

Ribeiro Viscardi, Cláudia Maria
Pobreza e assistência no Rio de Janeiro na Primeira República
História, Ciências, Saúde - Manguinhos, vol. 18, diciembre, 2011, pp. 179-197
Fundação Oswaldo Cruz
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=386138058010>



Pobreza e assistência no Rio de Janeiro na Primeira República *

*Poverty and assistance in
Rio de Janeiro under
the First Republic*

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro.
Pobreza e assistência no Rio de Janeiro
na Primeira República. *História, Ciências,
Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro,
v.18, supl.1, dez. 2011, p.179-197.

Resumo

Analisa as propostas de assistência à pobreza elaboradas na primeira década do século XX na cidade do Rio de Janeiro, por alguns de seus mais destacados intelectuais e filantropos, denominados reformadores, articulados com o debate que se processava na Europa acerca das alternativas de combate à pobreza. Propõe-se a refletir sobre a maneira pela qual tais reformadores recepcionaram as soluções propostas e/ou implementadas na Europa e as adequaram à realidade brasileira, propondo medidas que visavam amenizar os problemas relativos à chamada questão social brasileira.

Palavras-chave: filantropia; pobreza; caridade; assistência; Brasil.

Abstract

In the 1910s, some of Rio de Janeiro's most renowned intellectuals and philanthropists, known as the reformers, launched proposals for offering assistance to the poor, drawn in part from the debate then underway in Europe about alternative ways of fighting poverty. This analysis explores how these reformers received ideas proposed or implemented in Europe and how they adapted them to Brazilian reality, advocating measures intended to ameliorate problems related to Brazil's so-called social question.

Keywords: philanthropy; poverty; charity; assistance; Brazil.

Cláudia Maria Ribeiro Viscardi

Professora do Programa de Pós-graduação em História/
Universidade Federal de Juiz de Fora.
Ladeira Alexandre Leonel, 810/201
36033-240 – Juiz de Fora – MG – Brasil
claudia.viscardi@ufjf.edu.br

Recebido para publicação em novembro de 2009.

Aprovado para publicação em janeiro de 2011.

Os diversos olhares sobre a pobreza

Historicamente a pobreza esteve relacionada à necessidade de trabalho e, mais recentemente, a sua ausência. Quando do advento do conceito, no século XVI, significava a condição daqueles que precisavam trabalhar para sobreviver (Kidd, 1999, p.3). Só os pobres trabalhavam, já que por trabalho se entendia apenas a prática manual. Após o avanço do capitalismo e do processo de modernização que engendrou, o adjetivo passou a caracterizar quem não tinha trabalho e quem, por ser incapaz, não podia trabalhar.

O conceito de pobreza, pelo seu caráter histórico, possui características que variam no tempo e no espaço, como variam as interpretações feitas pelos contemporâneos acerca das razões de sua origem e das diversas alternativas de sua redução.

Bronislaw Geremek (1997, p.1-13) aponta para as dificuldades existentes entre historiadores e demais cientistas sociais na definição e, sobretudo, na mensuração da pobreza. É longo o debate acerca do tema e envolve discordâncias profundas. Segundo o autor, a incapacidade das ciências sociais de oferecer definição e delimitação claras do objeto repercute nas esferas estatais no momento de proposição e implementação de políticas públicas de combate à pobreza.

De acordo com Robert Castel (1998, p.63-65), na Idade Média, apenas a pobreza por opção era valorizada. As demais formas, no entanto, tinham alguma utilidade, pois o cristianismo católico, ao condenar o lucro e o comércio, propiciava ao pecador meios de aliviar sua culpa através da ajuda caridosa aos pobres. Assim, a existência da pobreza viabilizava a salvação dos ricos. Explica-se dessa forma o grande número de testamentos legando consideráveis fortunas a destituídos. Na economia da salvação, observa o autor, estabeleceu-se um comércio entre ricos e pobres, vantajoso para ambos. A pobreza tornava-se, assim, valor de troca.

Segundo Suzanne Roberts (1996, p.25-32), no período medieval predominavam duas interpretações cristãs acerca dos deveres dos fiéis em relação à pobreza. A primeira, denominada modelo evangélico pela autora, considerava a riqueza empecilho à salvação, levando seus adeptos a praticar a caridade para aliviar as dificuldades dos pobres, indiscriminadamente. Ao longo desse período, os próprios bens da Igreja eram considerados patrimônio dos pobres, o que levava um grande número de bispos a fazer inúmeras doações como exemplos de generosidade. Nesse contexto, a pobreza era considerada mais como categoria teológica do que propriamente social. A segunda interpretação proposta por Roberts, o modelo de caridade discriminada, predominante a partir da segunda metade do século XII, sugeria que a ajuda aos pobres estivesse condicionada a seu real merecimento. Com a diminuição da pobreza voluntária e o aumento dos pobres em geral, a Igreja passou a propor critérios que definiriam os direitos e deveres dos pobres, ajudando alguns e condenando outros à miséria.

Do século XIII ao XV a Europa ocidental foi marcada pelas crises econômicas que geraram escassez, pelo avanço da peste bubônica e pela Guerra dos Cem Anos. Tais reveses contribuíram sobejamente para as migrações internas e conduziram milhares de trabalhadores para as cidades em busca de sobrevivência. O abandono do campo correspondeu à ruptura de laços sociais de ajuda mútua, o que conferiu à pobreza caráter ainda mais

drástico. Surgiu então uma nova categoria de pobre, a dos trabalhadores válidos, desempregados ou subempregados. A pobreza deixou de ser oportunidade espiritual para ser problema social (Roberts, 1996, p.48).

Tal mudança de valores em relação à pobreza abalou as bases do modelo evangélico, e a pobreza voluntária perdeu seu caráter sagrado; os pobres se tornaram perigosos e marginais.

A antropóloga Mary Douglas (1996, p.118), em texto que questiona o emprego da teoria da escolha racional, para explicar o comportamento filantrópico do homem, afirma que existem duas formas de ver a pobreza e de com ela se relacionar: a comunitária e a individualista. A primeira, que remete ao modelo evangélico de Roberts, recomenda que os pobres sejam ajudados porque não são responsáveis pela situação em que se encontram. A outra, que remete ao segundo modelo de Roberts, observa que alguns pobres são diretamente responsáveis pela situação em que se encontram, outros não. Por essa razão, só devem ser ajudados estes últimos. Daí a necessidade de discriminação.

Certamente, foram a Reforma Protestante e a difusão dos valores renascentistas os eventos que mais contribuíram para mudanças nas concepções relativas à pobreza. Muito embora não se possa afirmar com convicção que a pobreza fosse uma virtude na Idade Média, era de fato menos desprezada do que passou a ser após as transformações iniciadas no século XVI.

Geremeck (1997, p.75) atenta para o fato de que, apesar de o século XVI ter sido considerado marco do advento de uma ‘era moderna’, as raízes dessa suposta modernidade encontravam-se entre 1320 e 1420, período da crise da sociedade feudal. Segundo o autor, só no século XVI se teve consciência das mudanças que se haviam processado.

Esse período marcou também uma mudança de responsabilidades. Até então, explicar a pobreza e cuidar dela eram atribuições religiosas. No novo contexto os leigos foram envolvidos nesse debate. As escolas de Bolonha, Paris e Oxford assumiram o tema como objeto de reflexão teórica.

O livre acesso ao trabalho, ocorrido a partir do século XVIII, após a ruptura das amarras impostas pelas relações paternalistas no campo, acabou por condenar o trabalhador à liberdade, na ausência de mecanismos formais de proteção social para aqueles que não encontravam ocupação (Castel, 1998, p.43). Longe da proteção de seu senhor, restava ao trabalhador abandonar sua comunidade de origem e migrar em busca de sustento, correndo o risco de não o encontrar e, ao mesmo tempo, de estar excluído das redes de proteção solidária existentes em sua comunidade. Tal trabalhador, qualificado por Castel de desfiliado passaria a pertencer à categoria do indigente válido, ou seja, aquele que é capaz de trabalhar, mas empobrece por não conseguir fazê-lo.

Nesse período, a pobreza era considerada resultante da irresponsabilidade moral dos indivíduos, e sua extinção incluía, necessariamente, o esforço individual do pobre em superar a situação na qual se encontrava. Fundamentada pelas doutrinas do liberalismo econômico ou pelas mais variadas vertentes do cristianismo, essa perspectiva pressupunha que os pobres que não eram incapazes (doentes, idosos ou crianças) permaneciam pobres por não se interessar pelo trabalho, por não saber poupar, por não ter sido educados para administrar seus bens com competência, por não conseguir estabelecer vínculos familiares de proteção mútua ou por viver sem temperança, ou seja, toda a responsabilidade pela situação em que se encontravam era a eles atribuída e podia ser explicada em termos individuais (Kidd, 1999, p.4).

O equacionamento do problema da pobreza passava também pelas soluções individuais. Os religiosos acreditavam que a caridade seria o melhor meio para reduzir as mazelas dos pobres. Através dela, os pobres poderiam ser convencidos ou educados a mudar hábitos de vida consolidados, o que permitiria que suas vidas fossem conduzidas a um patamar mais alto. Nesse caso, a caridade era considerada dever do doador religioso, mas nunca direito do receptor.

Tal perspectiva reforçou a ideia da caridade discriminada ou seletiva, a qual consistia em ajudar apenas aqueles que mereciam ser ajudados. Entre os pobres foram discriminados, por exemplo, os fraudadores (em geral, os falsos mendigos), os ladrões, os de conduta moral questionável.

No século XIX, significativas mudanças ocorreram na concepção de pobreza no ocidente europeu. As teorias organicistas e evolucionistas ajudaram a construir explicações alternativas para o problema. Em vez de entenderem a pobreza como resultante de algum desvio moral, passaram a atribuir o fato a condicionantes ambientais, genéticos ou até mesmo sociais (Kidd, 1999, p.60).

Segundo Cunningham e Innes (1998, p.4), a ampliação do processo de urbanização e industrialização mudou as percepções sobre os pobres, que passaram a ser redefinidos como 'classes trabalhadoras'. Dessa forma, a pobreza deixaria de ser resultante de uma fatalidade para estar associada aos baixos níveis salariais.

Essa nova alteração de perspectiva conduziu a mudanças nas formas de combate à pobreza, com o abandono das soluções individuais, levando rapidamente à ampliação da participação do Estado. Antes, as ações de ajuda aos pobres eram divididas entre o setor privado e o público, com predomínio do primeiro sobre o segundo. A partir do final do século XIX, essa equação se inverteu, cabendo ao Estado maior participação. Longe de estar fadado permanentemente ao insucesso, o pobre passou a ser entendido como alguém que vivia uma dificuldade conjuntural e, por isso, provisória.

Como se constata, até o advento de políticas sociais de alcance universal, conduzidas pelo Estado a partir das contribuições obrigatórias de todos os indivíduos, próprias do século XX, trilhou-se longo caminho. Para que se atingisse o nível de proteção social vigente em um grande número de países da atualidade, os valores acerca da pobreza, suas causas e as alternativas para sua redução tiveram que mudar sensivelmente.

Este breve panorama dos olhares sobre a pobreza na Europa ocidental guarda relações com a situação brasileira no final do século XIX e primeiras décadas do XX, período sobre o qual temos concentrado nossas pesquisas.

As diversas propostas de assistência

Castel (1998, p.61-73) discorda da tese razoavelmente consolidada de que o século XVI constituiu marco divisório entre a assistência à pobreza menos e mais racional. Para muitos autores, a partir do século XVI, os pobres passaram a ser considerados ameaça, e a assistência generosa foi substituída por ação laica, racional, contábil e, por assim ser, mais rígida em relação aos necessitados. Segundo o autor, tais preocupações já estavam presentes muito tempo antes, uma vez que o caráter gerencial existente na caridade cristã da alta Idade Média manifestava-se através de uma série de exigências feitas aos pobres: ter domicílio

fixo, ter cadastro que o habilitasse a receber ajuda ou abrigar-se em hospitais, por exemplo. Muito antes, então, a assistência já se encontrava organizada em bases territoriais distintas, e sua gestão já não estava mais sob o controle exclusivo da Igreja. Dessa forma, os leigos participavam ativamente do processo de assistência, muito embora a Igreja ainda garantisse sua preponderância. As formas de ajuda, tanto dos leigos como dos religiosos, eram bastante semelhantes.

Roberts (1996, p.30) tende a concordar com o marco proposto por Castel, ao destacar o papel das crises dos séculos XIII e XIV, que modificaram a forma como a pobreza era vista e as propostas oferecidas para resolução do problema. Em razão do aumento do número de pobres e da diminuição de recursos disponíveis para assisti-los, teria surgido no período a caridade discriminatória, ou seja, aquela que separava os pobres em bons e maus. Tal contexto gerou a necessidade de maior intervenção racional do poder público visando a otimização dos parcos recursos destinados à assistência.

Por serem tênues as fronteiras entre o público e o privado, em meados do século XIII, tanto na Inglaterra como na França, o socorro aos aflitos era responsabilidade partilhada por setor privado e poder público. Há que destacar, porém, o fato de que toda e qualquer ação em prol da comunidade, a exemplo da manutenção de estradas, ruas e pontes, era considerada ação pia ou trabalho caritativo (Roberts, 1996, p.43).

Cabia às municipalidades vasto campo de tarefas, como o recolhimento das doações e seu gerenciamento, a coleta de impostos que garantiam os orçamentos de algumas instituições, a fiscalização do uso dos recursos repassados, entre outras. Contava o poder público com certa margem de autonomia, que lhe garantia o direito de, por exemplo, desviar tais recursos para a defesa.

Data desse período a criação de hospitais e leprosários de iniciativa pública considerados, ao mesmo tempo, instituições religiosas, por abrigar em seu interior capelas, cemitérios e, muitas vezes, cuidadores, que eram religiosos. Tais instituições, ainda muito pouco especializadas, serviam de abrigo a peregrinos, viajantes, doentes, viúvas, idosos e até prostitutas, quando desamparadas.

Os funerais consistiam em rituais de expressão máxima de reciprocidade e em oportunidades de recebimento de assistência. Quanto mais pessoas orassem pela alma do morto menos tempo ela permaneceria no purgatório. A força dessa crença transformou o ritual da morte em ocasiões de distribuição de alimentos e dinheiro aos pobres, desde que se comprometessem a rezar pela alma do falecido. O único requisito era que o receptor do socorro não fosse notório pecador, caso em que as orações, supunha-se, não aliviariam a pena do morto.

“A caridade nesse contexto tornou-se forma de ajuda recíproca: os pobres tinham algumas de suas necessidades materiais satisfeitas e, por seu intermédio, satisfaziam as necessidades espirituais do testamenteiro”¹ (Roberts, 1996, p.39).

Provavelmente, o que levou os historiadores a datar o século XVI como marco divisório das formas menos e mais racionais de assistência foi a criação da Lei dos Pobres na Inglaterra, em 1531, prevendo a cobrança de uma taxa a ser paga pela população (*poor rate*) e destinada à ajuda aos pobres. Cabia ao Estado captar os recursos e administrar sua aplicação, sinal inequívoco de seu caráter laico e ‘racional’. Além dos recursos provindos da referida taxa,

o poder público complementava com seus próprios recursos um dos mais amplos sistemas de assistência à pobreza existentes no mundo.

A Lei dos Pobres foi incansavelmente criticada pelos seus contemporâneos e na historiografia produzida a seu respeito. Durante muitas décadas, a assistência pública ou filantropia foi estudada sob perspectiva das teorias do controle social, ou seja, as experiências foram lidas como formas de se manter a exploração dos pobres pelos ricos e de garantir um necessário ordenamento social.² Sob tal perspectiva, exageraram-se seus rigores, apresentando-a como um simples instrumento com o qual se pretendia manter os pobres sob controle. Tal visão ganhou o reforço da literatura de Charles Dickens, muito popular na Inglaterra e fora dela, cujos romances focalizavam os pobres como vítimas de abusos e maus-tratos no âmbito da Lei dos Pobres. Em que pese a veracidade de algumas referências, não se pode deixar de ressaltar os benefícios concedidos a uma legião de destituídos, garantindo-lhes a sobrevivência.

A Lei dos Pobres conferia amparo a doentes, velhos, inválidos e crianças. Para os adultos saudáveis previa a oferta de emprego. Fornecia ao chefe de família uma remuneração mensal, proporcional ao número de filhos e ao preço do pão, base alimentar dos trabalhadores ingleses. A oferta de trabalho para os desempregados e a isenção fiscal para eventuais empregadores que se dispusessem a recrutar os pobres eram medidas pioneiras, de relevante impacto social.

Até 1834, quando foi reformulada, a lei funcionava como miniatura do Estado de Bem-Estar Social, só implantado definitivamente na Inglaterra em meados do século XX. Oferecia-se mais do que uma ajuda básica; além do salário, os pobres poderiam contar com o pagamento do aluguel, da comida, de itens de vestuário, do carvão e do funeral (Kidd, 1999, p.17).

O sistema era descentralizado, fazendo com que a assistência fosse gerenciada localmente. Cada administrador tinha autonomia suficiente para assistir à sua comunidade, a qual conhecia de perto.

O caso italiano afastou-se um pouco das experiências britânicas. O século XVI foi marcado igualmente pela laicização do socorro público, por meio da proliferação de instituições como as guildas e as irmandades e dos socorros proporcionados pela administração das cidades (Cavallo, 1998, p.112). Ao longo desse período, a assistência ainda se processava de maneira impessoal e anônima, voltada para aqueles que mantivessem suas raízes comunais bem fincadas. Tais práticas serviam para reforçar valores como o de pertencimento, o que redundava na percepção da assistência como um direito comunal. Segundo Sandra Cavallo (p.113), “As implicações ideológicas desse modelo de caridade são evidentes. Como nas irmandades, na caridade que prevaleceu no século XV, a distância social era obscurecida pela transferência caritativa que apelava para uma retórica de identidade compartilhada. A caridade era apresentada como forma de ajuda mútua entre membros da mesma sociedade”. Ainda segundo Cavallo, a dependência recíproca não atuava como fator desmobilizador das relações hierárquicas; ao contrário, as diferenças de *status* eram reforçadas por tais ações de ajuda mútua.

O modelo de caridade italiano sofreria alterações substanciais somente ao final do século XVII, sendo a mais marcante a personificação da ajuda aos pobres, o que fez com que sua prática se tornasse sinal inequívoco de distinção para o doador. De acordo com Cavallo

(1998, p.119), essas mudanças se explicam pela transformação das cidades em arenas competitivas dos diferentes setores da elite, que se sentiam ameaçados pela emergência social de novos grupos. Como parte de uma estratégia de acumulação de capital simbólico, tais setores investiram na construção de instituições de segregação dos pobres, que se expressavam arquitetonicamente em grandiosos prédios barrocos, os quais celebravam a generosidade de seus construtores.

Em vez do pobre inserido no espaço comunitário, observou-se seu progressivo isolamento; em vez das celebrações comunitárias, os cultos entre quatro paredes; em vez de a assistência ser lida como direito, passou a ser um favor. Tais mudanças alteraram as relações de reciprocidade comunais, uma vez que o pobre jamais esperaria poder retribuir o socorro recebido.

Sandra Cavallo (1998, p.109) afirma que uma das especificidades das formas de assistência praticadas na Itália foi a longa permanência da caridade privada. Muito embora as instituições – pias ou leigas – recebessem subsídios do Estado, a elas cabia todo o gerenciamento da assistência aos pobres. De forma diferente do que ocorreu na Inglaterra, cuja Coroa cobrava imposto para sustentar as variadas ações da Lei dos Pobres, na Itália o Estado limitava-se a agenciar alguns empregos para trabalhadores que momentaneamente estivessem sem postos de trabalho.

O caso francês mantinha também algumas especificidades e analogias com o inglês. No período pré-revolucionário os recursos para a assistência pública provinham de um fundo nacional controlado pelo Estado, distribuído entre as variadas localidades. Muito embora após a Revolução tenha havido iniciativas com o propósito de centralizar a distribuição desses recursos, eles continuaram a ser controlados pelos chefes locais, proprietários de terras, que aduziam ao fundo seus próprios recursos. A separação de recursos públicos e privados só ocorreu no final do século XIX (Innes, 1998, p.29).

Como visto, a despeito da preexistência de ações públicas, pretensamente mais racionais, em meados do período medieval, a partir do século XVI ocorre uma progressiva e rápida laicização da caridade.

O crescimento populacional e econômico inaugurado pelo período moderno permitiu que os recursos destinados à assistência também fossem ampliados. A criação dos Estados nacionais fez com que aumentasse a intervenção do poder público sobre a pobreza. A discussão sobre o estatuto legal dos pobres e dos benfeiteiros levou juristas de ocasião a defender a tese de que um bem recebido pelo pobre gerava apenas o direito de posse e não de propriedade. Critérios mais rígidos de controle de bons e maus pobres foram estabelecidos e fiscalizados sob a égide do Estado. A fixação de preços e salários, o controle da mobilidade dos trabalhadores pela implementação de contratos rígidos de trabalho, a proibição da vagabundagem e da mendicância, o ostensivo controle exercido pelos hospitais, que passaram a não mais acolher indiscriminadamente quem lhes batesse à porta, foram medidas significativas a atestar as efetivas mudanças da assistência conferida aos pobres.

Tais mudanças destruíram as relações de reciprocidade próprias da prática evangélica da caridade, além de ter alterado o exercício das relações de solidariedades primárias, principalmente as de caráter familiar (Castel, 1998, p.114; Roberts, 1996, p.49).

Retomando o caso inglês, no início do século XIX, o impacto das teorias demográficas de Malthus e do darwinismo social sobre as principais lideranças políticas fez com que a

Lei dos Pobres perdesse força, vítima das pressões daqueles que queriam sua extinção. Em uma sociedade que estaria fadada à fome devido à desproporção entre o alimento produzido e o crescimento populacional, disseminou-se a crença de que o Estado liberal deveria limitar sua atuação, não interferindo no âmbito da assistência, para que a seleção natural cuidasse de preservar os mais aptos e extinguir os menos aptos. Em contraposição a essas teses – que estavam longe de ser unânimes – os filantropos cerraram fileiras em prol da ampliação da proteção oferecida pelo Estado.

O consenso entre essas duas posturas foi possível através da reforma da Lei dos Pobres, ocorrida em 1834. Na época ocorreram, no leste e no sudeste da Inglaterra, importantes motins, cujos objetivos eram conseguir que essa lei não fosse extinta e que os recursos a ela destinados fossem ampliados (Hobsbawm, Rudé, 1969). Na ocasião os parlamentares perceberam, com espanto, que a Lei dos Pobres era entendida pelos assistidos como um direito e não como uma concessão do Estado.

A reforma de 1834 implicou a redução dos investimentos estatais, tornando a Lei dos Pobres menos inclusiva. Sua principal mudança, porém, foi enrijecer ainda mais a separação entre os pobres merecedores e os não merecedores de assistência. A partir de então excluíram-se dos socorros todos os trabalhadores aptos, mesmo aqueles que não se encontrassem desempregados por opção, mas por falta de postos de trabalho. Dessa forma, passaram a receber ajuda apenas os miseráveis, indigentes ou inválidos. Para os recalcitrantes, restavam as *workhouses* (casas de trabalho, muito semelhantes a asilos e orfanatos), que funcionavam como alternativa derradeira. Lá se trabalhava arduamente, sob rígida disciplina e em condições humilhantes; a dieta era magra, e as acomodações, espartanas. A ideia era torná-las detestáveis ao máximo, para que a elas só recorressem os completamente destituídos de condições mínimas de sobrevivência (Kidd, 1999, p.28).

Diante dos reduzidos impactos da reforma de 1834 e das denúncias de que a caridade indiscriminada continuava a ocorrer à revelia da legislação, foi criada a Charity Organization Society, cujo fim último era coordenar todas as ações públicas e privadas, para que o sistema de assistência aos pobres não fosse duplicado ou entregue a pessoas que não o mereciam (Humphreys, 1995).

Como se pode perceber, até então, não havia muita diferença entre assistência pública e privada, pois ambas as iniciativas atendiam aos pobres. A própria Lei dos Pobres era conhecida como ‘caridade legal’. Muitos voluntários com vinculações religiosas atuavam a serviço da Lei dos Pobres, e muitas das arrecadações para caridade eram repassadas aos pobres pelos agentes estatais. Sem a ação voluntária dos religiosos e leigos, a Lei dos Pobres não conseguiria atingir seus fins (Cunningham, Innes, 1998, p.2).

Antes que o Estado assumisse de fato seu papel, responsabilizando-se pela assistência à pobreza, houve um período de transição no qual as intuições de caridade determinavam sob quais condições o Estado, ainda que timidamente, contribuiria. Aceitando seu *status* de iniciante na parceria, o governo deixou as sociedades livres para levar adiante, durante décadas, a assistência, o que contribuiu para o atraso de sua entrada no sistema. (Prochaska, 1988, p.67).

Tal período, conhecido como o de *mixed economy of welfare*, caracterizava-se pela divisão de tarefas entre os setores público e privado. Para os contemporâneos pouco importava se as ações eram do Estado, dos leigos ou dos religiosos.

Os filantropos acreditavam na primazia da ação privada sobre a pública, o que era conveniente para o Estado. Para eles o Estado deveria limitar a sua ação em benefício daqueles que fossem por eles identificados como não merecedores de ajuda, ou seja, os pobres 'enganadores'.

A Guerra Civil americana, ao interromper a exportação de algodão para a Inglaterra, matéria-prima fundamental para sua indústria têxtil, provocou aumento do desemprego, ampliando a demanda de recursos assistenciais. Pela primeira vez percebia-se na prática a existência de pobres vítimas de um contexto socioeconômico adverso e não pobres por opção ou indolência.

O aumento dos motins contra a fome e o desemprego (como o *Black Monday* em 1886 e o *Bloody Sunday* no ano seguinte) fez com que muitas autoridades reconhecessem a injustiça da repressão policial e a necessidade de romper com as políticas discriminatórias da Sociedade de Organização da Caridade (Kidd, 1999, p.58).

A partir daí investiu-se mais na oferta de postos de trabalho no setor público, e as formas de assistência aos pobres foram diversificadas. Essas soluções, no entanto, eram insuficientes, e fizeram crescer a expectativa de que só com a ampliação da intervenção do Estado seria possível aplacar ou reduzir os alarmantes índices de empobrecimento dos trabalhadores britânicos. A partir do momento em que se entendeu que as causas da pobreza eram resultantes do contexto econômico e social e que a caridade privada era insuficiente para resolvê-las, estabeleceu-se um consenso em torno da obrigação do Estado como provedor de assistência efetiva, consenso fundamental para o estabelecimento do *Welfare State* britânico no século XX. Tal postura revelava uma mudança de mentalidade em relação ao problema.

Mesmo após a entrada do Estado como financiador da assistência à pobreza, afirma Frank Prochaska (1988, p.40-41), o dinheiro destinado aos pobres pela filantropia excedeu em muito o investimento estatal, mesmo tendo sido a Inglaterra o país em que mais recursos o Estado destinou à assistência aos pobres. Segundo o autor, a primeira metade do século XIX vira a ascensão da filantropia, e a segunda, seu triunfo, ou seja, em que pese a entrada do Estado como relevante parceiro na ação de assistência pública no período, as ações filantrópicas não sofreram refluxo.

A conjuntura de guerra no século XX gerou imensa demanda de políticas de proteção social, acelerando a entrada do Estado como promotor da assistência pública. Foram criadas instituições de acolhimento de necessitados, ampliando-se as distâncias entre doadores e receptores. Após a Segunda Guerra Mundial, consolidaram-se as inúmeras iniciativas características do *Welfare State* na Inglaterra e em várias regiões da Europa continental.

Alguns olhares sobre a pobreza no Rio de Janeiro

Em 2 de janeiro de 1913 o então prefeito do Distrito Federal, general Bento Ribeiro, solicitou um levantamento estatístico geral de todos os estabelecimentos e instituições de caridade e de assistência pública e privada na capital do país. A obra resultante desse trabalho, realizado pelo desembargador Ataulpho Nápoles de Paiva (1867-1955)³, levou

quase dez anos para ser concluída e teve sua publicação incluída nas comemorações do centenário da independência brasileira (Paiva, 1922).⁴

A produção destaca-se pela riqueza de informações⁵; o autor não se limitou ao levantamento estatístico – o que já teria sido relevante –, mas também analisou as instituições levantadas e expressou sua avaliação em relação aos serviços de assistência aos pobres do Rio de Janeiro, propondo alternativas para melhorá-lo.

Sem dúvida, se lhe foi atribuída tão importante tarefa, desfrutava de vasto conhecimento sobre o assunto, o que se comprova na leitura do trabalho. Conhecia também amplamente os serviços de assistência à pobreza na Europa, por ter representado o Brasil em dois congressos internacionais voltados para a discussão do tema, um em Paris (1903) e outro em Milão (1906).

Dada a circunstância em que a obra foi escrita e tendo em vista os fins aos quais se destinava, acredita-se que possa ser um bom material, entre outros disponíveis, a nos conferir acesso ao modo como pensavam as pessoas que se preocupavam com a pobreza e se mobilizavam para amenizá-la. Entre o final do século XIX e as primeiras décadas do XX, destacaram-se na sociedade civil brasileira intelectuais, políticos, lideranças religiosas ou leigas que, preocupados com a situação de uma crescente multidão de desvalidos, mobilizavam seus recursos – materiais e imateriais – para amparar as vítimas do pauperismo. Chamaremos esse grupo de reformadores pois, além de terem atuado como filantropos, sugeriram políticas públicas a adotar no combate à pobreza.⁶

Pretende-se, através da análise de algumas de suas obras⁷, ter acesso ao pensamento daqueles que se empenhavam em propor ações assistenciais, de caráter público ou privado. Objetiva-se também perceber de que forma tais reformadores encontravam-se conectados às experiências e às discussões teóricas que se processavam no continente europeu. Para esse fim, foram escolhidos três temas por eles abordados: a necessidade de organização da caridade, a proposta de se realizar no Brasil a filantropia científica e o papel do Estado em relação à assistência aos pobres.

A organização da caridade

O Brasil, já se asseverou em outro lugar, é a terra produtiva e fertilizante da filantropia e da caridade. ... O senso social do coletivismo, embora sob fórmulas rudimentares, sempre teve entre nós um cultivo muito especial e uma estima bastante cariçosas Por toda a parte espalham-se as casas de beneficência, os asilos, os orfanatos, os estabelecimentos hospitalares, os dispensários, as casas pias, as associações religiosas, os socorros mútuos, as devoções, as ordens e as irmandades (Paiva, 1922, p.1).

Essa epígrafe expressa, de imediato, a visão de Athaulpho de Paiva sobre a caridade e os caridosos do Brasil. Em seu livro constam referências a uma série de filantropos responsáveis pela edificação de obras de caridade. No entanto, sua análise não se limita aos elogios conferidos a personagens que destaca. Ao contrário, apresenta a situação dos destituídos no Brasil como de absoluto descaso.

Em sua avaliação, a assistência aos pobres no país necessitava de ampla reforma, sobretudo quanto à organização. Muito embora a alma dos brasileiros fosse assaz generosa, faltava-lhe “dedução sistemática” e “indução filosófica”, ou seja, éramos um povo sentimentalista, impulsivo e espontâneo (Paiva, 1922, p.IX-X). Tais comportamentos irracionais levavam à dispersão e desorganização das atividades de assistência; além disso eram empregados métodos antiquados no combate à pobreza, que geravam poucos resultados. Paiva (1922, p.XI) considerava nosso sistema assistencial “velho e imprevidente”, além de “desregrado e enfraquecido”.

A falta de direcionamento e de organização das ações de assistência era agravada pela ausência de um método capaz de centralizar as iniciativas fragmentadas e de produzir resultados compensadores para as inúmeras iniciativas individuais e coletivas que se espalhavam pelo país.

Por não existir no Brasil preocupação com a efetiva prevenção da pobreza, os pobres encontravam-se relegados à própria sorte ou entregues à boa vontade de alguns indivíduos. Sem essa lhes restaria, como única alternativa, se submeterem às ações assistenciais da polícia, quer eram comuns no período. Mas segundo Paiva, a corporação policial não se deveria envolver com a questão da assistência, em nenhuma hipótese.

Proseguindo em sua análise conjuntural, Ataulpho de Paiva reconhece ter ocorrido relativo avanço na organização dos serviços de assistência pública do país. A ideia de se criar um instituto voltado para a organização de toda a assistência social, evitando-se a dispersão de iniciativas assistenciais, fora proposta primeiramente pelo ministro J.J. Seabra, no governo presidencial de Rodrigues Alves (1902-1906).

Além dessa iniciativa de âmbito federal, Paiva destaca que, no Distrito Federal, o prefeito Pereira Passos se antecipara, criando, em 1903, o Ofício Geral de Assistência, com o fim de conferir certo nível de sistematização aos socorros existentes no Rio de Janeiro, mantendo, no entanto, a autonomia das diversas instituições privadas de caridade.⁸

Em 1908, a prefeitura do Distrito Federal promoveu um Congresso Nacional de Assistência Pública e Privada. O evento foi organizado por Olavo Bilac⁹ e Ataulpho de Paiva com o objetivo de fomentar um processo de organização e uniformização de todas as atividades de assistência pública e privada existentes na capital federal.

O congresso reuniu interessados na questão do combate à pobreza. Foram convidadas também algumas instituições, como sociedades científicas, faculdades, corporações, hospitais, associações mutualistas e instituições de caridade. O evento foi dividido em quatro seções de discussão, cada uma privilegiando uma modalidade de assistência: pública, médica, à infância e externa.

As teses defendidas no congresso de 1908 muito se assemelhavam às propostas de Ataulpho de Paiva em sua publicação de 1922. Portanto, é possível notar que entre a realização do congresso (1908) e as comemorações do primeiro centenário da independência (1922) pouca coisa havia mudado; e que as propostas de Paiva, expostas em 1922, eram compartilhadas por boa parte da sociedade civil brasileira organizada, que se reunira no congresso de 1908. Será retomada adiante a análise das conclusões do congresso.

Outro problema relativo à assistência pública no Brasil, segundo Paiva, era que essa resumia-se ao combate de epidemias e à difusão dos preceitos de higiene, o que permitia perceber suas profundas limitações.

Diante de tal panorama, uma das soluções apontadas por Paiva era o princípio da discriminação da caridade. Como dito anteriormente, em vários países europeus, desde o período medieval, discriminava-se o bom e o mau pobre para que os recursos destinados à caridade não fossem desperdiçados com aqueles que não os merecessem. Tal ideia está fortemente presente nas propostas de Paiva, de realização de inquéritos sobre a situação material e moral dos mendigos. Condenando a doação de esmolas sem a prévia realização desses inquéritos – que deveriam ser feitos pelas comissões encarregadas da realização de visitas domiciliares e cujos resultados deveriam ser enviados para uma comissão central que fiscalizaria continuamente as ações de socorro público – Paiva (1922, p.51) acreditava que a “esmola disciplinada” impediria o desperdício de dinheiro. Ele defendia a proposta de que apenas os indigentes inválidos deveriam ser ajudados, cabendo aos demais responsabilizar-se por si, tal como ocorreu na Inglaterra a partir de 1834.

Percebe-se que o diagnóstico de Paiva sobre a assistência aos pobres no Brasil apontava para a dispersão e a desorganização das iniciativas assistencialistas. Muito embora fossem os brasileiros sensíveis às duras condições de vida dos pobres, agiam de forma desorganizada, desperdiçando recursos. A solução seria a organização das iniciativas de caridade, o que passava pela discriminação dos pobres, com o fim de só ajudar aqueles que merecessem ajuda.

Mas de que forma organizar as ações de assistência? A resposta seria a implantação da filantropia científica.

A filantropia científica

A assistência pública não é obrigatória sob o ponto de vista higiênico como sob o ponto de vista moral; o zelo sanitário da sociedade deve abranger o corpo e a alma. Os vícios fazem devastações mais tremendas do que as que resultam das epidemias. A nossa sociedade, pela sua constituição sociológica, tem o dever de criar os órgãos de assimilação moral de almas que ela mesma corrompeu pela ação nefasta da escravidão. A Assistência Pública, sobre ser cientificamente um fator necessário do saneamento étnico, é socialmente uma reparação devida a grande parte de nossa população (Paiva, 1922, p.59).

Essa citação apresenta alguns valores compartilhados por Paiva, em cuja opinião a assistência pública consistia no combate aos vícios do corpo e da alma, do que se infere que, em sua concepção, a pobreza resultava de um desvio moral do indivíduo. Sob esse aspecto, o autor se aproxima das concepções já discutidas, comuns aos europeus em períodos anteriores ao século XIX. Ao mesmo tempo, destaca o fato de a escravidão ter tido ação nefasta sobre a pobreza. Nesse caso confere ao contexto social um caráter explicativo, aproximando-se de interpretações mais contemporâneas do tema. Considera a assistência aos pobres uma ação reparadora, específica de um país que fora escravista.

Outro valor que se pode inferir de sua citação é o do cientificismo como forma de promover o saneamento étnico. Paiva compartilhava dos ideais da chamada ‘geração de 1870’, a qual compartilhava das teses científicas e apostava no progressivo melhoramento das raças (Barros, 1986; Schwarcz, 1993). Partia do princípio de que para o pauperismo não havia solução. Tratava-se de um fenômeno da natureza que, por mais que fosse combatido, jamais poderia ser vencido, apenas enfraquecido. A pobreza era vista como uma mazela natural e não como um fato social, de causas históricas.

De acordo com Paiva (1922, p.50), o Brasil ainda cultivava uma forma ineficaz e primitiva de solidariedade humana, que se limitava à caridade religiosa. Embora tivesse certa importância, seus resultados eram utópicos e limitados “porque a verdadeira beneficência é a que promove, não a preguiça, o descuido e a degenerescência da raça, mas o trabalho, a economia, o progresso moral e físico das gerações”. Nessa citação transparece também a preocupação racial no pensamento de Paiva. A ideia de que só o trabalho é capaz de evitar a degenerescência racial integrava um conjunto de valores compartilhados pelas elites brasileiras formadas no final do século XIX. As soluções apontadas por ele passam pela racionalização das ações e pela laicização das práticas assistencialistas, e também pela superação dos problemas raciais brasileiros, que remontariam à formação de nosso povo.

O cientificismo como valor relevante pode ser facilmente percebido também no conjunto das obras dos demais reformadores, para quem a caridade deveria ser parceira da ciência a fim de melhor cumprir seus objetivos. Só a ciência seria capaz de conferir à caridade organização metódica. Para isso inspiravam-se no exemplo inglês. Em muitos trabalhos elogiam-se os resultados obtidos pela Charity Organization Society, que fora capaz de produzir excelentes resultados em terras britânicas. Referem-se igualmente à experiência francesa, na qual, com a criação do Ofício Geral das Obras de Beneficência, o Estado conseguira controlar toda a ação das associações privadas de caridade (Autran, 1909, p.3; Barbosa, 1908, p.23).

Em trabalho anterior Ataulpho de Paiva (1916, p.102) afirma ser a assistência pública no Brasil marcada por confusão e anarquia, e lamenta a ausência do país nas discussões internacionais travadas no final do século XIX e que pouca repercussão tiveram no Brasil – refere-se a pelo menos duas delas: o Congresso Internacional de Direito Comparado e o Congresso Internacional de Assistência Pública e Beneficência Privada (Paris, 1903). Por suas considerações, infere-se que Paiva responsabiliza esses eventos pela criação de uma ‘nova ciência da filantropia’:

Mais adiante se dirá o que foi essa assembleia, o que ela conseguiu estudar, discutir e resolver; como procurou ela fundar uma ciência nova, elevando a beneficência pública à alta dignidade de uma organização racional e lógica; como os problemas da filantropia e o ensino da solidariedade, respeitadas as grandes obras de nossos maiores, passaram, inteiramente transformados, a constituir uma nova e surpreendente atmosfera, em que a concepção social, maior que a concepção política, formou um complemento necessário de cultura e educação cívica (Paiva, 1916, p.104).

A filantropia científica era metódica, devendo, portanto, levar em conta a jurisprudência, pois faltavam leis reguladoras no Brasil. Embora já tivessem sido aprovados alguns decretos que previam o amparo à infância ou aos doentes mentais, esses eram descumpridos ou

insuficientes, ou não funcionavam como instrumentos uniformizadores das ações dispersas. Contra esse problema sugeria a implantação de uma filantropia jurídica.

Vê-se que a ideia de estabelecer uma assistência metódica passava pelo cientificismo, pela laicização, pelas teorias raciais e pelo saber jurídico, alicerces culturais da geração de 1870, da qual Paiva e os demais reformadores faziam parte. A quem, entretanto, caberia a responsabilidade pela organização científica da assistência? Veremos agora o que pensavam nossos reformadores sobre a participação do Estado no trato com a questão social.

Assistência pública versus assistência privada

Em 1906, o médico Moncorvo Filho (1871-1944)¹⁰ enviou comunicação ao 4º Congresso Internacional de Assistência Pública e Privada, realizado em Milão. Através desse texto, publicado um ano depois, percebe-se que compartilhava das teses de Paiva e de Barbosa, considerando que o Brasil só entraria no rol dos países civilizados se cuidasse mais da assistência pública e, para isso, a atuação do Estado era primordial. Em sua proposta previa a divisão do trabalho entre as três esferas estatais: à União caberia a fiscalização e a vigilância de todas as instituições de caridade; aos estados, o financiamento das atividades de assistência; e aos municípios, a organização dos serviços, tendo os prefeitos papel meramente consultivo (Moncorvo Filho, 1907, p.5).

A estrutura que propunha obedecia aos mecanismos formais de funcionamento do federalismo brasileiro. O papel mais relevante deveria ser desempenhado pelos estados, cabendo à União e aos municípios atividades complementares. Sua proposta incluía a criação de uma repartição central para coordenar todas as ações públicas e privadas, à semelhança do Ofício Geral de Assistência sugerido por Paiva.

Além desse trabalho de Moncorvo Filho, as conclusões resultantes do já citado congresso de 1908 apontavam para a necessidade de estabelecer uma assistência metódica e científica que envolvesse a parceria dos setores público e privado:

Considerando que da regular organização da assistência privada e oficial, sob as salutares bases de disciplina e de ordem, só podem resultar vantagens para o nobre exercício da caridade ... e respeitada e mantida em sua plenitude a autonomia das associações de caráter privado, já existentes nesta capital; considerando que, uma vez organizados convenientemente os serviços da assistência pública, aliada esta aos interesses da assistência particular, afim de que ambas possam prestar todos os benefícios ao movimento social contemporâneo, terá a administração, se não resolvido, ao menos atenuado a situação em que ora se encontram os indigentes de todo o gênero (Prefeitura..., 1908, p.2).

O congresso, portanto, recomendava ação complementar entre a filantropia pública e a privada, além da organização metódica das atividades. Por outro lado, especificava quem deveria ser ajudado – a criança, o idoso e os mendigos ‘verdadeiros’ –, excluindo mulheres e homens válidos e falsos mendigos. Trata-se da já referida caridade discriminada.

Além da divisão de tarefas entre os poderes público e privado, o congresso sugeria que os doentes recebessem assistência gratuita. Atenção especial deveria ser dada à assistência à infância, priorizando-se a redução dos índices de mortalidade infantil. Propunha ainda mudanças na legislação em relação à criança abandonada e apontava a necessidade de

ampliar-se a oferta de trabalho para os indigentes válidos. Suas conclusões reforçavam, desse modo, os valores já analisados.

Retomando o trabalho de Paiva, percebe-se que ele teve acesso a algumas experiências europeias ao representar o Brasil no Congresso Internacional de Assistência Pública, ocorrido em Paris em 1903. Uma das conclusões do congresso, com a qual Paiva concordava, referia-se à necessidade de participação ativa do Estado na resolução da questão social. Conforme visto, no final do século XIX boa parte dos países europeus já se encontrava convencida de que o socorro aos pobres não poderia prescindir de uma ação eficaz por parte do poder público. Muito embora Paiva estivesse inserido em conjuntura na qual se tendia para o Estado mínimo, o contato com a realidade europeia direcionou-o para caminhos alternativos aos que aqui eram trilhados. Considerava a assistência um direito do cidadão e um dever do Estado: "De fato, na vida orgânica das sociedades atuais o poder objetivo dos governantes invariavelmente se tem exercido e se exerce considerando a assistência como um dever estrito do poder público, embora à iniciativa privada se confira toda a liberdade de ação para desenvolver, cultivar e produzir os milagres da sua benéfica e sagrada missão" (Paiva, 1922, p.53).

Segundo o congresso de 1903, ao Estado caberia o dever da proteção social, sem impedir a realização das iniciativas individuais, de âmbito privado, embora sob sua organização e vigilância, através da criação de Ofícios de Assistência, responsáveis por coletar as doações e distribuí-las aos necessitados, com base em critérios racionais. Caberia também ao Estado incentivar as doações e criar novas instituições, desde que orientadas cientificamente. Para isso, conferiria todo o apoio jurídico que se fizesse necessário. Os trabalhos de Paiva de 1916 e de 1922 propunham essas teses.

Em sua análise dos modelos inglês e francês, Paiva não leva em conta as dificuldades dessas iniciativas, só mencionando os êxitos da experiência francesa que, ao criar o Ofício Geral de Assistência, ampliou grandemente o número de instituições de amparo e de pessoas socorridas. Por essa razão, propôs a criação no Brasil do Ofício Geral de Assistência Pública, órgão estatal responsável pela gestão dos socorros em todas as suas dimensões.

Para a implantação de uma 'filantropia científica', Paiva propunha que se concedesse ao Estado o direito de intervir sobre a rotina das instituições de caridade com o fim de coibir fraudes, evitar maus-tratos, desvendar crimes e corrigir injustiças. Tal ação não significaria, em sua visão, uma intervenção do poder público sobre a sociedade civil, mas apenas o cumprimento de um papel complementar na administração da economia da caridade.

Um governo que anunciasse que só ele concederia socorros completos aos indigentes, quaisquer que fossem as idades destes, carregaria um fardo enorme, aniquilaria a indústria, favoreceria a indolência do rico, do pobre mesmo, e quebraria a grande mola da sociabilidade – a beneficência privada. Dois laços poderosos devem ser empregados para socorrer a massa dos pobres: a beneficência governamental e a beneficência particular – uma limitada, variável e considerada sob todos os pontos de vista como um simples exemplo dado às classes abastadas; a outra reputada um dever (Paiva, 1922, p.60).

Outro reformador interessado no assunto foi Henrique Autran. As teses por ele apresentadas no 4º Congresso Latino-Americano (Autran, 1909, p.1-2) também apontavam

como dever do Estado responsabilizar-se pela assistência pública. Em seu trabalho, fez duras críticas às teses inspiradas pelo darwinismo social, que sugeriam que a sociedade deveria regular-se pela lei do mais forte. E exaltou o governo francês, que amparava os pobres regulando as atividades assistenciais, mas sem interferir na autonomia da caridade privada. Referia-se também ao modelo alemão como o mais adequado no amparo aos idosos, destacando o repasse de recursos pelo Estado para as famílias cuidarem de seus velhos, tornando a hospitalização uma exceção.

Autran (1909, p.3-5) tece longos elogios à Lei dos Pobres na Inglaterra, sustentada pela contribuição compulsória de toda a população que possuía propriedades. Tal amparo estatal, segundo o autor, permitiu que os indigentes recebessem abrigo após Henrique VIII ter fechado todos os conventos, em decorrência de suas disputas religiosas. O autor demonstra razoável conhecimento acerca dos mecanismos de funcionamento da Lei dos Pobres e elogia bastante seus resultados.

Refere-se também às experiências austríaca, dinamarquesa e sueca, o que revela estar esse brasileiro plenamente conectado às experiências internacionais, utilizando-as para compor suas próprias propostas de assistência pública.

Provavelmente inspirado pelo exemplo inglês, recomenda medidas repressivas contra os mendigos válidos, propondo a criação de casas de trabalho forçado (semelhantes às *workhouses* inglesas) administradas pela polícia, onde fossem recolhidos e detidos por longo tempo. Os asilos e hospitais limitariam seu acolhimento aos doentes e inválidos. Para atestar a viabilidade dessas iniciativas, o exemplo inglês é novamente referência. Autran propõe a criação de um imposto de invalidez (a *poor rate* britânica), uma percentagem fixa a ser cobrada dos setores produtivos brasileiros (Autran, 1909, p.15-18).

Nota-se que existia consenso dos reformadores em dois aspectos: as assistências pública e privada deveriam coexistir e a ação do Estado deveria ser mais efetiva. Todos se inspiravam em modelos europeus e estavam conectados às mudanças lá ocorridas a partir do século XIX.

Considerações finais

Neste artigo pretendeu-se acompanhar de forma sucinta as mudanças ocorridas na Europa ocidental em relação às concepções de pobreza e as referentes à assistência aos pobres, que passou por progressivo processo de laicização das atividades que levou à ampliação da participação estatal. No início do século XX a assistência aos pobres era considerada dever do Estado e direito dos cidadãos. Em que pesem as discordâncias quanto à época em que ocorreu a 'organização racional da caridade' – se em finais da Idade Média ou com o advento dos Estados nacionais –, certo é que, no final do século XIX, havia consenso em torno da tese de que cabia ao Estado resolver os problemas sociais.

Procurou-se, através da análise das obras de alguns reformadores brasileiros, produzidas entre 1905 e 1922, ter acesso a indícios capazes de ilustrar essa transição no Brasil. Foi possível, assim, identificar os elementos em comum com as experiências europeias e as especificidades nacionais.

Cabe destacar em primeiro lugar que nossos reformadores estavam atentos às experiências vigentes em outros países e tinham vasto conhecimento crítico da situação em que se

encontrava a assistência pública no Brasil. Reconheciam as inúmeras limitações das ações empreendidas pela filantropia – leiga e religiosa – e pelo poder público.

O diagnóstico apresentado por todos eles, sem exceção, é o de que a assistência aos pobres era desorganizada, insuficiente e distorcida. O remédio sugerido passava por sua organização metódica, ampliação do socorro às vítimas e pela discriminação dos pobres merecedores e não merecedores de amparo.

Em nenhum momento questionou-se a validade da caridade privada, mas ela era considerada insuficiente. Concordavam que dificilmente o pauperismo seria superado, mas, para que fosse reduzido, acreditavam ser essencial a parceria dos setores público e privado, tendo o Estado papel mais relevante – a ele caberia conferir caráter científico às ações de caridade.

Inspirados nos exemplos inglês e francês, sugeriram a criação de um instituto gerenciador de toda a assistência pública, tal como o Ofício Geral de Assistência Pública criado na França. Admiradores da experiência britânica propuseram a criação de uma sociedade de organização da caridade e até de casas de trabalho – financiadas por imposto específico a ser criado – tais como a Charity Organization Society e as *workhouses* inglesas.

Enquanto, porém, na Europa ocidental, ao final do século XIX, o Estado era considerado responsável direto pela assistência pública – o que resultou na construção do Estado de Bem-Estar Social algumas décadas depois –, no Brasil, nossos reformadores apresentavam ainda algumas ambiguidades. Por um lado, considerava-se a pobreza fenômeno social; por outro lado, um fenômeno natural ou moral. Tal dualidade no trato da questão revelava o choque de duas concepções distintas, próprias de um país que transitava para a modernidade capitalista, embora mantendo ainda muito rígidas as concepções próprias de seu passado escravista, ameaçado pelo rápido processo de urbanização, industrialização e modernização.

Apesar de acompanharem as experiências europeias a partir dos congressos internacionais, nem sempre tinham acesso aos problemas gerados pelas diferentes experiências implantadas, seus fracassos e limitações. Ao mesmo tempo, suas propostas de maior participação do Estado no trato com a questão social encontravam-se limitadas por duas circunstâncias: a prevalência do ideário liberal, que via na intervenção do Estado um mal capaz de pôr em risco a República, e a incapacidade do Estado brasileiro, em razão de seu pequeno tamanho e da escassez de recursos, de se fazer presente em todas as regiões do país.

Muito embora algumas políticas de proteção social, mesmo que mínimas, tenham sido implantadas, e o Estado tenha subsidiado algumas iniciativas de proteção social no período¹¹, fato é que a ausência de políticas públicas de amparo à saúde, à educação, ao emprego e à renda, aos inválidos, aos idosos e à infância abandonada deixavam significativa parcela de brasileiros relegada à caridade de setores religiosos e/ou leigos que, por mais que se empenhassem, não conseguiram resolver o problema da pobreza no país. Nossos reformadores e filantropos conheciam bem tais limitações e muito fizeram para superá-las. Sua crença no cientificismo, na organização metódica da assistência e na possibilidade de o Estado assumir a responsabilidade pelo problema os mobilizava. Mas tal empenho não era suficiente. Seriam ainda necessários muitos anos até que o Brasil começasse a amparar seus miseráveis de forma eficaz.

Mais de cem anos se passaram, e uma série de políticas de proteção social foi implementada por sucessivos governos; ainda assim, se nossos reformadores aportassem hoje no Brasil talvez ficassem mais indignados do que estavam no início do século XX.

NOTA

* Este artigo é parte dos resultados de pesquisas que contaram com o financiamento de Capes, CNPq e Fapemig.

¹ Nesta e nas demais citações de textos em inglês, a tradução é livre.

² Em geral, o uso dos termos caridade e filantropia relaciona-se a ações que visam minorar o sofrimento dos pobres. Para alguns estudiosos, a caridade se refere às práticas assistenciais motivadas por crenças religiosas – das mais diferentes colorações –, e a filantropia teria caráter laico. A primeira seria uma virtude cristã, e a segunda, uma virtude social. Para discussão mais aprofundada do tema, ver Sanglard, 2008a, p.24, 25, 32-38.

³ Advogado, escritor e jornalista, o fluminense Ataulpho de Paiva (1867-1955) foi ministro do Supremo Tribunal Federal, membro da Academia Brasileira de Letras e fundador da Liga Brasileira contra a Tuberculose.

⁴ Constam na apresentação do estudo referências elogiosas ao prefeito Pereira Passos, segundo o autor, por ter sido ele o responsável pela iniciativa de se fazer tal levantamento. O prefácio dessa obra já havia sido publicado em 1916, sendo reproduzido na obra de 1922 com a inclusão de outras informações, sobretudo estatísticas.

⁵ A técnica utilizada foi o envio de questionários para as instituições, além de algumas visitas realizadas *in loco* pelo autor. Para que fosse publicado em 1922, os dados foram atualizados até 1920.

⁶ Para uma análise das propostas de alguns desses reformadores no que tange à questão da saúde, em especial dos hospitais, ver Sanglard, 2008b, p.59-88.

⁷ Além da obra citada, serviram como subsídios os seguintes trabalhos: Ferreira da Rosa, 1905; Moncorvo Filho, 1907; Luiz Barbosa, 1908; Henrique Autran, 1909; e um segundo livro de Ataulpho de Paiva, de 1916. Essas obras estão depositadas na Biblioteca Nacional, no Rio de Janeiro. No levantamento de publicações específicas sobre o tema, não foi encontrada vasta quantidade de obras. Cabe lembrar que o país era majoritariamente iletrado e que o número de intelectuais, em si mesmo diminuto, voltava-se para outros temas. Em que pesem tais limitações, dada a proeminência que tais reformadores tiveram em seu meio, não só como escritores, mas sobretudo como porta-vozes do Brasil no exterior, suas propostas contribuíram para a composição de uma opinião pública sobre o tema, a qual se corporificou em práticas assistenciais reais. Cabe também destacar que boa parte desses autores era dirigente de instituições filantrópicas e atuou, em variadas ocasiões, como gestor público. Esse conjunto de circunstâncias torna suas obras contribuições efetivas para formar uma ideia de como a pobreza era vista e dos meios sugeridos para sua amenização.

⁸ Decreto municipal 441 de 26 de junho de 1903.

⁹ Olavo Bilac (1865-1918) foi jornalista e poeta, membro fundador da Academia Brasileira de Letras. Envolveu-se em campanhas pela difusão do ensino primário e pelo recrutamento militar obrigatório. O Congresso foi criado pelo decreto 685 de 6 de fevereiro de 1908 e foi uma das atividades da Exposição Nacional ocorrida no mesmo ano.

¹⁰ Arthur Moncorvo Filho (1871-1944), médico e higienista, fundou o Instituto de Proteção e Assistência à Infância no Rio de Janeiro, em 1880, e escreveu mais de quatrocentas obras sobre a infância (Wadsworth, 1999).

¹¹ Aqui destaco a lei contra acidentes de trabalho (1919), a regulamentação do trabalho do menor (1923 e 1926) e a criação das caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários, em 1923.

REFERÊNCIAS

AUTRAN, Henrique.
Assistência aos velhos e mendigos. In:
Congresso Médico Latino-americano, 4.

Relatório do IV Congresso Médico Latino-americano. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
1909.

- BARBOSA, Luiz.
Serviços de assistência no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Tipografia ao Luzeiro. 1908.
- BARROS, Roque Spencer Maciel de.
A ilustração brasileira e a idéia de universidade. São Paulo: Convívio; Edusp. 1986.
- CASTEL, Robert.
As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes. 1998.
- CAVALLO, Sandra.
Charity as boundary making: social stratification, gender and the family in the Italian states (XVII and XIX centuries). In: Cunningham, Hugh; Innes, Joanna (Ed.). *Charity, philanthropy and reform: from 1690 to 1850*. London: Macmillan Press. p.108-129. 1998.
- CUNNINGMAM, Hugh; INNES, Joanna (Ed.). *Charity, philanthropy and reform: from 1690 to 1850*. London: Macmillan Press. 1998.
- DOUGLAS, Mary.
Losses and gains. In: Schneewind, Jerome B. (Ed.). *Giving: Western ideas of philanthropy*. Bloomington: Indiana University Press. 1996.
- GEREMEK, Bronislaw.
Poverty, a history. Oxford: Blackwell. 1997.
- HOBSBAWM, Eric; RUDÉ, George.
Captain Swing. London: Weidenfels and Nicholson. 1969.
- HUMPHREYS, Robert.
Sin, organized charity and the poor law in Victorian England. London: Macmillan Press. 1995.
- INNES, Joanna.
State, Church and voluntarism in European Welfare, 1690-1850. In: Cunningham, Hugh; Innes, Joanna (Ed.). *Charity, philanthropy and reform: from 1690 to 1850*. London: Macmillan Press. p.15-65. 1998.
- KIDD, Alan.
State, society and the poor in XIX Century England. London: Macmillan Press. 1999.
- MONCORVO FILHO, Arthur.
Da assistência pública no Rio de Janeiro: particularmente da assistência à infância. Comunicação enviada ao IV Congresso Internacional de Assistência Pública e Privada, realizada em Milão em 1906. Milão: Rio de Janeiro: Imprensa Oficial. 1907.
- PAIVA, Ataulpho Nápole de.
Assistência pública e privada no Rio de Janeiro: história e estatística. Rio de Janeiro: Typografia do Annuario do Brasil. 1922.
- PAIVA, Ataulpho Nápole de.
Justiça e assistência: os novos horizontes. Rio de Janeiro: Tipografia do Jornal do Commercio. 1916.
- PREFEITURA...
Prefeitura do Distrito Federal. *Congresso Nacional de Assistência Pública e Privada*. Rio de Janeiro: Typographia do Instituto Profissional Masculino. 1908.
- PROCHASKA, Frank.
The voluntary impulse: philanthropy in modern Britain. London: Faber and Faber. 1988.
- ROBERTS, Suzanne.
Contexts of charity in the Middle Ages: religious, social, and civics. In: Schneewind, Jerome B. (Ed.). *Giving: Western ideas of philanthropy*. Bloomington: Indiana University Press. 1996.
- ROSA, Ferreira da.
Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Edição Official da Prefeitura. 1905.
- SANGLARD, Gisele.
Entre os salões e o laboratório: Guilherme Guinle, a saúde e a ciência no Rio de Janeiro, 1920-1940. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2008a.
- SANGLARD, Gisele.
A Primeira República e a constituição de uma rede hospitalar no Distrito Federal. In: Pôrto, Ângela et al. (Org.). *História da saúde no Rio de Janeiro: instituições e patrimônio arquitetônico (1808-1958)*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. p.59-87. 2008b.
- SCHWARCZ, Lília Moritz.
O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil (1870-1930). São Paulo: Companhia das Letras. 1993.
- WADSWORTH, James E.
Moncorvo Filho e o problema da infância: modelos institucionais e ideológicos da assistência à infância no Brasil. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v.19, n.37, p.103-124. 1999.

