, a qual era refletida nas respectivas unidades estaduais. A Política Nacional era pautada, segundo Miranda (2013), na lógica do Estado-provedor e na ideia de que o “problema dos menores” era devido aos avanços econômicos. A respeito da nova política Rizzini e Pilotti (2011, p. 16-17), esclarecem que:

[...] Manteve-se, pois, o abismo infranqueável entre infância privilegiadas e menores marginalizados. Impuseram-se reiteradamente propostas assistenciais, destinadas a compensar a ausência de uma política social efetiva, capaz de proporcionar condições equitativas de desenvolvimento para crianças e adolescentes de qualquer natureza.

Segundo Mestriner (2005, p. 151), nos governos militares, os profissionais reproduziram em seu cotidiano de trabalho as ideias de um “Estado assistencial”, com “filantropia de clientela e apadrinhamento”. Para Miranda (2020, p. 149):

Mesmo não sendo literalmente vivenciado no país, o discurso adotado na documentação analisada (de publicações da Funabem) reproduzia a perspectiva doutrinária, com o discurso da responsabilidade estatal na manutenção de vida das famílias populares, na universalidade dos serviços sociais e na implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência a partir da finalidade de promover o controle social e não garantir direitos.

A PNBEM esteve em vigor no Brasil até 1990, ou seja, ela perpassou todo o período da ditadura civil-militar no país. Logo, houve uma ausência de canais de participação política, o que favoreceu a autonomia dos militares dentro do aparato estatal. Durante o período de vigência da Política Nacional, houve diversos debates em torno da situação dos menores e do tratamento institucionalizado ao qual eram submetidos nas FEBENS, o que, segundo Boeira, Machieski e Ribeiro (2017), fez com que o senador Nelson Carneiro, em 1974, apresentasse ao Senado o Projeto de Lei nº. 10517, transformado na Lei nº. 6697 (Código de Menores) somente em 1979. O novo Código substituiu as palavras “delinquente” e “abandonado” por “em situação irregular”. O Estado e a sociedade também foram colocados como responsáveis pelas situações irregulares e não apenas a família. O Código de Menores de 1979:

[...] é baseado na Lei de Segurança Nacional, que instituiu o sistema de internação de carentes e abandonados [...] e no tratamento dos infratores no sistema prisional. [...] a educação das crianças e adolescentes sob a tutela da FUNABEM/FEBEM passou a ser orientada segundo preceitos do militarismo, com ênfase na segurança, na disciplina e na obediência. [...]. (Padilha, 2015, p. 46).

Este Código se alinhava aos moldes do antigo Código de Menores da primeira República, consolidando a doutrina de situação irregular do menor, segundo a qual “os menores são sujeitos de direito quando se encontrarem em estado de patologia social, definida legalmente [...], fazendo-se da vítima um réu e tornando a questão ainda mais jurídica e assistencial” (Faleiros, 2011, p. 81).

Pesquisadores do tema, apontam que a partir de 1974 houve um progressivo desmoronamento da ordem autoritária “[...] caracterizado pela ampliação do espaço político-organizacional relacionado às decisões governamentais no campo social, pelo redirecionamento das políticas sociais, com prioridade ao atendimento de segmentos de baixa renda e pela expansão das estruturas estatais.” (Perez; Passone, 2010, p. 662).

Durante a década de 1980, “[...] criou-se um forte movimento em prol dos direitos das crianças e dos adolescentes. Esse movimento agregou vários segmentos da sociedade como profissionais ligados à execução da política de atendimento, como assistentes sociais, advogados, psicólogos, entre outros.” (Dalton, 2008, p. 49).

Nesse contexto, o regime militar dava seus últimos suspiros e diversos setores da sociedade se organizavam em favor da democracia. A ditadura teve fim em 1985 e o processo de redemocratização acabou em 1988 com a promulgação da nova Constituição. Neste período, houve sérias denúncias acerca do atendimento infantojuvenil no Brasil mostrando “a distância existente entre crianças e menores no Brasil, mostrando que crianças pobres não tinham sequer direito à infância. Estariam elas em situação irregular” (Rizzini, 2011, p. 160).

No que se refere especificamente às crianças e aos adolescentes, a chamada Constituição Cidadã possui um capítulo que trata do tema: Capítulo VII: Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso. Em seu 227º artigo, define que é dever da família, do Estado e da sociedade garantir que a criança e o adolescente tenham direito à saúde, à vida, à alimentação, à profissionalização, à cultura, à educação, à dignidade, à liberdade e ao respeito. Dá a eles prioridade máxima, além de protegê-los contra todas as formas de exploração, violência, distinção, abuso ou omissão (Brasil, 1988).

Destaca-se que “[...] a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi inovadora ao adotar a Doutrina da Proteção Integral na questão da infância e adolescência no Brasil.” (Muller, 2011, p. 2). Ela define a criança e o adolescente como sujeitos que têm direitos e que necessitam de cuidados e proteção especiais.

E foi a Constituição que deu fôlego para que, em 1990, fosse promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente e extinta a PNBEM. O ECA indicou as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos: direito à educação, à saúde, à habitação, à alimentação, ao lazer, à segurança, entre outros (BRASIL, 1990). Ainda, o Estatuto apontou para a proteção integral das crianças e adolescentes e para a municipalização do atendimento através da criação de conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente e conselhos tutelares, buscando uma maior participação social.

O ECA, segundo Amin (2017), é resultado da ação de três frentes: “[...] o movimento social, os agentes do campo jurídico e as políticas públicas.” (Amin, 2017, p. 56). Ainda, podemos acrescentar as organizações de direitos humanos internacionais que pressionavam o Brasil exigindo mudanças na forma de atendimento infantojuvenil.

No processo de construção do ECA, segundo Grandino e Maida (2017):

O ano de 1989 foi um período de inúmeras reuniões e seminários, nos quais juristas, religiosos, psicólogos, assistentes sociais, dentre outros profissionais que militavam pelos direitos das crianças discutiram o texto final da lei juntamente com pessoas do povo convidadas a participar deste processo de construção coletiva. (Grandino; Maida, 2017, p. 191).

Logo, viu-se que houve grande mobilização em torno dos direitos infantojuvenis no Brasil a partir do início da década de 1980 ficando mais acentuada da metade para o final devido à volta da democracia no país. Essa movimentação veio tanto de quem já estava atuando na política de atendimento quanto de entidades de fora dela, nacionais e internacionais, e parcela da população.

Agora, olhando para o Modelo de Mahoney e Thelen (2009) e levando em consideração o nível de discricionariedade dos agentes e as possibilidades de ponto de veto, tem-se uma situação em que os agentes que trabalhavam na política de atendimento infantojuvenil durante o período da ditadura (1964-1985) tinham baixo nível de discricionariedade e o contexto político possuía muitos pontos de veto. Estes dois pontos apontariam para layering, ou mudanças por camadas, e os agentes das mudanças seriam os subversivos, aqueles que trabalham no sistema contra ele.

Porém, layering “occurs when new rules are attached to existing ones, thereby changing the ways in which the original rules structure behavior” (Mahoney; Thelen, 2009, p. 16) e ainda não existem estudos muito aprofundados sobre como os agentes se portavam, se faziam mudanças por camadas, mas os estudos aqui citados não apontam para esse movimento.

Segundo pesquisadores do Modelo de Mudanças Endógenas, um tipo de mudança não substituí a outra. Logo, pensou-se também em mudanças por displacement, principalmente se levarmos em conta que, com o fim da ditadura civil-militar, os pontos de veto diminuíram. Como Mahoney e Thelen (2009) apontam, a mudança por displacement pode ser abrupta e implicar em uma mudança radical, que foi o que ocorreu. Sugere-se para esse tipo de mudança, pois houve toda uma nova estrutura criada no lugar da PNBEM, o ECA. Aqui, associando a Mahoney e Thelen (2009, p. 23), estes agentes da mudança eram os insurreccionais: “Insurrectionaries consciously seek to eliminate existing institutions or rules, and they do so by actively and visibly mobilizing against them.”

Porém, é necessário apontar que os agentes passaram a se mobilizar visivelmente contra as instituições criadas pelo PNBEM a partir do final dos anos 1970, mas principalmente com o fim da ditadura civil-militar em 1985, quando a redemocratização teve início e estes agentes viram maiores possibilidades de mudança na política. Muitos destes agentes, inclusive, participaram do processo de redemocratização e, conseguiram, junto dos movimentos sociais, a criação da Comissão Nacional Criança Constituinte, em 1987, e, conseqüentemente, a formação da Frente Parlamentar Suprapartidária pelos Direitos da Criança. A Constituição de 1988, resultante da Constituinte, apontou para as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e dignos de proteção integral. Assim, se abria caminho para a criação do ECA.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Chegando ao fim do texto, acredita-se que o modelo de Mudanças Endógenas de Mahoney e Thelen (2009) inovou no campo do novo institucionalismo histórico ao propor a explicação das mudanças a partir de fatores endógenos onde antes só havia análises exógenas. Ainda, o conceito de “path dependency” é central para discutir esse modelo.

A partir da análise da política de atendimento infantojuvenil no Brasil e das leituras sobre o Modelo de Mudanças Endógenas, percebe-se a maior propensão à utilização deste modelo em estudos que abordam maiores sequências temporais, mas uma certa dificuldade na definição dos tipos de mudança e dos tipos de agente.

Aqui, ao abordar a política de atendimento infantojuvenil durante o período da ditadura civil-militar, viu-se uma política de cunho assistencialista voltada para os “menores” e em “situação irregular” os quais eram assistidos pela PNBEM e pelo Código de Menores de 1979. Esta Política Nacional foi substituída pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 1990, sendo ele

resultado de todo um processo de redemocratização e de luta pelos direitos das chamadas minorias, sendo uma delas as crianças e adolescentes.

Foi a partir do final da década de 1970 que se viu uma maior mobilização dos agentes que trabalhavam na política de atendimento para mudar o viés da mesma. O próprio Código de Menores teve alguns avanços em relação a PNBEM, mesmo ainda sendo promulgado durante o período ditatorial.

A partir da análise do Modelo de Mudanças Endógenas, acredita-se que os agentes que trabalhavam na política de atendimento à criança e ao adolescente faziam mudanças por camadas, aos poucos, devido aos altos pontos de veto e baixo nível de discricionariedade que o contexto político proporcionava. Porém, entende-se que apenas a mudança por layering é insuficiente para explicar a grande virada do PNBEM para o ECA e, por isso, também aponta-se para a mudança por displacement com o fim da ditadura civil-militar e volta da democracia.

Como limitação deste estudo, entende-se que as discussões teóricas do modelo e acerca da política de atendimento infantojuvenil poderiam ter sido mais aprofundadas e isto está em desenvolvimento. Em estudos futuros, buscar-se-á analisar a atual política pública juvenil de saúde e educação no que tange a gravidez através de um dos modelos de análise de políticas públicas visando um entendimento maior delas, pois entende-se que os modelos são lentes ricas para entender as agendas e mudanças das políticas públicas.

Por fim, acredita-se que o presente estudo trouxe avanços para o campo de análise de políticas públicas a partir do modelo de Mudanças Endógenas e do olhar para a política de atendimento infantojuvenil no Brasil de 1964 a 1990 sendo um trabalho inovador na área não havendo sido localizado nenhum outro com as mesmas pretensões. Aqui, acredita-se que o Modelo de Mudanças Endógenas compatibiliza com estudos que abordam maiores sequências temporais, mas percebeu-se uma certa dificuldade de diferenciar os tipos de mudança e os modelos de agentes por eles serem demasiado estáticos.

## REFERÊNCIAS

AMIN, A. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, K. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. São Paulo: Saraiva, 2017.

BOEIRA, D. A., MACHIESKI, E. S.; RIBEIRO, J. B. Castigos, revoltas e fugas: a Fundação do Bem-Estar do Menor retratada nas páginas da Folha de São Paulo 1980-1990. **Revista Aedos**, vol.

9, nº 20, agosto de 2017, p. 456-80, Disponível em:  
<<https://www.seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/view/69435>>. Acesso em 10 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. **Lei No 8.069, de 13 de julho de 1990**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069Compilado.htm)> Acesso em: 10 fev. 2023.

CARLISLE, K.; GRUBY, R. L. Polycentric Systems of Governance: A Theoretical Model for the Commons. **Policy Studies Journal**, Malden/EUA, vol. 47, n. 4, 2019.

COLLIER, D.; MAHON, J. "Alongamento" conceitual revisitado: adaptando categorias na análise comparativa. *The American Political Science Review*, vol. 87, n. 4, 1993.

COUTO, Ronaldo Costa. **História indiscreta da ditadura e da abertura**: Brasil: 1964-1985. 5. ed. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2010.

DALTON, A. M. **Os direitos humanos à luz do Código de Ética do Serviço Social e do Estatuto da Criança e do Adolescente: afinal, o que estamos defendendo?** Dissertação Programa de Pós-graduação em Serviço Social, PUC-RIO, 2008. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=12436@1>>. Acesso em 20 fev. 2023.

FALEIROS, V. P. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Org.). **A Arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, 2011. p. 49-98.

GRANDINO, P. J., MAIDA, M. D. Redemocratização brasileira e a proteção dos direitos humanos da criança e do adolescente. In: PEREIRA, D. (Org.) **Mudança social e participação política**: estudos e ações transdisciplinares. São Paulo: USP, 2017.

HACKER, J.; PIERSON, P.; THELEN, K. Drift and conversion: Hidden faces of institutional change. In.: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Advances in Comparative-Historical Analysis**. Inglaterra: Cambridge University Press, 2015.

HARDIN, G. **The tragedy of the Commons**. *Science*, Vol. 162, p. 1243-1248, 1968.

MAHONEY, James and THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In.: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change**: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge University Press, 2009.

MARENCO, A.; BRUXEL, M. Como mudam instituições e políticas? Instituições como mecanismo de mudanças endógenas. **Nupergs Working Papers**, Termidor, 2021.

MARENCO, André. Teoria para quem precisa de teoria, In.: Lima, L.; SCHABBACH, L. (Org.). **Políticas públicas**: questões teórico-metodológicas emergentes. Porto Alegre: UFRGS, 2020.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo, SP: Cortez, 2005.

MIRANDA, H. Política Nacional do Bem-Estar do Menor e a Aliança para o Progresso. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, vol. 10, nº 25, 2020.

MIRANDA, H. Memórias da “Dona FEBEM”: a assistência a infância na Ditadura Militar (1964 – 1985). **Simpósio Nacional de História**, ANPUH, 2013. Disponível em: <[http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364699001\\_ARQUIVO\\_TextoHumbertodaSilvaMiranda.pdf](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364699001_ARQUIVO_TextoHumbertodaSilvaMiranda.pdf)>. Acesso em 10 jan. 2023.

MULLER, Crisna Maria. Direitos Fundamentais: a proteção integral de crianças e adolescentes no Brasil. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9619](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9619)>. Acesso em: 10 fev. 2023.

PADILHA, M. D. **A Política Pública de Proteção à Infância e os Parâmetros que norteiam esta Política**. Recife: Ed. Universidade da UFPE, 2015.

PEREZ, J.; PASSONE, E. Políticas sociais de atendimento às Crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.140, p. 649-673, maio/ago. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cp/a/sP8smWgyn5fJS77m6Cv4npj/#>>. Acesso em 20 fev. 2023.

PETERS, G. **Guy Peters On New Institutionalism**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7TkY5qXpdPU&t=416s>. Acesso em 29 jul. 2021.

PIERSON, P. **Politics in time. History, institutions, and social analysis**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

PILOTTI, F; RIZZINI, I. (Org.). Prefácio. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, 2011.

RIZZINI, I. Crianças e menores do pátrio poder ao pátrio dever: um histórico da legislação para a infância no Brasil (1830-1990). In: PILOTTI, F; RIZZINI, I. (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, 2011.

SHEPSLE, K. A. Estudiando las instituciones: Algunas lecciones del enfoque de la elección racional. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, n.16, pp. 15-34, 2007.

SHORE, C. La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antipoda*. **Revista de Antropología y Arqueología**, n. 10, p. 21-49, 2010.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. In.: W. Streeck, W.; Thelen, K. (Orgs.). **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. Oxford et al.: Univ. Press, 2005.

**DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA:** Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

**FINANCIAMENTO:** O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES)

**CONTRIBUIÇÃO DA AUTORA:** Bárbara Birk de Mello: Conceptualização, metodologia, análise formal, investigação, escrita original, revisão da escrita, supervisão e administração do projeto.

**DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE:** A autora 1 declara não haver conflitos de interesse.

**MINIBIOGRAFIAS DA AUTORA DO PAPER:** Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul. Graduada em História e mestre em Diversidade Cultural e Inclusão Social, ambas pela Universidade Feevale, Rio Grande do Sul.



## Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.