

## POBREZA E ASSISTÊNCIA PÚBLICA E PRIVADA EM MINAS GERAIS (1888-1923)

VIRNA LIGIA FERNANDES BRAGA\*

Como um problema social sem precedentes, a pobreza tem suscitado debates variados bem como a busca por estratégias capazes de minimizar seus efeitos devastadores. A assistência adquiriu, portanto, um caráter imprescindível no enfrentamento da chamada “questão social”, através de iniciativas da própria sociedade civil e também do poder público. Deste modo, as tentativas de solucionar tal questão remontam às primeiras leis voltadas para os pobres em meados do século XIV<sup>1</sup> e chegam, atualmente, aos modelos de previdência social que conhecemos.

A atenção da sociedade e do Estado para com os pobres, ou a presença de uma “questão social”, apresenta variações relacionadas ao contexto histórico. Para Robert Castel, no período medieval apenas a pobreza por opção era valorizada, apesar das demais terem certa utilidade. Ao condenar o lucro e o comércio, o cristianismo católico propiciava ao pecador um meio de aliviar sua culpa, através da ajuda caridosa aos pobres. A existência da pobreza viabilizava a salvação dos ricos, o que explica o grande número de testamentos que deixavam consideráveis fortunas em benefício dos destituídos. O autor afirma que a economia da salvação estabeleceu um comércio entre ricos e pobres, vantajoso para ambos e que colocou a pobreza como um valor de troca.<sup>2</sup>

Apesar deste valor de troca existia também uma ajuda recíproca: algumas necessidades materiais dos pobres eram satisfeitas e, de certo modo, as necessidades espirituais dos doadores eram atendidas. Na verdade, tais relações se processavam com

---

\* Mestra em História pela Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF, linha de pesquisa “Poder, Mercado e Trabalho”. Dissertação defendida em dezembro de 2006: *Entre a Honra e o Mercado: análise do processo de formação do movimento docente em Juiz de Fora (1934-1964)*.

<sup>1</sup> KIDD, Alan. *State, Society and the Poor in XIX Century England*. London: Macmillan Press, 1999. p.17. Os historiadores dataram o século XVI como marco divisório entre uma assistência mais e menos racional a partir da criação da Lei dos Pobres na Inglaterra, em 1531. A lei cobrava uma taxa da população para que a ajuda aos pobres fosse feita. Muito embora a gestão desses recursos fosse descentralizada, era o Estado quem administrava os fundos captados e, também, “*complementava com seus próprios recursos um dos mais amplos sistemas de assistência à pobreza existente no mundo*”.

<sup>2</sup> CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Petrópolis: 3ed, Vozes. 1998. p.63-65.

base na reciprocidade<sup>3</sup>, uma vez que o doador recebia, em troca de sua doação, um contradom, expresso através de obrigações que ficavam subentendidas pelos pobres, como o exemplo das orações feitas para os mortos que haviam deixado algum tipo de doação em seus testamentos.

Castel destaca determinados acontecimentos cruciais, a Peste Negra e a Guerra dos Cem Anos, por exemplo, como desencadeadores do que ele denominou de “*desconversão da sociedade feudal*”, caracterizada por uma série de mudanças que aconteceram a partir de meados do século XIV. As práticas sociais responsáveis pela manutenção das redes de solidariedade foram afetadas e o sistema de proteção horizontal, constituído desde o início da Idade Média, cedeu espaço a novas ordenações sociais e a estruturas que combinavam continuidade e mudança.<sup>4</sup>

Deste modo, aos poucos, os costumes se pulverizaram diante de uma mobilidade “incontrolável” dos camponeses que, apartados da terra, na condição de *desfiliados* (indigentes válidos), emigravam em grande número para as cidades. Imigrantes rurais, sem qualificação nenhuma, a disputar empregos com mestres de ofício e artesãos. Ao analisar a situação de grande parte da população europeia neste período, que marca o processo inicial da pauperização de massa, Castel relembra Geremeck ao falar da “a-funcionalidade” da mão-de-obra camponesa: sem sua cultura solidária tradicional e sem as proteções que ela proporcionava, os antigos camponeses se tornaram, naquele momento, estrangeiros em relação à dinâmica urbana, aos suportes econômicos e às relações ligadas à cultura da cidade.<sup>5</sup>

Portanto, Castel conclui que, apesar de ter se originado das mutações nas estruturas agrárias, foi na cidade que o pauperismo se manifestou e ainda se manifesta mais amplamente. Segundo o autor, a “população residual” do século XIV não era somente uma reserva de mão-de-obra, um exército de reserva, mas era formada por indivíduos desterritorializados e que não encontravam um lugar na organização tradicional do trabalho. Havia demanda de mão-de-obra, em contraste com sujeitos sem qualificação para assumir os postos de trabalho. Num primeiro momento, tais

---

<sup>3</sup> Sobre reciprocidade utilizamos GODELIER, Maurice. *O Enigma do Dom*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001; na metodologia o conceito será debatido com mais profundidade.

<sup>4</sup> CASTEL, Robert. *op.cit.* p.109-110.

<sup>5</sup> Idem. p.112-113. Ver também: GEREMECK, Bronislaw. *Os Filhos de Caim: vagabundos e miseráveis na literatura europeia. (1400-1700)*. São Paulo: Cia das letras, 1995.

indivíduos “disponíveis” não eram imediatamente recrutáveis e, por muito tempo, não teriam nenhum lugar neste código específico do trabalho.<sup>6</sup>

O destino desses *desfilados* atravessou todas as sociedades européias até o fim do Antigo Regime; excluídos dos laços comunitários por não pertencerem a nenhum “estado” social, passaram a ser reconhecidos como vagabundos, deslocados para as alas sociais mais marginais. Até o século XVI, ser um vagabundo significava ser um indivíduo com má fama: ociosos, malabaristas, mendigos, velhacos, jogadores, prostitutas, entre outros. A partir daí, a sistematização da pobreza e o surgimento das novas relações econômicas e sociais, advindas da crise do sistema feudal e do desenvolvimento pré-capitalista, fez com que à categoria de vagabundo se acrescentassem mais duas características: a ausência de trabalho, vista como falta de “vontade” de trabalhar do indivíduo; e o fato de ser “*sem fé nem lei*”, o que queria dizer sem pertencimento comunitário.<sup>7</sup>

Sandra Cavallo, ao analisar as formas de assistência na Itália, afirma que o século XVI foi marcado pela laicização do socorro público, através de instituições como as guildas e irmandades, além dos socorros prestados pela administração das cidades. Durante este período, a assistência se dava de maneira anônima, direcionada para aqueles “*que ainda tivessem suas raízes comunais bem fincadas*”, situação que se modificou no final do século XVII quando tal modelo de caridade sofreu alterações.<sup>8</sup>

Segundo Cavallo, tais mudanças se explicam devido à transformação das cidades em espaço de competição entre diferentes setores da elite que se sentiam ameaçados pelo surgimento de novos grupos sociais. Estrategicamente, a elite “*investiu na construção de instituições de segregação dos pobres*”, para manter seu capital simbólico<sup>9</sup> preservado e demonstrar sua generosidade. A partir daí, o pobre já não estava mais inserido na comunidade e passou a sofrer um progressivo isolamento.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> CASTEL, Robert. op.cit. p.117-118.

<sup>7</sup> CASTEL, Robert. op.cit. p.119-120.

<sup>8</sup> CAVALLO, Sandra. Charity as Boundary making: social stratification, gender and the family in the Italian states (XVII and XIX centuries). In: CUNNINGHAM, Hugh and INNES, Joanna.(eds). *Charity, Philanthropy and reform. From 1690 to 1850*. London, Macmillan Press, 1998.

<sup>9</sup> Sobre o conceito de capital simbólico ver BOURDIEU, Pierre. *Razões Práticas: Sobre a teoria da ação*. Campinas, SP: Papirus, 1996. Cap. 5. É possível um ato desinteressado?.

<sup>10</sup> CAVALLO, Sandra. op.cit.

As mudanças nas formas de auxílio refletiam o aparecimento da indigência “*como um fenômeno de massa*”, o que ocorreu por volta do fim do século XVII e durante todo o século XVIII. Até então, a presença de um grande número de indigentes, mendigos e vagabundos, constantemente citados na literatura da época, era vista como atípica e designava pessoas “*fora do regime comum*”. De certo modo, tais indigentes pouco alteravam a imagem de uma sociedade equilibrada. A situação se modificou a partir do fim do século XVII, quando houve uma tomada de consciência da *vulnerabilidade de massa*, da miséria e de seus riscos de dissociação social, que passaram a atingir não só os assistidos e os desfiliaados, ou os elementos marginais daquela sociedade, mas também boa parte da população em geral.<sup>11</sup>

Urbanização, imigração e revolução industrial, trouxeram mudanças radicais e arrastaram parte considerável das pessoas à miséria e à pobreza. A queda do Antigo Regime e a resposta liberal à questão social não funcionaram, pois o princípio do livre acesso ao trabalho abriu uma era de conflitos e o processo crescente de industrialização resultou no pauperismo. A industrialização criou a desfiliação de massa e colocou em pauta o que Castel denominou de “*política social sem estado*”. Era necessário cuidar dos pobres para preservar a ordem social, mas cabia à sociedade realizar tal tarefa.<sup>12</sup>

O pauperismo sancionou “*o fracasso do otimismo liberal modelo século XVIII*” e representou uma ruptura com o passado, além de uma ruptura na organização do trabalho. Que tipo de modernidade traria consigo uma desagregação social completa? Como lidar com o progresso e a desfiliação maciça dos indivíduos no cerne do processo de produção de riquezas? O “homem novo”, que surgiu com o avanço das tecnologias e com a inovação dos meios de produção, não correspondia à realidade da grande massa de trabalhadores explorados, empobrecidos, que só possuíam sua força de trabalho com meio de sobrevivência. Tais questionamentos atravessaram o fim do século XVIII e chegaram ao XIX com o estigma da desintegração ou ruptura social.<sup>13</sup>

Na Europa a preocupação com os pobres existiu desde a Idade Média e, no Brasil, tal preocupação esteve presente também muito cedo, através da presença de instituições de caridade, laicas e religiosas, existentes desde a Colônia como também

---

<sup>11</sup> CASTEL, Robert. op.cit. p.220-221.

<sup>12</sup> CASTEL, Robert. op.cit. p.277-278.

<sup>13</sup> Idem. p.297-298.

das constantes doações do Imperador para o auxílio aos pobres. Sobre este tema, o trabalho de Laura de Mello e Souza, lançado nos anos 80 do século XX, traz uma abordagem pioneira ao discutir a pobreza através da criação do conceito de *desclassificação social*, para caracterizar a imensa categoria de pobres existentes na Minas Gerais setecentista.<sup>14</sup>

A temática passou a ser revisitada e surgiram outras pesquisas, boa parte delas voltadas para o estudo da infância desvalida, com destaque para os trabalhos de Renato Pinto Venâncio. Sua tese de mestrado, *Infância sem destino: o abandono de crianças no Rio de Janeiro no século XVIII*<sup>15</sup> foi uma contribuição importante para o estudo do abandono em paróquias rurais e urbanas no Rio de Janeiro setecentista. Já o livro *Famílias Abandonadas* é uma versão resumida da sua tese de doutorado intitulada *Casa da Roda: Institution d'assistance infatile au Brésil – XVIIIe et XIXe siècles*, na qual analisa as instituições que recolhiam os expostos através das Santas Casas de Misericórdia da cidade de Salvador e do Rio de Janeiro.<sup>16</sup> Recentemente Venâncio organizou o livro *Uma história social do abandono de crianças: de Portugal ao Brasil, séculos XVIII-XX*; a obra reúne artigos variados que tratam desde a comparação entre os 'enjeitados' do Brasil e de Portugal, até a transição do conceito de 'exposto' para o de 'menor abandonado'.<sup>17</sup>

Entre as pesquisas desenvolvidas sobre a temática da pobreza e assistência destacam-se também as de Irene e Irma Rizzini. Relacionadas à infância abandonada no Brasil, essas obras representam boa parte da produção acadêmica nacional ligada à assistência. Os trabalhos das irmãs Irene e Irma Rizzini abordam o papel social atribuído à infância caracterizada como pobre e abandonada (material e moralmente), como também a legislação. Ambas destacam que o foco sobre a infância pobre redundou no desenvolvimento de um complexo aparato jurídico-assistencial sob a

---

<sup>14</sup> SOUZA, Laura de Mello. *Os desclassificados do ouro*. 2 ed. Rio de Janeiro: GRAAL, 1986

<sup>15</sup> VENÂNCIO, Renato Pinto. *Infância sem destino: o abandono de crianças no Rio de Janeiro no século XVIII* Mestrado em História. USP, 1988.

<sup>16</sup> VENÂNCIO, Renato Pinto. *Famílias Abandonadas: Assistência à criança de camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador – séculos XVIII e XIX*. Campinas: Papyrus, 1999.

<sup>17</sup> VENÂNCIO, Renato Pinto (org.). *Uma história social do abandono de crianças: de Portugal ao Brasil, séculos XVIII-XX*. São Paulo: Alameda/Editora PUC Minas, 2010.

liderança do Estado, materializado através da criação de inúmeras leis e instituições destinadas à proteção e à assistência a infância.<sup>18</sup>

Em se tratando especificamente das Santas Casas de Misericórdia, Gisele Sanglard apresenta importante estudo sobre o modelo assistencial baseado na ação das Santas Casas de Misericórdia e afirma que essas instituições detiveram o privilégio dos serviços assistenciais, reunindo as elites em torno de ideais comuns, pautados no discurso caritativo e posteriormente filantrópico.<sup>19</sup> Liliâne Alves Fernandes<sup>20</sup>, analisa o processo de implementação das Santas Casas de Misericórdia no Brasil, dando especial ênfase à sua expansão durante o período de consolidação da República brasileira, mais concretamente entre 1922 a 1945. Sua pesquisa demonstra que as Santas Casas se fortaleceram no segmento de assistência médica, tornando o Estado brasileiro dependente das suas atividades. O trabalho discute ainda o imaginário social da caridade e filantropia e a forma como tais preceitos configuraram a assistência médico-social no país.

Cabe citar, ainda, as pesquisas de Luciana de Araújo Pinheiro<sup>21</sup>, que trata do auxílio à infância desvalida no Rio de Janeiro, entre 1879 e 1889 e também a de Cláudia Tomaszewski, que abarca um período próximo ao deste projeto (1847 a 1922). Nele a autora enfoca a caridade e a filantropia na Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Pelotas (RS).<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> RIZZINI, Irene. *O Movimento de Salvação da Criança no Brasil: Idéias e Práticas Correntes de Assistência à Infância Pobre na Passagem do Século XIX para o XX*. Congresso Brasa VIII Vanderbilt University, Nashville, Tennessee, USA 13-16 de outubro de 2006. p.5. Ver também: PILOTTI, Francisco, RIZZINI, Irene (orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño : EDUSU/AMAIS, 1995. RIZZINI, Irene. *O século perdido. Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. Rio de Janeiro: EDUSU/AMAIS, 1997. RIZZINI, Irma. *Pequenos trabalhadores do Brasil*. In: PRIORI, Mary Del (org.). *História das Crianças no Brasil*. 2 ed, São Paulo: Contexto, 2000. RIZZINI, Irene. *Levantamento bibliográfico da produção científica sobre a infância pobre no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. USU, 1989.

<sup>19</sup> SANGLARD, Gisele. *Entre os salões e o laboratório: Guilherme Guinle, a saúde e a ciência no Rio de Janeiro, 1920-1940*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

<sup>20</sup> FERNANDES, Liliâne Alves. *As Santas Casas da Misericórdia na República Brasileira 1922-1945*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Évora, Portugal, Mestrado em Políticas de Bem-Estar em Perspectiva, Evolução, Conceitos e Actores, Phoenix Erasmus Mundus, Dynamics of Health and Welfare. 2009.

<sup>21</sup> PINHEIRO, Luciana Araújo. *A civilização do Brasil através da infância: propostas e ações voltadas à criança pobre nos anos finais do Império (1879-1889)*. Dissertação de Mestrado. UFF, Programa de Pós-Graduação em História, Niterói, julho de 2003.

<sup>22</sup> TOMASCHEWSKI, Cláudia. *Caridade e filantropia na distribuição da assistência: a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Pelotas – RS (1847-1922)*. PUC – RS. Faculdade de Filosofia e

Com a inserção gradativa do país no sistema capitalista, os pobres em geral vivenciaram um processo de exclusão em um contexto no qual a urbanização dos espaços públicos e as mudanças no mercado de trabalho os colocavam cada vez mais à margem da sociedade, diluindo as relações horizontais de solidariedade. Em meio a um contingente enorme de imigrantes e de homens do campo que buscavam melhores oportunidades de vida nas cidades, a pobreza emergiu como uma questão social importante no Brasil. Acrescenta-se à imigração e ao êxodo rural, os negros recém libertos que também se dirigiram para as cidades, sem ocupação e sem moradia e ainda convivendo com estigma da escravidão, para se juntar aos já desafortunados que precisavam da assistência alheia.

No caso de Minas Gerais, como em grande parte dos estados brasileiros, os socorros iniciais à pobreza se originaram das irmandades e congregações religiosas, através das inúmeras Santas Casas de Misericórdia existentes no país. No período imediato à abolição da escravatura, essas instituições de caridade se responsabilizaram por todo o tipo de auxílio aos pobres, aos indigentes em geral, aos órfãos, aos mendigos, às viúvas, inválidos e doentes de todo tipo.

De acordo com as fontes já previamente consultadas, entre o século XIX e início do XX os serviços das Santas Casas não se restringiam à assistência hospitalar.<sup>23</sup> Sanglard destaca que nas sociedades ocidentais o hospital representava a tradicional caridade cristã para com os pobres.<sup>24</sup> De certa forma, o Brasil acaba por repetir a experiência européia, pois no período medieval os hospitais eram albergues a acolher não somente doentes, mas viajantes e qualquer um que não tivesse onde ficar.

A presença da filantropia e da caridade no estado de Minas foi responsável por grande parte da assistência destinada aos pobres e desvalidos em geral. Nas associações beneficentes os doadores compunham as mesas diretoras e organizavam os socorros imediatos. Com o aumento do número de necessitados, o Estado é chamado a colaborar não só financeiramente como também através da fiscalização de cada associação e casa de caridade. Entre fins do século XIX e início do XX, as estratégias de auxílio e

---

Ciências Humanas. Porto Alegre, 2007.

<sup>23</sup> O levantamento de fontes foi realizado no Arquivo Público Mineiro, em Belo Horizonte, através dos documentos produzidos pelo Departamento de Saúde e Assistência Pública, do Departamento Social do Menor, Presos Pobres e Polícia, que datam de 1894 a 1931.

<sup>24</sup> SANGLARD, Gisele. op.cit.

assistência à pobreza irão se institucionalizar gradativamente por meio das medidas do poder público e da iniciativa privada com o intuito de amenizar os efeitos sociais da pobreza. A Secretaria do Interior de Minas Gerais se tornou responsável pelas subvenções e pela fiscalização das associações caritativas responsáveis pelo auxílio aos desafortunados.<sup>25</sup>

Em um país repleto de desigualdades sociais como o Brasil, os impactos e conseqüências do crescente número de pobres que engrossam as fileiras da sociedade são percebidos de forma clara e precisa. Desde o final do século XIX o país convive com um crescente número de miseráveis excluídos de qualquer sistema de proteção, são milhares de sujeitos que não pertencem à sociedade porque não participam da organização social vigente, não ocupam nenhum lugar no processo produtivo. O presente projeto de doutorado resulta destas reflexões e busca analisar as propostas de assistência à pobreza, no âmbito da iniciativa pública – especificamente no estado de Minas Gerais – e privada – das iniciativas da sociedade em geral, caritativas e filantrópicas, através da criação de associações beneficentes, santas casas de misericórdia, asilos, orfanatos, etc.

A idéia é descortinar as estratégias de proteção existentes em Minas Gerais em um período de transição, no qual o Estado é chamado a se responsabilizar pelo auxílio aos pobres e desvalidos, além de desenvolver uma espécie de parceria com as iniciativas de assistência advindas da sociedade civil. Politicamente, a implantação do modelo federativo da República dava a cada estado autonomia administrativa; social e culturalmente, as relações fundamentadas em laços comunitários e de solidariedade cediam espaço para mudanças na composição social, resultantes do processo imigratório, da recente abolição da escravatura e do desenvolvimento de novas relações de produção. Estudar a assistência a partir deste panorama possibilita traçar um perfil

---

<sup>25</sup> APM, fundo documental da Secretaria do Interior, Departamento de Assistência e Saúde Pública, série 10, com destaque para: 1907 – Requisição de verbas para o sustento de casas de caridade; 1907-1908 – Correspondência referente a asilos; 1908 – Correspondência pelo Secretario do Interior referente à administração de casas de caridade; 1909 – Relatórios, listas de doentes, requisições referentes a verbas e casas de caridade; 1911 – Correspondência recebida e expedida pelo Secretário do Interior e documentos diversos referentes a casas de caridade; 1913 – Relatórios de funcionamento de casas de caridade (requisições de verbas para manutenção de casas de caridade); 1914 – Correspondência referente a auxílios e subvenções a casos de caridade, associações beneficentes, hospitais. Ver lista completa em anexo.

das políticas sociais de auxílio para o estado de Minas, de forma mais completa, com ênfase em setores que ainda não foram alvo de uma pesquisa mais aprofundada.

Quanto ao recorte escolhido, este abrange o período que vai da abolição da escravatura em 1888 até a criação da Lei nº. 4682 de 1923 - Lei Elói Chaves, que instituiu as caixas de aposentadorias e pensões para ferroviários e também do Decreto 16.027, do mesmo ano, que instituiu o Conselho Nacional do Trabalho. Ao utilizarmos a abolição como marco inicial significa que estamos elegendo uma sociedade emancipada como foco de nossa pesquisa. Esta era herdeira de um passado escravista responsável pela produção da pobreza e marginalização de milhares de seres humanos; uma sociedade que estava trilhando os primeiros passos da cidadania. Referir-se a esses milhares de pobres, nesse período, não constitui tarefa fácil.

Na concepção de Hebe Mattos na pós-abolição teria ocorrido um lento desaparecimento da menção à cor branca como referência à liberdade e à negra como identidade do cativo.<sup>26</sup> Portanto, diante da dificuldade de se precisar o número de libertos e afro-descendentes pelas fontes, presume-se estarmos diante de uma sociedade altamente diversificada, com diferentes gradações de cor, vinculadas direta ou indiretamente ao cativo. Soma-se a esse contexto, a entrada de milhares de imigrantes, em sua maioria italianos, pela política subvencionada do Estado, que certamente ajudou a engrossar as fileiras dos pobres do período.

Se comparado ao caso paulista, por exemplo, onde os 2,1 milhões de imigrantes europeus que entraram para o estado entre 1888 e 1928, tornaram a presença dos libertos e trabalhadores nacionais menos perceptível entre os paulistas, em Minas Gerais, a maior província escravista do século XIX, o pós-abolição possuiu contornos diferenciados. Minas contava em seu espaço geográfico com diferentes concentrações de libertos (mais presentes nas áreas vinculadas à agroexportação); uma grande população afrodescendente, (espalhada por todo seu território) e ainda possuía a presença diminuta, contudo não menos importante, de aproximadamente 60 mil imigrantes europeus, com entrada oficial pela hospedarias ( nas áreas exportadoras, naquelas vinculadas a produção de alimentos e na própria capital- Belo Horizonte ).<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> MATTOS, Hebe Maria. *Das cores do silêncio: os significados da liberdade no sudeste escravista-Brasil, século XIX*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1995.

<sup>27</sup> MONTEIRO, Norma de Goés. *Imigração e Colonização em Minas Gerais (1889/1930)*. Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 1974

Essa população de origem espacial e étnica diversificada é que constituía a grande maioria de pobres, grupo social em foco.

O marco final, a Lei Elói Chaves, foi escolhida porque, de certo modo, representa uma iniciativa pioneira por parte do Estado para a universalização da assistência ao trabalhador no Brasil. A lei garantia aposentadoria por tempo de serviço ou invalidez, pensão para herdeiros no caso de falecimento do trabalhador, socorros médicos e medicamentos por preços especiais. Já o Conselho Nacional do Trabalho (CNT), criado para substituir o Departamento Nacional do Trabalho, foi concebido para atuar como um órgão consultivo do governo em assuntos relacionados ao trabalho e à previdência social, deste modo representava uma forma de regulamentação do setor na década de 1920. Era sua função a fiscalização das empresas de seguros contra acidentes de trabalho e das Caixas de Aposentadoria e Pensões, a realização de inquéritos e a coleta de informações sobre os diversos problemas sociais, regulamentação do horário de trabalho e o estabelecimento de comitês de conciliação e arbitragem.<sup>28</sup>

Muito embora existam diversos trabalhos voltados para o tema da pobreza e da assistência para algumas regiões do Brasil, nenhum deles procurou analisar as propostas de auxílio aos pobres no estado de Minas Gerais, tanto por parte da sociedade, através de suas associações beneficentes, quanto da iniciativa pública. Para a cidade de Belo Horizonte, temos a tese de doutorado de Marco Antônio de Souza, publicada em 2004, com o título de *A economia da caridade: estratégias assistenciais e filantrópicas em Belo Horizonte*. Souza trabalha com a filantropia como forma de dominação e disciplinarização dos indivíduos, denominando de ‘economia da caridade’ a ação conjunta de várias instituições destinadas a assistir os pobres operários. O autor percebe a assistência como forma de dominação e enfatiza a Santa Casa de Misericórdia de Belo Horizonte e o Instituto João Pinheiro como lócus privilegiado de análise.<sup>29</sup>

Especificamente sobre mutualismo e filantropia, Cláudia Maria Ribeiro Viscardi desenvolveu uma pesquisa sobre as associações mutualistas e filantrópicas de Juiz de

---

<sup>28</sup> SOUZA, Samuel Fernando de. “*A questão social é, principalmente e antes de tudo, uma questão jurídica*”: o CNT e a judicialização das relações de trabalho no Brasil (1923-1932). Cad. AEL, v.14, n.26, 2009. p.225-226.

<sup>29</sup> SOUZA, Marco Antônio de. *A economia da caridade: estratégias assistenciais e filantrópicas em Belo Horizonte*. Belo Horizonte, Ed. Newton Paiva, 2004. O autor utiliza Michel Foucault e Klaus Offe para fundamentar sua abordagem da caridade como forma de dominação e disciplinarização.

Fora e do Rio de Janeiro, em fins do século XIX e primeiras décadas do século XX.<sup>30</sup> A autora destaca o associativismo operário urbano e o papel das sociedades filantrópicas, além de abordar o mutualismo como uma das estratégias escolhidas pelos trabalhadores para escapar às condições de pobreza em que viviam ou, pelo menos, amenizá-las.<sup>31</sup> Há também o trabalho de Jefferson de Almeida Pinto, sobre o processo de controle social formal e informal sobre a pobreza urbana em Juiz de Fora, na passagem para a modernidade, século XIX ao XX.<sup>32</sup>

O autor focaliza a atuação da polícia e da Igreja Católica, através de ações e projetos direcionados para a manutenção da ordem na cidade. Tais projetos, voltados para a resolução dos problemas sociais frente à crescente criminalidade, estavam ligados ao temor das elites em perder o controle sobre a massa trabalhadora e também sobre o mercado de trabalho. na cidade e na região. As autoridades policiais não sabiam o que fazer com mendigos, vadios, menores, loucos, doentes, idosos, entre outros, abandonados em suas celas. Neste contexto, na busca pelo combate ao crescente processo de secularização característico do período, o projeto do clero romanizado da cidade passa a atuar sobre os considerados “verdadeiros pobres” e sem nenhum tipo de amparo.

Diante deste breve panorama historiográfico apresentado, nossa pesquisa se justifica devido à ausência de análises que tratam especificamente da assistência a pobreza em Minas Gerais, de forma mais generalizada, sem privilegiar os cuidados médicos ou os hospitais, ou uma cidade determinada. Aqui, o que se pretende é analisar as estratégias de auxílio à pobreza por parte das instituições privadas, sustentadas pela filantropia, e das iniciativas do poder público mineiro, sem focar um segmento da assistência em especial; trata-se de estudar os socorros como um todo.

O fato de não privilegiarmos o estudo de uma instituição específica, como o Instituto João Pinheiro, um dos focos do trabalho de Souza, ou hospitais, objetos de estudo de outros trabalhos aqui citados, ou associações de caridade, amplia os

---

<sup>30</sup> VISCARDI, Cláudia M. R. *Mutualismo e Filantropia*. Locust: Revista de História, Juiz de Fora, Minas Gerais, v. 18, 2004. p. 99-113,

<sup>31</sup> VISCARDI, Cláudia M. R. *Experiências da prática associativa no Brasil (1860-1880)*. Topoi Revista de História do Programa de Pós-graduação em História Social da UFRJ, vol. 9, nº 16, jan.-jun. 2008. p.117-136.

<sup>32</sup> PINTO, Jefferson de Almeida. *Controle social e pobreza: Juiz de Fora, 1876-1922*. Juiz de Fora: Funalfa Edições, 2008.

parâmetros de análise contribuindo para a construção de um enfoque mais generalizado. Além disso, a pesquisa contribui para o aprofundamento dos estudos sobre a temática da assistência no país, visto que existem poucos trabalhos sobre o tema no Brasil, o que causa estranheza tendo em vista a grande produção internacional e a pobreza existente em um país com recente passado escravista como o nosso.

O recorte geográfico e temporal, Minas Gerais entre os anos de 1888 e 1923, reforça ainda mais a importância da pesquisa diante das peculiaridades do escravismo em Minas, estado em que a mão-de-obra escrava mais perdurou. O grande contingente populacional do estado e seu papel importante na política e economia nacionais reiteram a relevância do presente trabalho na produção acadêmica sobre a história de Minas Gerais.

A preocupação com a pobreza se agrava na medida em que o número de pobres sofre um aumento considerável, devido às mudanças econômicas e sociais advindas do processo de industrialização, urbanização e imigração. Sem acesso a terra e sem condições de manter sua subsistência, milhares de pessoas se dirigiram para os centros urbanos em busca de trabalho, o que resultou em uma enorme massa de pauperizados que passou a preocupar tanto a sociedade quanto o poder público.

Entretanto, num primeiro momento, não havia a presença do Estado para prover e organizar o auxílio aos “desafortunados” e, deste modo, foi a sociedade – ao sentir-se ameaçada pelo crescimento do número de pobres – quem se mobilizou para tentar solucionar a questão. Diversas estratégias de assistência foram sendo desenvolvidas. Primeiramente, advindas da Igreja: a exemplo das irmandades religiosas, membros da própria Igreja, fiéis filantropos, entre outros, que acabam por assumir a liderança sobre as ações de socorros aos miseráveis.

Em um segundo momento, o poder público deu início a uma série de ações voltadas para a assistência aos pobres e desvalidos, e os municípios assumiram o recolhimento das doações e sua distribuição. Além disso, fiscalizavam e cobravam impostos direcionados aos socorros em geral. A caridade e a filantropia eram fiscalizadas e organizadas pelo poder público. Em Minas Gerais, logo após a abolição, percebe-se que o que ocorria não era diferente.

Cabia ao poder público mineiro cuidar para que as doações fossem utilizadas da melhor forma possível. A fiscalização era rígida e deviam ser produzidos relatórios

anuais, e após 1889 bienais, por parte das associações de caridade e instituições de auxílio. De posse dos relatórios, o Secretário do Interior, por meio da análise dos funcionários do Departamento de Saúde e Assistência Pública, decidia se determinada instituição iria receber ou não a subvenção do governo, que era votada na Lei de Orçamento anual. Tal controle se dava tão somente sobre as instituições que recorriam ao poder público em busca de subvenções ou isenções de impostos. As demais eram isentas de fiscalização, a não ser em ocasiões em que denúncias contra desvios ou má gestão eram feitas.

Nas fontes consultadas existem centenas de relatórios das casas de caridade, pareceres dos promotores públicos das comarcas de Minas Gerais sobre a fiscalização das organizações de socorro aos pobres por parte do Estado e também pedidos de subvenção que podiam ser aceitos ou negados, a exemplo do que se segue:

(...) A mesa administrativa do Hospital de Misericórdia da cidade de São João Del Rey satisfazendo a urgência do artigo 11 da Lei nº 2545 de 31 de dezembro de 1849, apresenta a vossa excelência o relatório do hospital do recebimento de órfãos e mapa de alienados tratados naquela Pia Instituição vem escrupulosamente pedir a Vossa Excelência se sirva mandar que lhe seja entregue os auxílios consignados pela lei nº 227 de 27 de setembro do ano passado para o Hospital e Hospício de alienados. Pede deferimento em 14 de janeiro de 1898. Procurador João José de Oliveira.<sup>33</sup>

Como resposta, o Departamento de Saúde e Assistência Pública enviou o seguinte parecer:

(...) Penso que a exposição que acompanha este requerimento não satisfaz a lei, visto que esta exige o relatório do ano anterior e a exposição se refere ao período de 1896 a 1897. Quanto ao auxílio relativo ao recolhimento de órfãos, cabe à 3ª seção informar.

(...) A 3ª seção negou o pedido, devido à falta de informações sobre os órfãos recebidos no relatório.<sup>34</sup>

A caridade e a filantropia desempenhavam papel fundamental, pois foram os meios principais de assistência aos pobres em Minas Gerais. Indivíduos, instituições e mesmo o Estado justificavam as atitudes tomadas para prestar socorro aos pobres como

---

<sup>33</sup> APM: Fundo da Secretaria do Interior, Série 10 - Departamento de Saúde e Assistência Pública, 1898 - Requisições referentes a pagamentos de hospitais, hospícios, casa de caridade, recibos e notas de vendas. SI-1598. "Pedido de Auxílio da Santa Casa de Misericórdia, Hospital de Alienados e Asilo de São João Del Rey". 14/01/1898.

<sup>34</sup> APM: Fundo da Secretaria do Interior, Série 10 - Departamento de Saúde e Assistência Pública, 1898 - Requisições referentes a pagamentos de hospitais, hospícios, casa de caridade, recibos e notas de vendas. SI-1598. "Resposta do Departamento de Saúde e Assistência Pública". 17/02/1898.

atos de caridade e beneficência. No período de que trata nosso projeto, a assistência era vista como um ato de bondade ou de humanitarismo para com os “desafortunados”.

Na afirmação acima, reside a importância de se estudar o modelo de assistência desenvolvido em Minas Gerais comparando-o com outros modelos já estudados para outras regiões do Brasil, principalmente por que temos como base pesquisas já avançadas produzidas sobre os casos italiano, português, francês e inglês, conforme a vasta bibliografia sobre o tema já existente. Nossa proposta é estudar o processo de transição entre um Estado ausente e outro que, gradativamente, foi assumindo a responsabilidade sobre a assistência social como um todo.

As análises feitas sobre as políticas públicas e privadas de assistência trabalham com correntes distintas sobre as motivações de auxílio à pobreza: a primeira está fundamentada nas iniciativas de auxílio como forma de controle social sobre os pobres<sup>35</sup>; a segunda corrente vê o comportamento do doador a partir da psicologia social<sup>36</sup>; a terceira inspira-se na teoria dos jogos, que coloca as relações de solidariedade e altruísticas como relações de troca<sup>37</sup>; a quarta é última corrente se liga às teorias da reciprocidade.<sup>38</sup>

Nossa abordagem não vê a filantropia como forma de controle social, tal como foi analisada por estudos baseados em Foucault, mas a partir de uma relação de reciprocidade, tendo por base as teorias de dom e contradom. As associações de beneficência encaravam o serviço para os pobres como uma dádiva, não como direito. As doações traziam *status* a quem doava e estabeleciam, também, uma hierarquia entre doador e receptor, o dom expressava e legitimava tal hierarquia. De acordo com Godelier, movimentos opostos estariam contidos em um único e mesmo ato, já que o dom *aproxima* os protagonistas porque é partilha e os *afasta* socialmente porque transforma um deles em devedor do outro:

---

<sup>35</sup> Inspiradas em Foucault e em seu conceito de “poder pastoral”, essa corrente trabalha com a idéia de que tal poder volta para o indivíduo e lhe garante a salvação eterna. Este poder explicaria o comportamento altruísta e o advento da filantropia e do Estado de Bem-Estar social. VISCARDI, Cláudia. op.cit. p.126.

<sup>36</sup> Nesta visão, a personalidade altruística resulta de um aprendizado na infância que prioriza o estabelecimento de relações sociais como forma de se conseguir *status* social. VISCARDI, Cláudia. op.cit. p.127.

<sup>37</sup> Na medida em que o doador é racionalmente motivado a expandir seus ganhos pessoais para obter como resposta sua aprovação social e a gratidão do receptor. Idem.

<sup>38</sup> Ver GODELIER, Maurice. *O Enigma do Dom*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

(...) Temos, então, um formidável campo de manobras e de estratégias possíveis contido virtualmente na prática do dom, e a gama de interesses opostos que ele pode servir. Torna-se igualmente fácil compreender que o dom, por sua própria dualidade e ambivalência, encontra as condições ideais para seu exercício e seu desenvolvimento no seio das sociedades cujo funcionamento repousa antes de tudo na produção e manutenção das relações pessoais entre os indivíduos e entre os grupos que a compõem, relações de parentesco, de produção, de poder, etc.<sup>39</sup>

Na teoria dos jogos, a caridade é feita em busca de um resultado: distinção social. Nesse sentido, os agentes sociais não realizariam atos gratuitos. Entretanto, segundo Bourdieu, se você possui um espírito estruturado, um *habitus*, de acordo com as estruturas do mundo no qual está jogando, tudo lhe parecerá evidente e você nem questionará se o jogo vale a pena ou não ser jogado. Portanto, o autor discorda da teoria dos jogos, pois para ele o que é relevante é o *habitus* em que as pessoas estão inseridas.<sup>40</sup>

Na tentativa de orientar nossa investigação, existe uma série de perguntas a serem respondidas. Destacamos que, no Império, a ajuda aos pobres era centralizada na figura do Imperador como doador pessoal e como protetor de várias instituições beneficentes. Deste modo, o que fariam os republicanos a partir do fim da monarquia? Quem iria ajudar estes pobres? Tal processo de transição está inserido nas origens da assistência pública brasileira e coloca ainda as seguintes questões: qual o impacto da atuação da filantropia em Minas? Como ocorria, na prática, a relação de reciprocidade entre doador e receptor? Como se deu o controle do estado sobre os recursos assistenciais privados?

Os impasses da transição do Império para a República foram agravados pela multidão de ex-escravos completamente destituídos, afora os milhares de mulatos, pardos, gente de toda cor, parte de uma intrincada hierarquia social, com diferentes gradações de pobreza. Consideramos que esta é uma característica peculiar à experiência brasileira, que a diferencia da situação européia. E quando falamos de Minas Gerais, temos mais peculiaridades: uma região na qual a escravidão se manteve por mais tempo e daí conter o maior número de libertos do Brasil.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> GODELIER, Maurice. op.cit. p. 23.

<sup>40</sup> BOURDIEU, Pierre. Existe algum ato desinteressado? In: *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas, Papirus, 1996. p.135-137.

<sup>41</sup> MONTEIRO, Norma de Goés. op.cit.

Além disso, fundamentados pelos preceitos liberais, os fundadores do regime republicano brasileiro iriam jogar sobre a sociedade civil este ônus, limitando-se a agir como Estado fiscalizador e árbitro. Percebendo as dificuldades desta sociedade em assumir tal ônus, sobretudo após a fragilização da Igreja derivada da laicização de 1891, o Estado assumiria algumas responsabilidades, o que se deu através de subvenções e isenções de impostos. Aos poucos, o advento dos conflitos decorridos da agudização da “questão social” levaria a uma mudança de rumos: a consciência de que este dever caberia ao Estado majoritariamente, uma vez que as iniciativas eram insuficientes.

Entretanto, tais mudanças não aconteceram de um momento para outro. Se na Europa elas levaram séculos para acontecer, no Brasil foi preciso que a generalização da pobreza ultrapassasse o âmbito da filantropia e caridade, laica e católica, para se tornar um problema social capaz de mobilizar os recursos do Estado. A “questão social” não se tratava mais de uma questão de caridade, era necessário reformular as estruturas de assistência devido ao desenvolvimento de novas relações de trabalho nos centros urbanos. O surgimento de manifestações operárias na década de 1920 também anunciava uma mudança no perfil dos trabalhadores, que buscavam institucionalizar seus direitos.

É nesse momento que o Estado vai ser inserido mais profundamente no problema da assistência. Antes, sua ação limitava-se ao combate das epidemias e à promoção da higienização pública. Porém, mais tarde, ele teve que ceder a algumas pressões da sociedade civil organizada, o que se expressa, por exemplo, com a Lei de Acidentes de Trabalho de 1919 e depois, em 1923, com a Lei Elói Chaves. Nestes dois momentos o Estado chamou para si a responsabilidade por um controle mais efetivo sobre a assistência, até controlá-la inteiramente, o que se deu apenas em 1988 com a universalização do SUS.

### **Bibliografia de Referência:**

BALSA, Casimiro. BONETI, Lindomar e SOULET, Marc-Henry. (orgs.). Conceitos e Dimensões da Pobreza e da Exclusão Social – uma abordagem transnacional. Ijuí: Editora Unijuí, 2006.

BECKER, Howard S. Outsiders: estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BOURDIEU, Pierre. Existe algum ato desinteressado?. In: Razões práticas: sobre a teoria da ação. Campinas, Papirus, 1996.

- CAPONI, Sandra. Da compaixão à solidariedade: uma genealogia da assistência médica. 2ed, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.
- CASTEL, Robert. As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário. Petrópolis: 3ed, Vozes. 1998.
- CAVALLO, Sandra. Charity as Boundary making: social stratification, gender and the family in the Italian states (XVII and XIX centuries). In: CUNNINGMAM, Hugh and INNES, Joanna.(eds). Charity, Philanthropy and reform. From 1690 to 1850. London, Macmillan Press, 1998.
- CUNNINGMAM, Hugh and INNES, Joanna.(eds.) Charity, Philanthropy and reform. From 1690 to 1850. London: Macmillan Press, 1998.
- DAVIS, Natalie Zemon. *Culturas do Povo: Sociedade e Cultura no Início da França Moderna*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- GEREMECK, Bronislaw. Os Filhos de Caim: vagabundos e miseráveis na literatura européia. (1400-1700). São Paulo: Cia das letras, 1995.
- GODELIER, Maurice. O enigma do dom. Rio, Civilização Brasileira, 2001.
- KIDD, Alan. State, Society and the Poor in XIX Century England. London: Macmillan Press. 1999.
- KIDD, Alan. Philanthropy and the Social History Paradigm. *Social History Journal*, (21), 1996, pp. 180-92.
- PINTO, Jefferson de A. Controle social e pobreza: Juiz de Fora, 1876-1922. Juiz de Fora: Funalfa Edições, 2008.
- SANGLARD, Gisele. A construção dos espaços de cura no Brasil: entre a caridade e a medicalização. *Esboços (UFSC)*, Florianópolis - SC, v. 16, p. 11-33, 2006.
- SANGLARD, Gisele. Entre os salões e o laboratório: Guilherme Guinle, a saúde e a ciência no Rio de Janeiro, 1920-1940. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.
- SANTOS, Marco Antônio C. dos. Criança e criminalidade no início do século In: PRIORE, Mary Del (org.) *História das crianças no Brasil*. São Paulo, Contexto, 2000.
- SCHNEEWIND, J.B. (org) *Giving: Western Ideas of Philanthropy*. Indiana: Indiana University Press, 1996.
- SOUZA, Marco A. de. *A Economia da Caridade: Estratégias Assistenciais e Filantrópicas em Belo Horizonte*. Belo Horizonte, Ed. Newton Paiva, 2004.
- VENÂNCIO, Renato P. *Famílias abandonadas*. São Paulo, Papirus, 1999.
- VISCARDI, Cláudia. Estratégias populares de sobrevivência: o mutualismo no Rio de Janeiro republicano. IN: *Revista Brasileira de História – Dossiê: Repúblicas*. ANPUH, vol.29, nº 58, jul.-dez. 2009.