

# A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS NO BRASIL

*Percurso histórico e desafios do presente*



*Reitor*

Pe. Josafá Carlos de Siqueira, S. J.

*Vice-Reitor*

Pe. Francisco Ivern Simó, S. J.

*Vice-Reitor para Assuntos Acadêmicos*

Prof. José Ricardo Bergmann

*Vice-Reitor para Assuntos Administrativos*

Prof. Luiz Carlos Scavarda do Carmo

*Vice-Reitor para Assuntos Comunitários*

Prof. Augusto Luiz Duarte Lopes Sampaio

*Vice-Reitor para Assuntos de Desenvolvimento*

Prof. Sergio Bruni

***Decanos***

Prof. Paulo Fernando Carneiro de Andrade (CTCH)

Prof. Luiz Roberto A. Cunha (CCS)

Prof. Luiz Alencar Reis da Silva Mello (CTC)

Prof. Hilton Augusto Koch (CCBM)

# A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS NO BRASIL

*Percurso histórico e desafios do presente*

*Irene Rizzini e Irma Rizzini*



©Editora PUC-Rio  
Rua Marquês de S. Vicente, 225 – Projeto Comunicar  
Praça Alceu Amoroso Lima, casa Agência/Editora  
Gávea – Rio de Janeiro – RJ – CEP: 22.453-900  
Telefax: (21)3114-1609/3114-1610  
Homepage: www.puc-rio.br/editorapucRio

*Conselho Editorial*

Augusto Sampaio, Cesar Romero Jacob, Danilo Marcondes de Souza Filho, Maria Clara Lucchetti Bingemer,  
Fernando Sá, Gisele Cittadino, José Alberto dos Reis Parise, Miguel Pereira.

*Capa e Projeto Gráfico*  
José Antonio de Oliveira

*Foto da capa*  
“Instituto Gentil Bittencourt”, Belém, Álbum do estado do Pará (1901, 1909)  
Foto cedida por: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro

*Fotos do miolo*  
Agradecemos à Sonia Altoé, por ceder fotos de sua pesquisa em instituições,  
e ao Correio Braziliense pela autorização para o uso de imagens.

*Assistente de Pesquisa*  
Paula Caldeira (CIESPI)

*Revisão dos Originais*  
Aline Pereira e Felipe Gomberg

UNICEF  
Fundo das Nações Unidas para a Infância  
Escritório da Representante do UNICEF no Brasil  
SEPN 510 – Bloco A – Ed. Inan – 2º andar  
Brasília – DF – CEP: 70.750-521  
Tel: (61) 3035-1900 – Fax: (61) 349-0606  
Homepage: www.unicef.org/brazil

©Edições Loyola  
Rua 1822, nº 347 – Ipiranga – 04216-000 São Paulo, SP  
Caixa Postal: 42.335 – 04299-970 – São Paulo, SP  
Tel: (11) 6914-1922 – Fax: (11) 6163-4275  
Homepage: www.loyola.com.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou transmitida por quaisquer meios (eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia e gravação) ou arquivada em qualquer sistema ou banco de dados sem permissão escrita da Editora.

ISBN: 851502881-6

---

Rizzini, Irene

A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente / Irene Rizzini, Irma Rizzini. – Rio de Janeiro : Ed. PUC-Rio; São Paulo : Loyola, 2004.

88 p. ; 21 cm  
Inclui glossário e referências bibliográficas.

1. Assistência a menores - Brasil. 2. Crianças – Aspectos sociais – Brasil.  
I. Rizzini, Irma. II. Título.

CDD: 362.70981

---

## Sumário

<b>Apresentação</b> .....	7
<b>Prefácio</b> .....	9
<b>Introdução - A institucionalização de crianças no Brasil</b> .....	11
<b>Parte I - A proteção da infância e da sociedade:</b>	
percurso histórico dos internatos para crianças pobres no Brasil.....	19
A cultura institucional .....	21
As instituições femininas e masculinas para órfãos, desvalidos e bebês abandonados no Brasil Colônia e no Império.....	23
A especialização dos serviços:	
justiça e assistência no período republicano .....	28
Famílias e <i>menores</i> .....	30
O <i>malfadado</i> SAM - Serviço de Assistência a Menores.....	33
O <i>Anti-SAM</i> : Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor .....	36
As famílias dos <i>menores</i> internados: o mito da desorganização familiar .....	39
<b>Parte II - Focalizando a história recente: panorama e desafios</b> .....	43
Os questionamentos sobre as práticas de internação de crianças nos anos 1980 .....	45
Os anos 1990: o <i>abrigamento</i> e a internação frente ao Estatuto da Criança e do Adolescente .....	48
As instituições de <i>abrigamento</i> pós Estatuto da Criança e do Adolescente .....	51
As formas de encaminhamento das crianças e adolescentes.....	53
Tipos de instituições que abrigam crianças e adolescentes.....	54
Instituições de abrigamento do passado e do presente .....	59
<b>Parte III - Marcos referentes à prática de institucionalização de crianças e adolescentes ao longo da história: permanências e mudanças</b> .....	63
Apontando caminhos .....	77
<b>Referências bibliográficas</b> .....	83
<b>Glossário - Categorias sociais e jurídicas relativas à infância e à adolescência</b> .....	89
<b>Sobre as autoras</b> .....	95



## **Apresentação**

Para os espaços de abrigamento ainda vão hoje todas aquelas crianças que de alguma forma perderam ou viram enfraquecer as relações com suas famílias ou comunidades, ou ainda aquelas que transitam entre a casa, as ruas e os próprios abrigos, construindo sua própria identidade e história de vida nestes diferentes e adversos espaços.

Com sutis diferenças em relação ao atendimento que se prestava às crianças no século XIX, persistem ainda hoje as mesmas razões para a institucionalização, apesar dos 13 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que defende o direito ao convívio familiar e comunitário.

Este estudo, *A Institucionalização de Crianças no Brasil*, resulta de uma parceria entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI), e se destina a ampliar as possibilidades de promover mudanças culturais e de comportamento necessárias à implementação de políticas mais adequadas.

Ao refazer o percurso histórico da prática da institucionalização, e sem pretender ser exaustivo, o estudo propõe um debate contemporâneo sobre a renitente continuidade de uma cultura de exclusão de crianças e adolescentes que se inicia ainda no âmago das políticas ditas de proteção. São analisadas as tendências e perspectivas mundiais da desinstitucionalização (no sentido de evitar a internação de crianças), e discutidos modelos e metodologias alternativas capazes de oferecer maior apoio às famílias na proteção de seus próprios membros, ou no acolhimento de outros que precisam de seu carinho e cuidados.

Ao lançar este trabalho, pretendemos estar contribuindo para a implementação de uma política de proteção que garanta com a maior eficiência possível a cidadania daquelas crianças e adolescentes que, ao longo da história, sempre pareceram estar fora de lugar.

*Reiko Niimi*

Representante do UNICEF no Brasil



## Prefácio

Proteger crianças e adolescentes cujos direitos estejam ameaçados, de forma que os mesmos possam desfrutar do direito a viver junto à sua família e comunidade, é um grande desafio. A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) possibilitou uma nova ênfase no sentido de apoiar a convivência familiar e comunitária, destacando o caráter de brevidade e excepcionalidade na aplicação da medida de abrigo. Treze anos após a aprovação da lei, a sociedade brasileira ainda se depara com o fato de existirem crianças sendo freqüentemente encaminhadas para instituições que pouco diferem dos antigos *asilos* ou *orfanatos*. Como toda a realidade com raízes profundas, grandes são as dificuldades e tímidas, as mudanças.

---

<sup>1</sup> Levantamento Nacional de Abrigos da Rede de Serviços de Ação Continuada (rede SAC), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)/Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Ao reconhecer a imperiosa necessidade de impulsionar este debate, o UNICEF iniciou uma linha de ação com o intuito de promover o direito de todas as crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária na sua programação de 2002 a 2006: “*Fazer Valer os Direitos*”.

Este livro, por nós apresentado com satisfação, foi comissionado com este compromisso. Ele apresenta o profícuo resultado do trabalho de especialistas com décadas de estudo e experiência, oferecendo reveladora contribuição para o entendimento das tortuosas vias que conduzem crianças e adolescentes necessitados de proteção à institucionalização, por falta de alternativas que promovam o seu desenvolvimento integral. Isso nos leva a pensar por que o *abrigo* acaba sendo entendido como *muro que isola* e não como *um teto que protege*.

Diversos passos têm sido dados na busca da superação do passado. No plano federal, a realização do *Colóquio Técnico Nacional sobre a Política Nacional de Abrigos*, assim como a formação do *Comitê Nacional para o Reordenamento de Abrigos para a Infância e Adolescência e Serviços Congêneres* geraram subsídios para políticas efetivas de proteção. Neste começo de 2004, um estudo feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre abrigos que recebem financiamento federal<sup>1</sup> deverá trazer dados relevantes ao debate. No campo das boas práticas, é importante registrar algumas experiências recentes no âmbito das gestões municipais.

A ênfase do UNICEF tem sido de mobilizar atores do *Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente* e das redes de retaguarda no esclarecimento e fortalecimento dos seus papéis em relação à medida de abrigo e a garantia de direitos. Espera-se que este livro ajude os operadores destas políticas a refletirem sobre as razões históricas e culturais que dificultam uma transição mais rápida para o novo paradigma de apoio à convivência familiar e comunitária, e os motive a adotar o novo paradigma com mais urgência.

Espera-se, também, que este livro estimule uma profunda reflexão sobre práticas alternativas e métodos inovadores, tendo como foco o conceito de *oferta de cuidado e carinho* a crianças e adolescentes nos momentos que estes mais precisam. Ele nos leva a reafirmar que um novo paradigma passa pelo apoio às famílias – entendidas de modo amplo e democrático – para que sejam agentes da proteção de seus próprios membros e até de outros cujos direitos estejam ameaçados ou tenham sido violados.

*Alison Sutton*

Oficial de Projetos do UNICEF no Brasil

## INTRODUÇÃO

# A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS NO BRASIL

Sônia Alroé



A formatura era um recurso empregado pelos inspetores dos internatos, visando o disciplinamento das crianças. Instituição sediada no Rio de Janeiro, em convênio com a extinta FUNABEM.



A história da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil tem repercussões importantes até os dias de hoje. A análise da documentação histórica sobre a assistência à infância dos séculos XIX e XX revela que as crianças nascidas em situação de pobreza e/ou em famílias com dificuldades de criarem seus filhos tinham um destino quase certo quando buscavam apoio do Estado: o de serem encaminhadas para instituições como se fossem órfãs ou abandonadas<sup>1</sup>. O atendimento institucional sofreu mudanças significativas na história recente, particularmente no período que sucedeu a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069 de 13 de julho de 1990). No entanto, como discutiremos neste texto, muitos de seus desdobramentos são ainda marcados por idéias e práticas do passado.

---

<sup>1</sup> Este texto está baseado em vasta documentação histórica consultada e produzida pelas autoras ao longo dos últimos vinte anos. Uma parte desta documentação encontra-se listada na bibliografia.

Verifica-se que não existem, no país, estatísticas que dimensionem o número de crianças e adolescentes institucionalizados<sup>2</sup>. No entanto, sabemos que várias gerações de crianças passaram suas infância e adolescência internadas em grandes instituições fechadas. Estas eram, até o final da década de 1980, denominadas de “internatos de menores” ou “orfanatos” e funcionavam nos moldes de asilos, embora as crianças, em sua quase totalidade, tivessem famílias. Isto ocorreu a despeito do fato de que, desde os idos de 1900, a internação de crianças aparece principalmente na literatura jurídica como o “último recurso” a ser adotado. Por isso, consideramos que se instituiu no Brasil uma verdadeira “cultura da institucionalização” (Pilotti e Rizzini:1995).

Com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, esta prática foi coibida e os orfanatos caíram em desuso; porém, a cultura resiste em ser alterada. Em parte, porque práticas tão enraizadas como esta resistem mesmo a mudanças e estas se processam de forma lenta. E em parte porque, como veremos neste texto, as demandas que levaram um número inestimável de crianças brasileiras aos internatos dos séculos XIX e XX não foram devidamente enfrentadas ao nível das políticas públicas.

Pode-se dizer que, em termos concretos, a demanda persistiu e possivelmente aumentou, dadas as condições de pobreza de grande parte da população. No entanto, não foram criadas alternativas que efetivamente evitassem a separação de crianças de suas famílias e comunidades. Isto ocorreu a despeito do fato de que nos anos que se seguiram à ditadura militar, na década de 1980, tenham surgido propostas importantes de mudança em consonância com o movimento internacional de garantia dos direitos da criança. Houve avanços no que se refere às práticas de atendimento a crianças em situação de pobreza, porém persistiram resquícios da intervenção assistencialista e autoritária no âmbito da família.

Hoje vivemos uma espécie de retórica que guarda relação com o passado, quando se repetia que as crianças só deveriam ser institucionalizadas como um último recurso. Não se fala mais de *internação de menores abandonados e delinquentes*, mas sim do *abrigo de crianças e adolescentes em situação de risco*, também em último caso, respeitando seu *direito à convivência familiar e comunitária*<sup>3</sup>. É importante reiterar que o fenômeno não se apresenta como nos séculos anteriores, mas que suas raízes são facilmente identificáveis no passado, sobretudo no que se refere à mentalidade e à renitência de certas práticas institucionais, como será exposto neste texto. Neste sentido, há que se considerar os fatores

---

<sup>2</sup> A revisão da literatura sobre o tema, incluindo documentação dos séculos XIX e XX, revela que não houve até o momento uma contagem sistemática do número de crianças internadas no país. Os números apontados em relatórios do governo referem-se apenas a algumas instituições e mostram-se pouco confiáveis.

<sup>3</sup> Estatuto da Criança e do Adolescente (Artigos 19 e 92).

político-ideológicos que levaram o país a optar por políticas e programas que não conduziram à reversão do quadro de pobreza e desamparo a que permaneceu relegada boa parte de sua população.

Na última década, as instituições do tipo internato saíram de moda e o tema deixou de ser discutido, como se o problema tivesse sido resolvido. Ao que tudo indica, não foi. As denúncias de violência associadas às instituições que acolhem as crianças e a intensa circulação das crianças entre as ruas e as instituições atestam a realidade da ineficácia do atendimento. De acordo com a lei, muda-se o conceito de *internação* para o de *abrigoamento*. Somente adolescentes, a partir dos 12 anos, podem ser privados de liberdade, e em casos de flagrante delito. Crianças e adolescentes que, por algum motivo, necessitem ser afastados da família só podem ser abrigados pelo período de três meses. No entanto, veremos que, na prática, há resistências e obstáculos para a implementação da lei.

Nos primeiros anos do século XXI, observa-se um despertar da discussão sobre a questão do atendimento institucional. A imprensa escrita e falada passa a focalizar os problemas dos abrigos em como assegurar proteção e cuidados adequados às crianças e aos adolescentes; há notícias de intervenções judiciais após fiscalização das condições de diversas instituições. Por fim, o tema passa a ser rediscutido no presente, nos âmbitos nacional e internacional<sup>4</sup>.

Dado o escopo limitado deste texto, é particularmente difícil sintetizar uma história tão complexa como a da institucionalização de crianças no Brasil. Trabalharemos assinalando e discutindo os principais marcos desta história, do surgimento dos primeiros asilos para órfãos e expostos no Brasil Colônia até o presente.

Focalizaremos o percurso histórico das instituições do tipo *internato de menores*, visando a “educação” de crianças pobres, fossem elas abandonadas, órfãs, indígenas ou negras, a partir do século XVIII; a reabilitação dos *menores abandonados e delinquentes*, nos séculos XIX e XX; até a questão atual do abrigoamento de crianças e adolescentes<sup>5</sup>. Apontaremos o que, ao nosso ver, constituem

---

<sup>4</sup> No Brasil, o interesse pela questão da institucionalização vem ressurgindo nos últimos anos. Teses e dissertações vêm sendo produzidas. Seminários nacionais e internacionais estão acontecendo, destacando-se, entre eles: (a) Em agosto de 2002, em Brasília, um colóquio organizado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, pela Secretaria de Assistência Social e pelo UNICEF; (b) Em outubro do mesmo ano, sete países iniciaram um grupo de estudo sobre o tema, sob a coordenação do Chapin Hall Center for Children, da Universidade de Chicago (Mcsherry e Iwanec: 2002, Rizzini e outros: 2002); (c) Na Suécia, em maio de 2003, um amplo fórum de debates incluiu a participação de 80 países (Stockholm University Conference, 2003).

<sup>5</sup> Devido às limitações deste texto, é impossível abordar os inúmeros tipos de instituição e categorias com que se representaram as crianças e adolescentes ao longo dos séculos. Para se ter uma noção, consulte o glossário ao final desta publicação, contendo categorias sociais e jurídicas relativas à infância e à adolescência.

os principais marcos históricos referentes à prática de institucionalização de crianças, analisando as permanências e mudanças que se destacam ao longo dos séculos.

## Definições e escopo do problema

O processo de encaminhamento e acolhimento de crianças e adolescentes em instituições na atualidade apresenta mudanças ainda pouco compreendidas, se comparadas com o fenômeno da institucionalização de crianças do passado. Embora a origem destas crianças e as causas que as conduzem às instituições sejam semelhantes, observam-se importantes diferenças no que se refere à população atendida hoje em dia. Mesmo destacando que faltam estudos sistemáticos que permitam comparações neste campo, as informações existentes indicam que atualmente predominam internações de crianças e adolescentes que transitam entre a casa, as ruas e os abrigos. A alta mobilidade que caracteriza as trajetórias destas crianças e adolescentes parece ser provocada por fatores ligados ao contexto de violência urbana no país, em particular aqueles relacionados ao narcotráfico. É uma realidade bem diferente do passado, em que grande parte da “clientela” das instituições era internada pelas próprias famílias, sendo as crianças retidas nos internatos e transferidas de tempos em tempos para outros, de acordo com a sua faixa etária, sexo, perfil e comportamento.

Portanto, no presente lidamos, majoritariamente, com crianças e adolescentes que saíram de suas casas e viveram experiências de vida pelas ruas, e que têm passado por várias instituições<sup>6</sup>. Além do aspecto da fragilização dos elos familiares – antes percebido quase que unicamente como o abandono das crianças por suas famílias, que as deixavam nos internatos ou orfanatos – percebe-se claramente o movimento de rejeição por parte das crianças em relação às suas famílias. São elas que, com frequência, saem de casa. De acordo com suas histórias, fica claro que essas crianças sentiam-se como um peso. Apesar de valorizarem a idéia de família e idealizarem, sobretudo, as mães, muitas das crianças que entrevistamos afirmaram que não desejam ou não podem voltar para casa – seja por conflitos familiares ou por envolvimento com o universo do tráfico de drogas<sup>7</sup>.

Optamos por incluir, como nosso escopo de análise neste texto, aquelas crianças e adolescentes que se encontram fora da família e recebem atendimento institucional. Dentro desta lógica, as instituições chamadas de *privação de*

<sup>6</sup> Encontramos, no Rio de Janeiro, vários casos de meninos e meninas que, por volta dos 15 anos de idade, já haviam passado por mais de dez instituições diferentes.

<sup>7</sup> Estas informações baseiam-se em depoimentos de 70 crianças e adolescentes entrevistados no Rio de Janeiro, no período de outubro de 2001 a setembro de 2002 (Rizzini, Soares, Butler, Martins, Caldeira: 2002).



*liberdade*, destinadas a adolescentes em conflito com a lei, deveriam ser incluídas. Entretanto, não as focalizaremos em especial, assim como as instituições destinadas a tratamentos de casos específicos, de condições físicas ou mentais (por exemplo, crianças com patologias e crianças portadoras de deficiências), por sua abrangência ser muito mais ampla e por entendermos que se trata de outra natureza de discussão e análise.

As crianças e adolescentes a que nos reportaremos neste texto pertencem aos segmentos de baixa renda da população brasileira. De acordo com o censo, 36,7% dos 60 milhões de brasileiros, que se encontravam na faixa de 0 a 19 anos em 2000, viviam em famílias com renda média *per capita* de até meio salário mínimo (IBGE: 2001). Muitos deles acabam nas rotas entre a casa, a rua e uma variedade de instituições, em geral porque suas famílias não dispõem de recursos para mantê-los.

Voltemos no tempo para focalizarmos o percurso histórico dos primeiros internatos que despontaram no país.



## PARTE I

### A PROTEÇÃO DA INFÂNCIA E DA SOCIEDADE: PERCURSO HISTÓRICO DOS INTERNATOS PARA CRIANÇAS POBRES NO BRASIL



#### **Asilo de Menores Abandonados (Rio de Janeiro, 1907)**

Asilo de Menores Abandonados, criado pelo chefe da polícia carioca, Alfredo Pinto Vieira de Mello, em 1907, para o abrigo de crianças recolhidas nas ruas do Rio de Janeiro. Administrado pela polícia até 1915, quando foi integrado ao Patronato de Menores (particular), devido à má administração. As penas disciplinares infligidas aos *menores* eram “excessivas e desumanas”, segundo relato de Ataulpho de Paiva, em *Justiça e assistência*, 1916. Passou, então, a ter a denominação de “Casa de Preservação”.

Fonte: Archivos de Assistência à Infância, IPAI, 1907.



## **A cultura institucional**

Este texto apresenta um quadro analítico da história da internação de crianças e adolescentes em instituições assistenciais do tipo internato. A análise será realizada a partir da identificação dos marcos mais importantes para a compreensão da opção histórica da sociedade brasileira pelo modelo asilar de assistência à infância pobre. A avaliação da dimensão atingida pelas políticas e práticas sociais sobre significativa parcela da população, os chamados *menores*, requer a investigação de fatores relativos tanto aos sistemas institucionais quanto à sua clientela, tais como: tipos de instituições criadas e número de internos ao longo da história (e conforme os dados permitirem), suas finalidades, funcionamento e dinâmica institucional. As relações com os sistemas políticos vigentes e as características, expectativas e representações das famílias e dos internos serão indicadas. Na parte III deste livro, esta discussão será retomada, estabelecendo-se algumas ligações entre o passado e o presente.

O Brasil possui uma longa tradição de internação de crianças e jovens em instituições asilares. Muitos filhos de famílias ricas e dos setores pauperizados da sociedade passaram pela experiência de serem educados longe de suas famílias e comunidades. Desde o período colonial, foram sendo criados no país colégios internos, seminários, asilos, escolas de aprendizes artífices, educandários, reformatórios, dentre outras modalidades institucionais surgidas ao sabor das tendências educacionais e assistenciais de cada época.

Um dos aspectos de grande interesse desta análise centra-se nas iniciativas educacionais entrelaçadas com os objetivos de assistência e controle social de uma população que, junto com o crescimento e reordenamento das cidades e a constituição de um Estado nacional, torna-se cada vez mais representada como perigosa. A ampla categoria jurídica dos menores de idade (provenientes das classes pauperizadas) assume, a partir da segunda metade do século XIX, um caráter eminentemente social e político. Os menores passam a ser alvo específico da intervenção formadora/ reformadora do Estado e de outros setores da sociedade, como as instituições religiosas e filantrópicas.

O recolhimento de crianças às instituições de reclusão foi o principal instrumento de assistência à infância no país. Após a segunda metade do século XX, o modelo de internato cai em desuso para os filhos dos ricos, a ponto de praticamente ser inexistente no Brasil há vários anos. Essa modalidade de educação, na qual o indivíduo é gerido no tempo e no espaço pelas normas institucionais, sob relações de poder totalmente desiguais, é mantida para os pobres até a atualidade. A reclusão, na sua modalidade mais perversa e autoritária, continua vigente até hoje para as categorias consideradas ameaçadoras à sociedade, como os autores de infrações penais.

O país adquiriu uma tradição de institucionalização de crianças, com altos e baixos, mantida, revista e revigorada por uma cultura que valoriza a educação da criança por terceiros – cultura que permeia amplos setores da sociedade, desde os planejadores até os grupos sociais de onde saem os internos. As instituições atendiam a grupos diversificados, de acordo com as prescrições de gênero, mas consideravam ainda as especificidades étnicas. Meninos e meninas índios ou filhos de escravas e libertas passaram por asilos, casas de educandos, institutos e colégios. Entretanto, os meninos pobres e livres das cidades constituíram o grande alvo da intervenção das políticas de internação. É sobre este grupo que dedicaremos maior atenção neste texto, enfatizando as políticas públicas engendradas ao longo do século XX.

## **As instituições femininas e masculinas para órfãos, desvalidos e bebês abandonados no Brasil Colônia e no Império**

As instituições para a educação de meninos surgiram no Brasil colonial com a ação educacional jesuítica, que implantou escolas elementares (de ler, escrever e contar) para crianças pequenas das aldeias indígenas e vilarejos, e criou colégios, para a formação de religiosos e instrução superior de filhos das camadas mais privilegiadas da população. Os jesuítas constituíam os principais agentes educacionais até meados do século XVIII, quando foram expulsos pelo Marquês de Pombal, em 1759. Outras ordens religiosas instalaram seminários, colégios para órfãos e recolhimentos de órfãs na segunda metade do século XVIII (Schueler: 2001). Neste trabalho, nos detivemos na análise das instituições asilares para crianças desvalidas, abandonadas e órfãs, criadas no Brasil nos dois últimos séculos.

Uma modalidade de atendimento a bebês abandonados de longa duração foi o sistema das Rodas de Expostos, surgido no período colonial por iniciativa da Santa Casa de Misericórdia e somente extinto na República. No século XVIII, Salvador, Rio de Janeiro e Recife instalaram as suas Casas de Expostos, que recebiam bebês deixados na Roda, mantendo no anonimato o autor ou a autora do abandono. Até o século XIX, outras dez Rodas de Expostos surgiram no país, tendo o sistema persistido até meados do século XX (Marcilio: 1997b, p.52).

O sistema das Rodas de Expostos surgiu na Europa católica, em países como França e Portugal, e atendeu a milhares de crianças abandonadas. O abandono de bebês no Brasil nunca atingiu as cifras impressionantes das cidades européias (Marcilio: 1997, p.144), tampouco o número de expostos na Roda chegou perto ao desses países. De acordo com as informações de 1855, esclarecidas por um doutorando da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, a Roda de Expostos da Corte – a mais concorrida do país – recebeu, em 1852-1853, 560 crianças, totalizando 630, enquanto em Paris, no ano de 1852, entraram 3.303 crianças, totalizando 17.342 (Gonçalves: 1855).

O atendimento a números tão elevados de bebês era possibilitado pelo sistema da criação externa por amas-de-leite, contratadas pela Santa Casa de cada cidade. A criação coletiva de crianças pequenas nas Casas de Expostos, em um período anterior às descobertas de Pasteur e da microbiologia, resultava em altíssimas taxas de mortalidade. A amamentação artificial era um risco sério para as crianças, obrigando as instituições a manterem em seu quadro de pessoal amas-de-leite, responsáveis pela amamentação de um grande número de lactentes. No Brasil, muitas escravas serviram nesta função, alugadas por seus proprietários.

As amas externas eram freqüentemente acusadas de maus tratos aos expostos, pelas Misericórdias e pelos higienistas que passaram a se ocupar do tema no século XIX. No entanto, as estatísticas que começaram a ser organizadas no

período mostravam que o aumento da criação externa diminuía a mortalidade das crianças. Permanecer na instituição com crianças doentes e saudáveis, em aglomerações insalubres, era mais pernicioso do que o risco de contratar amas que só visavam o benefício do pouco salário.

A criação das Rodas de Expostos evitou que bebês fossem abandonados nas ruas e nas portas das igrejas por mães que buscavam ocultar a desonra de gerar um filho ilegítimo, ou que não tinham condições de criá-lo. A escravidão possibilitou um uso bastante particular do sistema no Brasil: a exposição de filhos de escravas, cujos senhores buscavam receber o pagamento pela sua criação ou quem os criassem, indo posteriormente buscar o pequeno escravo em idade que pudesse ser iniciado nas atividades laborais. Casos de escravização ou comercialização de crianças pardas e negras pelas amas-de-leite também são registrados pela historiografia (Marcilio: 1997, p.152).

Muitas Rodas de Expostos surgiram no Brasil, quando na Europa estavam sendo combatidas pelos higienistas e reformadores, pela alta mortalidade e pela suspeita de fomentar o abandono de crianças. Esta discussão não era desconhecida no Brasil, mas foi somente no século XX, com o processo de organização da assistência à infância no país e pela interferência da ação normativa do Estado, que o atendimento aos abandonados sofreria mudanças significativas (Rizzini, Irma: 1993).

As primeiras instituições para educação de órfãos e órfãs datam do século XVIII e foram instaladas em várias cidades brasileiras por religiosos (irmandades, ordens e iniciativas pessoais de membros do clero). O regime de funcionamento das instituições seguia o modelo do claustro e da vida religiosa. As práticas religiosas e o restrito contato com o mundo exterior eram características fundamentais dos colégios para meninos órfãos e dos recolhimentos femininos, sendo que, no segundo caso, a clausura era imposta com mais rigor.

No século XIX – o chamado “século das luzes”, que, por influência do ideário da Revolução Francesa, progresso e civilização vão nortear os programas educacionais do mundo ocidental – os asilos para crianças pobres sofrem mudanças gradativas rumo à secularização da educação. Questiona-se o domínio do ensino religioso em detrimento do ensino “útil a si e à Pátria”, embora o primeiro nunca tenha deixado de fazer parte dos programas das instituições públicas. Percebido como garantia da transmissão dos preceitos morais, dos bons hábitos e das noções de ordem e hierarquia, nunca se cogitou seriamente em excluí-lo dos asilos e das escolas oficiais.

Se no século anterior as instituições de origem religiosa não ignoraram o ensino temporal, através da instrução elementar e de ofícios mecânicos, nos oitocentos, este predominará, principalmente nos estabelecimentos governamentais masculinos. O Brasil independente de Portugal timidamente inicia sua caminhada rumo à educação do povo, instalando escolas públicas primá-



rias e internatos para formação profissional dos meninos pobres. No reinado de D. Pedro II, após o ato adicional de 1834 (Lei n.16 de 12/8/1834), o qual determinou que a instrução primária seria de responsabilidade das províncias brasileiras, os governos partem para a criação de escolas e institutos para instrução primária e profissional das crianças e adolescentes das classes populares, os “filhos do povo”.

Nove províncias brasileiras instalaram Casas de Educandos Artífices, onde meninos pobres recebiam instrução primária, musical e religiosa, além do aprendizado de ofícios mecânicos, tais como o de sapateiro, alfaiate, marceneiro, carpinteiro, entre outros. Nas últimas décadas do século, foi introduzido o aprendizado de tipografia. Novas matérias foram adotadas, conforme as necessidades profissionais da época, como o desenho e a geometria (Rizzini, Irma: 2001 e 2002).

O governo imperial cuidou da educação na Corte e das necessidades de suas instituições, especialmente as da Marinha e do Exército, ao criar em todo o país Companhias de Aprendizizes Marinheiros e Escolas/Companhias de Aprendizizes dos Arsenais de Guerra. Os Arsenais de Guerra recebiam meninos dos colégios de órfãos e das casas de educandos, que lá iam receber treinamento nas oficinas. Já as Companhias de Aprendizizes Marinheiros, que eram escolas do tipo internato, são experiências interessantes para este estudo, pois geralmente recebiam meninos recolhidos nas ruas pelas polícias das capitais brasileiras. O número de meninos enviados pelas companhias imperiais aos navios de guerra foi maior do que o de homens recrutados e voluntários, como veremos a seguir.

Analisando-se o número de internos nas companhias durante o período imperial, percebe-se que as mesmas tiveram importante participação na “limpeza” das ruas das capitais brasileiras. Milhares de crianças passaram por estas instituições, mas pouco sabemos de suas histórias. As Companhias de Aprendizizes Marinheiros, por exemplo, forneceram, entre 1840 e 1888, 8.586 *menores* aptos para o serviço nos navios de guerra, contra 6.271 homens recrutados à força e 460 voluntários (Nascimento: 1999, p.75).

As meninas órfãs e desvalidas dos séculos XVIII e XIX podiam contar com a proteção dos recolhimentos femininos, criados por religiosos. Os recolhimentos para órfãs no Brasil são tão antigos quanto as Casas de Expostos. Os do Rio de Janeiro, Salvador, Pernambuco e Maranhão surgiram no século XVIII, voltados para a proteção e educação de órfãs pobres (de ambos os pais ou somente de pai, o que já definia a condição de orfandade), filhas de legítimo casamento. A legitimidade indicava a necessidade de proteção do infortúnio da perda de seu protetor, o pai, que lhe poderia garantir no futuro o lugar social mais valorizado para a mulher: um bom casamento, através de uma educação condigna e do dote. O asilo substitui a tutela do pai, oferecendo os

meios necessários para as futuras mães de família reproduzirem o seu lugar na sociedade, tais como, a educação para o lar, o enxoval de casamento e o dote. O moço interessado em casar-se podia escolher a órfã e devia ser aceito pela direção da instituição ou pelo presidente da província quando o dote era pago pelo governo, como ocorria no Recolhimento dos Remédios, no Maranhão (Dias: 1989 [1852], p.256).

Os recolhimentos de órfãs e os colégios de órfãos do século XVIII surgiram de iniciativas de irmandades religiosas e de eclesiásticos. Os Recolhimentos de Órfãs do Rio de Janeiro e da Bahia foram criados pelas respectivas Santa Casa da Misericórdia; o Recolhimento de Nossa Senhora da Glória, em Pernambuco, resultou da iniciativa do bispo Azeredo Coutinho e o Recolhimento dos Remédios, no Maranhão, do padre jesuíta Malagrida.

No Pará, o bispo D. Manoel de Almeida Carvalho instalou, em 1804, na Casa de Caridade, 15 meninas indígenas, que trouxera de sua viagem ao interior com o intuito de educá-las. O projeto de criação da “obra pia” é de autoria de seu antecessor, o bispo Caetano Brandão. A Casa, destinada ao acolhimento de enfermos, era inadequada para o atendimento de meninas saídas de aldeias do Rio Negro (posteriormente, Província do Amazonas). Assim, no mesmo ano, tratou-se de transferi-las para outra habitação. Com o tempo, a instituição dedicou-se ao recolhimento e educação de meninas pobres, afastando-se de sua finalidade original do “resgate” de indígenas<sup>8</sup>. Tratava-se da Casa das Educandas, transformada em Colégio de Nossa Senhora do Amparo, quando o governo do Pará assumiu a sua administração e manutenção em 1838.

O estilo de vida nos recolhimentos era totalmente conventual, expresso nas práticas religiosas, na simplicidade do vestir e no controle dos contatos com o mundo exterior. O Recolhimento de Nossa Senhora da Glória (Pernambuco), que atendia órfãs brancas, pobres e porcionistas, filhas de legítimo casamento, só permitia as visitas nas “casas das grades ou no locutório” e abriam as cartas das internas antes de as receberem, normas inexistentes no Seminário Episcopal de Olinda, cujos colegiais, pobres ou porcionistas, recebiam roupas especiais para as saídas e não tinham a correspondência violada (Silva: 1977, p.153).

As irmandades e ordens religiosas que planejaram e fundaram tais instituições não se esqueceram das *indigentes*, as filhas naturais de mães pobres ou órfãs *desvalidas*. Asilos foram criados para acolhê-las, inicialmente separados dos

---

<sup>8</sup> Almanak Administrativo..., 1868, p.178 e Governo do Estado do Pará, 1987. O resgate de índios resultava da prática colonial de apreender grupos indígenas de diferentes etnias para as missões religiosas e para o trabalho nas fazendas. O Almanak paraense dá um sentido positivo ao termo “resgate” para o caso das índias recolhidas pelo bispo, embora não se esqueva de mencionar os abusos cometidos nos resgates realizados por capitães, colonos e missionários.

recolhimentos para órfãs legítimas. A Santa Casa da Misericórdia, irmandade que, desde o período colonial, assumiu a assistência aos enfermos e crianças expostas e órfãs em todo o país, mantinha, no Rio de Janeiro e em Salvador, recolhimentos com atendimento diferenciado para “meninas indigentes” e “órfãs filhas de legítimo matrimônio”. Além desse divisor social, recorreu-se também ao divisor racial. O Colégio da Imaculada Conceição acolheu em espaços separados as “órfãs brancas” e as “meninas de cor”, fundando em 1854 o estabelecimento “Órfãs Brancas do Colégio Imaculada Conceição”, e em 1872, o Orfanato Santa Maria. Enquanto que o primeiro tinha por finalidade a “formação religiosa, moral e prática de boas empregadas domésticas e donas-de-casa”, o segundo se restringia à “formação de empregadas domésticas e semelhantes” (Rizzini, Irma: 1993). Cada categoria ocupando seus espaços físicos e sociais, de acordo com a rígida hierarquia social da época, com suas distinções entre livres e escravos, brancos e negros, homens e mulheres.

No século XIX, alguns estabelecimentos passaram a receber subvenção dos governos provinciais. Nestes asilos, meninas e moças eram educadas nos mistérios do seu sexo, ou seja, nos trabalhos domésticos e de agulha e na instrução elementar. O regime conventual seguido por tais instituições impunha às internas um limitado contato com o exterior. De lá só podiam sair casadas, com dote garantido pela instituição, através de legados e doações, ou através do “favor” dos governos provinciais. Há indícios de que o destino mais comum era o de que fossem criadas em casas de famílias, nem sempre contando com o pagamento pelo seu trabalho. O poeta Gonçalves Dias, visitador da instrução pública no norte brasileiro, em 1851 (atuais regiões Norte e Nordeste), denominou esta prática de “uma nova espécie de cativo” (Dias: 1989 [1852], p.356-357). Suas sugestões de reforma do ensino feminino não serão seguidas no “século das luzes”.

Até meados do século XX, os asilos femininos manterão o regime claustral, que dificultava enormemente o contato das internas com o mundo exterior. O controle sobre a sexualidade feminina foi intensamente exercido nos asilos de meninas, inclusive no século XX, quando foram criados os órgãos nacionais de assistência, como o Serviço de Assistência a Menores (SAM), em 1941, e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), em 1964.

Outros grupos sociais e étnicos povoaram os internatos, embora de forma tímida. Os filhos de escravas, os ingênuos (aqueles nascidos livres com a Lei do Ventre Livre, de 1871) e as crianças indígenas não foram alvos privilegiados das intervenções das instituições religiosas, privadas ou governamentais, no Império brasileiro.

Os colégios indígenas do período imperial resultaram de iniciativas pessoais de seus instituidores, não constituindo uma política social de assistência e educação deste grupo. Foi somente com o advento da República que surgiram

em maior número colégios indígenas, porém vinculados a missões religiosas instituídas em áreas indígenas. As ordens instaladas no Pará, Amazonas, Maranhão e em outros estados do Norte, como os capuchinhos da Ordem da Lombardia e os salesianos, criaram internatos femininos e masculinos nas aldeias indígenas, visando a catequese e a educação dos filhos dos índios. Os objetivos de afastá-los dos costumes tribais, ensinar o português e formar hábitos de trabalho articulavam-se aos objetivos do Estado de garantir a conquista sobre os seus territórios, proteger as fronteiras e colonizar os vastos sertões das regiões norte e central do país.

Quanto à escravidão, não se descobriu até hoje a existência de qualquer instituição que tenha atendido exclusivamente a filhos de escravas ou ingênuos. Estes estavam submetidos ao domínio dos senhores. Os proprietários eram responsáveis por alimentar, vestir, preparar para o trabalho e disciplinar os escravos e também os ingênuos, se assim o preferissem, pois a Lei do Ventre Livre (1871) permitia aos senhores manterem seus ingênuos até a idade de 21 anos, com o compromisso de educá-los.

Outra opção seria entregá-los ao governo imperial, mediante indenização. O governo assumiria a tarefa de educar os nascidos livres e realmente houve uma movimentação neste sentido em meados de 1870, quando subvenções foram feitas com colônias agrícolas e institutos profissionais para o recebimento dos meninos (nenhuma palavra com relação às meninas foi encontrada). As instituições subvencionadas atenderam, na verdade, aos meninos livres desvalidos, pois, no país inteiro, somente 113 filhos de escravas haviam sido entregues ao governo até 1885 (Fonseca: set./2000, p.111)<sup>9</sup>. Alguns deles foram atendidos em instituições para desvalidos, como o Asilo de Meninos Desvalidos (Rio de Janeiro, 1875) e a Colônia Orfanológica Isabel (Pernambuco, 1875).

### **A especialização dos serviços: justiça e assistência no período republicano**

Ao mudar o regime político, o Brasil já possuía uma vasta experiência na assistência à infância desvalida, intimamente relacionada à educação e à instrução populares. Se a grande questão do Império brasileiro repousou na ilustração do povo, sob a perspectiva da formação da força de trabalho, da colonização do país e da contenção das massas desvalidas, no período republicano a tônica centrou-se na identificação e no estudo das categorias necessitadas de proteção e reforma, visando ao melhor aparelhamento institucional capaz de “salvar” a infância brasileira no século XX. Os debates tomaram conta do cenário da assistência à infância no Brasil, escorados na meta da construção da nação

---

<sup>9</sup> Foram 403.827 crianças nascidas livres de mulheres escravas no período de 1871 a 1885 (*Idem*).

republicana, e subsidiados pelas resoluções dos congressos internacionais sobre assistência social, médico-higienista e jurídica à já consolidada categoria dos *menores*<sup>10</sup>.

A partir da ampla categoria de *menor abandonado*, definida tanto pela ausência dos pais quanto pela incapacidade da família de oferecer condições apropriadas de vida à sua prole, uma série de subcategorias foi criada ao longo do século XX pelos órgãos oficiais de assistência. Trata-se de um período de forte presença do Estado no planejamento e na implementação das políticas de atendimento ao *menor*.

Os meios especializados cobravam dos poderes públicos a centralização da assistência, acusada de não passar de uma “caridade oficial”, sem uma orientação unificada e dentro dos moldes preconizados pelos avanços das ciências. A movimentação em torno da elaboração de leis para a proteção e assistência à infância também é intensa, culminando na criação, no Rio de Janeiro, do primeiro Juízo de Menores do país e na aprovação do Código de Menores em 1927, idealizado por Mello Mattos – primeiro juiz de menores do país e de mais longa permanência, de 1924 até o ano de seu falecimento, em 1934.

O novo aparato não se limitava à instância jurídica – as duas leis criaram um sistema de assistência social e jurídica, reproduzido pelos demais estados da nação<sup>11</sup>. O modelo dos tribunais para menores, criado em 1899 na cidade de Boston (Estados Unidos) e depois aplicado em países europeus, conheceu ampla disseminação pela América Latina. Entre os países latino-americanos, o Brasil tomou a frente de um processo em discussão, cujas idéias e realizações vinham sendo discutidas nos Congressos Jurídicos europeus e nos Congressos Panamericanos da Criança.

O Juízo de Menores, na pessoa de Mello Mattos, estruturou um modelo de atuação que se manteria ao longo da história da assistência pública no país até meados da década de 1980, funcionando como um órgão centralizador do atendimento oficial ao *menor* no Distrito Federal, fosse ele recolhido nas ruas ou levado pela família. O juízo tinha diversas funções relativas à vigilância, regulamentação e intervenção direta sobre esta parcela da população, mas é a internação de *menores abandonados* e *delinquentes* que atraiu a atenção da im-

---

<sup>10</sup> Analisando-se os temas discutidos nos diversos congressos, relacionados por Suzana Iglesias e outros (1992), verifica-se que de forma alguma eram estranhos à intelectualidade e às autoridades brasileiras nos diversos períodos de sua realização (1916 a 1984). O III Congresso Panamericano (1922) teve lugar no Rio de Janeiro, junto ao I Congresso Brasileiro de Proteção e Assistência à Infância, coordenado pelo médico Moncorvo Filho, que tinha, desde o início do século, importante atuação na área.

<sup>11</sup> Decreto n.16.272, de 20/12/1923, “aprova o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes”, e decreto n.17.943<sup>a</sup>, de 12/10/1927, “consolida as leis de assistência e proteção aos menores”. Sobre a história da legislação brasileira dirigida à infância, ver Rizzini, Irene: 2002.

prensa carioca, abrindo espaço para várias matérias em sua defesa, o que, sem dúvida, contribuiu para a disseminação e aceitação do modelo. Pela crescente demanda por internações desde a primeira fase do juízo, percebe-se que a temática popularizou-se também entre as classes populares, tornando-se uma alternativa de cuidados e educação para os pobres, particularmente para as famílias constituídas de mães e filhos.

O Juizado consolidou um modelo de classificação e intervenção sobre o *menor*, herdado da ação policial, que, através das delegacias, identificava, encaminhava, transferia e desligava das instituições aqueles designados como *menores* (Vianna: 1999). Os juizados vieram a estruturar, ampliar e aprimorar o modelo, construindo e reformando estabelecimentos de internação. A instalação de colônias correccionais para adultos e *menores*, no início do século, é posteriormente seguida por ações que tentam abortar o ranço policialesco entranhado na assistência, levando à criação de escolas de reforma especiais para *menores*. A escola de reforma é uma invenção deste período, possivelmente inspirada nas novas tendências da justiça de *menores* dos países ocidentais. Fundamentadas pelas idéias de recuperação do chamado *menor delinqüente*, tais instituições passam a integrar as políticas de segurança e assistência dos Estados nacionais.

Em poucos anos, este sistema saturou-se, pois não chegou a dar conta da demanda que ele próprio criou. Os juízes não conseguiam internar todos os casos que chegavam às suas mãos, a despeito de não recusarem a internação de crianças retiradas das ruas.

### **Famílias e *menores***

Conhecer os *necessitados* da intervenção dos poderes públicos é um desafio para a pesquisa do período *menorista* da assistência à infância. Se no século XIX, o silêncio era a tônica predominante com relação à família, e mesmo com relação ao *educando*, ao *menor* – cujas designações já pretendiam dizer o suficiente – com a consolidação da assistência oficial, famílias e *menores* estarão exaustivamente inseridos nas práticas discursivas das instituições produtoras de saberes sobre essa população. Órgãos estaduais e municipais, como juizados de menores, secretarias de promoção do menor, fundações estaduais e órgãos nacionais, como o Serviço de Assistência a Menores (SAM) e a Fundação Nacional de Bem-estar do Menor (FUNABEM), estarão expondo suas teorias, estudos, inquéritos estatísticos e análises de experiências através de seus instrumentos de divulgação institucional, como revistas, relatórios e folhetos. Nestas publicações, os *menores* que passavam pelas mãos da justiça e da assistência são esquadrihados, classificados, medidos e interpretados. Trata-se de um enorme esforço de construção de saberes que tentam dar conta das causas da delinqüência e do abandono de crianças, dos comportamentos dos *menores* e das

famílias, além de dar publicidade às ações institucionais e justificar ideologicamente a necessidade da intervenção junto a este grupo social.

Desde o início do século XX, autoridades públicas questionavam a falta de método científico no atendimento ao *menor* no país. Com a instauração da justiça de menores, foi incorporado na assistência o espírito científico da época, transcrito para a prática jurídica pelo minucioso inquérito médico-psicológico e social do *menor*. O modelo do inquérito transpôs-se da ação policial, porém o Juízo de Menores incorporou conceitos e técnicas provenientes dos campos profissionais ainda em definição no Brasil, relativos à psiquiatria, à psicologia, às ciências sociais, à medicina higienista e seus desdobramentos. A prática do juízo auxiliou na construção de saberes, como o do serviço social, cujo ensino iniciou-se na própria instituição, profissão em construção e ainda não circunscrita ao meio acadêmico.

O inquérito-estatístico publicado em 1939 pelo Juízo de Menores do Distrito Federal revela que mais de 60% dos requerimentos eram por internações. A grande maioria dos requerentes de internações era de mulheres sem companheiro (viúvas, solteiras e separadas, em ordem decrescente). Cerca de 80% eram empregadas domésticas. Menores de idade também solicitavam internação e não eram poucos. Foram quase 600 pedidos, sendo apenas 21% do sexo feminino, o que sugere a requisição de internação para si próprio, pois os pedidos (de adultos) geralmente partiam de mulheres, principalmente das mães (Mello e Osmar: 1939, pp.103-107). Assim, podemos pressupor que uma pequena parte referia-se a pedidos de mães menores de idade.

A produção discursiva de todo o período da forte presença do Estado no internamento de *menores* é fascinante, pelo grau de certeza científica com que as famílias populares e seus filhos eram rotulados de *incapazes*, *insensíveis*, e uma infinidade de rótulos, que não nos dedicaremos a esmiuçar neste trabalho. Basta citar um estudo, realizado pela “competente e zelosa psicologista do SAM” junto a 3.000 *menores*, para se ter uma idéia dessa produção de significados sobre uma população que se pretendia manter submissa a um poder que não se pretendia ver contestado sob hipótese alguma. O resultado da aplicação do teste de Q.I. surpreende: 81% foram rotulados de “sub-normais”. O mesmo estudo foi realizado no Instituto La Fayette, que “acolhe crianças de bom padrão social”, quando somente 26% das 3.000 crianças testadas foram consideradas “sub-normais”, abaixo dos 28% de “super-normais”. As “condições sômato-psíquica, material e moral de 3.000 menores” levaram o diretor do SAM a concluir que é necessário empreender “novos esforços em questão de eugenia e assistência integral do Estado” (Alencar Neto: 1945, p.123).

Os dados relativos à internação de desvalidos são exíguos; o interesse investigativo repousava quase totalmente nos tidos por delinquentes, o que pode gerar distorções na qualificação da população internada. Os *delinquentes*

eram apreendidos, contra a sua vontade; os *desvalidos*, em boa parte, eram internados por solicitação da família, e até por iniciativa própria. A maior parte dos 348 delinquentes, avaliada nos anos 1937-38, era formada por meninos brancos (cerca de 40%) e empregados no comércio (cerca de 20%). Somente 8% não tinham profissão; 18% eram “pardos” e 12%, “pretos”, mas em praticamente 30% dos casos não se conhecia a cor (Mello, *op. cit.*, p.29). Impossível estender essa composição ao universo dos internados; pode-se supor que muitos apreendidos alegassem trabalhar em função do valor do trabalho como garantidor de cidadania para os pobres, mas há indícios de que o envio do *menor* trabalhador à delegacia de menores servia como castigo para o suspeito de delito e exemplo para os outros companheiros de trabalho. Suspeitas de ter roubado a patroa e de ter colocado pó de vidro na sopa do patrão são dois exemplos de casos de crianças trabalhadoras que ajudaram a compor as estatísticas dos delinquentes no início da década de 1940.

A falta de informações a respeito dos atendidos pelas instituições educativo-assistenciais nos leva a recorrer a outras fontes. O “estudo fisiopsicológico”, realizado pelo diretor da Escola de Aprendizizes de Manaus com 350 aprendizes e seus pais “com o fim de verificar o motivo por que foi procurada a escola profissional”, demonstra que as famílias buscavam a instituição pelo desejo de ver seus filhos educados, mas a necessidade de alimentá-los era fator preponderante para 82 famílias. Por parte dos alunos, a vontade da família determinou o ingresso na Escola, mas para 98 deles, o “almoço na Escola” foi decisivo. A maioria dos pais era formada por operários, e das mães, por empregadas domésticas criando os filhos sozinhas (Sarmiento: 1941, p.126). O Juízo Tutelar de Manaus, sob a direção do “juiz-pedagogo” André Vidal, apresentou a estatística dos cinco primeiros meses de funcionamento da instituição, criada em 1935. Neste período foram atendidas 646 crianças, sendo a maior parte de meninos amazonenses acima dos dez anos, analfabetos e mestiços. As famílias solicitaram autorização para participação de seus rebentos nos concursos de robustez e para a matrícula na Escola de Aprendizizes Artífices (externato), que em convênio com o Ministério da Educação, passara a ser atribuição do juízo (Estado do Amazonas: 1936, p. 121). Os *desocupados*, por sua vez, tiveram seus destinos determinados pela ação do juiz: o trabalho agrícola na Escola Agrícola do Paredão. De outubro de 1935 a fevereiro de 1939, o juízo internou 303 meninos, havendo sido desligados, no mesmo período, 230, apesar de reconhecer que o chamado “Paredão” necessitava de reforma (Estado do Amazonas: 1936, p.115 e Interventoria Federal do Amazonas: 1939, p.60).

Com a instauração do Estado Novo, no ano de 1937, percebe-se uma crescente ideologização dos discursos dos representantes do Estado no atendimento à infância e à juventude. Neste mesmo ano, o juiz Sabóia Lima anuncia a ameaça comunista junto a este grupo na palestra “A criança e o comunismo”,



realizada na Academia Brasileira de Letras, a convite da Liga de Defesa Nacional. Na ditadura implantada por Getúlio Vargas, intervir junto à infância torna-se uma questão de defesa nacional. A almejada assistência centralizada é implantada pelo governo Vargas, em 1941, com a criação do Serviço de Assistência a Menores (SAM). No entanto, está longe de ser o órgão idealizado pelos juízes: subordinado ao Ministério da Justiça, surge sem qualquer autonomia financeira e independente do Juizado de Menores. Somente em 1944, ele se torna um órgão de alcance nacional.

Neste momento de transição institucional, o sistema é avaliado, repelem-se as incongruências, propõem-se mudanças. Instalado o SAM, o esforço de identificar os problemas e carências das instituições volta-se para o *menor* e sua família. As dificuldades de viabilizar as propostas educacionais do Serviço são depositadas no assistido, considerado “incapaz”, “sub-normal de inteligência e de afetividade”, e sua “agressividade”, superestimada.

### **O malfadado SAM - Serviço de Assistência a Menores**



SAM - Dormitório - Pavilhão Anchieta - Quintino, RJ, 1964 (data provável)  
Revista Funabem Espaço - vol I, nº 42 - dez/1983, p.17.

O SAM foi instalado pelo governo ditatorial de Getúlio Vargas, em 1941. O novo Serviço herdou o modelo e a estrutura de atendimento do Juízo do Distrito Federal e pouco a alterou nos primeiros anos de sua implantação. A meta do alcance nacional revelou-se um fiasco, conforme testemunho do diretor nos anos 1955-1956. Os escritórios instalados tornaram-se cabides de emprego para “afilhados

políticos”, salvando-se alguns deles. No processo de “expansão nacional” do SAM, a finalidade de assistir aos “autênticos desvalidos”, ou seja, àqueles sem responsáveis por suas vidas, foi desvirtuada, sendo o órgão tomado pelas relações clientelistas, pelo uso privativo de uma instituição pública. “Falsos desvalidos”, cujas famílias tinham recursos, eram internados nos melhores educandários mantidos pelo Serviço, através de pistolão e até corrupção.

Em 1944, o SAM contava com 33 educandários, sendo quatro oficiais, estes somente para o sexo masculino. Uma década depois, pelo processo de expansão nacional, os estabelecimentos particulares “articulados” com o SAM eram em número de 300, porém, em situação irregular, pois não havia nenhum vínculo contratual com o Serviço, conforme afirmara o ex-diretor em 1956 (Nogueira Filho: 1956, p.199). Os estabelecimentos recebiam um *per capita* para cada *menor* internado do SAM.

Segundo denúncia do ex-diretor, não existia um só educandário no regime do *per capita* que tivesse qualquer vinculação jurídica com o Serviço. Os responsáveis pelos estabelecimentos “internam menores, extraem faturas e recebem as importâncias devidas”. Nos estados e territórios só vigorou o regime do *per capita*. No Brasil só existia no máximo uma dúzia de estabelecimentos contratados. Além das conseqüências de ordem financeira, pela facilidade com que a informalidade jurídica provocava atos de má fé administrativa, a irregularidade do vínculo com o órgão federal trazia conseqüências diretas sobre a vida dos internos:

Em termos rudes, a realidade é que o SAM entrega mais de uma dezena de milhar de menores por ano a terceiros, para que cuidem de sua vida e educação, sem a mínima garantia jurídica de que lhes seja dispensado um trato razoavelmente humano (Nogueira Filho: 1956, p.264).

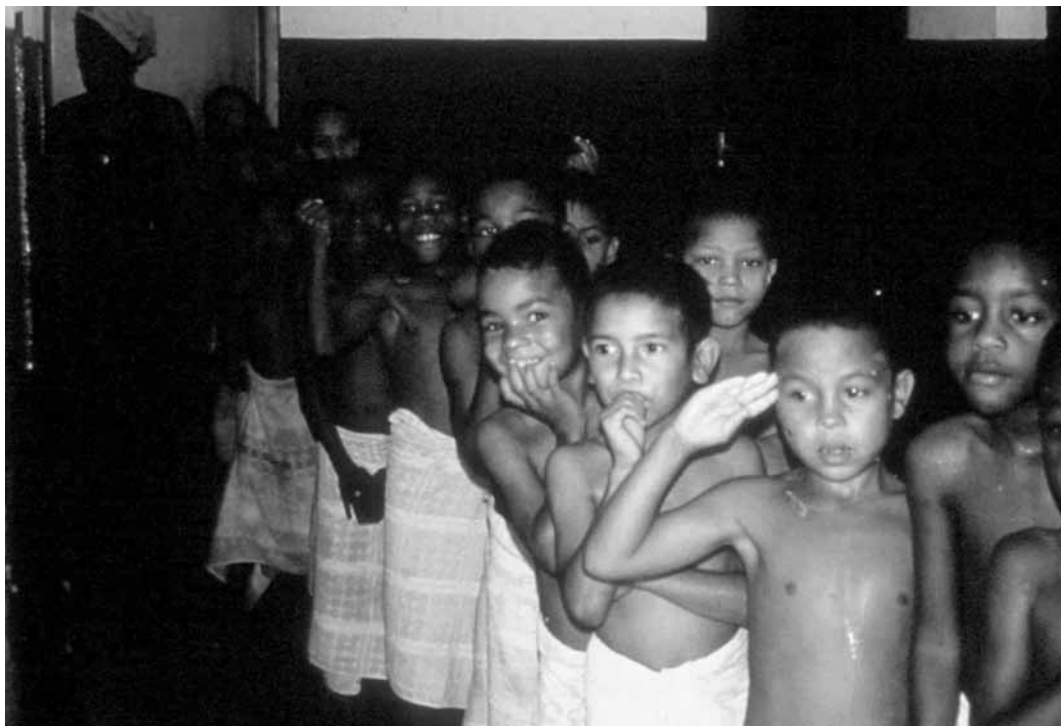
Mas foi em relação aos chamados *transviados* que o SAM fez fama, acusado de fabricar criminosos. No imaginário popular, o SAM acaba por ser transformar em uma instituição para prisão de *menores transviados* e em uma *escola do crime*. A passagem pelo SAM tornava o rapaz temido e indelevelmente marcado. A imprensa teve papel relevante na construção desta imagem, pois ao mesmo tempo em que denunciava os abusos contra os internados, ressaltava o grau de periculosidade dos “bandidos” que passaram por suas instituições de reforma. Sob o regime democrático, o órgão federal freqüentou as páginas de jornais e revistas anunciando os escândalos que ocorriam por detrás dos muros de seus internatos.

Paulo Nogueira Filho publicou em 1956, ano em que deixou a direção do SAM, uma extensa obra de denúncias sob o título *SAM: Sangue, Corrupção e Vergonha*, em que esmiúça a exploração de *menores* e a corrupção da “infra-gang” (nos internatos e na sede) e da “super-gang” (no Ministério da Justiça),

que transformavam os seus internatos em verdadeiras *sucursais do inferno*, outra representação corrente da instituição.

Desde meados da década de 1950, autoridades públicas, políticos e diretores do SAM condenavam o órgão e propunham a criação de um novo instituto. Em 1964, surge a FUNABEM, instalada no primeiro ano da “revolução” de 31 de março, a qual instaurou uma ditadura militar que perduraria por 20 anos no Brasil. A Fundação tinha por missão inicial instituir o “Anti-SAM”, com diretrizes que se opunham àquelas criticadas no SAM. As propostas que surgem para a instauração de um novo órgão nacional centram-se na autonomia financeira e administrativa da instituição e na rejeição aos “depósitos de menores”, nos quais se transformaram os internatos para crianças e adolescentes das camadas populares.

Sônia Alroé



Nos internatos, desde muito cedo, as crianças eram treinadas a formar filas para o exercício das atividades cotidianas.

## O *Anti-SAM*: Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor

O primeiro embate da instituição foi enfrentar “a herança que o SAM deixou” no Rio de Janeiro, isto é, a “rede oficial” de internatos, composta de 13 estabelecimentos e a “rede financiada”, com 46 outros, que juntas abrigavam 7.235 crianças em 1966. Mário Altenfelder, primeiro presidente da Fundação, assim formulou o problema que seria enfrentado pela nova Política Nacional de Bem-Estar do Menor: “o que fazer com a “doutrina de internamento” implantada pelo SAM, fomentada pelos antigos Juizados de Menores e estimulada pelos pais desejosos de se verem livres da obrigação de criar seus filhos?” (Carneiro: 1966, p.18).

A “segurança nacional” tornou-se o sustentáculo ideológico do novo órgão de proteção aos *menores* – o “Anti-SAM”, que resgatara a defesa nacional contra a ameaça comunista, vislumbrada pela ditadura Vargas. A Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM) teve suas diretrizes fixadas pelo governo Castelo Branco (lei n. 4.513, de 1/12/1964). A tônica era a da valorização da vida familiar e da “integração do menor na comunidade”. O mote “internar em último caso” figuraria com insistência na produção discursiva da instituição. Como órgão normativo, o seu objetivo não era o atendimento direto. O planejamento e coordenação da ação assistencial e do estudo do *menor* eram a sua missão.

A “herança”, deixada pelo SAM, transformou-se no Centro-Piloto, laboratório de experimentos na internação de *menores*. As *escolas* de Quintino e da Ilha do Governador foram recuperadas, melhorando-se sensivelmente as condições de vida dos meninos e meninas internados, que antes viviam em condições subumanas. Manteve-se o atendimento pelo órgão normativo nos treze estabelecimentos oficiais do Rio de Janeiro, então agrupados como Centro-Piloto, sob a justificativa da experimentação de modelos a serem implementados nos estados, por meio de uma rede nacional de entidades públicas – fundações ou secretarias pertinentes e entidades privadas.

Após a reestruturação física e humana para a implantação do Centro-Piloto, a FUNABEM dedicou-se à interiorização da PNBEM nas cinco regiões brasileiras. Entre 1966 e 1973 investiu-se vultuosa soma no estabelecimento de 100 convênios para a execução de 605 projetos, relativos ao *menor* – construção, ampliação, reforma, adaptação ou melhoria de “obras”, e treinamento de pessoal especializado. O artigo de Celina Celli (1975), diretora de planejamento da FUNABEM, informa ainda que foram instalados 18 Centros de Triagem, 10 Centros de Reeducação e 30 Centros de Prevenção; realizados “estudos e pesquisas referentes ao problema do menor e às formas de atendimento”; feitos o treinamento de pessoal e a capacitação das “instituições particulares de atenção social aos menores”, visando a melhoria qualitativa do atendimento, “com vistas à solução dos problemas específicos da comunidade local”.

O emprego de “estratégia única” para solucionar problemas específicos da comunidade local se fez sentir também nos encontros planejados por Mário Altenfelder, com Secretários de Estado, Diretores de Fundações e Serviços Estaduais, “acertando uma estratégia única para o equacionamento da marginalização da infância em todo o território nacional”. Os “dirigentes de alto nível, provenientes de todos os Estados”, eram treinados no Centro-Piloto “Milton Campos” (Celli: 1974, p.70).

Não obstante a dificuldade de se reunir dados fidedignos sobre o volume de internações realizadas durante a gestão da FUNABEM e das FEBEMs, principalmente no que se refere ao universo das entidades privadas, os números disponíveis compõem um mosaico cuja articulação permite chegar-se a algumas conclusões. A primeira delas é que, a despeito da política explícita da não internação, o grande modelo difundido no período foi o do internato de *menores*, ou os “internatos-prisão”, como designou Sônia Altoé ao estudar sete internados de uma mesma fundação, apoiados pela FUNABEM (Altoé: 1990).

A antiga prática do recolhimento de crianças das ruas foi intensificada, conforme atesta o Boletim Informativo da MUDES (nº.8, nov. 1972), citado pelo sociólogo e assessor da presidência da FUNABEM, José Arthur Rios, em palestra no Centro-Piloto. O objetivo da citação (reproduzida na revista da FUNABEM, *Brasil Jovem*) consistiu em ilustrar a dimensão do problema das crianças abandonadas nas ruas e a ação efetiva da FUNABEM, que de 1967 até junho de 1972, havia recolhido cerca de 53 mil crianças, a maioria procedente das favelas cariocas, do estado do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo. Todos pediam esmolas, roubavam, vendiam bugigangas para sobreviver”. O que era feito dessas crianças? O artigo não esclarece, embora o tema seja “internamento ou socialização?”, deixando entrever que eram entendidos como objetivos inconciliáveis. Mais à frente, ele defende a adoção pelo Estado de soluções mais humanas e menos onerosas do que a “forma absoleta do internato” (Rios: 1974, pp.56 e 58).

Inconciliáveis ou não, Arthur Rios apresenta dados que deixam margem para dúvidas quanto aos resultados da aplicação da PNBEM. Citando artigo do *Jornal do Comércio* de 10/8/1973, ele informa o leitor que a FUNABEM internou na Guanabara mais de 10.390 menores, sendo, 3.155 vindos do Estado do Rio; 1.381 do centro da Guanabara; 4.358 dos bairros e 896 de Minas Gerais e São Paulo. Menos de 5% eram infratores (417) e pouco mais de 10% eram abandonados (1.544)”. Em São Paulo, eram 33 mil internos, a despeito da necessidade de assistir 360 mil *menores*, por estarem em “estado de abandono” (Rios: 1974, pp.55-56).

Está claro que os números desempenham um papel determinado nos textos publicados pela FUNABEM no período: o de valorizar ação da instituição pela demonstração da gravidade do “problema”. Milhares de necessitados requerem ações grandiosas, capazes de serem propagandeadas e de justificar a manutenção das instituições e suas equipes. Mas não se pode esquecer o outro

lado da moeda: crianças nas ruas, em tempos de “segurança nacional”, constituem fato politicamente incômodo. Causa insegurança na população e expõe as crianças aos riscos da “subversão”, cujo combate foi fortalecido ao final da década de 1960. O temor da cooptação subversiva pelos “agentes internacionais” comparece em alguns documentos da época, de acesso restrito, da Escola Superior de Guerra, e em artigos da revista *Brasil Jovem*, voltada para a divulgação da doutrina da PNBEM e das ações da FUNABEM.

A análise de práticas que questionam o sucesso da FUNABEM em instaurar o “Anti-SAM” só é possível com a articulação de dados apresentados de forma isolada e informações apreendidas nas entrelinhas. Não se tem como verificar a fidedignidade de muitos deles; alguns são utilizados para enaltecer a ação institucional, mas acabam por denunciar práticas não admitidas em veículos de propaganda. Os números relativos às internações em São Paulo, por exemplo, impressionam. Internar 33 mil crianças representa uma impressionante expansão da rede de estabelecimentos. Contudo, a informação divulgada pelo presidente da FEBEM e ex-representante na FUNABEM em São Paulo, João Benedito de Azevedo Marques, contradiz este dado. Em livro publicado em 1976, ele afirma que a FEBEM possuía 503 convênios que atendiam a 35.269 *menores*, sob os regimes de internatos (12.456 *menores*), semi-internatos (21.759) e externatos (1.054). Somado aos estabelecimentos oficiais, o número de internados não chegava a 15 mil. Mas anuncia que o interesse pelos convênios com o estado era crescente, havendo 150 em pendência. O governo do estado de São Paulo adotou o exílio para o interior dos *menores* da capital, agravando a “problemática da internação”, ao afastar o *menor* da família, já que um percentual superior a 96% dos internados era procedente da capital. Boa parte dos internatos contratados (145) e próprios (8) estava situada no interior, números que revelam uma política deliberada de não só “limpar” as ruas da cidade dos elementos indesejáveis, mas de punição, pelo afastamento da família e de desarticulação, ao retirá-los de seu meio social. Azevedo Marques (1976, p.83) vê nessa migração o comprometimento dos “frágeis laços afetivos” e do “senso de responsabilidade dos pais na criação dos filhos”, reproduzindo em sua análise a visão negativa e estigmatizante da família, corrente nos meios oficiais de bem-estar do *menor*.

Números relativos ao universo de internados em âmbito nacional são difíceis de encontrar e pouco confiáveis. No artigo em que expõe resultados de “pesquisas sobre menores no Brasil”, Mário Altenfelder apresenta uma estimativa de internos pelas “grandes categorias de motivação”, de 1966 (FNBEM: 1968, p.116):

## TOTAL BRASIL

Total geral de menores internos	Nº de menores	%
	83.395	100,0
Órfãos e desvalidos	70.348	84,4
Desvio de conduta	8.172	9,8
Deficiências físicas e mentais	1.409	1,7
Filhos de tuberculosos e hansenianos	3.466	4,1

Não há referências quanto às fontes de tal estimativa. No ano de 1966, a FUNABEM estava voltada ainda para a recuperação da infra-estrutura herdada do SAM e absorvida no planejamento da PNBEM. O citado número de internados não deve corresponder aos estabelecimentos próprios e conveniados articulados à FUNABEM. Tampouco é esclarecido se a estimativa inclui os estabelecimentos particulares sem vínculo com o Estado. Mais de 20 anos depois, a presidência da FUNABEM defende a instituição das críticas que vinha recebendo de priorizar a internação, afirmando que somente 8% dos 700 mil *menores* atendidos com recursos da Fundação estavam internados. Dos recursos passados em 1984 para as Unidades Federadas, apenas 20% teriam sido aplicados no atendimento institucionalizado (FUNABEM: 1984, p.6). Em outra publicação do mesmo ano, isto é, o Relatório Anual de 1984, há uma sensível discrepância com relação aos números do atendimento: são 504.379 atendidos, sendo apenas 8% em internatos. Ao que parece, o percentual citado tornou-se um símbolo emblemático da política da não-internação.

Se os levantamentos sobre a internação foram poucos e imprecisos, a família do *menor* internado recebeu outro tratamento. Analisaremos a seguir os fatores que motivaram o esforço de conhecer a composição familiar e as causas da internação e seus resultados.

### As famílias dos *menores* internados: o mito da desorganização familiar

A culpabilização da família pelo “estado de abandono do menor” não foi uma criação da Política Nacional de Bem-Estar do Menor, engendrada nos primeiros anos da FUNABEM. As representações negativas sobre as famílias cujos filhos formavam a clientela da assistência social nasceram junto com a construção da assistência à infância no Brasil. A idéia de proteção à infância era antes de tudo proteção contra a família. Foi, sobretudo, a partir da constituição de um aparato oficial de proteção e assistência à infância no Brasil, na década de 1920, que as famílias das classes populares se tornaram alvo de estudos e formulação de teorias a respeito da incapacidade de seus membros em educar e disciplinar os filhos.

É interessante perceber pela análise das pesquisas realizadas neste período, que as famílias – objeto de estudo e de intervenção – de forma alguma foram passivas a este escrutínio de suas condições de vida e à construção de categorias que as estigmatizavam. Os dados indicam que as famílias passaram a dominar a “tecnologia do internamento”, interferindo, manejando e adquirindo benefícios do sistema.

Duas constatações encontradas nos próprios textos da FUNABEM, com base nos levantamentos estatísticos, demonstram o manejo do internamento pelas famílias. Estas, desde os primórdios da criação da Fundação, buscavam internar os filhos em idade escolar, desejando um “local seguro onde os filhos estudam, comem e se tornam gente”. A preocupação era a de garantir a formação escolar e profissional dos filhos. O uso da instituição para controle dos filhos rebeldes era de incidência muito pequena. A pressão exercida pelas famílias para o internamento dos filhos por impedimento de suprir as necessidades de educação, alimentação e vestuário dos mesmos é referida nos estudos. Mais de 58% de uma amostragem de 37.371 *menores* internados tinham, em 1966, entre sete e treze anos, isto é, pertenciam à faixa da escolaridade básica (FNBE: 1968, pp.116 e 117)<sup>12</sup>. A pesquisa de dois sociólogos – Carlos Alberto Medina e Ana Augusta de Almeida – concluída em 1970, com famílias e *menores* internados em educandários da Guanabara, confirma a tendência da internação de crianças em idade escolar, pois cerca de 50% se encontravam na faixa etária de 6 a 10 anos (Almeida e Medina: 1970, p.40).

O grande número de irmãos internados é outro indicador de que famílias dominavam o conhecimento necessário para acionar a internação, conseguindo em alguns casos, internar todos os filhos. O acionamento da máquina do internamento é constitutivo da expansão do sistema, pelas fundações estaduais. O sociólogo Arthur Rios afirma em artigo à revista *Brasil Jovem* que “(...) a ação de internar é propriedade e privilégio de uma minoria armada de relacionamentos capazes de exercer pressão sobre os órgãos estaduais”. Famílias providas da “gazuza do pistolão” conseguiam abrir as “grades do internato” para abrigo de seus filhos. Pais, mães, patroas, políticos assediavam os órgãos públicos federais e estaduais, suplicando o internamento de filhos, protegidos e pupilos. Irmãos de *menores* internados também acionavam o sistema, solicitando vagas. Segundo Rios, estes casos representavam mais da metade dos casos de *menores* que pediam ao juiz sua internação. Os dados de Medina e Almeida confirmam a tendência de abrigo dos irmãos. Das famílias pesquisadas, 40,4% tinham mais de um filho internado. Dentre as famílias que internaram mais

---

<sup>12</sup> Estudo realizado com 382 instituições do país, sendo 58 públicas, 107 para meninos, 191 para meninas e 84 mistas (FNBE/DENP-DADOS - ASPLAN - Assessoria Técnica de Planejamento: São Paulo, 1966).



de um filho, quase um terço (28,7%) internou todos os seus filhos (Almeida e Medina: 1970, p.16).

O reconhecimento de que “a falta de recursos é um dos determinantes das internações” não impediu a disseminação da concepção de que os pais queriam se ver livres dos filhos. Pesquisas sobre a composição familiar de *menores* internados tiveram seus dados interpretados de forma a confirmar semelhante representação. A pesquisa citada, de Medina e Almeida, com famílias e *menores* internados em educandários da Guanabara, revelou a seguinte composição familiar de 1.950 famílias de 3.216 internados: 871 (44,7%) eram constituídas apenas pela mãe; em 764 (39,2%) não havia pai, nem mãe; 211 (10,8%) com pai e mãe; e 104 (5,3%), somente o pai. O abandono do pai era o fenômeno mais expressivo (32,7%) e o de ambos os pais (22,3%). Os dados da pesquisa foram amplamente citados em publicações da FUNABEM, e sofreram interpretações que vinham de encontro com a concepção da “disfunção familiar”. Seus autores não se furtaram em utilizar os dados para comprovar a “indiferença” e a “insensibilidade” das mães solteiras para com os filhos, em geral, “domésticas que se engajam em uniões livres e sucessivas e que revelam extraordinária indiferença pelo filho”, ocasionando internações sucessivas de seus filhos.

O mesmo autor que expressa a concepção acerca das famílias, dominante nos meios oficiais, cita um estudo realizado pela FUNABEM em 1969, relativo a 6.653 “famílias de internatos”. Na grande maioria das famílias (88%), só a mãe se achava presente, e o pai abandonara a mulher e os filhos (96%). Somente em 10% dos casos, ambos os pais haviam abandonado os filhos (Rios: 1974, p.56)<sup>13</sup>.

Os dados citados em um artigo de Altenfelder indicam que o emprego doméstico era a ocupação dominante entre as mães, pelo qual recebiam menos de um salário mínimo (FNBEM: 1968, p.114.). A informação sugere que esta tradicional modalidade de trabalho feminino forçava, às vezes através das *indicações* dos patrões, a abertura de vagas no sistema de internamento, pela precariedade das condições de trabalho das empregadas domésticas: baixos salários, jornada de trabalho longa e obrigação de dormir no emprego (ou falta de outra opção).

A legislação menorista confirmava e reforçava a concepção da incapacidade das famílias pobres em educar os filhos. O novo Código de Menores, instaurado em 1979, criou a categoria de “menor em situação irregular”, que, não muito diferente da concepção vigente no antigo Código de 1927, expunha as famílias populares à intervenção do Estado, por sua condição de pobreza. A situação irregular era caracterizada pelas condições de vida das camadas pauperizadas da população, como se pode ver pelo artigo 2º da lei n.6.697/79. Os amplos poderes mantidos aos magistrados não demoraram a ser questionados e combatidos pelos movimentos sociais, com a transição democrática.

---

<sup>13</sup> Provavelmente, o autor está se referindo a dados do Juizado do Rio de Janeiro.



## PARTE II

### FOCALIZANDO A HISTÓRIA RECENTE: PANORAMA E DESAFIOS

José Varela



O espaço institucional é planejado para facilitar o trabalho dos atendentes.  
Correio Braziliense, fevereiro/2002.



## **Os questionamentos sobre as práticas de internação de crianças nos anos 1980**

A história da institucionalização de crianças e adolescentes toma outros rumos em meados da década de 1980. A cultura institucional vigente no país por tanto tempo começa a ser nitidamente questionada. Até esse momento, o termo “internato de menores” era utilizado para designar todas as instituições de acolhimento, provisório ou permanente, voltadas ao atendimento de órfãos, carentes e delinqüentes, mantendo a concepção de confinamento<sup>14</sup>. Como apontado, a política de segurança nacional empreendida no período de ditadura militar colocava a reclusão como medida repressiva a todo e qualquer sujeito

---

<sup>14</sup> Embora, como ressaltamos anteriormente, não tenhamos encontrado dados quantitativos sistemáticos e confiáveis sobre as instituições e sobre as crianças internadas, depreendemos, através de diversos documentos, que a maior parte dos internatos era de origem religiosa, principalmente ligados à igreja católica, porém contavam com subsídios do governo, que com eles estabelecia convênios e pagava uma certa quantia para cada criança institucionalizada.

que ameaçasse a ordem e as instituições oficiais. O silêncio e a censura eram poderosos aliados oficiais no sentido de manter a política de internação, nas piores condições que fossem, longe dos olhos e ouvidos da população.

No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, passam a ser perceptíveis as inquietações em relação à eficácia deste tipo de medida. É indicativo desse novo momento o grande número de seminários, publicações e discussões em torno de iniciativas que indicassem novos caminhos. A palavra de ordem na época era a busca de alternativas, subentendendo-se que se tratavam de alternativas à internação<sup>15</sup>.

Este momento histórico de transição política rumo ao processo de re-democratização do país trouxe, no tocante à questão em foco, um outro nível de conscientização para a mudança, impulsionado por diversos fatores. Dentre eles, destacam-se:

- (a) a presença de movimentos sociais organizados, que reinauguraram a possibilidade de manifestação e participação popular no período pós-ditadura<sup>16</sup>;
- (b) o despontar, a partir dos primeiros anos da década de 1980, de diversos estudos que ressaltavam as conseqüências da institucionalização sobre o desenvolvimento das crianças e adolescentes e os elevados custos para a manutenção dos internatos (Guirado: 1980; Campos: 1984; Rizzini: 1985; Rizzini e Altoé: 1985; Altoé: 1990);
- (c) o interesse de profissionais de diversas áreas do conhecimento para atuação neste campo também contribuiu para o aprofundamento da reflexão e da produção sobre a questão;
- (d) os protestos dos meninos e meninas internados, expressos nas rebeliões e nas denúncias veiculadas pela imprensa e por depoimentos publicados em diversos livros (Herzer: 1983; Luppi: 1981e 1987; Collen: 1987).

Foi uma década de calorosos debates e articulações em todo o país, cujos frutos se materializariam em importantes avanços, tais como a discussão do tema na Constituinte e a inclusão do artigo 227, sobre os direitos da criança, na Constituição Federal de 1988. Mas o maior destaque da época foi, sem dúvida,

<sup>15</sup> Um exemplo que teve repercussão nacional foi o *Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua*, quando representantes de organizações não-governamentais que atuavam junto a estes grupos passaram a se reunir e a registrar diversas experiências na área, compondo uma rede de lideranças no país, com o apoio do UNICEF.

<sup>16</sup> Uma das manifestações mais expressivas foi o *Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua*. Vale registrar que o surgimento deste movimento e da figura do “educador de rua” estão associados ao *Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua*, acima citado, o qual veio a incentivar a análise sobre o fenômeno e a busca de metodologias de ação. Ver, por exemplo, o encontro promovido em outubro de 1985, em São Paulo, entre Paulo Freire e educadores de rua (*Projeto Alternativas de Atendimento aos Meninos de Rua*, 1987).

o amplo processo de discussão e de redação da lei que viria substituir o Código de Menores (1927,1979): o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

Com os movimentos de abertura política que se processavam no país, solidificava-se um sentido de urgência por mudanças. Crescia o entendimento de que o tema era cercado de mitos, como o de que as crianças denominadas de *menores* – institucionalizadas ou nas ruas – eram abandonadas; o mito de que se encontravam em “situação irregular” (Código de Menores: 1979), ou de que a grande maioria fosse composta por delinquentes (Rizzini e Rizzini: 1991). E tomava corpo a compreensão de que o foco deveria recair sobre as causas estruturais ligadas às raízes históricas do processo de desenvolvimento político-econômico do país, tais como a má distribuição de renda e a desigualdade social.

Ficava claro que a falta de alternativas à internação limitava as perspectivas de desenvolvimento da criança, e que esta não deveria ser afastada da família e de sua comunidade. A pressão pelo fechamento dos grandes internatos aumentou, acompanhando tardiamente o movimento internacional de revisão das políticas de atendimento baseadas nas instituições totais, como os internatos para crianças e adolescentes e os manicômios. O processo de redemocratização do país dos anos 1980 possibilitou que setores organizados da sociedade e os próprios internos questionassem esta modalidade de assistência, a qual permanecera no silêncio durante os 20 anos de ditadura militar. As reações vêm de dentro dos internatos, da sociedade civil, e também, da esfera governamental.

O órgão central, responsável pelo planejamento da assistência ao *menor* no país, não assistiu passivamente a este processo de mudança. A FUNABEM e a PNBEM, caracterizadas neste período pelo antropólogo Arno Vogel (1995) como as “*siamesas em estratégia de sobrevivência*” buscaram rever os paradigmas de sua atuação. O Projeto Diagnóstico Integrado para uma Nova Política do Bem-Estar do Menor (1987) constituiu um esforço de revisão, atentando para um aspecto que comprometia a ação do Estado: a centralização da política versus a descentralização da execução<sup>17</sup>. Os efeitos se fizeram sentir em todo o país: os estados não tinham autonomia para definir suas ações e alocações de recursos. O paradigma corretivo predominou no atendimento ao *menor*. Conforme destacamos anteriormente, a lógica de que, internando-se o *menor carente*, evitava-se o *abandonado*, e, por sua vez, o *infrator*, resultou na internação em massa de crianças que passaram por uma carreira de institucionalização, pela pobreza de suas famílias e pela carência de políticas públicas de acesso à população, no âmbito de suas comunidades.

A reestruturação da FUNABEM seguiu as novas diretrizes do Ministério da Previdência e Assistência Social: *Modernizar para Funcionar*. O processo

---

<sup>17</sup> O diagnóstico foi encomendado pela FUNABEM à Fundação João Pinheiro, em 1986. Para uma análise do projeto, ver Vogel: 1995, pp.318-324.

de reformulação foi intenso, em relação aos aspectos identificados como os principais obstáculos às diretrizes originais da não-internação. Assim, o atendimento nos grandes internatos do Rio de Janeiro e Minas Gerais foi desativado, iniciando-se uma política de busca de alternativas à internação, nos centros integrados de atendimento ao menor (CRIAMs) e no apoio a projetos alternativos de atendimento a meninos de rua, como indicado. Ao final da década de 1980, atendendo à reestruturação e à mudança de imagem da instituição, a FUNABEM transforma-se no Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA), assumindo a missão de apoiar a implantação da nova legislação no país. O Estatuto da Criança e do Adolescente surge como a negação das “irmãs siamesas”, no campo legal, institucional e do atendimento (Vogel: 1995, p.324).

O surgimento de vários movimentos em defesa da criança, através da crescente atuação das organizações não-governamentais, contribuiu para o início de um processo de abertura das instituições para a comunidade. Estas começaram a ter suas estruturas locais utilizadas como clubes e centros de saúde, resultado da mudança de regime de atendimento às crianças – do internato para o semi-internato. Propostas que buscavam criar alternativas institucionais em meio aberto foram incentivadas, visando integrar a criança ao seu meio social.

### **Os anos 1990: o *abrigamento* e a *internação* frente ao Estatuto da Criança e do Adolescente**

Os anos 1990 foram marcados pelo esforço de implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Foram instituídas mudanças na lei em relação à questão da internação, dependendo da natureza da medida aplicada: o *abrigo*, como uma medida de caráter provisório e excepcional de proteção para crianças em situações consideradas de risco pessoal e social; e a *internação* de adolescentes em instituições, como uma medida sócio-educativa de privação de liberdade. Em ambos os casos, a lei buscará prever mecanismos de garantia dos direitos da criança e do adolescente.

De um modo geral, considera-se que houve vários avanços importantes para a implementação efetiva da lei, assim como diversos obstáculos. Uma avaliação sobre os dez anos de Estatuto, recentemente realizada, revela:

A institucionalização do ECA avançou, já tomou conta de quase todo o país em termos de conselhos implementados. É preciso, no entanto, que funcionem adequadamente, que se lhes garantam condições efetivas. Enquanto os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente estão implementados em 80% dos municípios, os Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente estão implementados em aproximadamente 34% deles (Silva e Motti: 2001, p.194).



Quanto à questão do atendimento em instituições, cabe destacar que um processo de diagnóstico e avaliação da situação atual apenas se inicia. Provavelmente por isso, o tema tem sido tratado com uma certa confusão e perplexidade diante das denúncias de maus-tratos e formas hediondas de violação dos direitos da criança e do adolescente em instituições por todo o país. Algumas tendências na área de segurança pública, que se agravaram na década de 1990, como o aumento da violência e da criminalidade, têm trazido consigo uma maior pressão para que as crianças e jovens sejam recolhidos e confinados em estabelecimentos. As pressões para a redução da idade penal e o aumento do número de crianças cooptadas para atividades criminosas por grupos de traficantes têm se avolumado nos últimos anos, acirrando os ânimos e as discussões.

No entanto, com exceção à cobertura jornalística das cenas de violência nas ruas e nas instituições para adolescentes autores de atos infracionais, o problema tem sido retratado de forma inconsistente. No que se refere à produção acadêmica, poucos estudos sobre a institucionalização de crianças nestes últimos dez anos foram detectados. O tema parece ter saído de foco. Não obstante, o fato continua vivo e tem provocado o debate em busca de alternativas urgentes. Parece-nos que o reviver do tema na atualidade tem um diferencial importante em relação ao passado: há uma maior consciência de que é preciso voltar a atenção para as causas dos problemas que têm levado crianças e adolescentes a buscarem abrigo em instituições; e que é crucial identificar formas de apoio que possibilitem a permanência junto às suas famílias e em suas comunidades de origem.

A despeito da inexistência de dados que caracterizem nacionalmente as instituições de abrigamento e a população atendida nos diferentes estados brasileiros até o presente, acredita-se que a maior parte dos grandes internatos – conhecidos como *orfanatos* – tenha sido desativada. Não se sabe ao certo se esta informação é verdadeira. Em seminários e debates, ocorridos em diferentes estados, ouve-se falar que diversas instituições mantêm o tipo de atendimento asilar do passado, embora sejam denominadas de “abrigos”<sup>18</sup>.

Nestes mesmos espaços de troca de informações, vê-se que o tema é pautado de confusão. O Estatuto refere-se a *abrigo* como *uma medida* (Art. 101, parágrafo único), portanto, trata do *ato de abrigar*; porém, a impressão que se tem é que as pessoas utilizam o termo como se estivessem se referindo a qualquer instituição ou entidade, como afirma uma educadora que atua em uma destas instituições: “Quando se sentem ameaçados eles (os adolescentes) sabem que *ir para um abrigo* é algo de fácil acesso, pois esta entidade transformou-se em um campo de crianças e adolescentes que precisam ficar escondidos porque cometeram algum ato infracional e precisam sair de circulação por um período”<sup>19</sup>. Observa-se que as

---

<sup>18</sup> Instituições denominadas de “abrigos” pela prefeitura da cidade do Rio de Janeiro são ainda chamadas de “orfanatos” por seus funcionários e até diretores.

<sup>19</sup> Entrevista realizada no Rio de Janeiro, em junho de 2002.

crianças e os adolescentes também nomeiam de “abrigos” as instituições que os acolhem: “No abrigo, eu dormia um dia, dois dias... depois eu pulava de novo, ia pra rua de novo. Só assim” (Luiza, 15 anos)<sup>20</sup>.

Indagado a respeito dos motivos da denominação das instituições como “abrigo”, um grupo de educadores respondeu que se tratava de uma determinação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Pode-se entender que a mudança da terminologia empregada no Estatuto tinha o objetivo de rever e recriar diretrizes e posturas no atendimento à criança e ao adolescente, ou seja, de provocar uma ruptura com práticas de internação anteriormente instauradas e profundamente enraizadas. A lógica destas mudanças era preservar os elos da criança e do adolescente com sua família e comunidade, como um direito seu. Lê-se no Estatuto da Criança e do Adolescente (Capítulo II, Seção I, Artigo 92):

As entidades que desenvolvam programas de abrigo deverão adotar os seguintes princípios: I - preservação dos vínculos familiares; II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem; III - atendimento personalizado e em pequenos grupos; IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação; V - não desmembramento de grupos de irmãos; VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; VII - participação na vida da comunidade local; VIII - preparação gradativa para o desligamento; IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

A orientação acima indicada impõe-se como uma contraposição às antigas práticas de institucionalização, quando associa a noção de abrigamento à tentativa de garantir a convivência familiar e comunitária e a preservação dos vínculos familiares. Ao nosso ver, o aspecto mais inovador é o de ensejar a *participação da comunidade no processo educativo*. Observa-se que os avanços nesta direção, ainda que de forma lenta, acontecem essencialmente em âmbito local, a partir da mobilização dos moradores em discutir assuntos e tomar providências de interesse comum.

É de se esperar que estas propostas encontrem resistência na passagem do âmbito das intenções e das idéias para o cotidiano das práticas. Aos poucos, elas vão ganhando espaço e se firmando. O momento é de transição, no qual se acirram as denúncias e pressões para garantir os direitos das crianças e, simultaneamente, vêem-se esforços em contrário, sendo as tentativas de rebaixamento da idade penal e o atendimento inadequado aos infratores os exemplos mais óbvios disso. Múltiplos depoimentos veiculados pela imprensa nos últimos anos

<sup>20</sup> Entrevista realizada em uma instituição do Rio de Janeiro, novembro de 2001.

revelam que, horrores à altura do antigo SAM, dos anos 1940-1950, persistem nas instituições para adolescentes em conflito com a lei.

Nesta esfera, cabe ressaltar que estão sendo envidados esforços importantes para tentar assegurar legais conquistas obtidas. A VI Caravana Nacional de Direitos Humanos fez um diagnóstico de 28 instituições do tipo orfanato, ao percorrer as cidades de São Luis, Salvador, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Rio de Janeiro de 2 a 10 de dezembro de 2001. Os orfanatos foram comparados a prisões e acusados de distanciarem as crianças de suas famílias ou de possíveis famílias adotivas. Hoje, no Brasil, existem mais de 200 mil crianças à espera de uma família, vivendo no abandono dentro de um orfanato. A maioria tem mais de quatro anos e menos de 19<sup>21</sup>.

Focalizaremos, a seguir, o atendimento institucional destinado a crianças e adolescentes na atualidade. Procuraremos evidenciar e problematizar certas características do *abrigamento*, sem nos prender a entidades específicas, pois além destas serem denominadas de forma diferente pelo país, predominam informações imprecisas e confusas sobre as mesmas, como apontamos anteriormente.

## **As instituições de *abrigamento* pós Estatuto da Criança e do Adolescente**

### *Crianças e adolescentes que chegam às instituições*

Existem diferentes tipos de instituições que abrigam crianças e adolescentes no Brasil. Estas instituições em geral atendem crianças e adolescentes cujas famílias não têm condições de mantê-las, inclusive por falta de recursos financeiros<sup>22</sup>. Iniciaremos a discussão focalizando as crianças e adolescentes que chegam a elas.

(a) Crianças e adolescentes órfãos ou em situação de abandono familiar: são aqueles que não têm mais nenhum vínculo com suas famílias de origem, tendo sido abandonados pelos pais. Inclui-se neste grupo também crianças órfãs, que não possuem outros parentes que possam se responsabilizar por seus cuidados. Estas eram o público-alvo dos antigos orfanatos, extintos – ao menos na lei – com a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, embora saibamos que estes também acolhiam crianças que tinham parentes, e que lá permaneciam porque suas famílias não tinham condições para criá-las;

<sup>21</sup> Relatório do ano de 2002 da Comissão de Direitos Humanos.

<sup>22</sup> A despeito das críticas internacionais à institucionalização de crianças, principalmente a partir dos anos 1970-80, a maior parte dos países ainda utiliza diferentes formas de abrigamento. Como veremos, o tema volta a causar preocupação no presente.

(b) Crianças e adolescentes em “situação de risco”<sup>23</sup>: são aqueles que, devido a casos de violência, crises familiares ou catástrofes, encontram-se impedidos de retornar a seus locais de moradia, necessitando permanecer provisoriamente abrigados em outros locais. Aqui encontramos, predominantemente, crianças e adolescentes que acabaram nas ruas, ao fugirem de casa por problemas de violência doméstica, assim como casos de envolvimento com grupos ligados ao crime – o que os leva à busca de proteção;

(c) Crianças e adolescentes em situação de pobreza: a documentação sobre os internatos dos séculos XIX e XX mostra que crianças eram internadas pelo simples fato de serem pobres. Os orfanatos acolhiam, com frequência, crianças que tinham até ambos os pais, por intervenção do Juiz de Menores, quando entendia que suas famílias não tinham condições morais de educá-las. Conforme apontamos, a internação se dava, muitas vezes, por intermédio de políticos e pessoas de influência na sociedade, como, por exemplo, patrões que não desejavam que suas empregadas mantivessem os filhos em suas casas. Na atualidade, como no passado, famílias recorrem ao Juizado e às instituições na tentativa de internar os filhos, alegando não terem condições de mantê-los, seja por questões financeiras ou por dificuldade em discipliná-los. Uma das educadoras entrevistadas, em pesquisa recentemente desenvolvida no Rio de Janeiro, afirma ter havido, entre os anos 2001-2002, um aumento de cerca de 20% na procura de vagas nas instituições, por motivo de extrema pobreza: pais com fortes elos afetivos com os filhos, mas que não têm como alimentá-los<sup>24</sup>.

Seja qual for a origem destas crianças, todas apresentam traços comuns, relatados em entrevistas: histórias marcadas pela descontinuidade de vínculos e trajetórias, por muitas mudanças e constantes rompimentos de seus elos afetivos, além de uma grande demanda por atenção e cuidados que poucas vezes é correspondida. Com frequência, a urgência de serem ouvidas e terem suas necessidades atendidas são os mais fortes elementos que surgem em suas falas.

---

<sup>23</sup> Neste texto, utilizaremos a expressão “de risco”, porque é o termo usualmente empregado para designar crianças e jovens que se encontram em situações de adversidade e vulnerabilidade. Porém, ressaltamos que a noção de risco tem sido equivocadamente utilizada para identificar – ou rotular – a população de baixa renda, principalmente jovens e negros, identificada como potencialmente perigosa. Desta forma, políticas de repressão são justificadas como dispositivos de controle social sobre estas populações, contribuindo para a marginalização e a segregação de grande parte destes jovens que, na maioria dos casos, cometeram o único “delito” de terem nascido pobres e habitarem certas áreas a eles delimitadas nas cidades (Rizzini, Cassaniga e Barker: 2000).

<sup>24</sup> Entrevista com uma educadora em um abrigo do Rio de Janeiro (maio de 2002). Pesquisa realizada pelo CIESPI (2002), com apoio da Universidade de Chicago, Chapin Hall Center for Children (Rizzini, Soares, Caldeira e equipe: 2002).

## As formas de encaminhamento das crianças e adolescentes

Como as crianças chegam às instituições? Quem se propõe a abrigá-las e com que motivações?

O primeiro aspecto a se distinguir é que existem instituições públicas e privadas que acolhem crianças e adolescentes. Em geral, as públicas estão associadas a programas municipais ou estaduais. Já as privadas são iniciativas ligadas a diversas igrejas e a organizações não-governamentais. Estas, na grande parte dos casos, terminam por receber recursos públicos para desenvolver suas ações.

As crianças e adolescentes podem chegar às instituições de diferentes maneiras. Estão listadas abaixo as mais comuns:

- a) Levados por suas próprias famílias, quando se encontram sem condições de prover os cuidados necessários;
- b) Encaminhados pelo Juizado da Infância e Juventude. São casos em que ocorre o abandono, principalmente quando ainda bebês; outros em decorrência da necessidade de proteção perante situações de violência; ou ainda para cumprir medidas estabelecidas de privação de liberdade;
- c) Por eles mesmos, quando em busca de auxílio ou de abrigo, devido a casos de violência, risco de vida ou pobreza extrema da família;
- d) Através de outros agentes, em ações de recolhimento forçado, realizadas por determinação dos governos estaduais e municipais. Neste caso enquadram-se as crianças e adolescentes encontrados nas ruas, os quais são levados às instituições de triagem. Estas ações, quase sempre, incluem assistentes sociais e aparato policial ou similar. Crianças e adultos por nós entrevistados referiram-se a estes episódios como bastante violentos;
- e) Encaminhados pela Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA), quando vítimas de crimes contra crianças e adolescentes, incluindo violência doméstica, abuso e exploração sexual, etc.
- f) Encaminhados pela Delegacia Especializada de Crianças e Adolescentes, quando flagrados cometendo algum tipo de delito;
- g) Encaminhados pelo Conselho Tutelar. Com o advento do Estatuto da Criança e Adolescente, foram criados estes Conselhos, órgãos "... encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente" (ECA). O dever do Conselho Tutelar é de intervir nos casos em que os direitos da criança e do adolescente estejam sendo ameaçados e ou violados. Os casos chegam ao Conselho Tutelar através de denúncias, da Guarda Municipal, de instituições governamentais e não-governamentais que atendem crianças e adolescentes, das próprias famílias, e, eventualmente, da Delegacia

de Proteção a Criança e ao Adolescente. Apesar da lei referir-se aos direitos da criança e do adolescente de uma forma geral, estes Conselhos acabam se ocupando somente das crianças consideradas “em situação de risco”, o que vem reforçar os aspectos de estigmatização herdados do passado em relação a esta população.

A forma não articulada com que profissionais e instituições interagem com as crianças e adolescentes contribui para a seqüência de rupturas que se verifica nas trajetórias de suas vidas. Eles dificilmente têm a visão do processo de sua institucionalização, pois passam por diversos espaços e, muito raramente, são atendidos, levando-se em consideração suas demandas, expectativas e desejos. O sistema funciona de maneira tal que, nos programas de atendimento à criança e ao adolescente, a última voz que parece importar é, de fato, a deles.

### **Tipos de instituições que abrigam crianças e adolescentes**

Existem diferentes modalidades e diversas definições de instituições que abrigam crianças e adolescentes no Brasil<sup>25</sup>. Com base em pesquisa realizada no Rio de Janeiro e nos poucos dados empíricos encontrados na literatura nacional<sup>26</sup>, depreende-se que não existe um sistema de atendimento institucional integrado no país, destinado a crianças e adolescentes que necessitam de apoio fora de seu contexto familiar. Este quadro reflete a inexistência de uma política nacional voltada para a promoção do desenvolvimento integral de sua população infantil e juvenil, o que constitui um fato da maior gravidade, considerando que cerca de metade da população brasileira tem menos de 20 anos de idade. Trata-se de iniciativas, em geral, isoladas e descontínuas, caracterizadas por relações pouco articuladas entre os diversos profissionais e instituições responsáveis pelo atendimento às crianças que dependem de assistência institucional. Informações difusas e contraditórias obtidas através de contato direto com profissionais destas instituições tornam ainda mais complexo o diagnóstico do problema.

Com o objetivo de facilitar a compreensão, optou-se, neste texto, por uma categorização que privilegia o tempo de permanência da criança ou adolescente na instituição, focalizando os tipos de programa e os serviços oferecidos ao público a ser atendido.

---

<sup>25</sup> Procurou-se focalizar, neste texto, definições, funções e características das instituições de abrigo no país, sem uma preocupação com os termos com que são denominadas, pois estes variam em diferentes localidades.

(a) *Instituições em que a criança permanece por curto prazo de tempo*

São instituições voltadas ao atendimento a crianças e adolescentes considerados em “situação de risco”. Há diversas instituições com este perfil, mas o que as define de forma comum é seu caráter provisório e, conseqüentemente, a ausência de uma perspectiva de investimento no trabalho educativo e social, tendo em vista o desenvolvimento integral da criança. Na cidade do Rio de Janeiro, são exemplos as instituições denominadas de Abrigos e Casas de Passagem. Também poderiam ser encaixados aqui os Centros de Recuperação e Integração do Menor (CRIAMs) e outras instituições de privação de liberdade que, entretanto, não são nosso foco de análise.

De um modo geral, estas instituições servem para receber crianças e adolescentes enquanto esperam que seus casos sejam avaliados pelo Juizado da Infância e da Juventude. São espaços destinados ao acolhimento e proteção para aqueles que se encontram momentaneamente sem referência familiar, sendo ameaçados, assediados ou envolvidos com o tráfico de drogas, usuários de drogas, vítimas de violência intra e extra-familiar (física, sexual, psicológica, negligência) ou ainda filhos de pais destituídos do pátrio poder.

Como indicado anteriormente, o abrigo é uma medida de caráter provisório e excepcional<sup>26</sup>. De acordo com a legislação, a criança (ou o adolescente) deve permanecer abrigada por no máximo três meses, até que sejam providenciadas alternativas de encaminhamento, visando assegurar seu retorno à família, à comunidade ou o direcionamento a uma família substituta. A medida foi assim concebida por se compreender que as crianças e os adolescentes só deveriam ser afastados de seus contextos em situações extremas. Entretanto, não é isso que se observa na prática. Duas situações ocorrem com frequência: (a) por falta de alternativas, eles acabam sendo mantidos por anos em estabelecimentos que não têm a mínima condição de responder adequadamente às suas necessidades; (b) não permanecem em nenhuma instituição, circulando por várias e mantendo, por vezes, um ritmo impressionante de deslocamento entre as ruas, as casas dos pais ou familiares e múltiplas instituições. Contribuem para este quadro, por um lado, a superlotação e a falta de infra-estrutura destes estabelecimentos, e, por outro, problemas decorrentes de administrações públicas deficientes e despreparadas para cumprirem com a responsabilidade que lhes cabe.

Uma das conseqüências de grande impacto na vida das crianças e dos adolescentes a ser destacada é a própria dificuldade do retorno à família e à

<sup>26</sup> Pesquisa mencionada anteriormente, realizada por equipe do CIESPI, em 2002. As informações encontradas resumem-se a artigos veiculados pela mídia e uma produção acadêmica esparsa, composta essencialmente de monografias e dissertações.

<sup>27</sup> Estatuto da Criança e do Adolescente, Capítulo II, Artigo 101, Parágrafo Único.

comunidade. Com o tempo, os laços afetivos vão se fragilizando e as referências vão desaparecendo. Uma vez rompidos os elos familiares e comunitários, as alternativas vão se tornando cada vez mais restritas. Ao se analisar suas trajetórias de vida, após o afastamento de casa, detecta-se que os caminhos vão se estreitando e o quadro vai se agravando. Quando se conclui que não há possibilidades de reinserção familiar, eles são transferidos de uma instituição para outra. Os adolescentes que passam anos neste tipo de vida têm muita dificuldade de acreditar que é possível mudar.

Raí, carioca de apenas 15 anos, é um entre muitos que têm suas trajetórias marcadas por rupturas desde o nascimento. “*Ah, minha vida foi...foi ruim*”, resume. Sua vida institucional é extensa. Enumerou 14 lugares nos quais permaneceu temporariamente, sem jamais ter se sentido acolhido. Entre eles estão diversos Conselhos Tutelares, Delegacias, Abrigos, Casas de Triagem e de Acolhida, clínicas para tratamento de usuários de drogas. No final de duas longas entrevistas sobre sua vida, conclui: “*Quem pode me ajudar é só eu. Só eu mudando minha vida mermo*”... *mas eu tenho que ter coragem*”.

Há algumas outras características das instituições de abrigo a serem apontadas. Em geral, atendem a uma faixa etária pré-determinada e, muitas vezes, separam os abrigados por gênero. Normalmente, têm capacidade para receber de 20 a 30 crianças, mas, com frequência, trabalham com números acima de seu limite. Contam com equipes de trabalho variadas, compostas por assistentes sociais, psicólogos, educadores, entre profissionais contratados e voluntários. Fisicamente, assemelham-se a grandes casas muradas, onde se tenta controlar o trânsito das crianças, estabelecendo horários, regras e outras condições pré-determinadas.

Na cidade do Rio de Janeiro, há cinco instituições oficialmente cadastradas como abrigos. No entanto, como assinalado, o termo é usado indiscriminadamente para designar instituições que apresentam estruturas de todo o tipo. A ausência de propostas pedagógicas nestes estabelecimentos é justificada pelo caráter transitório dos mesmos. Entretanto, são eles os responsáveis pela maior parte dos atendimentos a crianças e adolescentes considerados em “situação de risco pessoal e social” na cidade. O fato concreto é que um tipo de serviço, criado para ser provisório e emergencial, acaba recebendo uma gama de casos que fogem ao seu escopo de ação e à possibilidade de responder adequadamente. O crescimento da demanda de internação, registrada por algumas instituições nos últimos anos, é um fator que contribui para dificultar ainda mais a tentativa de oferecer o apoio e os cuidados necessários às crianças e aos adolescentes que efetivamente precisam de atendimento institucional. Desta forma, as instituições destinadas ao abrigo temporário acabam tornando-se meros locais de passagem, sem quaisquer condições de prover os serviços a que foram destinados. Quando se leva em conta o que dizem as



crianças e os adolescentes, vê-se que muitos deles consideram os Abrigos como uma “extensão” da rua ou como uma alternativa temporária à vida na rua. Ruth, de 16 anos, afirma: “*Fiquei na rua um tempo, aí depois eu fui pra um Abrigo, que fechou... Fiquei um mês lá. Acordava, tomava café, ficava sentada. Depois almoçava, ficava sentada. Tomava banho e ficava sentada. Não tinha nada, só tinha televisão. Eu acho que as meninas não gostavam de lá não, eu acho que elas tavam lá pra ir pra uma Casa de Acolhida*”. Conta Nara, de 14 anos: “*Eu perguntei pr’um moço na rua onde ficava um Abrigo, porque eu não queria ficar na rua, porque na rua eu ia ficar cada vez pior. Ia sofrer mais porque não tinha como trabalhar, como eu comer*”<sup>28</sup>.

Educadores que atuam neste tipo de instituição demonstram ter clareza do problema, ao afirmarem: “A questão do abrigamento tornou-se um círculo vicioso, os adolescentes entram em um dia e saem no outro, e logo depois estão procurando um Abrigo novamente através dos mesmos órgãos anteriores, criando assim um “falso” atendimento. O trabalho que deveria ser feito acaba não acontecendo...”<sup>29</sup>

*(b) Instituições em que a criança permanece por um longo prazo*

Dentro desta categoria, destacam-se algumas instituições destinadas a acolher crianças em situação de risco, pessoal ou social, como no caso dos Abrigos, porém com uma perspectiva de continuidade um pouco maior do que nas anteriores. Nestas instituições as crianças são cuidadas por educadores ou pais sociais; são orientadas na procura de cursos e devem estar matriculadas em escolas. São exemplos deste tipo de instituição as Casas Lar, as Casas de Acolhida e, no Rio de Janeiro, os Centros Integrados de Educação Pública (CIEP), sendo estas escolas que abrigam crianças.

Ao se tentar identificar as principais diferenças entre os Abrigos e as Casas de Acolhida, foram os adolescentes entrevistados que mais ajudaram. O Abrigo costuma ser encarado como um estágio provisório, um “passaporte” para a Casa de Acolhida. Percebe-se na fala de alguns, o critério “merecimento” para chegar a uma Casa de Acolhida. Em suas palavras: “A diferença de Abrigo pra Casa de Acolhida é porque aqui na Acolhida eles dão escola, dão emprego, dão curso, dão tudo. O Abrigo não, o Abrigo você tem que ficar lá, tem que se comportar, e se não se comportar você não vai pra Casa de Acolhida, você continua lá. A Casa de Acolhida é melhor porque como eu te falei, dá escola, dá trabalho, é obrigado a dar emprego e botar na escola e dar curso” (Ruth, 16 anos). “A diferença de um

<sup>28</sup> Entrevistas realizadas em novembro de 2002, em um dos abrigos do Rio de Janeiro (Rizzini, Soares, Martins, Butler e Caldeira: 2002).

<sup>29</sup> Rizzini, Soares e Caldeira: 2002.

Abrigo pr'uma Casa de Acolhida é que a Casa de Acolhida é mais cuidadora” (Nara, 14 anos).

O ingresso na Casa de Acolhida muitas vezes representa um compromisso do adolescente em estudar, sair efetivamente das ruas, enfim, “mudar de vida”: “Eu saí da rua, vim pro Abrigo porque eu não queria mais ficar na rua... Mas não é porque eu fiz merda que eu vou cair pro Abrigo. Eu não. Eu queria ir pr'uma Casa de Acolhida e estudar” (Alan, 15 anos); “Alguns Abrigo tão ajudando a gente, alguns não. Por exemplo: Abrigo, eles ajuda mandando a gente pra Casa de Acolhida. Chega na Casa de Acolhida, eles botam a gente pra estudar, fazer curso, trabalhar. Aí ajuda a gente” (Raí, 15 anos).

As principais características das Casas de Acolhida identificadas são as seguintes:

(a) seu público-alvo é fundamentalmente composto por crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco ou abandono, aqueles que estão em situação de rua, cujos laços familiares estejam fragilizados ou rompidos, ou que se encontram inviabilizados de retornar ao convívio familiar;

(b) permite um tempo de permanência mais extenso da criança ou do adolescente, possibilitando uma certa continuidade no trabalho de intervenção;

(c) a forma de atendimento dá-se em regime aberto, dentro de pequenas unidades residenciais (com 15 a 30 crianças e adolescentes);

(d) encaminha todas as crianças atendidas à escola e, alguns, a cursos profissionalizantes;

(e) é possível desenvolver atividades culturais, pedagógicas e lúdicas, sob a orientação de educadores sociais e/ou psicólogos e assistentes sociais;

(f) podem permanecer nas Casas de Acolhida até completarem 18 anos.

Na prática, as Casas de Acolhida também enfrentam problemas de reincidência e rotatividade das crianças e adolescentes, o que muito dificulta o processo de reinserção familiar e comunitária. De acordo com diversos depoimentos, particularmente no caso do Rio de Janeiro, estas instituições, de um modo geral, têm funcionado como Abrigos de fato, não conseguindo cumprir com suas propostas de trabalho, tornando-se espaços de alta rotatividade e transitoriedade. Entre os fatores que contribuem para que as propostas de permanência e continuidade do trabalho nas Casas de Acolhida não sejam levadas adiante, estão a enorme demanda de crianças, em virtude das dificuldades financeiras dos pais e da falta de alternativas no âmbito da família e da comunidade, bem como a inexistência de outras modalidades de atendimento que respondam adequadamente ao tipo de necessidade da criança ou adolescente.

Diante disso, pode-se inferir que estas instituições apresentam uma chance de apoio efetivo a crianças e adolescentes, que necessitam de suporte fora da família. Portanto, elas deveriam dispor de uma proposta de cuidado e educação que

contemplasse a continuidade do atendimento, de acordo com as especificidades de cada caso. Mais uma vez, não se pode afirmar que isto ocorra na prática. Educadores e adolescentes reportam inúmeras dificuldades no tipo de atendimento oferecido, muitas delas na mesma linha das apresentadas anteriormente. Em síntese, trata-se da falta de um sistema de atendimento articulado que:

- (a) responda adequadamente às necessidades identificadas pelos atores envolvidos, incluindo-se os profissionais, as famílias e as crianças/adolescentes;
- (b) seja respaldado em políticas e investimentos que levem em consideração os direitos da criança e do adolescente;
- (c) constitua uma prioridade na agenda política do país.

Um outro tipo de instituição que também tem como proposta o atendimento sistemático e duradouro com as crianças são as Casas-Lar. Estes estabelecimentos têm como ideal reproduzir o modelo familiar nuclear, tendo um casal – denominado de “pais sociais” – cuidando, em cada casa, de até 12 crianças. Estas pessoas são capacitadas para oferecer às crianças orientação e suporte, assistência e educação, além de um ambiente que, em tese, visa reconstruir possíveis vínculos familiares que as crianças possam ter perdido. Atendem prioritariamente a crianças em situação de abandono ou com perda súbita de vínculos familiares.

Os resultados destes tipos de intervenção institucional, ao nível do bem-estar da criança, seja no Brasil ou em qualquer outro país, não deixam dúvidas de que aquelas que mais beneficiam as crianças são as que cortam o processo de instabilidade e insegurança em suas vidas. Se tivessem condições de permanecer em seus lares, essa seria a escolha para a maior parte das crianças e adolescentes. Apesar da preferência pela Casa de Acolhida, em detrimento do Abrigo, indicada acima por adolescentes com longa experiência de abrigo, a casa da família de origem, ou da futura família (a ser formada pelo adolescente, agora no papel de pai ou mãe), ainda é a primeira e principal escolha, só não realizada por circunstâncias que fogem ao controle dos entrevistados.

## **Instituições de abrigo do passado e do presente**

No passado, as instituições que acolhiam crianças, como hoje, ofereciam “asilos” ou “abrigo” para crianças órfãs ou abandonadas (física e moralmente), em geral porque as famílias não tinham recursos para mantê-las; eram os “lares”, “educandários”, “internatos para menores”, “orfanatos”, entre outras denominações, que foram sendo incorporadas em diferentes períodos históricos.

Na história recente, com base no Estatuto da Criança e do Adolescente, os antigos e tradicionais *orfanatos* foram limitados em sua função de internar

crianças e os atuais *abrigos* passaram a absorver parte desta população. Em tese, os orfanatos não deveriam existir mais. Entretanto, pode-se perceber que várias instituições de cunho religioso e/ou de caridade permanecem funcionando dentro desta lógica de acolhimento de crianças.

Não há informações fidedignas e sistemáticas sobre as instituições deste tipo que permanecem em funcionamento na atualidade. Ao que parece, muitas acumulam em suas atividades características de diversas outras modalidades de instituição, podendo funcionar tanto como uma Casa-Dia, como uma Casa-Lar ou um Abrigo. Ou seja, algumas crianças permanecem durante o dia e voltam para casa, algumas dormem durante a semana e retornam às suas casas nos fins de semana e outras vivem nas instituições por não possuírem vínculos familiares de nenhuma ordem. Em contato telefônico com funcionários de algumas destas instituições no Rio de Janeiro, observou-se que, embora as pessoas se refiram às instituições como “abrigos”, algumas denominações antigas ainda são utilizadas, por exemplo: as crianças residentes são chamadas de “abrigadas”, ao passo que as que permanecem na instituição de segunda à sexta-feira, retornando à família nos finais de semana, feriados e recesso escolar, são denominadas de “semi-internas”. E, por fim, aquelas que permanecem na instituição de segunda a sexta-feira, apenas das 8 às 17 horas, são denominadas de “externas”.

Em uma busca realizada via internet, foram encontradas 27 respostas quando se utilizou o termo “orfanato” como palavra-chave. Constatou-se que várias destas instituições se auto-denominam desta maneira, assim como também se entendem como “abrigos”. Esta é uma questão que, conforme indicado anteriormente, apenas começa a ser esmiuçada e deve ser estudada para que o fenômeno seja devidamente dimensionado e analisado.

Com base nos pontos acima expostos, é possível compreender as principais dificuldades em lidar com os problemas relacionados à questão do abrigamento de crianças e adolescentes nos dias de hoje. São casos complexos de situações muitas vezes crônicas de pobreza e conflitos familiares, acrescidos dos problemas vivenciados pelas próprias entidades, como os de superlotação, alta rotatividade dos abrigados, falta de continuidade no atendimento e perspectiva de ajuda às crianças e aos adolescentes, uma vez que o abrigamento pouco parece ajudar no sentido de melhoria da vida das crianças e de suas famílias. Criado como um recurso emergencial para socorrer as crianças e adolescentes que precisariam permanecer afastados da família temporariamente, a medida de abrigo permaneceu confundida com o internato – sendo utilizada como um local onde a criança pode ser “depositada”.

É preciso rever radicalmente esta prática, estimulando-se a elaboração e implementação de políticas públicas que dêem conta de apoiar a família e a comunidade na manutenção e cuidado de seus filhos. Faz-se necessário romper

com os traços assistencialistas e autoritários das políticas e intervenções que foram historicamente mantidas no país e fugir da mera retórica, estabelecendo-se uma política eficaz de promoção do desenvolvimento integral das crianças brasileiras. E para aquelas que necessitam de suporte fora do contexto familiar, urge enfrentar o desafio de se criar um sistema de atendimento institucional articulado, que respeite a lei que o país ratificou, e não viole os direitos básicos das crianças e dos adolescentes. Trata-se da instauração de políticas e práticas que compreendam a dimensão deste empreendimento como essencial para o desenvolvimento humano, social e econômico do país.

Focalizaremos, a seguir, diversos marcos da história passada e atual sobre as práticas de institucionalização de crianças e adolescentes, destacando suas permanências e mudanças.



## PARTE III

### MARCOS REFERENTES À PRÁTICA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES AO LONGO DA HISTÓRIA: PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS

José Varella



Na história da institucionalização de meninas no Brasil, as práticas religiosas são muito valorizadas.  
Correio Braziliense, fevereiro/2002.





A partir do resgate histórico realizado, foram selecionadas questões que, ao nosso ver, representam importantes marcos pertinentes à análise da institucionalização de crianças no Brasil. Como apontamos a seguir, alguns destes marcos anunciam mudanças e outros constituem permanências na assistência à infância no Brasil até os dias de hoje:

***Associação entre a criação de sistemas centralizados de assistência ao menor e o advento de regimes políticos autoritários***

---

Nos regimes ditatoriais vividos no Brasil, assistir ao *menor* constitui questão estratégica.

---

O *menor* e a *defesa nacional*, no período do SAM (Estado Novo, 1941), e o *menor* e a *segurança nacional*, na vigência da FUNABEM, sob a orientação da

Política Nacional de Bem-Estar do Menor (Ditadura militar, 1964), perpassam o surgimento e a existência dos dois órgãos nacionais dirigidos ao *menor* já criados no país. É notório que, calcados na ideologia da segurança do país, seus governantes encampam a prática de institucionalizar crianças e adolescentes pobres. A retórica da ameaça comunista junto à juventude comparece nos textos relativos às duas instituições oficiais surgidas para coordenar e fiscalizar o atendimento ao *menor*, em âmbito nacional. O modelo policial de apreensão e identificação de *menores* é consolidado e legitimado enquanto função específica da polícia, com o advento da ditadura Vargas. Assim, em 1937, surge a delegacia de menores no Distrito Federal. Resultado de uma iniciativa do “famoso” chefe de polícia Filinto Müller e do juiz de menores Sabóia Lima, cabia a uma das polícias mais repressoras que o país já conheceu, apreender os *menores* nas ruas, investigar suas condições morais e materiais e de seus responsáveis e abrigá-los até que o Juízo indicasse o local definitivo para internação (Rizzini, Irma: 1995, p.266).

Os ares democráticos do final do século XX inauguram novos regimes políticos, o que leva a que praticamente toda a América Latina passe por um processo de “redemocratização”. A reorganização de movimentos populares e a mobilização da sociedade civil em torno da luta pelos direitos da criança marcam a década de 1980. A centralização exercida pelas fundações de bem-estar do menor é rejeitada, na defesa da descentralização de políticas e práticas de atendimento a crianças e adolescentes. Com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, criam-se dispositivos contrários à institucionalização de crianças. Por alguns anos, o problema fica em suspenso e volta à tona no início do século XXI, mediante denúncias constantes das próprias crianças e adolescentes, bem como de educadores sociais, sobre práticas abusivas e violentas no ato de recolhimento das crianças nas ruas e dentro das instituições (hoje comumente denominadas de *abrigos*).

### *A construção de ideologias justificadoras da internação*

---

Observa-se a construção de ideologias que justificavam a prática de internação, calcadas nas ciências humanas e sociais, emergentes no país. O combate (discursivo) à internação é paradoxalmente acompanhado pelo crescimento do número de instituições.

---

O atendimento privilegiado no decorrer do século XIX e parte do século XX era o internato, onde os filhos dos pobres ingressavam categorizados como *desvalidos*, *abandonados*, *órfãos*, *delinqüentes* e outras denominações que vão substituindo as antigas, conforme a incorporação das novas tendências assistenciais e as construções ideológicas do momento. Desde a constituição de um aparelhamento oficial de assistência e proteção ao *menor*, principalmente a partir da criação da FUNABEM e da Política Nacional de Bem-Estar do Menor, o mote

“internação como último recurso” foi sempre repetido, mas pouco seguido. De um lado, a busca pela “segurança nacional” e as relações clientelistas, pressionaram o sistema de vagas nos internatos, dificultando a aplicação da orientação da não-internação. Por outro lado, as diretrizes da PNBEM constituíram uma construção ideológica, justificadora da necessidade de intervir sobre o chamado *menor carente* ou *abandonado*, não necessariamente comprometida com a aplicação de suas orientações ao “pé da letra”.

Não se dispõe de dados para caracterizar ao certo a situação do atendimento institucional destinado aos pobres na atualidade. Evidências baseadas em observações e depoimentos de abrigados e de educadores a eles relacionados parecem indicar que, guardadas as diferenças da natureza das práticas de institucionalização do passado e do presente, ainda se faz uso da internação de crianças, a despeito de todas as recomendações em contrário. Alega-se que isto ocorra por falta de alternativas para apoiar as crianças e suas famílias. O relatório de uma instituição do Rio de Janeiro revela que houve um aumento de cerca de 20% na demanda de abrigo para crianças, cujas famílias não desejavam se afastar delas, porém não possuíam recursos para sequer alimentá-las. Ainda hoje se escuta que os abrigos não dão conta da demanda e que seria preciso construir muitos outros...



Instituto Gentil Bintencourt (Belém, Pará)

Antigo Colégio de Nossa Senhora do Amparo, criado para a educação de índias e meninas pobres e mantido pelo governo do Pará a partir de 1851 (*Anuário de Belém*, 1916).

Internato para educação de meninas órfãs e pobres, maiores de 7 e menores de 12 anos (240 internas), com a finalidade de “dar-lhes meios de subsistência decente e honroso”. Ensino primário, trabalhos domésticos, trabalhos de agulha e bordados, música, canto e piano. Oficinas de flores artificiais, de tecidos, tipografia. Vastos dormitórios com camas de ferro, envernizadas e douradas. Louça, talheres e roupa de mesa, artigos de metal, como açucareiros, bules, copos com a marca “Estado do Pará” e especialmente encomendados em fábricas de Paris.

Fonte: Pará, *Álbum do Estado do Pará* (1901-1909).

Foto cedida pelo Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.

### *A construção social da categoria “menor”*

---

A categoria “menor” é construída para designar a criança objeto da Justiça e da Assistência, tornando-se o alvo das políticas de internação.

---

A categoria jurídica de menoridade, historicamente identificava aos *menores* – indivíduos sujeitos à aplicação especial das leis – por não estarem no gozo de seus direitos como cidadãos, legalmente submetidos à tutela familiar ou de outros responsáveis. Na segunda metade do século XIX, surge em várias capitais brasileiras a preocupação com a educação dos pequenos vagabundos e indigentes que circulavam pelas ruas. O emprego meramente jurídico do termo cede ao surgimento de uma nova categoria social, a dos *menores*. O *menor* é identificado como o alvo privilegiado de políticas paternalistas, voltadas para o controle e a contenção social, especialmente a partir da instauração da República, quando o Estado se volta para a construção de políticas centralizadoras dirigidas a essa população. Foi justamente uma instituição de controle social, a polícia, quem primeiro atuou no esforço de identificação desse grupo social (os *menores*). As instituições estatais, criadas após a instauração do regime republicano, tiveram papel decisivo na construção jurídica e social da categoria *menor*. No princípio, coube ao setor jurídico a sua identificação e análise, dividindo-a em subcategorias que dessem conta da complexidade do universo a ser assistido/controlado. Consolidado este processo, as áreas da assistência e dos saberes científicos foram convocadas a contribuir na definição teórica e metodológica de novos termos, visando a abarcar as variáveis surgidas com a crescente complexidade dos problemas sociais enfrentados pela sociedade brasileira. A cada categoria, se propôs uma modalidade de atendimento, induzindo à especialização das instituições. As ações passaram a se dividir em terapêuticas e preventivas, de acordo com as categorias de *menor* para as quais eram destinadas. O esforço analítico e as práticas de intervenção foram extremamente eficazes na disseminação do emprego do termo *menor*, encontrando amplo respaldo social.

Este ponto, possivelmente, simboliza uma das principais mudanças ocorridas em relação ao passado. Novos paradigmas de concepção da infância baseados na noção da criança e do adolescente como *sujeitos de direitos* estarão impressos na Convenção das Nações Unidas pelos Direitos da Criança (1989) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), marcando um novo olhar também sobre as práticas de atenção a este grupo. No que tange ao tema da institucionalização, houve avanços e retrocessos. As mudanças estão atreladas ao repúdio à idéia de privação de liberdade e de afastamento das crianças de suas famílias e comunidades. Observa-se que instituições que antes funcionavam em regime de internato passam a atender crianças em regime de *semi-internato* ou em *meio aberto*, significando uma antítese ao regime fechado, cujo melhor

símbolo era o *orfanato*. A segregação de crianças deve ser sempre evitada. De acordo com o Estatuto, o abrigo constitui uma *medida provisória e excepcional* (Art. 101, parágrafo único) e a internação é vetada, a não ser para adolescentes, em casos de flagrante de ato infracional (Art. 106). Cabe, no entanto, destacar que estas tendências não modificaram significativamente os aspectos de estigmatização e discriminação relacionados à criança pobre. Pesquisa recente realizada pela equipe do CIESPI com cerca de 70 crianças e adolescentes com várias passagens por abrigos no Rio de Janeiro mostrou que praticamente todos consideram que são percebidos pela sociedade com preconceito: “*O que acham de mim? Trombadinha, marginal, vagabunda, cheira cola...*” (Rizzini, Soares, Martins e Butler: 2002, p.111).

### ***Exercício do poder tutelar do Estado sobre os filhos dos pobres***

---

No período republicano, são criadas leis que transferem da família para os representantes dos poderes públicos o poder de decidir sobre o destino do já chamado *menor*.

---

Este foi um processo irreversível, apesar de não ter sido aceito de forma unânime, pois havia no próprio meio jurídico críticas à possibilidade de perda do *pátrio-poder* pelos pais nos casos considerados como *abandono*. No que se refere aos *menores delinquentes*, o poder tutelar do Estado foi exercido de forma mais cruel e autoritária, pois eram internados em instituições extremamente punitivas/ repressivas, sem direito a uma sentença. A falta de uma definição do tempo de internação ocasionou muitas revoltas nas escolas correcionais, criadas no Rio de Janeiro a partir da década de 1920. A legislação menorista, composta pelo Código de Menores de 1927, e por sua reformulação em 1979, possibilitou ao Estado amplos poderes sobre os chamados *menores abandonados* (Código de 1927) e *menores em situação irregular* (Código de 1979). As duas categorias incluíam uma grande parcela da população infante-juvenil, que tinha em comum a pobreza e a falta de acesso às mínimas condições de vida. Nunca foi intenção do Estado retirar das famílias e recolher em internatos toda essa população. A imagem de milhares de internatos para abrigar milhões de miseráveis atemorizava os responsáveis pelos aparatos oficiais de bem-estar. No entanto, nunca se deixou de recorrer à autorização legal para apreender aqueles que se tornavam uma ameaça à sociedade, por se encontrarem na ociosidade ou na delinqüência. Como justificativa ideológica, o recolhimento de crianças que perambulavam ou viviam nas ruas passou a ser denominado de prevenção – por preservar o *menor* do “perigo que representa, para si e para sociedade”, pelo seu “estado de carência afetiva e material”<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> FUNABEM. Brasil Jovem, n.º.28, ano VIII – 1º Quadrimestre de 1974, p.44.

O poder tutelar do Estado sobre a população infantil e juvenil pobre adquiriu diferentes feições ao longo do século XX. Este é um ponto que, para ser efetivamente compreendido, demandaria uma análise mais profunda sobre a mudança do papel do Estado nas políticas e práticas de bem-estar social. Fala-se em um “esvaziamento” ou um processo de “des-responsabilização” por parte do Estado, o qual estaria negligenciando esferas entendidas como de sua competência ao nível de políticas públicas, como, por exemplo, as áreas de educação, saúde e assistência, embora a universalidade do acesso aos direitos sociais esteja legalmente definida pela Constituição Federal de 1988, com a maioria de seus artigos regulamentados pelas leis 8069/90 (ECA), lei 8742/93 (LOAS), lei 9394/96 (LDB) e lei 8080/90 (SUS) (Pereira: 1994, 1996, 2000; Yasbeck: 1995; Sartor: 2001). No que se refere à população infantil e juvenil, a crítica se aplica pelo fato de serem mantidas práticas de natureza assistencialista, paternalista, autoritária e centralizadora.

### *Culpabilização da família e desautorização do papel parental*

---

A intervenção sobre as famílias pobres, promovida pelo Estado, desautorizava os pais em seu papel parental. Acusando-os de incapazes, os sistemas assistenciais justificavam a institucionalização de crianças.

---

Os saberes especializados vieram confirmar a concepção da incapacidade das famílias, especialmente as mais pobres, em cuidar e educar seus filhos, e foram convocados a auxiliar na identificação daquelas merecedoras da suspensão ou cassação do pátrio-poder. Embora fosse medida usada com muita cautela, por impor ao Estado a responsabilidade de tutela da criança retirada da família, a ameaça da perda do pátrio-poder passou a pairar sobre as famílias identificadas na legislação como candidatas a transferir o poder tutelar sobre os filhos ao Estado. A internação representou, na prática, a suspensão provisória do pátrio-poder, na medida em que estava nas mãos dos representantes dos poderes públicos decidirem como o indivíduo deveria ser educado, e quando poderia retornar ao seu meio. Historicamente, a educação oferecida por instituições do Estado, como a escola pública, instaurou um conflito entre o *governo da casa* e o *governo do Estado* (Mattos: 1987). Mais freqüentemente do que desejavam os governos, os pais recusavam a instrução pública em prol da educação doméstica, preparatória para a vida futura da criança. A necessidade do trabalho das crianças para a sobrevivência familiar também era fator importante para não cedê-las aos cuidados dos poderes públicos. Este processo ocorreu durante o Império brasileiro, sendo em parte resolvido com o maior investimento dos governos republicanos na escola pública e com a crescente urbanização do país, quando as necessidades do aprendizado para a vida urbana

não poderiam mais ser totalmente providas pela educação familiar. De certa forma, este conflito persiste na atualidade para alguns setores da população das grandes cidades brasileiras. Para outros, é a escola quem *sabe* e deve educar seus filhos, invertendo os motivos das tensões vividas no século XIX.

Concepções diferenciadas a respeito das prioridades do educar aparecerão sempre gerando conflitos no âmbito dos programas sociais ao longo dos tempos. Desautorizar as famílias, tratando-as como incapazes, ou destituindo-as de seus deveres junto aos filhos, freqüentemente levou a dois resultados da intervenção do Estado nas áreas educacional e assistencial: a postura arredia e desconfiada frente aos propósitos da ação empreendida ou a renúncia de seu papel tutelar junto aos filhos, entregando-os aos braços dos poderes públicos.

A intervenção e o policiamento do Estado sobre a família no cuidado dos filhos têm repercussões importantes até os dias de hoje. Entretanto, parece que é uma questão ainda pouco compreendida, na medida em que as atitudes que refletem a impotência dos pais no presente causam perplexidade. Por exemplo, quando procuram os Conselhos Tutelares ou qualquer outra entidade pública, até mesmo o próprio Juizado da Infância e da Juventude, solicitando a internação de seus filhos.

Ainda predomina, nas propostas de ação, uma postura paternalista que ignora os fatores que vêm persistindo em fragilizar os pais, muitos dos quais se vêem efetivamente incapacitados de criar seus filhos. Contudo, detecta-se o início de uma nítida mudança de mentalidade e práticas em curso. A orientação de municipalização e descentralização das políticas tem contribuído para a busca de formas de apoio junto à comunidade e à família.

Sônia Altroé



A formação de bandas de música evidenciava o sucesso educacional das instituições masculinas.

***Relações clientelistas engendradas pelo sistema***


---

A internação de crianças era efetivada através de práticas clientelistas, visando a interesses pessoais em detrimento das necessidades das crianças.

---

A análise da documentação existente revela o entranhamento da tradição clientelista na assistência pública no país, disseminada pelo (e no) Estado brasileiro, em vários níveis e setores. No período imperial, superadas as desconfianças iniciais, quando do surgimento das instituições públicas de formação profissional (a partir de 1840), os governos começam a ser pressionados pelos pedidos de internação, a ponto de esgotar a oferta de vagas dos institutos mais valorizados. Solicitações intermediadas por protetores influentes, ou provenientes de viúvas cujos maridos possuíam vínculos com os poderes públicos, pressionavam o sistema, conforme os relatos de diretores e governantes. A estruturação da assistência à infância como um aparelho de Estado centralizador e de âmbito nacional, explicitamente identificado com a defesa e a segurança nacionais, não eliminou a prática do favorecimento na aquisição de vagas, embora fosse percebida por alguns analistas como uma anomalia, que deturparia a missão institucional. O clientelismo passaria a ser denunciado, em alguns momentos de revisão institucional, como uma prática a ser combatida, por excluir do sistema aqueles para os quais ele foi idealizado, provocando um incômodo distanciamento entre as finalidades que originam as instituições e as práticas que se definem na sua operação real.

Quanto à permanência ou não da tendência apontada, não se dispõe de informações suficientes sobre os processos de abrigamento no presente, para se fazer qualquer tipo de afirmação. Há de se supor que, com a participação de outros órgãos e atores envolvidos no processo decisório sobre o encaminhamento de crianças, como os Conselhos Tutelares, as relações clientelistas tendam a diminuir.

***Circulação dos menores***


---

Era intensa a circulação das crianças e adolescentes sujeitos-alvo da intervenção (os *menores*), por diversas instituições, localizadas tanto em área central da cidade quanto fora do espaço urbano, em áreas rurais e até ilhas.

---

As áreas rurais compreendiam a periferia das cidades e, principalmente, os locais onde se situavam os patronatos agrícolas, criados em vários estados, de norte a sul do país (Rizzini, Irma: 1995, pp.271-274). As escolas agrícolas





Exigia-se que as crianças mantivessem a ordem mesmo nos momentos de lazer.

instaladas em Minas Gerais sobreviveram a todas as reformas ocorridas na política assistencial dirigida a esta população, vindo três delas a constituir o Centro-Piloto da FUNABEM, a partir de 1964. No caso dos recolhidos pela polícia (*vadios, viciosos e criminosos* e demais categorias que vão surgindo), havia instituições próximas à área central da cidade, o que permitia a ação imediata de internação, e instituições correcionais em ilhas, possibilitando o completo isolamento do sujeito, evitando o risco de motins e fugas. A estrutura oficial criada no Rio de Janeiro para a internação de *menores abandonados, viciosos e criminosos* calcava-se no afastamento dos indesejáveis da cidade. As histórias de vida e os levantamentos realizados junto aos internos demonstram que a circulação pelos internatos era prática comum também com relação aos *desvalidos*, mesmo quando tinham família. A diretriz da PNBEM, estabelecida pela FUNABEM em 1966, de somente implementar instituições “que informem a vida familiar” foi colocada em questão por um levantamento encomendado pela própria Fundação, o qual, em amostra de 2.099 menores internados na Guanabara ao final da década de 1960, demonstrara que 53% passaram por mais de um educandário (Almeida e Medina: 1970, p.41).

Tanto o recolhimento de crianças e adolescentes vistos como perturbadores da ordem quanto sua circulação por instituições constituem permanências notáveis nos dias de hoje. A presença dos mesmos nas ruas (*os meninos de rua*) tornou-se, a partir dos anos 1980, algo bastante mais acentuado como fenômeno social, em relação ao final do século XIX, quando já se registravam queixas na imprensa e em relatórios oficiais sobre a existência de *moleques e vagabundos – menores física e moralmente abandonados* – pelas ruas das cidades (Rizzini: 1987). Os chamados *meninos e meninas de rua* do final do século XX passam a fazer parte do cenário urbano de praticamente todos os países. No Brasil, o problema de crianças sobrevivendo nas ruas ganhou ampla visibilidade nos últimos 20 anos, atrelado a fatores como a situação de pobreza das famílias e a falta de alternativas para melhorar suas condições de vida. Este quadro acaba por reproduzir a situação de desamparo das famílias, levando a que todos os membros tenham que buscar quaisquer meios de subsistência, inclusive as crianças. O que se constata é que aqueles que conseguem mais recursos são os que se envolvem em atividades ilegais, como o tráfico de drogas e outras formas de infração penal, mesmo sabendo que terão vida curta. Os que se mantêm fora deste circuito não conseguem sair do ciclo de miséria e têm seus filhos na mesma situação de pobreza que suas famílias. De acordo com depoimentos de crianças e adolescentes nestas circunstâncias, as trajetórias de vida são caracterizadas por intensa mobilidade da casa para as ruas e por diversos tipos de instituições, entre elas: entidades de triagem, abrigos, casas de acolhida, clínicas de desintoxicação (drogas) e instituições de privação de liberdade<sup>31</sup>.

Ao que tudo indica, as causas predominantes da institucionalização não se alteraram muito ao longo do tempo; estas continuam ligadas à falta de condições por parte dos pais para cuidar, proteger e disciplinar os filhos. As formas de aplicação das medidas de abrigamento e internação, no entanto, modificaram-se significativamente. Por um lado, há menos controle do Estado neste processo; por outro, crianças e adolescentes têm um papel mais autônomo e ativo hoje: sua circulação não está restrita a transferências determinadas por órgãos ou autoridades; e os mesmos usam as instituições para diferentes fins, por exemplo, para descansar, alimentar-se, dormir, afastar-se das ruas e se proteger de ameaças sofridas em seu local de moradia ou nas ruas (por outros grupos de rua ligados a “comandos” rivais, por policiais e assim por diante). No Rio de Janeiro, estes meninos estão sendo chamados de “exilados”, por não poderem retornar às suas comunidades devido às ameaças de morte.

Profissionais que atuam nas instituições de abrigamento vêm se reportando, nos últimos anos, ao agravamento de problemas na vida das crianças

---

<sup>31</sup> Ver também Almeida: 1982; Guedez: 1994; Alves: 2000; Prada: 2002; Weber: 2000; Rizzini e outros: 2002.

que atendem – como os casos de violência – na família, na comunidade, nas ruas e nas instituições. Atestam também a crescente dificuldade de realizar um trabalho que produza resultados positivos. Destacam que o que ocorre é um “falso atendimento”, pois em geral não conseguem manter um programa estável que responda às necessidades dos abrigados. As situações apontadas são de superlotação das instituições, altíssima rotatividade dos abrigados e mistura de adolescentes já altamente comprometidos com outros que teriam condições de serem ajudados e retornar à família (Rizzini, Soares e Caldeira: 2002).

### *Tensão entre educação e repressão*

---

Torturas e castigos jamais foram abolidos nos internatos, tornando-se incômoda presença até os dias de hoje.

---

Educar sempre esteve relacionado a disciplinar o sujeito, mesmo que implicasse na utilização de métodos mais radicais, como os castigos físicos. No entanto, nas últimas décadas do século XIX, os castigos físicos foram condenados pela pedagogia, tendo sido, por lei, abolidos das escolas, e, gradualmente, a proibição foi sendo incorporada pelos educadores e alunos. Nos internatos, o conflito foi maior. Abolidos dos regulamentos nas últimas décadas dos séculos XIX, mas não das práticas disciplinadoras nas instituições, as denúncias de espancamentos perseguem as instituições no século seguinte, principalmente no atendimento aos encarcerados pela justiça. A prática do espancamento permaneceu – a despeito das propostas e dos planos de reeducação do *menor delinqüente* presentes no cenário dos debates sobre a questão do *menor* – com o advento da República e com a consolidação das leis de assistência e proteção ao *menor* em meados da década de 1920. As práticas institucionais aqui retratadas, no passado ou no presente, não oferecem condições adequadas à educação de uma criança, sem esquecer que existiram instituições modelares que possibilitaram a muitos jovens uma educação de qualidade, que fora dela não encontrariam. Contudo, pode-se fazer as seguintes indagações: por que educá-los em sistemas fechados, e por que não oferecer uma educação de qualidade para todos?

### *Indefinição do período de internação*

---

Eram intensos o sofrimento e a ansiedade vividos pelos internos por não terem definido o tempo de internação, submetidos à boa vontade e ao favor das autoridades policial e judiciária.

---

A despeito dos discursos e dos planos de se criar “escolas” para delinqüentes/infratores, e não *prisões*, a internação sempre foi vivenciada como

punição, causando ansiedade e revolta nos internos o desconhecimento do tempo de cumprimento da “pena”. Nos recolhimentos para crianças encontradas nas ruas, a vivência da internação não era muito diferente. Esta preocupação dos internos surge na documentação desde, pelo menos, o início do século, até poucos anos após a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>32</sup>.

Nos demais tipos de internatos de menores, a situação era semelhante. Há registros de que nem sempre os pais eram localizados ou notificados em curto período de tempo; as crianças eram internadas sem se levar em conta o local de moradia dos pais, e, via de regra, ninguém sabia ao certo (muito menos a criança) por quanto tempo ela ficaria na instituição. Estas práticas mudaram radicalmente, sob imposição da lei. Os pais são cobrados em seu papel parental e seus direitos, assim como os das crianças, têm que ser levados em consideração. Outros tipos de sofrimento e ansiedade persistem, no entanto, pois as causas que levam à institucionalização, hoje em contexto e condições inteiramente diversos, ainda constituem-se em experiências de ruptura e dor.

### ***Opção por uma política de assistência ao menor em detrimento do investimento em políticas públicas integradas***

---

O Brasil optou por investir em uma “política” de assistência ao menor, cultivando as práticas de institucionalização de crianças, ao invés de garantir políticas e práticas justas e equitativas, por meio de políticas públicas integradas que visassem ampliar as oportunidades e melhorar as condições de vida de sua população infantil e juvenil.

---

Os sistemas assistenciais autoritários, nos quais as famílias eram destituídas de seu papel tutelar por sua condição de pobreza não encontram, no presente, o espaço e a funcionalidade que tinham no passado. O governo da população, exercido de forma autoritária e excludente, é hoje recusado por um dos alvos deste exercício, isto é, as crianças e os adolescentes. A sociedade brasileira amadureceu politicamente na última década; as crianças conhecem seus direitos e estão mais contestadoras. A “arte de governar crianças” é questionada pelos próprios interessados, em todas as classes sociais<sup>33</sup>. As famílias, pobres e ricas, vêem suas práticas educacionais serem diariamente colocadas em xeque. No desafio cotidiano da arte de educar, os

---

<sup>32</sup> Neste caso, tratava-se do tempo de espera dos internos do Instituto Padre Severino/ RJ para a realização da audiência com o Juiz da Infância e da Juventude (Rizzini e Saggese: 1993).

<sup>33</sup> A respeito das formas de educar as crianças desenvolvidas no Brasil, ao longo da história, ver *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil* (Pilotti e Rizzini: 1995).

pais descobrem, mesmo que contrariados, ser impossível levar adiante qualquer projeto educacional sem ouvir os filhos.

As instituições não estão imunes a estes desafios: como pretender, particularmente nos dias de hoje, agrupar dezenas de crianças e adolescentes, num sistema padronizado e instaurado “de cima”, sem sofrer resistências e reações dos internados? Além do que, o tratamento desumano constatado em muitos destes estabelecimentos constitui clara violação de seus direitos enquanto cidadãos. A concepção de “sujeito de direitos”, preconizada pela legislação, fica, desta forma, esvaziada em seu significado. Não aplicada, é destituída de sentido. Sem os direitos garantidos, como cobrar o cumprimento dos deveres?

Como tendência atual, busca-se concentrar esforços em municipalizar recursos e ações, integrando políticas e práticas tendo em vista melhorar as condições de vida das crianças e adolescentes. Nesse sentido, os principais atores envolvidos – comunidades, famílias e filhos – não devem ficar à margem do processo. Sua participação, negada historicamente, passa a ser vista como importante na busca de alternativas a problemas por eles identificados como prioritários.

## Apontando caminhos

A análise da literatura sobre a questão da institucionalização de crianças e adolescentes, bem como nossa experiência de trabalho nesta área, nos leva a tecer as seguintes considerações sobre caminhos para a mudança de enfoques e práticas correntes<sup>34</sup>:

### *Sabemos que:*

Crescer em instituições não é bom para crianças. Um incontável número de estudos bem divulgados no século XX revelou as conseqüências desastrosas desta prática para o desenvolvimento humano. No entanto, o tema vem à tona no início do terceiro milênio com a constatação de que uma parcela significativa de crianças ainda hoje vive em instituições<sup>35</sup>.

### *Como explicar?*

Em muitos países, as principais causas da institucionalização assemelham-se às nossas: ela constitui uma alternativa às famílias pobres, que vêem nas instituições a chance de que seus filhos se alimentem, estejam seguros e

<sup>34</sup> O leitor encontrará recomendações ao longo de todo o texto. Neste item, destacaremos possíveis caminhos para a reflexão e a ação.

<sup>35</sup> Não se tem como dimensionar o problema. Limitamo-nos aqui a registrar o que vem sendo divulgado internacionalmente: de acordo com relatório realizado pelo governo sueco, seriam entre oito e dez milhões de crianças no mundo (Ministry of Foreign Affairs: 2001).

tenham acesso à educação. Portanto, a situação de pobreza continua levando às instituições crianças que não precisariam ser afastadas de suas famílias e comunidades<sup>36</sup>.

Outros motivos mais comumente apontados estão ligados aos seguintes fatores:

(a) mudanças rápidas em diversas sociedades, conduzindo a condições de vida adversas, com elevados índices de deslocamento e imigração de populações. Na falta de alternativas, estas situações acabam levando muitas crianças e adolescentes às instituições;

(b) a busca de instituições como forma de proteger os filhos da violência, principalmente em situações de guerra, instabilidade social e conflitos familiares;

(c) crianças com deficiências físicas ou mentais;

(d) crianças com doenças graves, como, por exemplo, a AIDS, ou crianças que perderam os pais devido à AIDS<sup>37</sup>;

(e) as instituições também são mantidas porque atraem doadores e lhes dão visibilidade. Para muitos, predomina a idéia de que as instituições resolvem o problema de crianças com dificuldades familiares. Porém, é fato constatado mundialmente que o atendimento institucional é, em geral, ineficaz e caro, custando até seis vezes mais do que iniciativas que apoiem a família no cuidado dos seus filhos (Ministry of Foreign Affairs: 2001).

### *Colocando a questão da institucionalização em seu devido lugar*

Crianças não deveriam ser institucionalizadas por serem pobres, mas ainda são. Esta é uma questão da esfera das políticas públicas. Há que se criar alternativas, respeitando-se as necessidades das crianças e seus direitos. Outras formas de cuidado às crianças precisam ser desenvolvidas.

Para os casos em que o atendimento institucional ainda se faz necessário, em caráter provisório, a instituição não deve privar a criança do convívio social ou tentar ocupar o lugar da família. Sistemas alternativos aos internatos, e já amplamente testados no país e no exterior, são preferíveis, tais como múltiplas formas de apoio no âmbito da família e da comunidade<sup>38</sup>, colocação em família substituta, adoção, entre outros. O que não pode acontecer é a omissão do Estado no planejamento e execução das políticas, deixando a situação nas mãos

<sup>36</sup> Estima-se que um quinto da população mundial sobreviva com menos de um dólar. Deste grupo, cerca de 600 milhões são crianças (Ministry of Foreign Affairs: 2001).

<sup>37</sup> O problema vem sendo divulgado nos últimos anos, sendo alarmante na África e em diversos países da Ásia. Estima-se que em 2000, mais de 13 milhões de crianças perderam um ou ambos os pais devido à AIDS (Ministry of Foreign Affairs: 2001).

<sup>38</sup> Há uma literatura mundial substancial sobre múltiplas formas de apoio no âmbito da família e da comunidade. Para uma discussão sobre o assunto, consulte as publicações do Projeto *Fortalecendo*

da ação policial, como ocorria normalmente na passagem do século XIX para o XX, com as operações de recolhimento de crianças nas ruas. Infelizmente, esta é ainda uma prática corrente, pelo menos nas grandes cidades do país.

O atendimento de crianças em instituições deve ser visto como parte de uma gama de serviços que pode ser oferecida a crianças e adolescentes em circunstâncias especiais. Ele não pode ser um fim em si, mas um recurso a ser utilizado quando necessário. Esta é uma recomendação afinada com os princípios estabelecidos pela Convenção das Nações Unidas pelos Direitos da Criança e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. De acordo com esta orientação, quando o atendimento fora da família é inevitável, medidas devem ser tomadas para assegurar que ele seja o mais adequado possível às necessidades da criança ou do adolescente, levando em consideração sua opinião e seus desejos (Bullock, Little, Ryan e Tunnard:1999).

#### *As tendências mais recentes do atendimento institucional*

Profissionais de 80 países discutiram no Congresso de Estocolmo, em maio de 2003, a questão do atendimento institucional no mundo<sup>39</sup>. O tema central do Congresso foi “Crianças e Cuidado Institucional: Novas Estratégias para um Novo Milênio”.

Destacaremos abaixo algumas das principais tendências indicadas, bem como uma síntese dos princípios e ações apresentados na forma de uma declaração oficial do evento (*Stockholm Declaration*).

#### *Princípios:*

Os governos que ratificaram a Convenção das Nações Unidas pelos Direitos da Criança comprometeram-se a cumprir certas obrigações. Estas obrigações estendem-se a todos os membros da sociedade, cujas ações podem fazer diferença na defesa dos direitos das crianças. Elas incluem:

- a) evitar que as crianças sejam privadas do cuidado familiar, provendo apoio à família e combatendo a discriminação;
- b) recorrer ao cuidado institucional somente como um último recurso e de forma temporária;

---

*as Bases de Apoio Familiares e Comunitárias para Crianças e Adolescentes* (Rizzini, Barker e equipe). Ver também as experiências neste campo registradas por organizações como a Associação Brasileira Terra dos Homens, no Rio de Janeiro (ABTH: 2002), e secretarias de vários estados brasileiros.

<sup>39</sup> “*Children and Residential Care: New Strategies for a New Millennium*” – 2nd International Conference, Stockholm, May 12-15, 2003. Stockholm University, Swedish National Committee for UNICEF, Swedish National Committee of the International Council on Social Welfare. O Congresso reuniu mais de 600 participantes.

- c) desenvolver, financiar, implementar e monitorar sistemas alternativos de cuidados às crianças, inspirados em princípios que caracterizam a vida familiar;
- d) regularizar e supervisionar as instituições que permanecerem em funcionamento, seguindo padrões estabelecidos nacional e internacionalmente e consoante com a Convenção das Nações Unidas pelos Direitos da Criança (Declaração de Estocolmo: 2003).

*Ações:* (que cabem aos governos, sociedade civil, comunidade acadêmica, financiadores e profissionais). As principais delas seriam:

- a) diminuir o número de crianças institucionalizadas;
- b) prover apoio à família, visando o bem-estar da criança;
- c) criar alternativas de atendimento, fortalecendo serviços em âmbito comunitário;
- d) realocar recursos a fim de priorizar ações preventivas;
- e) adotar padrões de qualidade para o serviço público, assim como procedimentos de avaliação do mesmo;
- f) em todas as ações, levar em consideração as vozes das crianças e suas famílias, e garantir sua participação;
- g) criar mecanismos de pressão para que os governos honrem os compromissos assumidos internacionalmente;
- h) desenvolver estudos que retratem a eficácia de diferentes práticas alternativas;
- i) criar sistemas de documentação e monitoramento das iniciativas desenvolvidas;
- j) estimular a integração entre serviços públicos e particulares voltados para as crianças privadas do cuidado familiar.

### *Enfrentando o problema*

A seguir, sugerimos alguns caminhos de reflexão e ação que podem contribuir para o enfrentamento do problema.

#### *1 – Colocar a questão na pauta de prioridades da agenda política nacional*

Discutimos neste texto o estabelecimento de uma forte cultura institucional que persistiu, em muitos aspectos, até o presente e assinalamos importantes mudanças ocorridas a partir da década de 1980. Mostramos como os questionamentos foram se formando e de que maneira se processaram movimentos de pressão para reformas no âmbito da legislação e do atendimento institucional. O momento atual é de ressurgimento da preocupação em relação ao problema e de novo impulso para reavaliá-lo e combatê-lo. É



preciso colocá-lo na pauta da agenda política nacional atual. Neste sentido, diversas medidas vêm sendo tomadas por iniciativa de diversas instituições governamentais e não-governamentais, bem como de organizações internacionais, através do Comitê Nacional para Reordenamento da Rede Nacional de Abrigos.

## 2 – *Uso da pesquisa e da experiência acumuladas para subsidiar a ação*

É fundamental não subestimar o que já se sabe e levar em consideração toda a experiência acumulada historicamente no país para decidir como enfrentar o problema. Deve-se utilizar as informações disponíveis, assim como as reflexões e análises por parte de inúmeros profissionais que conhecem o problema.

Outro desdobramento necessário é a realização de pesquisas que possibilitem o dimensionamento da situação no presente. Que instituições estão operando em todo o país? Quem são as crianças hoje institucionalizadas? Quais as causas? Que outras alternativas precisam ser criadas ou multiplicadas para evitar que crianças sejam internadas desnecessariamente?

Recomenda-se a pesquisa e a divulgação de estudos e projetos existentes, bem como a realização de outros que contribuam para o estabelecimento de alternativas à institucionalização ou a qualquer tipo de atendimento que viole os direitos de crianças e adolescentes e prejudique o seu desenvolvimento integral.

## 3 – *Participação na busca de soluções*

Uma outra questão, hoje bastante discutida, é o estabelecimento de processos participativos na identificação e gestão de questões que preocupam determinados grupos e localidades. Por exemplo, de que forma envolver diferentes atores, no âmbito da família e da comunidade, na busca de soluções de problemas relacionados à educação e criação dos filhos? Não é um desafio fácil. Seu enfrentamento implica na mudança de atitudes e práticas assistencialistas e autoritárias que vigoraram no país por séculos. Porém, esta é uma tendência que vem se fortalecendo mundialmente e abrindo novas perspectivas na busca de soluções.

## 4 – *Formulação e implementação de políticas e práticas*

Ao se pensar em mudanças de políticas e de práticas, algumas perguntas são essenciais: as instituições são necessárias? Em que casos? Para quem? Quando inevitáveis, como assegurar um atendimento humanizado às crianças? Que alternativas existem ou devem ser criadas? Sejam quais forem as perguntas e que formas se escolha para respondê-las, não há como fugir da

necessidade de estabelecer as diretrizes de uma política ampla que promova o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. O problema não será resolvido focalizando apenas a questão do atendimento institucional. Ele está ligado a circunstâncias macroeconômicas e políticas que precisam ser paralelamente enfrentadas para que os internatos deixem de constituir uma opção atraente para crianças e para pais que não encontram saída para as dificuldades em manter seus filhos. O desenvolvimento econômico, associado a políticas de distribuição de renda reduz a necessidade de instituições de assistência à infância, pois geram alternativas que resultam em crescimento e recursos (Ministry of Foreign Affairs: 2001, p.12).

## Referências bibliográficas

- ABTH (Associação Brasileira Terra dos Homens). *Do abrigo à família*. Rio de Janeiro: Book Link, 2002.
- ALENCAR NETO, Meton de. Serviço de Assistência a Menores. *Arquivos de Assistência a Menores*. V.III, DEZ, 1943. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945.
- ALMANAK *Administrativo, mercantil e industrial para o ano bissexto de 1868*. Carlos Sedl & C. Pará, 1868.
- ALMEIDA, Ana Augusta e MEDINA, Carlos Alberto. *Família e menor internado no Estado da Guanabara: estudo de 4.000 casos*. Rio de Janeiro: PUC-Rio/ Centro de Planejamento Social, 1970.
- ALMEIDA, Fernanda Maria Brito Gonçalves. A vida num educandário de meninas. In: *Educação para a marginalidade: a problemática do sistema de assistência ao menor*. Dissertação (Mestrado em Educação). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1982.
- ALTOÉ, Sônia Elisabete. *Infâncias perdidas: o cotidiano dos internatos-prisão*. Rio de Janeiro: Xenon, 1990.
- ALVES, Emeli Silva Alves. *Abrigamento de crianças e realidade familiar: a desmistificação do abandono*. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina/ Departamento de Psicologia, 2000.
- BULLOCK, Roger; LITTLE, Michael; RYAN, Mary; TUNNARD, Jo. *Structure, culture & outcome: how to improve residential services for children*. Dartington: Dartington Social Research Unit, 1999.
- CAMPOS, Angela Valadares Dutra de Souza. *O menor institucionalizado: um desafio para a sociedade*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- CARNEIRO, Glauco. *A herança que o SAM deixou: seis meses depois*. Rio de Janeiro: FUNABEM, 1966.
- CARVALHO, Carlos Leoncio. *Educação da infância desamparada*. Discurso. Exposição Pedagógica. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1883.
- CARVALHO, J. Mesquita. *Dicionário prático da língua nacional*. Rio de Janeiro/ Porto Alegre/ São Paulo: Livraria do Globo, 1945.
- CELLI, Celina. Menor: 100 convênios e 43 milhões da União. *Brasil Jovem*. Rio de Janeiro: FUNABEM, n.28, ano VIII, 1º Quadrimestre de 1974.
- COLLEN, Paulo. *Mais que a realidade*. São Paulo: Cortez, 1987.
- DECLARAÇÃO de Estocolmo. *Children and Residential Care: New Strategies for a New Millennium*. 2nd International Conference, Stockholm. Stockholm University, Swedish National Committee for UNICEF, Swedish National Committee of the International Council on Social Welfare, 12-15 de maio, 2003.
- DIAS, Antonio Gonçalves. Instrução pública em diversas províncias do Norte. Rio de Janeiro, 29 de julho de 1852. In: ALMEIDA, José Ricardo de. *História da instrução pública no Brasil (1500-1889): história e legislação*. São Paulo/ Brasília: EDUC/ INEP/ MEC, 1989.

*DICCIONARIO contemporaneo da lingua portugueza feito sobre um plano inteiramente novo.* Lisboa: Imprensa Nacional, 1881.

ESTADO DO AMAZONAS. *Mensagem do Governador Álvaro Botelho Maia à Assembléia Legislativa, na abertura da sessão ordinária em 3 de Maio de 1936.* Manaus: Imprensa Pública, 1936.

FNBEM. Programas de pesquisas sobre menores no Brasil. Elaborado pela Diretoria da FNBEM e relatado pelo Presidente do Conselho Nacional, Dr. Mário Altenfelder. *In: Aspectos da política do bem-estar do menor no Brasil.* Rio de Janeiro: FNBEM, 1968.

FONSECA, Marcus Vinicius. A educação dos negros: uma nova face do processo de abolição do trabalho escravo no Brasil. *Educação em revista.* Belo Horizonte, n. especial, 95-119; set, 2000.

FUNABEM. FUNABEM de ontem, de hoje e de amanhã. *Espaço.* Número Especial. Rio de Janeiro: FUNABEM, 1984.

FUNABEM. *O “menor – problema social” no Brasil e a ação da FUNABEM.* Rio de Janeiro: FUNABEM, 1978.

GONÇALVES, Francisco de Paula Lazaro. *Sobre as Casas de Expostos.* Rio de Janeiro: Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, 1855.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *A educação no Pará: documentário.* Belém, Pará, 1987.

GUEDEZ, Sonia Helena Paz. *A prática do Serviço Social em abrigo provisório: o caso do Eapi.* Belém: Universidade da Amazônia – Unama, Pará, 1994. (Monografia; Departamento de Serviço Social, 1994).

GUIRADO, Marlene. *A criança e a FEBEM.* São Paulo: Perspectiva, 1980.

GUSMÃO, Saul de. *Em defesa dos menores.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945.

\_\_\_\_\_. *O problema dos menores.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.

HERZER. *A queda para o alto.* Petrópolis: Vozes, 1991. (Nota: 1ª ed: 1982).

IBGE. *Indicadores sociais.* Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

IGLESIAS, Suzana; VILLAGRA, Helena; BARRIOS, Luis. Un viaje a través de los espejos de los congresos panamericanos del niño. *In: UNICEF/UNICRI/ILANUD. Del revés al derecho: la condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa.* Buenos Aires: Editorial Galerna, 1992.

INTERVENTORIA FEDERAL DO AMAZONAS. *Exposição ao Exmo Sr. Dr. Getulio Vargas, Presidente da República, por Álvaro Maia, Interventor Federal.* Manaus, 1939.

LESSA, Gustavo. *Assistência à infância: a experiência inglesa e suas lições.* São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1952.

LUPPI, Carlos Alberto. *Agora e na hora de nossa morte.* São Paulo: Brasil Debates, 1981.

\_\_\_\_\_. *Malditos frutos do nosso ventre.* São Paulo: Ícone, 1987.

- MARCILIO, Maria Luiza. Amas-de-Leite mercenárias e crianças expostas no Brasil oitocentista. In: *Olhares sobre a criança no Brasil – séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: EDUSU, 1997.
- \_\_\_\_\_. A roda dos expostos e a criança abandonada na História no Brasil. 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar (org.). *História social da infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1997b.
- MARQUES, João Benedito de Azevedo. *Marginalização: menor e criminalidade*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1976.
- MARQUES, Jucinato de Sequeira. *Os desvalidos: o caso do Instituto Profissional Masculino (1894-1910): uma contribuição à história das instituições educacionais na cidade do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Educação). Rio de Janeiro: UFRJ/FAE, 1996.
- MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo saquarema*. São Paulo: Hucitec, 1987.
- MCSHERRY, Dominic, IWANIEC, Dorota. *Cross-national review of residential care*. Belfast: Institute of Child Care Research, Queen's University Belfast, September 2002.
- MELLO, Mattos. Anotações ao projecto do regulamento n. 16.272, de 20 de dezembro de 1923. In: MINEIRO, Beatriz Sofia. *Código dos Menores dos Estados Unidos do Brasil commentado por Beatriz...prefaciado pelo juiz Mello Mattos*. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1929.
- MELLO, Osmar da Cunha. *Menores abandonados e delinqüentes (inquérito-estatístico)*. Separata do Relatório do Juízo de Menores do Distrito Federal do ano de 1939. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1939.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *Children in institutions*. Estocolmo: International Development Cooperation, 2001.
- NOGUEIRA FILHO, Paulo. *Sangue, corrupção e vergonha*: SAM. Rio de Janeiro, 1956.
- NASCIMENTO, Álvaro Pereira do. *A ressaca da marujada: recrutamento e disciplina na Armada Imperial*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.
- PEREIRA, Potyara A. P. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Concepções e propostas de políticas sociais em curso: tendências, perspectivas e conseqüências*. Brasília: Neppos/Ceam/UnB, (mimeo), 1994.
- \_\_\_\_\_. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A.P.P. (orgs.). *Política Social e democracia*. São Paulo/Rio de Janeiro: Cortez/UERJ, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Reflexões sobre a medida provisória nº. 813, de 01.01.95*. In: Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez Editora, ano XVI, abr./1995.
- PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (org.). *A arte de governar crianças: história*

*das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: IIN/ EDUSU/ Amais, 1995.

\_\_\_\_\_. Crise e perspectivas da assistência à infância na América Latina. In: PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene (org.). *A arte de governar crianças*. Rio de Janeiro: IIN/ EDUSU/ Amais, 1995.

PRADA, Cynthia Granja. *A família, o abrigo e o futuro: análise de relatos de crianças que vivem em instituições*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, Departamento de Psicologia. Dissertação de Mestrado, 2002.

PROJETO Alternativas de Atendimento aos Meninos de Rua. *Paulo Freire & Educadores de Rua: uma abordagem crítica*. Brasília: UNICEF/SAS/FUNABEM, 1987. 2ª ed.

RIOS, José Arthur. Palestra sobre as influências que incidem sobre o menor, em nossa sociedade. Internamento ou socialização? III Encontro. Sessão Pública. A marginalização do menor e sua solução. *Brasil Jovem*. Rio de Janeiro: FUNABEM, n.28, ano VIII - 1º Quadrimestre de 1974.

RIZZINI, Irene; BARKER, Gary; CASSANIGA, Neide. *Criança não é risco, é oportunidade: Fortalecendo as bases de apoio familiares e comunitárias para crianças e adolescentes*. Rio de Janeiro: CESPI/USU/Instituto PROMUNDO, 2000.

\_\_\_\_\_; SAGGESE, Edson. Condições de vida e de desenvolvimento de crianças e adolescentes privados de liberdade em grandes cidades da América do Sul. Intercâmbio CESPI/USU, BICE/Uruguai. In: LAMAISON, María del Carmen; GUARIGLIA, Melba (org). *Liberar la esperanza: niñas e niños privados de libertad en América Latina*. Montevideo: BICE, 1993.

\_\_\_\_\_; SOARES, Alexandre B.; BUTLER, Udi M.; MARTINS, Aline, CALDEIRA, Paula. *Crianças e Adolescentes em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro : tecendo suas histórias*. Rio de Janeiro: CESPI/USU, 2002.

\_\_\_\_\_; SOARES, Alexandre; CALDEIRA, Paula e equipe. *Crianças e adolescentes e as instituições de abrigamento (Children and youth in institutional care in Rio de Janeiro)*. Rio de Janeiro: CIESPI. Relatório apresentado ao Chapin Hall Center for Children, University of Chicago, outubro 2002 (mimeo).

\_\_\_\_\_. *A criança e a lei no Brasil: revisitando a história (1822-2000)*. 2ª ed. Brasília: UNICEF, 2002.

\_\_\_\_\_. *A internação de crianças em estabelecimentos de menores: alternativa ou incentivo ao abandono?* Rio de Janeiro: USU Cadernos de Cultura, nº 11, 1985. pp.17-38.

\_\_\_\_\_; ALTOÉ, Sônia. Sobre as relações afetivas nos internatos para menores. *Cadernos de Cultura*, nº 11, pp. 111-128. Rio de Janeiro: USU, 1985.

\_\_\_\_\_; RIZZINI, Irma. “Menores” institucionalizados e meninos de rua: os grandes temas de pesquisa na década de 80. In: FAUSTO, Ayrton; CERVINI, Ruben. *O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80*. São Paulo: Cortez, 1991. pp.69-90.

RIZZINI, Irma. *Assistência à infância no Brasil: uma análise de sua construção*. Rio

de Janeiro: EDUSU, 1993.

\_\_\_\_\_. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: PILOTTI, Francisco, RIZZINI, Irene (org.). *A arte de governar crianças*. Rio de Janeiro: IIN/ EDUSU/ Amais, 1995.

\_\_\_\_\_. O ensino profissional no Brasil Imperial. *Cadernos do Ceam/UnB*. Ano II, nº.5, pp.101-126, 2001.

\_\_\_\_\_. Domesticar e civilizar: crianças indígenas e o ensino de ofícios no Norte do Brasil Imperial. *Congresso Brasileiro de História da Educação: história e memória da educação brasileira*, II. Natal: SBHE, UFRN, 2002.

SARMENTO, Paulo. *Problema do ensino profissional do Amazonas*. Manaus, 1941.

SARTOR, Carla Daniel. *Os caminhos da proteção à infância no Brasil: a influência do modelo de Moncorvo Filho*. (Mestrado em Serviço Social) Faculdade de Serviço Social. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2001.

SCHUELER, Alessandra Frota Martinez. Os jesuítas e a educação das crianças: século XVI ao XVIII. In: RIZZINI, Irma. *Crianças desvalidas, indígenas e negras: cenas da Colônia, do Império e da República*. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 2000.

SILVA, Edson; MOTTI, Ângelo (coord.). *Estatuto da Criança e do Adolescente. Uma década de direitos: avaliando resultados e projetando o futuro*. Campo Grande-MS: Ed. UFMS, 2001.

SILVA, Maria Beatriz Nizza da. Educação feminina e educação masculina no Brasil colonial. *Revista de História*. Ano XXVIII, V. LV. São Paulo: USP, 1977, pp.149-164.

SILVA, Nívia Carla Ricardo da. *Medida sócio-educativa de liberdade assistida no Pólo de Atendimento da 2ª Vara da Infância e Juventude – RJ: adolescentes, familiares e profissionais*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Departamento de Serviço Social, PUC-Rio, 2002.

STOCKHOLM Conference. *Child and residential care. New strategies for a new millennium*. 2nd International Conference. Stockholm: Stockholm University, The Swedish National Committee of ICSW, International Council on Social Welfare, Swedish National Committee for UNICEF May 12-15, 2003.

VIANNA, Adriana de Resende B. *O mal que se adivinha: polícia e menoridade no Rio de Janeiro, 1910-1920*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto: propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.). *A arte de governar crianças*. Rio de Janeiro: IIN/ EDUSU/ Amais, 1995.

WEBER, Lidia Natalia D. *Os filhos de ninguém: abandono e institucionalização de crianças no Brasil*. São Paulo: Conjuntura Social, jul/2000.

YAZBECK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. *Cadernos Abong*. São Paulo: CNAS/ ABONG/ Apoio UNICEF, outubro de 1995.





## **Categorias sociais e jurídicas relativas à infância e à adolescência**

**Crianças empecadas** – Termo sugerido pelo médico Olinto de Oliveira, “mestre da puericultura brasileira”, para designar “todos os grupos necessitados de assistência”; “o empeco pode ser social, físico ou mental”. “A sua vantagem é que se aplica tanto às vítimas de fatores constitucionais quanto às de fatores ambientais” (Lessa, Gustavo: 1952, p.349).

**Infantes expostos** – Infantes até sete anos de idade, encontrados em estado de abandono, onde quer que estejam. Definição do Código de Menores de 1927, que extingue o “sistema das rodas” (Art.14 e 15).

*Exposto*: “criança exposta na roda ou hospício; pessoa abandonada ou enjeitada” (*Dicionario*, 1881).

“Pessoa que foi abandonada em criança. Enjeitado” (Carvalho. *Dicionário*....:1945).

**Menores extraviados** – O *extraviado* é “aquele que manifesta uma desorganização pessoal, isto é, quebra do esquema de conduta individual e os subseqüentes conflitos ou tensões mentais que fazem vacilar a pessoa entre normas de comportamentos discrepantes. A cultura não forneceu a ele uma orientação segura e homogênea da conduta.

Os *extraviados* se situam na faixa etária da infância e a juventude e vêm de todos os meios sociais, mas foram abandonados ou romperam com a família, quer no sentido próprio do termo, quer no figurado. As carências afetivas ou educativas são habituais.

Trata-se muitas vezes de filhos de viúvos ou de lares desunidos, notando-se, em algumas pesquisas, que existem outros traumatismos, como filhos de pais alcoólatras, mas que são, também, *filhos ou filhas-famílias*, cujos pais vivem sufocados pelo êxito-social e profissional e se desembaraçam deles, se bem que lhes dando bastante dinheiro” (grifo nosso). (FUNABEM, *Brasil Jovem*. Rio de Janeiro, n.33, ano VIII, 3º quadrimestre de 1975, p.27).

**Menores desvalidos** – Desvalido é aquele que não tem valor, sem valimento e “sem valia”, encontra-se desprotegido, desamparado, desgraçado, miserável, segundo definição do Dicionário do Aurélio, edição de 1986. Jucinato de Sequeira Marques (1996) encontrou definição semelhante em dicionários do século XIX e início do XX.

O *Diccionario contemporaneo da Lingua Portuguesa* (1881) define desvalido como “desprotegido, desamparado, pobre, desgraçado”, e *desvalimento*, “falta ou perda de favor, de proteção, de valimento”.

Para o “técnico de educação” do Juizado de Menores do Distrito Federal (Sousa, J. Moreira de. *Menores desvalidos*. In: Gusmão, Saul de. 1944, p.241), são “infantes e jovens cujas condições de vida são as mais tristes possíveis, pelo abandono pessoal em que se encontram e pela carência de meios físicos e morais para se desenvolverem e se tornarem pessoas dignas no seio da comunidade nacional”. Paulo Nogueira Filho (1956, p.278) distinguiu os *autênticos desvalidos* (crianças sem responsáveis por suas vidas, internados nos “colégios-castigo” do SAM) dos *falsos desvalidos* (crianças de famílias com recursos, que, por favorecimento, pistolão ou corrupção, conseguiam vagas nos melhores “colégios” do SAM).

**Menores desamparados** – No discurso sobre a *Educação da infância desamparada*, perante a Família Imperial e pessoas gradas, o conselheiro liberal e Ministro do Império no Gabinete de janeiro de 1878, Leôncio de Carvalho (1883), define o que sejam *menores desamparados*, alvos da proteção da recém-criada Associação Protetora da Infância Desamparada:

“1º Menores que, pela indigência dos pais, não podem freqüentar as escolas;  
 2º Menores que não têm pais nem protetores que curem de suas pessoas;  
 3º Menores cujos pais se acham física ou moralmente impossibilitados de conservá-los em seu poder;  
 4º Menores que, contaminados pelos vícios, já sofreram alguma condenação judicial;  
 5º Menores cujos pais, dispendo de recursos, deixam de educá-los por culposa negligência;  
 6º Finalmente, os ingênuos da lei de 28 de setembro, aos quais não possam as pessoas, sob cuja tutela se acham, ministrar a necessária educação”.

**Menores viciosos** – Pela Lei 947 de 29/12/1902 que reforma o serviço policial no Distrito Federal, os *menores viciosos* deveriam ser internados nas colônias correccionais. Trata-se de categoria ampla referente aos *menores* inculcados criminalmente que tivessem agido “sem discernimento”, bem como aqueles que, “por serem órfãos ou por negligência”, fossem “encontrados sós na vida pública” (Art.7º).

“Que tem vícios, que está habituado ao vício; vida licenciosa; corrupto, depravado” (*Diccionario...*:1881).

“Que está habituado ao vício. Pervertido, corrupto, depravado. Errado. Oposto aos preceitos ou regras. Relativo ao vício” (Carvalho. *Dicionário...*:1945).

**Pivete** – Termo que aparece na documentação policial do ano de 1917. Sob a argumentação de que o *menor* havia passado por várias entradas na delegacia, este podia ser rotulado de “pivete”, sem implicar na sua comprovação burocrática. “Espécie de fusão de todos os outros termos classificatórios que indicaria o

reconhecimento de um personagem social que, uma vez identificado, dispensaria explicações mais particularizantes” (Vianna: 1999, pp.117-118).

”Pequeno rolo ou pastilha de substâncias aromáticas, que se queima para perfumar” (*Dicionario...*:1881).

“Pequeno cone de substância aromática, que se queima para perfumar. Criança esperta, ladina. Menino ladrão ou companheiro de ladrões. Mau cheiro”. (Carvalho. *Dicionário...*: 1945).

**Menores transviados** – Termo empregado para designar os *menores delinqüentes*, durante todo o período da existência do SAM (1941-1964), mas raramente tratado na literatura especializada. O primeiro diretor do SAM, Meton de Alencar, assim se refere ao termo em 1945, citando o decreto n.4.780 de 2/3/1903, que regulamentou a Escola Quinze de Novembro, criando três seções, uma para meninos, outra para meninas e a terceira para “os meninos de mau comportamento”, que em casos extremos poderiam ser transferidos para a Colônia Penal de Dois Rios, na Ilha Grande. Segundo Alencar, a “Psicologia da emenda recomenda agora designar estes meninos de transviados”. O autor não esclarece o que seja tal psicologia e não esmiúça o termo proposto (Alencar: 1945, p.118)

“Extraviado, desencaminhado”; exemplos de usos do termo: “desviado do caminho da moral ou da justiça”; “errante, vagabundo” (*Dicionario...*:1881). “Extraviado. Perdido. Desviado do caminho reto do dever, da moral. Vagabundo, errante” (Carvalho. *Dicionário...*, 1945).

**Menores desassistidos** – A FUNABEM elegeu a expressão “*Menor Desassistido*” para “denominar todo menor que, atingido pelo processo de marginalização, se constitui em Menor-Problema Social”. Duas categorias podem ser ressaltadas:

- a) **menor carenciado** – Aquele que, em virtude do não atendimento de suas necessidades básicas e da ausência ou incapacidade dos pais ou responsáveis, se encontra em situação de abandono total ou de fato, ou está sendo vítima de exploração;
- b) **menor de conduta anti-social** – Aquele que infringe as normas éticas e jurídicas da sociedade” (FUNABEM: 1978, p.21).

**Menores abandonados** – O Código de Menores de 1927 define o termo em oito itens e seis sub-itens, os quais incluem a pobreza ou a falta da família e suas conseqüências, maus tratos e aspectos morais do comportamento infanto-juvenil e da família. Portanto, *menores* cujos pais são falecidos, desaparecidos ou desconhecidos, que se encontrem sem habitação certa, nem meios de subsistência por impossibilidade dos pais, que tenham pais ou tutores incapazes de

cumprir os seus deveres, ou cujos pais se entreguem à prática de atos contrários à moral e aos bons costumes, são considerados abandonados. Os *menores* que se encontrem em estado habitual de vadiagem, mendicidade, libertinagem, ou que freqüentem lugares de moralidade duvidosa, que sofram maus tratos, negligência ou exploração dos responsáveis, que tenham responsáveis condenados por sentença irrecorrível (Art.26).

*Abandonados*: “Os expostos e os menores abandonados, cujos pais não forem conhecidos” (*Diccionario*: 1881).

***Menores materialmente abandonados*** – “Os enjeitados, os que nascidos de pai e mãe incógnitos, foram achados expostos num lugar qualquer ou lançados à “roda”, os que nascidos de pais conhecidos, e a princípio criados por eles ou que alguém encarregado de sua parte, foram depois deixados ao desamparo, ignorando-se o destino de seus pais, ou que se possa recorrer a eles.” (Mattos *apud* Mineiro: 1929, p.39).

***Menores moralmente abandonados*** – “Os que, por motivo de enfermidade, negligência ou vícios de seus pais, tutor ou guarda, ou que por outras causas, vivam entregues a si mesmos e privados de educação; ou se encontrem em estado habitual de vadiagem, mendicidade, libertinagem; ou tenham pai, mãe, tutor, ou pessoa encarregada da sua guarda condenado criminalmente, por sentença irrecorrível, em certas condições” (Mattos *apud* Mineiro: 1929, p.40).

***Menores em perigo moral*** – “Os que vivem na companhia de pai, mãe, tutor ou guarda dado à prática de atos contrários à moral e aos bons costumes; ou sejam por eles excitados à prática desses atos; ou empregados em ocupações proibidas ou imorais; ou freqüentem lugares de moralidade duvidosa; ou andem em companhia de gente viciosa ou de má vida” (Mattos *apud* Mineiro: 1929, p.40).

***Menores maltratados*** – “Vítimas de maus tratos físicos habituais ou castigos imoderados; os privados habitualmente dos alimentos ou dos cuidados indispensáveis à saúde; os empregados em ocupações que lhes ponham em risco ou saúde” (Mattos *apud* Mineiro: 1929, p.40).

***Menores vadios*** – a) Que vivam em casa dos responsáveis, porém, “se mostrem refratários a receber instrução ou entregar-se a trabalho sério e útil, vagando habitualmente pelas ruas e logradouros públicos”; b) tendo deixado “sem causa legítima” o domicílio dos responsáveis, ou os lugares onde se achavam colocados por aqueles, ou não tendo domicílio, “são encontrados habitualmente a vagar pelas ruas ou logradouros públicos, sem que tenham meio de vida regular, ou tirando seus recursos de ocupação imoral ou proibida” (Código de Menores

de 1927, art.28). O decreto n. 16.272, de 20/12/1923, só considerava vadios os *menores* compreendidos na letra b do artigo 28, mas o decreto n.5.083 de 01/12/1926 incluiu a classificação da letra a.

***Menores vagabundos*** – O art. 300 do Regulamento n. 120 de 31/01/1842 considerou como “vagabundos” “os indivíduos que, não tendo domicílio certo, não têm habitualmente profissão ou ofício, nem renda, nem meio de subsistência. São considerados sem domicílio certo os que não mostrarem ter fixado em alguma parte do Império a sua habitação ordinária e permanente; ou que não estiverem assalariados ou agregados a alguma pessoa ou família”. Na interpretação de Beatriz Mineiro (1929, p.42), “a diferença entre vadio e vagabundo está em que este é “um vadio sem domicílio certo”. Mineiro informa que “o vigente Código Penal acabou com essa distinção no art. 399, o qual pune como vadio “o que deixar de exercer profissão, ofício, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meio de subsistência e domicílio em que habite; prover a subsistência por meio de ocupação proibida por lei, ou manifestamente ofensiva da moral e dos bons costumes.” (...) “Em face da legislação vigente, vadiagem e vagabundagem são expressões sinônimas”.

***Menores mendigos*** – “Menores que habitualmente pedem esmola para si ou para outrem, ainda que este seja seu pai ou sua mãe, ou pedem donativo sob pretexto de venda ou oferecimento de objetos” (Código de Menores de 1927, art.29). Só é considerado contravenção quando a mendicidade do menor é exercida em companhia de adultos (Mattos *apud* Mineiro, 1929, p.44).

***Menores libertinos*** – Categoria definida em 4 itens pelo art.30 do Código de Menores de 1927. *Menores* que habitualmente: a) na via pública perseguem ou convidam companheiros ou transeuntes para a pratica de atos obscenos; b) se entregam à prostituição, em seu próprio domicílio, ou vivem em casa de prostitutas, ou freqüentam casa de tolerância para praticar atos obscenos; c) forem encontrados praticando atos obscenos com alguém; d) vivem da prostituição de outrem.

***Menores delinqüentes*** – *Menor* indigitado autor ou cúmplice de fato qualificado crime ou contravenção. Segundo o Código de Menores de 1927, art.68, o *menor* de 14 anos não será submetido a processo penal de espécie alguma. O *menor* com mais de 14 anos e menos de 18 será submetido a processo especial (art.69). Eliminou-se o critério do discernimento como base para julgamento do *menor* e suprimiu-se a aplicação da pena ou medida repressiva. A prisão foi suprimida e adotou-se o “instituto da sentença relativamente indeterminada (Mineiro: 1929, pp.85 e 105). No entanto, *menores* entre 16 e 18 anos, consi-

derados perigosos, podem ser remetidos para prisões comuns com separação dos condenados adultos, na falta de estabelecimento para condenados de menor idade (Art.71).

*Menores em situação irregular* – Categoria empregada pelo Código de Menores de 1979 para designar todo menor de 18 anos de idade, que esteja: “privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória” em razão de falta, ação ou omissão dos pais ou responsáveis ou pela impossibilidade dos mesmos em provê-la; vítima de maus tratos ou castigos imoderados; “em perigo moral devido a encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes”, “exploração em atividade contrária aos bons costumes”; “privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável”; com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; “autor de infração penal”.

*Menores desajustados* – “Dividem-se em menores abandonados e delinqüentes”, segundo definição do juiz Aluizio Maria Teixeira. Segundo o juiz, os autores modernos afirmam que “a delinqüência não passa do grau mais grave do desajustamento social do menor, não constituindo mais do que uma modalidade do seu abandono” (*Em torno do problema dos menores desajustados*, entrevista à “A Manhã” do juiz Aluizio Maria Teixeira. In: Gusmão, Saul: 1944, p.267).

## Sobre as autoras

**Irene Rizzini** é professora e pesquisadora do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e diretora do CIESPI (Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância). Formada nas áreas de Psicologia, Serviço Social e Sociologia – Universidade de Chicago (School of Social Service Administration – Masters’ degree) e Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ – Doutorado). Em âmbito internacional, é Presidente da Rede Internacional de Intercâmbio de Pesquisa na Área da Infância (Childwatch International Research Network, Oslo, Noruega) e Co-editora da Revista *Childhood*, Sage Publications, (Trondheim, Noruega/Londres: UK).

Ela tem coordenado diversos projetos de abrangência nacional e internacional. Entre suas principais publicações, estão: *O século Perdido* (1997); *A criança e as leis no Brasil: revisitando a história (1822-2002)*; *Desenjos de família* (co-autora, 2001); *Children and globalization* (co-autora, Kluwer, NY, USA); *From street children to all children: improving the opportunities of low income urban children and youth in Brazil* (co-autora). Cambridge University Press- USA, 2002, *Vida nas ruas: trajetórias de vida de crianças e adolescentes nas ruas do Rio de Janeiro* (Editora PUC-Rio/Edições Loyola: 2003).

**Irma Rizzini** é mestre em Psicologia Social pela UFRJ/IPP e doutora em História Social pela UFRJ/IFCS; professora de metodologias de pesquisa e pesquisadora do CIESPI. É autora e co-autora de livros e artigos sobre infância e adolescência no Brasil, tais como: *Crianças desvalidas, indígenas e negras: cenas da Colônia, do Império e da República*; *Assistência à Infância no Brasil: uma análise de sua construção*; *Os pequenos trabalhadores do Brasil*; *Brazil: children’s strength is not in their work*; *A Criança e o Adolescente no Mundo do Trabalho*; *Principais temas abordados pela literatura especializada sobre infância e adolescência*; *O menor filho do Estado: apontamentos para uma história da assistência pública à infância no Brasil*; *Pesquisando... Guia de metodologias de pesquisa para programas sociais*, *História da criança e práticas institucionais*; *Domesticar e civilizar: crianças indígenas e o ensino de ofícios no Norte do Brasil Imperial*; *“Menores” Institucionalizados e Meninos de Rua: os grandes temas de pesquisa na década de 80*, entre outros. Coordenou, com Maria Teresa da Fonseca, o projeto *CD-CESPI - Base de dados bibliográficos sobre infância e adolescência no Brasil: da Colônia à República*.

### Assistente de Pesquisa

**Paula Caldeira** trabalhou como assistente de pesquisa no projeto que originou este texto. É formada em Ciências Sociais pela UFF – Universidade Federal Fluminense (2000), com cursos de Especialização em *Sociologia Urbana* pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro e *Violência Doméstica contra a Criança e o Adolescente* pelo Laboratório de Estudos da Criança – LACRI/USP. Participou da publicação do livro *A Rua no Ar: Histórias de Adolescentes* (2002) e é co-autora do livro *Vida nas ruas: trajetórias de vida de crianças e adolescentes nas ruas do Rio de Janeiro* (2003). Paula Caldeira integra a Secretaria Executiva do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância – CIESPI, onde é pesquisadora desde o início de 2002.

O texto foi composto em fonte Janson Text,  
corpos 9, 10 e 11 e Bodoni, corpos 9, 14 e 36,  
e impresso em papel Pólen soft 80g/m<sup>2</sup>  
em abril de 2004, nas gráficas das  
Edições Loyola, em São Paulo.