

Saúde pública e controle social: a atuação da Diretoria Geral de Saúde Pública no Rio de Janeiro (1903 - 1909)

Bruno da Silva Mussa Cury*

RESUMO

O objetivo deste estudo é apresentar um panorama onde o Brasil e o Rio de Janeiro passavam por transformações, para elucidar algumas questões a respeito da relação do Estado brasileiro com a sociedade. A abordagem abrange o papel do órgão público que direcionava suas ações às questões sanitárias, a Diretoria Geral de Saúde Pública (DGSP), no período em que esteve sob liderança de Oswaldo Cruz. Considerando a exclusão social, a repressão policial e a resistência popular, nossa hipótese é a de que o crescimento da atuação da DGSP teve uma forte motivação político-econômica, em conjunto com as grandes obras pela reforma urbana que estava em curso. Este trabalho busca refletir acerca do impacto gerado na sociedade pela atuação da DGSP em suas diferentes frentes para uma proposta de pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: saúde pública, controle social, saúde pública e controle social - Rio de Janeiro.

Public health and social control: the role of General Directorate of Public Health in Rio de Janeiro (1903 - 1909)

ABSTRACT

This study aims to present a moment in which Brazil and Rio de Janeiro has changed, to clarify some issues regarding the relationship of the Brazilian state with society. Approach the performance of a public body that directed its activities to health issues, the General Directorate of Public Health (DGSP), at the time was under leadership of Oswaldo Cruz. Whereas social exclusion, police repression and popular resistance, our hypothesis is that the growth of DGSP had a strong political-economic motivation, along with major works by the urban reform that was ongoing, thinking about the impact generated by the action of DGSP in different fronts for a proposition of research.

KEY WORDS: public health, social control, public health and social control - Rio de Janeiro.

O crescimento da atuação da Diretoria Geral de Saúde Pública¹ - DGSP - teve uma forte motivação político-econômica no princípio do século XX. Suas ações tiveram grande repercussão no período em que a mesma esteve sob a liderança de Oswaldo Cruz, onde a força das grandes obras da reforma urbana que estava em curso no Rio de Janeiro, então capital do Brasil, contribui para uma caracterização deste momento. Estudar este órgão ajuda a descortinar formas de controle social por sua forte presença na estrutura estatal, levando sua atuação para algo além de seu importante papel no saneamento do Rio de Janeiro.

* Mestrando em História das Instituições – UNIRIO.

¹ Órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios do Interior responsável por promover e aplicar diretrizes referentes à saúde pública e o saneamento.

De acordo com DE SETA (2007: 83-84), a DGSP tinha como atribuições a “direção dos serviços sanitários dos portos, fiscalização do exercício da medicina e da farmácia, estudos sobre as doenças infecto-contagiosas, organização de estatísticas demográfico-sanitárias e auxílio aos estados”². Neste momento, parte da elite econômica e política brasileira aspirava um centro urbano semelhante ao de países capitalistas desenvolvidos europeus, o que era interpretado como sinônimo de civilização. Podemos observar uma motivação pela transformação baseada na idéia de que a melhoria da imagem traria também mais possibilidades de ampliação dos negócios com estrangeiros.

Oswaldo Cruz foi indicado para o cargo de Diretor Geral de Saúde Pública e em pouco tempo foram fundados o Serviço do Porto do Rio de Janeiro e os Distritos Sanitários Marítimos nos estados. Em março de 1904 é iniciada uma reforma dos serviços sanitários, que dotou o órgão público em questão de uma grande soma de atribuições, reforçando a participação da União na área de saúde. Um dos primeiros alvos do plano reformista foram as formas de moradia dos populares.

Segundo CARVALHO (1987), a DGSP se utilizava muito dos serviços policiais para vencer a resistência dos moradores às investidas sanitárias. A invasão de suas casas para desinfecção, retirada de doentes, interdição ou até mesmo a invasão de seus corpos acontecia de forma extremamente violenta. Para que as medidas fossem aplicadas e a fiscalização fosse feita, o apoio da polícia era frequentemente requisitado, como BRETAS (1997: 100) mostra:

O controle do mundo urbano revela a não-aceitação por diversos grupos do conjunto de serviços e procedimentos oferecidos ou necessários para o funcionamento da cidade moderna [...]. A ação contra ‘certas casas de habitação coletiva, espalhadas pelo litoral dessa capital’ é tarefa dos médicos da diretoria de higiene e assistência pública, mas deve ser feita com a colaboração da polícia [...]. A resistência à institucionalização do serviço urbano transparece em inúmeros pequenos combates onde as agências da prefeitura ou as empresas têm de recorrer a polícia [...]. A diretoria de obras e viação também tem de recorrer constantemente à polícia para impedir a passagem de carroceiros pelas ruas em obras, pois estes desmancham freqüentemente as cercas e trincheiras, recusando ao governo o direito de interditar as vias públicas [...]. A polícia era chamada [...] para proteger os funcionários municipais encarregados do extermínio de cães vadios, figuras detestados que eram apedrejadas e agredidas pelos populares [...]

Nessa conjuntura, onde o Brasil e o Rio de Janeiro passavam por transformações, procuraremos neste artigo elucidar algumas questões a respeito da relação do Estado

² Segundo a autora, nesse período são incorporados à DGSP os serviços de higiene defensiva, a polícia sanitária, a profilaxia geral e específica das doenças infecciosas e as atividades de higiene domiciliar no Distrito Federal. A autora menciona também que entre 1903 e 1909, sobretudo em função do impacto causado pela febre amarela, o Governo Federal expande sua esfera de atuação e seu poder de regulação sobre as atividades relacionadas à saúde da população.

brasileiro com a sociedade. Partindo da atuação do órgão público que direcionava suas ações às questões sanitárias, buscamos relacionar suas práticas ao controle social imposto.

A cidade e as doenças

Com o adensamento populacional no fim do século XIX, uma solução comum para abrigar a população pobre foram os grandes casarões coloniais, que viravam habitações coletivas. Os chamados “cortiços” apareciam com frequência cada vez maior sob diferentes aspectos, possuíam condições insalubres aliadas à falta de saneamento total da cidade, forte calor tropical e péssimas condições de trabalho e alimentação. Havia, portanto, um ótimo ambiente para propagação de doenças e o desencadeamento de epidemias.

Febre amarela, varíola, peste bubônica, tuberculose, estas e outras doenças eram responsáveis por muitos óbitos, que além de amedrontar a população e os estrangeiros, inibia novos investimentos, fazendo propaganda negativa da recente República. Este quadro ainda se agrava ao constatarmos que a pobreza atingia a maior parte da população, que buscava formas de sobrevivência na cidade ficando à margem na participação de um modelo de modernização tão em voga no período.

Para a maior parcela da população, a busca por moradia, pelo sustento da família, enfrentamento cotidiano com adversidades, ou seja, as relações sociais com a dinâmica do dia a dia e o meio em que viviam, importavam mais do que as relações comerciais do país. Até então as condições de saúde e acesso público à mesma por saneamento básico e assistência médica estava muito longe do ideal, no entanto HOCHMAN (1993: 40-61) identifica a linha de conduta que o Estado passa a assumir para esta questão:

[...] na Primeira República as políticas de saúde pública tiveram um papel central na criação e no aumento da capacidade do Estado brasileiro de intervir sobre o território nacional e efetivamente integrá-lo, independentemente de uma avaliação dos resultados dessas políticas sobre a saúde da população, em geral feita numa perspectiva de curto prazo. Assim, o fracasso das ações públicas na promoção da saúde não deve ofuscar o fato de que houve efetivamente, ao longo do período, constituição de poder público e aumento da capacidade de seu exercício sobre as elites e a população em todo o país via políticas de assistência à saúde e de saneamento, com impactos sobre o sistema político, sobre os grupos envolvidos com o problema e sobre a própria capacidade do Estado de produzir políticas.

BENCHIMOL (1990) afirma que as doenças comprometiam a política de estímulo à imigração estrangeira reivindicada pelos setores agro-exportador e industrial e prejudicava o comércio exterior. Eram freqüentes as quarentenas impostas aos navios e a fama de porto sujo

da capital federal, onde várias companhias de navegação já se recusavam a atracar, o que era prejudicial para a imagem e para as exportações brasileiras.

Existiam razões para um esforço de transformação. O contexto era de princípio do período republicano sob a administração de civis, a imigração européia era estimulada, as relações comerciais com os estrangeiros se ampliavam e a principal mercadoria para exportação, o café, vivia uma boa demanda externa. Fatores que faziam aumentar as necessidades de transformação, melhoria, adequação e salubridade dos espaços de circulação, tanto das pessoas quanto de mercadorias, sobretudo no Rio de Janeiro. Podemos observar parte do caráter da reforma desejada nesta época na passagem de SEVCENKO (1998: 22):

[...] as autoridades conceberam um plano em três dimensões para enfrentar todos esses problemas. Executar simultaneamente a modernização do porto, o saneamento da cidade e a reforma urbana. Um time de técnicos foi então nomeado pelo presidente Rodrigues Alves: o engenheiro Lauro Müller para a reforma do porto, o médico sanitário Oswaldo Cruz para o saneamento e o engenheiro urbanista Pereira Passos, que havia acompanhado a reforma urbana de Paris sob o Barão de Alçam, para a reurbanização. Aos três foram dados poderes ilimitados para executar suas tarefas [...].

Aprendemos de informações como esta que o sistema de saúde pública se estrutura em grande parte por meio do interesse da elite político-econômica brasileira. Devemos ressaltar nesta análise o modelo agro-exportador da economia, pois entendemos que ele influenciou diretamente as políticas de saneamento da capital da república, um importante espaço de circulação de estrangeiros e das mercadorias exportáveis.

Buscar maior entendimento acerca do papel do saneamento urbano junto às aspirações políticas da época mostra-se relevante, portanto, para reflexão de historiadores. Vemos na DGSP um objeto bastante interessante a ser investigado, pois era um órgão executivo de grande importância que necessitou considerável orçamento para empreender medidas com fins ambiciosos. Avaliar seu histórico, organização, forma de atuar junto à população, mapear quem a compunha socialmente - além do alto escalão - e o fundamento de suas medidas frequentemente arbitrárias, são elementos que despertam interesse por um estudo mais aprofundado, de modo a contribuir para desvendar a dimensão do papel do sanitário nos objetivos do Estado Brasileiro neste período.

Saneamento, revitalização, repressão e exclusão social

A exclusão social, a repressão policial e a resistência popular caminharam juntas nesse período republicano e os embates cotidianos com a polícia e as brigadas sanitárias foram de

diversas ordens. Sem dar importância ao grande desnível social, era objetivo do governo a erradicação ou controle das doenças que prejudicavam a imagem do país e, conseqüentemente, os negócios. Na reforma urbana do Rio de Janeiro, em parte essencial desse projeto de Estado, é notável o que diz BENCHIMOL (1990: 245):

[...] a expropriação ou segregação de um conjunto socialmente diferenciado de ocupantes de um espaço determinado da cidade – modificado pela ação do Estado – e sua apropriação por outras frações de classe. Essa “transferência” realizou-se por intermédio de mecanismos de expropriação e valorização acionados diretamente pelo Estado.

O plano de melhoramentos atingiu, de maneira desigual, áreas cuidadosamente selecionadas do Centro, onde se radicava a trama de relações econômicas e sociais, cuja permanência, ali, se tornara incompatível com a cidade requerida pelo grande capital e com a capital requerida pelo Estado republicano.

O projeto governamental trazia saneamento e revitalização dos espaços de circulação de pessoas e mercadorias destinadas ao comércio e à exportação entre as principais metas a serem atingidas. O controle das doenças que mais atrapalhavam este propósito – febre amarela, peste bubônica e varíola – era de inegável importância³. Rodrigues Alves declarou no seu Manifesto à Nação, divulgado em 15 de novembro de 1902, quando foi eleito Presidente da República⁴:

Aos interesses da imigração, dos quais depende em máxima parte o nosso desenvolvimento econômico, prende-se a necessidade do saneamento desta capital. É preciso que os poderes da República, a quem incumbe tão importante serviço, façam dele a sua mais séria e constante preocupação [...] A capital da República não pode continuar a ser apontada como sede de vida difícil, quando tem fartos elementos para constituir o mais notável centro de atração de braços, de atividades e de capitais nesta parte do mundo.

É cabido, portanto, uma avaliação da conjuntura política e social do Brasil neste momento da história, o que não é tarefa simples. Entender a formação do que veio a se tornar o moderno Estado Brasileiro para compreensão do processo e da importância da saúde pública parece-nos de grande valia. Essas questões se mostram relevantes para o que era pretendido pelo governo brasileiro e acreditamos que este maior interesse tenha boa parte de sua explicação na demanda comercial que exigia também boas condições de saúde nos centros de comercialização de mercadorias, onde entra a importância da DGSP.

³ Importa observarmos que no âmbito científico-sanitário, órgãos estatais assumiam a investigação das questões, onde o francês *Institut Pasteur* desponta como referência para a organização das instituições científicas brasileiras.

⁴ Câmara dos Deputados. Documentos Parlamentares - 9. Mensagens presidenciais (1890-1910). Coordenação de Publicações, Brasília, 1978, pp. 303-307, apud BENCHIMOL, op. cit, p. 17.

Iniciativas que pretenderam resolver o problema das doenças naquele contexto foram constantes, onde a atuação da DGSP se caracterizou em grande medida por ações de forte concentração de decisões para o combate das doenças de massa. A reiteração da obrigatoriedade da vacinação contra a varíola, pelo resgate de uma lei de 1837, proposta por Oswaldo Cruz, acentuou a resistência popular, de militares positivistas insatisfeitos com o domínio da política pelo grupo cafeeiro e civis sob diversas orientações ideológicas.

A “missão” da polícia era ser defensora da modernidade, vigiar, reprimir e controlar a massa pobre e incivilizada que deveria fazer parte do teatro da Belle Époque fornecendo mão - de - obra abundante e barata. A “missão”, quase vital da população pobre, era então defender sua identidade e sua sobrevivência. Em novembro de 1904 eclode, em meio a tudo, a Revolta da Vacina, um dos mais famosos acontecimentos da época, que adquiriu grande magnitude, sobretudo pela ação da população pobre.

Proposta de estudo

Neste quadro delimitado, é cabido pensar num grande levantamento acerca da DGSP, primeiramente buscando abordar suas motivações para que seja possível tratar, no período em recorte, as características da administração de Oswaldo Cruz, a organização, funções, composição social dos funcionários e sua atuação junto à população⁵. Uma boa proposta talvez seja a de trabalhar a abordagem dividindo-a em duas: o período da direção de Oswaldo Cruz tendo como marco dessa divisão a Revolta da Vacina.

Para o período anterior à revolta é importante para uma análise da importância do processo de saneamento da capital no direcionamento das propostas da reforma urbana, tratando o combate às doenças endêmicas e o papel da DGSP junto à população na realização da tarefa. Para nortear essa análise, um estudo prévio das relações de comércio exterior brasileiro e a relevância da cidade do Rio de Janeiro, associado ao processo de controle social exercido pelo Estado na capital, demonstram inquestionável relevância. Levamos em consideração as circunstâncias político-econômicas brasileiras que influenciavam neste quadro para interpretar razões que, combinadas, podem ter contribuído para levar ao acontecimento, a Revolta da Vacina.

Já para o período posterior à revolta nos serve para buscar os resultados do trabalho da DGSP, até aquele momento, as permanências e as mudanças no quadro sanitário da cidade, as

⁵ Levamos em conta o possível acréscimo de outros elementos que poderão surgir durante uma investigação mais pormenorizada das fontes.

linhas de ação que permanecem, as que mudam e as conseqüências sociais geradas. Acreditamos com isso desenvolver um melhor entendimento da evolução da conduta da Diretoria e seu papel no controle social urbano.

Esta pesquisa pode ser embasada em fontes primárias, onde boa parte da documentação que merece ser investigada encontra-se no Arquivo Oswaldo Cruz, situado no Departamento de Arquivo e Documentação da Casa de Oswaldo Cruz (unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz). Trata-se de um conjunto documental de textos e iconografia que constitui uma rica fonte para recuperar as estratégias de intervenção sanitária elaboradas pelo Estado Brasileiro a partir do início do século XX, onde é possível identificar algumas séries documentais de grande valor para um trabalho como este. Pudemos fazer um levantamento de documentos que tratam a DGSP a partir do seu inventário analítico⁶, onde pode ser possível buscar as motivações e as características da administração de Oswaldo Cruz.

Primeiramente, para uma análise mais específica, a documentação que será utilizada está presente na Série Diretoria Geral de Saúde Pública cujos itens documentais relatam as campanhas de saúde pública cobrindo todo o período em que Oswaldo Cruz esteve à frente do órgão. Os três dossiês que compõem a série possuem documentos administrativos, descrevem a organização dos serviços sanitários da capital e possuem documentos relativos às principais campanhas sanitárias do período de combate às epidemias.

Há outras referências na Série Correspondência. Nesta, a parte que trata de suas correspondências pessoais possui relatos tratando da Revolta da Vacina e das expedições aos portos do país, que tinham por objetivo levantar dados para instruir o projeto de reforma da organização sanitária dos mesmos. Ainda nesta série há uma seção que trata de discussões científicas, onde encontram-se as correspondências entre Oswaldo Cruz e cientistas, médicos, professores, autoridades sanitárias, políticos e ministros.

Na Série Instituto Oswaldo Cruz destacam-se documentos e a correspondência administrativa envolvendo o Instituto, a Prefeitura do Distrito Federal e a DGSP. Uma outra, denominada Série Produção Científica, deve ajudar a compreender a linha de conduta da direção da DGSP, uma vez que nela encontram-se trabalhos referentes a medidas de higiene, higiene das habitações, o serviço de higiene do Rio de Janeiro, relatório referindo-se às atividades desenvolvidas pela DGSP em 1907 (quando o Instituto de Manguinhos é premiado no XVI Congresso Internacional de Higiene e Demografia de Berlim). Há ainda a Série

⁶ Fundação Oswaldo Cruz. Casa de Oswaldo Cruz. Departamento de Arquivo e Documentação. *Arquivo Oswaldo Cruz: inventário analítico*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2003.

Recortes de Jornais para pesquisa de informações sobre atuação política e científica de Oswaldo Cruz no comando da DGSP sob a ótica da imprensa.

Para uma análise institucional, serve-nos documentos executivos emitidos pelo governo do brasileiro. Dispostos no Arquivo Nacional ou digitalizados pelo *Center for Research Libraries*⁷, encontramos nestas fontes todos os relatórios ministeriais referentes ao Ministério da Justiça e Negócios do Interior no período, onde nos interessa os itens referentes à Diretoria de Justiça (que aborda ordem pública, justiça local, desapropriações, sistema penal, serviço policial e brigada policial) e a Diretoria Geral de Saúde Pública.

Os Livros de Registros da Casa de Detenção do Rio de Janeiro, acervo do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, são outras fontes promissoras⁸. Através das informações contidas nestes registros cabe uma busca para recuperar a história das pessoas que foram detidas por razões ligadas aos interesses da reforma urbana e saneamento da capital. Acreditando que possivelmente os agentes policiais cometeram equívocos e excessos, ou mesmo usaram da arbitrariedade policial para deter pessoas que representassem ou pudessem representar problemas para as medidas da DGSP, nossa intenção é ter subsídios para traçar a atuação da DGSP junto à população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENCHIMOL, Jaime Larry. *Pereira Passos: um Haussmann tropical – A renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX*. Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca, 1990.

_____. *Origens e evolução do Instituto Oswaldo Cruz no período 1899-1937* in Manguinhos do sonho à vida: A ciência na Belle Époque. Rio de Janeiro: Fiocruz, Casa de Oswaldo Cruz, 1990.

BRETAS, Marcos Luiz. *A guerra das ruas: povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1997.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. São Paulo: Cia. das Letras, 1987.

CHALHOUB, Sidney. *Cidade Febril: cortiços e epidemias na Corte imperial*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

_____. *Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da belle époque*. São Paulo: Unicamp, 2001.

DE SETA, Marismary Horsth. *A Construção do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária: Uma Análise das Relações Intergovernamentais na Perspectiva do Federalismo*. Rio de Janeiro: UERJ, Instituto de Medicina Social. Tese (doutorado), 2007.

⁷ <http://www.crl.edu/>

⁸ A reorganização do Serviço Policial do Distrito Federal, em 1900, estabeleceu a Casa de Detenção como órgão integrante do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, ao qual também era vinculada a Diretoria Geral de Saúde Pública.

HOCHMAN, Gilberto. *Regulando os Efeitos da Interdependência: sobre as relações entre saúde pública e construção do Estado (Brasil 1910-1930)* in Estudos históricos, Rio de Janeiro: vol.6, n. 11, 1993.

NEDER, Gizlene. *Discurso Jurídico e Ordem Burguesa no Brasil*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995.

QUEIROZ, Eneida. *Justiça Sanitária: Cidadãos e Juciciário nas reformas urbana e sanitária – Rio de Janeiro (1904 – 1914)*. Niterói: UFF, Dissertação (Mestrado), 2008.

ROCHA, Oswaldo P. *A era das demolições: Cidade do Rio de Janeiro (1870-1920)*. Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca, 1995.

RODRIGUES, Cristiane. *A Construção Social do Vadio e o Crime de Vadiagem (1886-1906)*. Rio de Janeiro: UFRJ. Dissertação (Mestrado), 2006.

SEVCENKO, Nicolau. *A Revolta da Vacina: Mentis Insanas em Corpos Rebeldes*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____. *O prelúdio republicano, astúcias da ordem e ilusões do progresso*. in História da vida privada no Brasil, 3. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.