

XXII Simpósio Nacional de História - ANPUH

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

João Pessoa – Paraíba – 27 julho a 01 de agosto de 2003

Área: **História e Identidades**

Coordenadora: **Gladys Sabino Ribeiros**

Título: *Assistência e responsabilidade parental do Estado no Brasil: entre o dever e a caridade**

Autora: Gizlene Neder**

1. Introdução

Neste trabalho¹ enfocamos a história da idéia de autoridade presente nas instituições políticas periféricas do Estado na passagem à modernidade no Brasil, entre os séculos XIX e XX. O período histórico abrangido engloba as últimas décadas do século XIX e as primeiras do XX, quando ocorreram rupturas significativas devido ao fim do trabalho escravo (1888) e do regime monárquico (1889).

Analizamos o processo de estruturação político-institucional do Estado, levando em conta as concepções e algumas ações políticas para o desempenho da autoridade pública, em relação aos presos, aos órfãos, às viúvas, aos alienados, aos velhos, aos mendigos, aos indigentes. Interpretamos as ideologias que, sob os emblemas dos ideais monárquicos ou republicanos, informam e dão suporte doutrinário às múltiplas tecnologias de controle social empreendidas para assistir, para reprimir, confinar, ou simplesmente abandonar a parte vulnerável da sociedade brasileira.

Trabalhamos o pensamento político de autoridades dirigentes de algumas instituições, cujo poder decisório contingente movimentava o campo político (ministros, diretores de asilos ou de penitenciárias, juizes, policiais). O estudo do pensamento destes ideólogos do terceiro/quarto escalão da estrutura administrativa do Estado brasileiro tem como objetivo identificar aspectos da cultura política nas formas de conceber, instituir e investir de autoridade os operadores sociais, designados na formação social brasileira como *servidor público*. Objetiva, também, descrever e interpretar a dinâmica, pendular e contraditória, do processo de sacralização/secularização do poder na sociedade brasileira, pontuada pelas opções entre a caridade e o dever. Para tanto, estamos compulsando uma fonte documental rica e variada (despachos de juizes em processos judiciais – cíveis e criminais -, ofícios e relatórios de ministros, de diretores de asilo, de presídios, de orfanatos, etc.).

Tomamos as sugestões de Pierre Legendre² como ponto de partida para nossa análise da história político-institucional nas sociedades ocidentais, que aponta para duas premissas: 1) a grande obra institucional na cultura ocidental – a Lei – fundamenta-se no Direito e na Teologia (sobretudo na cristandade latina, mergulhada na tradição do direito romano-germânico-canônico),

constituindo-se em base para o conjunto dos saberes que conformam grande parte das instituições; 2) as sociedades ocidentais desenvolveram uma técnica de submissão e obediência que persiste, apesar do processo de laicização em curso desde a segunda metade do século XVIII.

No caso do Brasil, estamos levando em conta alguns aspectos históricos específicos. Em primeiro lugar, devemos considerar as permanências histórico-culturais, tendo em vista a herança do modelo institucional do Estado absolutista português, já tantas vezes referida pela historiografia brasileira³, e sua inserção na cristandade ocidental latina⁴. Em segundo lugar, devemos levar em conta o processo de ruptura ensejado pela emancipação política (1822) e conseqüente processo de constituição do Estado. Tanto num quanto noutro prisma (o da continuidade e o da ruptura), a produção historiográfica tem apresentado interpretações de caráter muito geral, relacionadas à grande obra política dos codificadores (a Constituição, o Código Criminal, o Comercial, etc.) ou à dinâmica político-partidária e as formas de governos (monarquia e república).

Para uma análise mais específica, focada na cultura política de autoridades públicas brasileiras, privilegamos o período que vai desde fins da Guerra do Paraguai (1865) até a década de 1930, abarcando algumas décadas do Estado imperial e a reestruturação do Estado brasileiro sob a forma republicana.

Localizamos, na segunda metade do século XIX, o recorte cronológico para o início de nossa observação sistemática, tomando como premissa dois aspectos históricos: o fim do tráfico negreiro e as seqüelas sociais da Guerra do Paraguai. Estamos considerando o fim do tráfico (1850) como fator de estabilização demográfica da massa escrava que, segundo pesquisas históricas mais recentes sobre a escravidão no Brasil, implicou uma longevidade maior desta população escrava⁵.

Os efeitos políticos desta longevidade apareceram em meados da década seguinte, com o aumento do protesto e da revolta escrava e com o aumento de velhos entre a população escrava, que culminou na Lei dos Sexagenários (1884). As alforrias (de escravos velhos) estavam ocorrendo com freqüência; o aumento do abandono e do descaso por esta população também, que, alforriada e posta para fora da casa dos senhores, começou a engrossar as fileiras de mendigos e indigentes nas grandes cidades brasileiras de então. Data, desta conjuntura, a criação dos Asilos de Mendicidade. Em Salvador, em 1862, o Dormitório de São Francisco foi extinto e em seu lugar foi criado do Asilo de Mendicidade⁶. Em 1854, no Rio de Janeiro, o Ministério da Justiça estabeleceu, provisoriamente, um telheiro na Praia de Santa Luzia, chamado de Asilo de Mendigos, sob a inspeção do chefe de polícia. A criação do Asilo de Mendicidade data de 1884, vindo este a juntar-se - da parte do Estado - a um quadro variado de instituições assistenciais – todas religiosas, inclusive a Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro – devotadas à caridade.

A Guerra do Paraguai, por sua vez, implicou seqüelas sociais que acentuaram as demandas ao Estado de suas responsabilidades parentais em termos de pensões às viúvas, aos inválidos, e etc.

Como pode ser observado, estamos tentando fugir um pouco da datação mais usada pela bibliografia sobre este tema que se baseia, grosso modo, na própria interpretação (auto-referente quanto aos seus pendores modernizadores) dos positivistas republicanos que tendem a ignorar os esforços instituintes do período monárquico. Ao mesmo tempo, não se deve fazer coro à tendência historiográfica monarquista (geralmente laudatória do império e da família real, como moderna, progressista e piedosa quanto aos desvalidos). Por outro lado, o enfoque da história política sob uma ótica institucional rígida (legislação, partidos, etc.) tende a não privilegiar aspectos importantes da história social e da cultura política (no caso os efeitos da crise do escravismo e da Guerra do Paraguai) que estavam na base das demandas às responsabilidades parentais do Estado, e que escapam da datação da história institucional mais usual (a que afirma 1889, ano da proclamação da República, como instituinte exclusivo). De todo modo, esta reestruturação do Estado sob a forma republicana implicou, sem dúvida, um esforço de modernização institucional da Escola Normal, do Instituto para Cegos (depois chamado Benjamin Constant), do sistema penitenciário, com a criação da Penitenciária Agrícola de Dois Rios, por exemplo; ou a criação de novas instituições como da Escola Premonitório Quinze de Novembro (para meninos infratores) e tantas outras instituições mais.

A modernização institucional republicana foi concebida a partir de pressupostos doutrinários da ideologia positivista abraçada pelo militares que dirigiram o regime recém-implantado, com a liderança intelectual de Benjamin Constant. A laicização do ensino foi, também, proposta, mas o debate sobre a obrigatoriedade da educação básica foi encoberto pela vigorosa proposta de serviço militar obrigatório, liderada por Olavo Bilac, sob a égide da Liga de Defesa Nacional; o serviço militar obrigatório foi aprovado em 1923, e antecedeu em muito a obrigatoriedade da educação básica.

A observação deste processo de transição, concluída a pesquisa, deverá ser feita até o fim da era Vargas, uma vez que esta direcionou a implementação de várias destas propostas. Neste trabalho, entretanto, estamos apresentando resultados parciais da pesquisa empírica em andamento; estamos, portanto, delimitando nossa observação até a década de 1930. Limitar-nos-emos, ainda, a apresentar alguns estudos de caso, enfocando algumas instituições que estamos compulsando – o Asilo dos Meninos Desvalidos e o Instituto de Meninos Cegos, tendo em vista descrever e interpretar, através dos ofícios dos diretores e das falas das autoridades, as concepções de autoridade e responsabilidade parental contingentes⁷.

2. Autoridade e responsabilidade parental no Brasil

Estudar a autoridade no Brasil, a partir das ideologias e tudo o mais que suporta o processo de subjetivação envolvente, leva a certo número de descobertas relativamente inesperadas. Ainda

mais se levarmos em conta o processo histórico instituinte do Estado e do poder político na passagem à modernidade.

Compulsando arquivos de diretores de algumas instituições destinadas a assistir ou reprimir desvalidos ou setores populares de uma sociedade ex-escravista; ou ainda despachos de agentes sociais em lugares estratégicos do ponto de vista decisório (de juizes em processos cíveis ou criminais, por exemplo) na virada do século XIX para o XX, descortinamos um cem número de possibilidades de mapeamento das falas e outros ruídos acerca de concepções sobre a autoridade e de suas responsabilidades parentais.

Por *responsabilidade parental* estamos entendendo, junto com Pierre Legendre, o conjunto de práticas políticas e ideológicas encetadas a partir de um lugar de poder dentro de uma dada lógica institucional. A expressão aparece no conjunto da obra de Legendre⁸ sob a forma de “*fonction parentale*”, ou seja, *função parental*. Para o autor, a conceituação não é problematizada do ponto de vista da teoria sociológica funcionalista (pelo menos conscientemente), uma vez que ele trabalha muito mais nos marcos do estruturalismo, de corte lacaniano. Fazemos um pequeno deslocamento conceitual, afirmando a idéia de *responsabilidade parental*, exatamente porque apreendemos o significado do conceito usado por Legendre, que, na nossa leitura, está muito mais próximo da idéia de *responsabilidade* do que de *função*. Sobretudo, porque Legendre, trabalhando multidisciplinarmente com a História, o Direito e a Psicanálise, descortina em seus livros as marcas da cristandade latina na cultura política européia. Neste ponto, busca na história da Idade Média aspectos constitutivos da identidade cultural européia (e, portanto, ocidental), para os quais a Igreja Romana e seus ritos, alegorias e ideologias são indiscutivelmente fundamentais⁹.

A *responsabilidade parental* do Estado (do ponto de vista social, político, ideológico e jurídico) não significa *paternalismo*, muito embora, em algumas situações históricas, a prática política e ideológica dos Estados venham revestidas de paternalismo. Geralmente, sob o paternalismo, verifica-se uma referência em excesso destas mesmas responsabilidades parentais e tende-se a produzir efeitos políticos, ideológicos e, sobretudo, sociais de fragilização dos segmentos mais vulneráveis da sociedade semelhantes àqueles onde ocorre a ausência da responsabilidade parental do Estado.

A responsabilidade parental implica, ainda, a idéia de filiação.

Na interpretação de Pierre Legendre, o conceito de *filiação* é capital. E o processo de formalização institucional dos Estados no ocidente cristão inscreveu-se dentro da problemática da Referência. O que implica afirmar o conceito de Estado para além de aspectos sócio-econômicos, portanto, da idéia de mercado. A partir de uma perspectiva do juridicismo ocidental, o Estado organiza e é organizado, prioritariamente, como uma forma histórica destinada a fazer produzir efeitos normativos. Estes efeitos representam os fundamentos da vida dos sujeitos individuais e

coletivos; e a normatividade é lugar de realização de um jogo de imagens tributário da razão mesmo da vida. O que é o mesmo que situar a grande obra das religiões no núcleo duro da reprodução humana, circunscrito pela antropologia e pela psicanálise como sendo a origem, subjetiva e social, do Interdito. Em outras palavras, o Interdito possibilita o imperativo da diferenciação, que consiste, dentro da espécie falante, em controlar, civilizar, e, por fim, simbolizar duas questões interligadas: a morte (o homicídio) e o incesto.

Como ocorreu, então, no interior do processo de estruturação do Estado, e do campo político no Brasil, o processo de filiação? E, dentro deste processo, como situar as diferentes concepções, percepções, emoções e procedimentos de sujeitos históricos investidos de autoridade, portanto, de responsabilidades parentais?

Se tomarmos alguns exemplos para uma interpretação preliminar, encontraremos algumas pistas importantes, seja nas falas dos juizes de órfãos, dos diretores do Asilo dos Meninos Desvalidos ou do Instituto de Meninos Cegos.

Não é exagero afirmarmos uma certa continuidade no que tange à administração das poucas políticas públicas modernizantes que, sob a égide de um empreendimento neo-absolutismo (Absolutismo Ilustrado), vinham sendo instituídas desde o segundo império.

Pelo decreto nº 5849 de 09 de janeiro de 1875, foi exarado o “Regulamento do Asilo dos Meninos Desvalidos”. O asilo era um internato destinado a recolher e educar meninos de 6 a 12 anos.

Fazendo um breve levantamento do funcionamento, e da procedência da receita e despesas do Asilo dos Meninos Desvalidos constatamos que a manutenção básica ficava a cargo do tesouro nacional; entretanto donativos eram recebidos e muito bem-vindos.

A sociabilidade protocolar estabelecida entre o diretor, o ministro e as pessoas, homens e mulheres, que davam donativos ao asilo era marcada por reverências e alusões à *caridade*, *favor* e à *graça*. Portanto, o modelo institucional no qual foi inspirado o asilo era o da Santa Casa de Misericórdia. Mesmo considerando a iniciativa do decreto que criou “escolas públicas” na Corte (sendo uma delas destinada aos meninos “desvalidos”), a imbricação entre Estado (cujos cofres do tesouro sustentavam o asilo) e a sociedade, através de ampla e conhecida rede de sociabilidade urbana que passava pelas irmandades religiosas leigas, que arrecadavam e distribuíam donativos e dentre outras iniciativas caritativas. Havia, da parte das autoridades públicas uma expectativa em relação à doação caritativa, propiciando, assim, uma rede de interferências e ruídos na formação de uma cultura política estatal autônoma e profissional.

Outro ponto de semelhança ao modelo institucional da Santa Casa pode ser observado através da permanência da concepção de que uma vez entregue o menino, sendo comprovada sua condição social, a solicitação de sua liberação por qualquer membro da família deveria implicar o pagamento

dos gastos feitos pela instituição com o asilado. E, evidentemente, documentar provas e testemunhos que estaria, a partir daí, em condições de arcar com as atribuições do pátrio poder.

Os meninos asilados tinham aula de música e a banda de música, segundo o diretor, concorria “...com os melhores desta Côte”. O diretor exaltava também a criação de oficinas de marceneiros, ferreiros, alfaiates, sapateiros, carpinteiros e a horticultura que “*muito concorrerão para a diminuição de despesas*”. Havia, implícita, a idéia de que o trabalho dos meninos (sobretudo dos mais velhos e mais qualificados) produziria um efeito de redução dos gastos, prevendo-se para o futuro que o asilo seria auto-suficiente em termos de receita. Neste ponto, não podemos deixar de destacar a consolidação da idéia de trabalho na passagem à modernidade que esteve presente nos discursos dos diretores de presídios e chefes de polícia em relação aos criminosos e delinquentes e sua recuperação pelo e para o trabalho¹⁰.

Olhando bem de perto o projeto institucional do Asilo dos Meninos Desvalidos podemos verificar muitos pontos em comum com as casas de correção, que empregavam o trabalho obrigatório dos jovens pobres, na passagem à modernidade na Europa. Seja na Inglaterra elisabetana, com a *Poor Law* e o *Vagrancy Act*, ou no continente (Países Baixos ou França), uma distinção entre pobreza apta e pobre não-apta para o trabalho começou a se firmar na cristandade européia atingida pelas reformas religiosas puritanas (protestante e católica)¹¹. A pobreza considerada apta para o trabalho deveria ser punida, confinada em casas de correção ou – como é o caso do Asilo dos Meninos Desvalidos – numa instituição escolar que em quase tudo invocava já a idéia de ensino profissionalizante; educação pelo e para o trabalho.

A direção do Asilo dos Meninos Desvalidos esteve a cargo de Rufino Augusto d’Almeida durante dois ministérios no período de estruturação institucional, do ministro João Alfredo Correa de Oliveira e do ministro José Bento da Cunha Figueiredo.

Trabalhamos os ofícios (manuscritos) encaminhados pelos diretores do asilo aos seus superiores. Os termos destes ofícios dão-nos uma possibilidade interpretativa da concepção dos diretores sobre a responsabilidade parental a ser exercida pela sua função.

Considerações finais:

Pensamos que vários dos problemas que vivenciamos hoje no campo das políticas públicas voltadas para educação e para o atendimento de famílias e de crianças e adolescentes (prostituição infantil, abuso sexual, estupro, violência doméstica, abandono), por exemplo, não podem ser solucionados sem que tenhamos clareza do processo histórico-cultural subjacente.

Dentre estes aspectos histórico-culturais que mais se fazem notar quando compulsamos a fonte documental, destacamos a forma ambígua e indecisa de como o poder foi exercido pelas autoridades do terceiro ou quarto escalão do serviço público na formação política brasileira.

Não se trata propriamente de uma completa ausência ou omissão no exercício das responsabilidades parentais do Estado - seja no período monárquico, seja no republicano -, onde poderíamos pontuar o abandono em detrimento da assistência. Constatamos, contudo, uma falta de clareza ideológica e política quanto à assunção destas responsabilidades. É como se o processo de passagem à modernidade e de estruturação da arquitetura político-institucional periférica do Estado estivesse a meio-caminho, onde algumas permanências histórico-culturais coloniais e escravistas convivessem com a introdução de algumas estratégias e procedimentos da modernidade republicana.

1

*Professora do Departamento de História da UFF, Coordenadora do Laboratório Cidade e Poder. Mestre em Ciência Política (IUPERJ), Doutora em História Social (USP).

**Este trabalho insere-se em projeto integrado de pesquisa (iniciado em agosto de 2000), e intitulado *Assistência, Abandono, Repressão e Função Parental do Estado*. Conta com o apoio da FAPERJ (Bolsistas de IC e de Apoio Técnico) e do PIBIC/UFF-CNPq; agradecemos a participação dos bolsistas Ary do Rêgo Junior, Fabiana Cardoso Malha Rodrigues, Isabel Ostrower, Marcelo Alexandre do Nascimento e Vinicius Borges de Azevedo. Contamos com a participação de Gisálio Cerqueira Filho, Departamento de Ciência Política da UFF, nas discussões teóricas deste projeto integrado.

² Pierre Legendre – O amor do censor, ensaio sobre a ordem dogmática, tradução do Colégio Freudiano do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1983, 243 p.

³ Referimo-nos aos livros clássicos de Sérgio Buarque de Hollanda – Raízes do Brasil, Rio de Janeiro, 9ª edição, Livraria Editora José Olympio, 1976, 154 p.; e Raymundo Faoro – Os donos do poder, 2 volumes, 2ª edição, Porto Alegre/São Paulo, Editora Globo/Editora da Universidade de São Paulo, 1975, 750 p..

⁴ Referimo-nos aqui à cristandade que tem lido a Bíblia em latim e definido-se a partir da obediência ao papado romano desde o grande cisma do ano de 1.054, quando cristãos greco-ortodoxos e ocidentais fizeram opções teológicas distintas. Foi quando, também, a identidade cultural européia ocidental ganhou contornos mais delineados.

⁵ João José Reis (org.) – Escravidão e Invenção da Liberdade, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1988, 323 p.; Eduardo Silva e João José Reis – Negociação e Conflito, resistência negra no Brasil escravista, São Paulo, Companhia das Letras, 1989, 151 p.

⁶ Walter Fraga Filho – Mendigos, Moleques e Vadios na Bahia do Século XIX, São Paulo, HUCITEC, 1995, 188 p.

⁷ A dimensão empírica do projeto integrado de pesquisa abrange um leque muito maior de instituições que estão sendo observadas: o Instituto de Meninos Cegos (depois chamado Benjamin Costant), o Instituto de Surdos e Mudos, o Asilo de Mendicidade, as instituições penitenciárias e policiais e instituições de ensino. Mesmo para os casos particulares enfocados (seja para o Asilo de Meninos Desvalidos, ou para o Hospício de Alienados), estamos compulsando uma fonte documental muito mais extensa do que aquela apresentada neste trabalho. Privilegiando a forma, destacamos apenas alguns exemplos.

⁸ Pierre Legendre – Les Enfants du Texte, Étude sur la fonction parentale des États, Paris, Fayard, 1992, 471p.

⁹ Sobre os desdobramentos deste processo histórico para a sociedade brasileira, ver Gisálio Cerqueira Filho, Indício e Excesso: reflexões sobre Lei e Política, Porto Alegre, S. A. Fabris Editor, 2002, 117 p.

¹⁰ Gizlene Neder – Discurso Jurídico e Ordem Burguesa no Brasil, Porto Alegre, S. A. Fabris Editor, 1995, 168 p., pp. 57-98.

¹¹ Georg Rusche e Otto Kirchheimer – Punição e Estrutura Social, trad. Gizlene Neder, Rio de Janeiro, Freitas Bastos/ICC, 1999, 276 p., pp. 39-100.