

A República da caridade e a caridade na política: notas preliminares sobre o programa de subvenções do governo Vargas 1931-1937.

Marcos Gonçalves¹ - PPG-UFPR

paideia_mg@yahoo.com.br

Este artigo tematiza alguns aspectos da criação e funcionamento do Programa de Subvenções implantado pelo governo provisório de Vargas em agosto de 1931. Criada pelo Decreto 20.351 de 31 de agosto, a “Caixa de Subvenções”, como foi denominada, destinava-se a auxiliar estabelecimentos de caridade, órgãos de natureza técnico-educacional, e prover recursos para os serviços de nacionalização do ensino. Meu propósito foi traçar um quadro sumário da política de subvenções, admitindo que essa medida pela sua abrangência e dentro de suas especificidades, salvo melhor juízo, não tenha encontrado paralelos na história republicana até então. Por isso, foi empreendido um levantamento de todos os atos (decretos) agrupados nas coletâneas de legislação federal, e nas coleções do Diário Oficial da União, pelos quais, o Estado concedeu subvenções entre dezembro de 1931 a dezembro de 1937. Considerarei, além desse levantamento, mas ausente de discussão nesse texto, a aplicação de legislação incidente sobre o programa, e que tratava principalmente de: 1) transformação do fundo pecuniário das subvenções em verba de despesa permanente da União; 2) complementação sistemática de verbas para dinamizar o programa e; 3) flexibilização ou fluidez de verbas consignadas originariamente para outras despesas, com o seu deslocamento para a conta das subvenções. As questões iniciais que norteiam essa breve exposição colocam-se nos seguintes termos: quais eram os fins explícitos da política prevista pela “Caixa de Subvenções”? Pode-se considerar tal projeto como uma efetiva política de justiça social, ou, como distribuição generalizada de atitudes caritativas de uma nova tipologia de Estado visando sua legitimação? As propostas de justiça social e caridade pública são inerentes? Como se tratam de indagações em germe sobre políticas de assistencialismo, julgo que seria necessário um exame sistemático

de corpos documentais do Ministério de Educação e Saúde Pública, órgão gestor do programa. Além do que, por esse texto não se configurar em uma avaliação rigorosa em termos teórico-metodológicos sobre a política de subvenções, nem fazer qualquer interrogação à literatura pertinente ao tema, deixa de considerar os presumíveis impactos de âmbito social alcançados pelo programa, não tenta reconstruí-lo em minúcias, e caminha, talvez de forma imprudente, na linha das impressões mais especulativas.

No entanto, é certo que a “Caixa de Subvenções” inscreveu-se como mais uma ação dentro de um modelo político em estruturação que visava, como referido, conferir legitimidade a uma nova tipologia de Estado. Sua criação teve correspondência com o amplo espectro de políticas sociais erigidas sob um novo significado, e que obtinham dimensão sem precedentes no debate político orientado pelo contexto de inícios da década de 1930.² O objetivo proposto pela política de subvenções agregou-se, com efeito, a construções políticas análogas. Dentre tantas, lembro os seminais projetos de organização da esfera do trabalho, com desdobramentos na legislação previdenciária, na medicina do trabalho etc.; a nova ótica situada sobre a necessidade de refinar a burocracia estatal e a decorrente qualificação técnica administrativa, concretizadas nas várias instâncias que germinaram como gestoras do negócio público. Igualmente, seria um ato falho esquecer a alteração substancial pela qual passou a política econômica, orientando-se no sentido do nacionalismo e da industrialização, com a forte presença do Estado nos setores de infra-estrutura.³ A esse conjunto de soluções, reuniram-se os fins explicitados no preâmbulo do Decreto 20.351, gênese legal da “Caixa de Subvenções”. Vejamos, pois, a justificativa de suas finalidades. O Estado criara a “Caixa” porque se via no dever de amparar com eficiência e assistir, dentro de um espírito de “altruísmo” as várias associações contempladas, de molde a estabelecer “normas preventivas da burla e dos meros favores pessoais ou políticos, no manifesto interesse dos verdadeiros desprotegidos e da economia do país”.⁴ Considerando essa situação, o propósito da “Caixa” era fundar e prescrever uma política uniformizadora dos recursos canalizados, garantindo medidas de

prevenção para que o montante dos auxílios ficasse centralizado, e dessa forma, ao invés de representar ônus para as finanças públicas, servisse à distribuição proporcional às respectivas necessidades.⁵ Qual era a natureza das instituições atendidas e por quais meios deveriam estar constituídos os recursos? A lei de subvenções tinha alcance sobre várias modalidades de associações: estabelecimentos de caridade tais como hospitais, maternidades, creches, leprosários, institutos de proteção à infância e à velhice desvalida, asilos de mendicidade, cegos e surdos-mudos, orfanatos, ambulatórios para tuberculosos, dispensários e congêneres, bem como os estabelecimentos de ensino técnico, não custeados pela União, pelos Estados ou municípios.⁶ Ainda por conta dos recursos da “Caixa de Subvenções”, o governo atendia aos Estados que mantinham serviços de nacionalização do ensino, “obrigando, nas escolas primárias, o ensino da língua portuguesa, geografia do Brasil e história Pátria”.⁷ Recordo aqui, um dado importante: o Decreto 20.597, de 3/11/1931, incluiu como beneficiárias das subvenções as instituições ou corporações científicas de “reconhecida utilidade pública, a juízo do governo”, que prestavam “inegáveis serviços à coletividade (...), objetivos de filantropia ou de alevantamento dos foros científicos da nacionalidade”,⁸ fator que atribuo como relevante na estratégia de distribuição de recursos porque irá configurar de imediato um discurso modernizador. Antes de ser implantada como verba permanente de despesa da União, a “Caixa de Subvenções” definia quatro variantes de captação de recursos para sua constituição: a) produto da contribuição de caridade cobrada nas alfândegas da República, sobre vinhos e mais bebidas alcoólicas, de acordo com a primeira parte do artigo 1º do decreto 5.432, de 10/1/1928; b) produto da taxa especial sobre embarcações; c) créditos orçamentários e especiais; d) produto de donativos e outros quaisquer recursos concedidos em favor das subvenções.⁹ Para se habilitarem a receber as subvenções, os estabelecimentos deveriam atender algumas exigências que validavam seu credenciamento. Na apresentação do memorial descritivo da instituição postulante ao auxílio era requerida comprovação de funcionamento por mais de dois anos; a prova de que não recebia qualquer subvenção da União nem dispunha de recursos

próprios suficientes para o custeio de suas despesas com indicação do número de beneficiados; a prestação de serviços gratuitos, e a juntada de balancetes relativos ao último semestre de funcionamento. Administrada em seus primeiros meses de existência pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a “Caixa de Subvenções”, a partir de março de 1932, passou à competência do Ministério de Educação e Saúde Pública. O governo argumentava, com essa medida, que por intermédio dos órgãos técnicos do MESP melhor se exerceria a fiscalização das instituições, além do que, julgava como atribuição específica da área os assuntos relacionados à instrução, higiene, assistência hospitalar e atividades correlatas.¹⁰ Esse resumo das finalidades da “Caixa” coloca-nos mais ou menos situados dentro de outras orientações que desdobram a política efetivada. Elas permitem, sobretudo, uma conexão mais aproximada em termos descritivos, com a parte mais visível da distribuição dos recursos, que é o reconhecimento sobre o destino das verbas de subvenções. Nesse sentido, a partir daqui, minha intenção é estabelecer ligeiramente uma espécie de “geografia da caridade”. Adotarei para identificar as tipologias de subvenções a seguinte convenção: **S1**, para as subvenções destinadas a atender hospitais, asilos, orfanatos, institutos de caridade em geral; **S2**, para os recursos canalizados aos estabelecimentos profissionais de fomento técnico, cultural, comercial e instituições de ensino; **S3**, para as subvenções concedidas à nacionalização do ensino. Em relação às regiões atendidas, e de acordo com a legislação inventariada, é irrefutável que o sudeste do país foi o maior beneficiário da política de subvenções no período abrangido. Desde a data em que foi concedida a primeira subvenção, em dezembro de 1931, até o fechamento do período estabelecido, foram canalizados recursos que atingiram o montante de 47.506:875\$000 (quarenta e sete mil, quinhentos e seis contos, oitocentos e setenta e cinco mil réis). Embora extenuante, a descrição dos números que seguem torna-se necessária porque auxilia a conformar algumas conclusões. O montante canalizado foi distribuído da seguinte forma entre as regiões: sul (S1=2.280:000\$000 ou 27,05%; S2=2.065:500\$000 ou 24,51%; S3=4.082:300\$000 ou 48,44%); sudeste

(S1=20.724:825\$000 ou 77,93%; S2=5.867:750\$000 ou 22,07%); norte (S1=2.819:000\$000 ou 95,75%; S2=125:000\$000 ou 4,25%); nordeste (S1=5.741:000\$000 ou 67,89%; S2=2.715:000\$000 ou 32,11%); centro-oeste (S1=687:500\$000 ou 63,28%; S2=399:000\$000 ou 36,72%). Consolidando essas grandezas em totais gerais, teríamos assim, a seguinte distribuição: S1=32.252:325\$000 ou 67,89%; S2=11.172:250\$000 ou 23,52%; S3=4.082:300\$000 ou 8,59%. A primeira impressão que se pode extrair desses números, é a de que o governo dedicou maior prioridade aos estabelecimentos identificados como S1. Porém, gostaria de relativizar essa assertiva, tendo em conta os milhares de associações atendidas pelos auxílios enquadrados nessa tipologia. Dessa maneira, julgo interessante refletir sobre a diluição de tais verbas em face do número de hospitais e institutos de caridade atendidos, muitas vezes, com quantias que não chegavam a 500\$000 (quinhentos mil réis) ou não passavam de 1:000\$000 (1 conto de réis).¹¹ Bem diferente foi a perspectiva sobre a necessidade de armar as polícias contra a subversão, por exemplo. Em fevereiro de 1936, o Ministério da Justiça abria crédito especial de 2.700:000\$000 (dois mil e setecentos contos de réis) para a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, para atender as despesas “com a repressão do movimento de caráter extremista”.¹²

Dentro da lógica da geografia da caridade, há motivos para desincorporar o Distrito Federal da região sudeste e isolá-lo, devido a especial atenção que o governo reservou em relação aos recursos encaminhados à antiga capital. De fato, o volume de subvenções aplicadas em instituições ali estabelecidas, superou em muitos milhares de contos de réis, os recursos direcionados para uma ou mais regiões.¹³ É provável que esse fator se devesse a ser o Rio de Janeiro pólo centralizador e disseminador da pauta política nacional, e, por conseguinte, um foro de sustentação para a legitimidade do regime. A sensibilidade do governo nem mesmo se descuidou com as subvenções destinadas a CBD (Confederação Brasileira de Desportos, com sede no Distrito Federal) em 1934, ano em que se disputou a Copa do Mundo de futebol na Itália. Subvenções para a CBD atingiram o total de 100:000\$000 (cem contos de

réis), com 20:000\$000 (vinte contos de réis) em fevereiro, e 80:000\$000 (oitenta contos de réis) em abril de 1934.¹⁴ Para a região sul, o principal foco das subvenções foi calcado na nacionalização do ensino ou S3. Tais recursos atingiram 48,44% do total da região. Com isso a “Caixa” atingia por dentro a construção de uma idéia nacionalista, antecipando em alguns anos as medidas legais adotadas em 1938.¹⁵ O sul do país somente adquiriu maior importância na geografia em virtude do fracionamento favorável de valores pertinentes à nacionalização do ensino. A política de subvenções para a nacionalização de ensino foi um dos maiores impactos para o sul do país, diretamente entrando “em choque com a existência de núcleos imigratórios nas zonas de colonização, (...) que haviam implantado seus próprios sistemas de educação básica, em suas línguas de origem”.¹⁶ Outra delicada questão a ser apontada reside na hipótese de que a “Caixa de Subvenções” estaria a marcar um dos aspectos de retomada da aproximação entre o Estado e a Igreja, mesmo que de forma capilar. Aqui também estaria alojada a idéia de uma tentativa de realização dos pressupostos da doutrina social cristã. Por quais meios? A começar pela segunda questão, pelo exercício da caridade, ou pela idéia de que a caridade é possível de ser transposta para a política como uma norma positiva, ou ainda, pela sobreposição de atos de misericórdia face às políticas concretas de justiça social. Ora, se tivermos em conta a noção, ou antes, a diferenciação que alguns clássicos da doutrina social cristã operam entre justiça e caridade, vê-se que, como disse Bigo, no sentido vulgar, a caridade chegou às vezes a designar exclusivamente a esmola ocasional do rico.¹⁷ Nessa perspectiva, existe a crítica sistemática de que a palavra caridade pode designar um certo número de obras características (obras de misericórdia) pelas quais ela se exerce. Nesse momento, não tenho como me alongar na discussão da diferenciação entre justiça e caridade sob esse prisma, e também não estou entre aqueles que aderem à doutrina social da Igreja. No entanto, as palavras de alguns teólogos e teóricos dessa doutrina muito incomodam e questionam a fundo as relações de poder em sociedades que historicamente se organizam em função de abismos entre a riqueza e a pobreza.¹⁸ Quanto à aproximação entre Estado e Igreja

por conta exclusiva das subvenções, ela pode estar edificada em três fatores: 1) pela própria conjuntura de um poder que construía seus dispositivos de legitimação; 2) pela atenção dispensada às missões religiosas instaladas no interior do país, aos colégios católicos e às ordens religiosas no que tangia à canalização dos recursos; 3) pelo interesse relativo da Igreja católica nas questões sociais. Dentre as centenas de instituições beneficiadas, cito aqui apenas algumas: Missões Salesianas do Amazonas, Escola de Santo Adolfo das Filhas de Maria Imaculada no Distrito Federal, Liceu Salesiano Leão XIII de Rio Grande/RS, Colégio Salesiano de Santa Rosa/RJ, Liceu Salesiano de Salvador/BA, Escolas Profissionais Salesianas de Niterói/RJ, Congregação das Filhas de Maria Auxiliadora e Irmãs Salesianas de São Paulo/SP, Ordem Terceira de São Francisco de Assis de São João Del Rei/MG, Prelazia de Porto Velho. Como se sabe, à época fervilhavam os debates sobre a “questão social”, e mais, sobre as notórias questões suscitadas desde final do século XIX, pela doutrina inaugurada com Leão XIII e a *Rerum Novarum*. No Brasil, o avanço das organizações operárias com atenção voltada para o assistencialismo – talvez a sua marca principal de final do dezenove – influiu para um caráter cada vez mais político em suas reivindicações ao longo das duas primeiras décadas do século XX. Porém, diferentemente do que ocorreu em alguns países da Europa, a igreja latino-americana de modo geral, e a brasileira de modo específico, pouca importância reservaram para a encíclica social de Leão XIII.¹⁹ Concordando com König, mas afastando-me de algumas de suas generalizações, foi somente a partir da década de 1920, que a questão social adquiriu para a hierarquia católica [uma parte] uma relevância na medida em que a encíclica de Leão XIII “se tornou a impulsora de um catolicismo cada vez mais claramente social que procurou respostas para os problemas sociais adequadas às circunstâncias”.²⁰ A dissonante e gradual adoção dessa idéia por parte da igreja encontrou em Vargas um correspondente político compatível. Existiu uma carga simbólica nada desprezível no programa de subvenções, junto à construção progressiva de um Estado forte, conduzido por um líder imaginado como caridoso.

O arquétipo de pai dos pobres floresceu já em 1931, quando a mão do “homem providência”, por uma reunião múltipla de interesses quis estender-se a todos.²¹

¹ Doutorando do Programa de Pós Graduação em História (PPGHIS) da Universidade Federal do Paraná.

² Esse novo significado, principalmente referido às relações de trabalho, foi exemplarmente refletido por Ângela de Castro Gomes em texto da 1ª metade da década de 1980. A autora ainda ressaltou o fato de que nos períodos de existência de governos autoritários, verificaram-se os mais substanciais progressos na legislação social. Cf. GOMES, Ângela de Castro. *Empresariado e Legislação Social na década de 30*. In: *A Revolução de 30 – Seminário Internacional*. Brasília: Senado Federal, 1983.

³ Cf. LAMOUNIER, Bolívar. Do modelo institucional dos anos 30 ao fim da era Vargas. In: D'ARAÚJO, Maria Celina. (Org.). *As instituições brasileiras da era Vargas*. Rio de Janeiro: EdUERJ; FGV, 1999, p. 38.

⁴ Cf. Preâmbulo do Decreto 20.351 de 31/8/1931. In: *BRASIL*. Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1931. Volume II – Atos do governo provisório (maio a agosto). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931, p. 708.

⁵ Cf. Preâmbulo, *idem*.

⁶ Artigo 1º do Decreto 20.351, de 31/8/1931. Cf. *Idem*, *ibid.*, p. 708-709.

⁷ Art. 22 do Decreto 20.351, de 31/8/1931. Cf. *ibid.*, p. 712.

⁸ Decreto 20.597, de 3/11/1931. In: *BRASIL*. Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1931. Volume III – Atos do governo provisório (setembro a novembro). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1932, p. 424.

⁹ Cf. letras (a) a (d) do parágrafo único, Artigo 1º do Decreto 20.351, de 31/8/1931. In: *Op. cit.*, p. 709. Essa situação é alvo de uma mudança fundamental em 1934, quando as subvenções passam a integrar o orçamento da União.

¹⁰ Decreto 21.220, de 30/3/1932. In: *BRASIL*. Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1932. Volume I - Atos do governo provisório (janeiro a março). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1933.

¹¹ Essa situação repetiu-se dezenas de vezes. Aqui, ilustro apenas com três exemplos: Decreto 22.112 de 18/11/1932, beneficiando o Asilo São Vicente de Paulo de Paraisópolis/MG, com 400\$000 (quatrocentos mil réis); Decreto 22.330, de 9/1/1933, beneficiando a Sociedade de Assistência aos Lázaros e Defesa contra a Lepra, do Distrito Federal, com 500\$000 (quinhentos mil réis); Decreto 1470, de 7/3/1937, beneficiando o Asilo Nossa Senhora da Conceição de Serro/MG, com 1:000\$000 (1 conto de réis).

¹² Decreto 653, de 15/2/1936. In: *BRASIL*. Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1936. Volume I – Atos do poder executivo. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937, p. 176.

¹³ No levantamento efetuado, o Distrito Federal beneficiou-se com 11.897:375\$000, sendo 84,91% para S1 e 15,09% para S2. Estes valores representam 25,04% do total de sete anos de subvenções.

¹⁴ Respectivamente, Decretos 23.888 de 19/2/1934 e 24.161 de 23/4/1934.

¹⁵ No ano de 1938 entraram em vigor o Decreto-Lei 383 de 18 de abril, legislando sobre a proibição de organizações estrangeiras; o Decreto-Lei 639 de 20 de agosto, sobre cotas de imigração, e o Decreto-Lei 868 de novembro, sobre a nacionalização do ensino.

¹⁶ SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. *Tempos de Capanema*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra/FGV, 2000, p. 93.

¹⁷ BIGO, Pierre. *La Doctrine Sociale De L'Église*. Paris: PUF, 1969, p. 34.

¹⁸ “De fato, seria trair o espírito do cristianismo, deixar-se levar pela ilusão fácil de quantos se comprazem em traçar um amplo catálogo de obras de misericórdia (ou obras de caridade), mas descontadas na lista das obrigações de justiça, que, deste modo, se veriam indevidamente substituídas pelas primeiras. Ilusão, sim, mais talvez do que hipocrisia calculada, pois pode muito bem refletir a convicção de que é mais nobre dar livremente, do que pagar obrigatoriamente aquilo que se deve. Contudo, pode também acontecer que, com esta atitude, e queira desculpar, mais ou menos sutilmente, a recusa a enfrentar verdadeiras obrigações de justiça rotulando-as de ‘simples’ deveres de caridade, deveres que se considerariam sem força obrigatória, meros aspectos, simples conselhos, que nem sempre haja a obrigação de cumprir”. Cf. VALVEZ, Jean-Yves; PERRIN, Jacques. *Igreja e Sociedade Econômica*. O Ensino Social dos Papas de Leão XIII a Pio XII. Tradução Agostinho Veloso, S. J. Porto: Livraria Tavares Martins, 1960, p. 254-255.

¹⁹ Cf. KÖNIG, Hans-Joachim. A questão social na América Latina e no Brasil. Fins do século XIX, inícios do século XX. In: _____. Et all. (Orgs.). *Consciência Social*. A história de um processo através da Doutrina Social da igreja. São Leopoldo: Inisinos, 1994, p. 131-144.

²⁰ *Idem*, p. 139.

²¹ Sugiro aqui, o modelo de Salvador apresentado por Girardet calcado em Moisés, excetuando, é óbvio, o poder de oratória pouco presente em Vargas. Cf. GIRARDET, Raoul. *Mitos e mitologias políticas*. Tradução Maria Lucia Machado. São Paulo: Cia das Letras, especialmente o capítulo “O Salvador”, p. 63-96.