

Políticas assistenciais em Portugal no “Despotismo Iluminado” e na Monarquia Liberal¹

Comunicação apresentada IX Congresso da Associação de Demografia Histórica.
Ponta Delgada, 16, 17, 18 e 19 de Junho de 2010.

Maria Antónia Lopes

Faculdade de Letras e Centro de História da Sociedade e da Cultura
da Universidade de Coimbra

No “Despotismo Iluminado”

Os governantes ilustrados do século XVIII deparavam-se com dois problemas governativos antagónicos. Por um lado, havia que sustentar as dádivas *pro anima* que amortizavam bens e rendimentos com prejuízos graves para o fomento económico do Reino e seus rendimentos tributários; mas, por outro lado, percebia-se a necessidade de captar réditos particulares para a resolução de carências sociais a cargo das instituições caritativas. E assim, o Marquês de Pombal – embora instaurasse uma revolução do direito sucessório e

¹ Faz-se aqui uma sistematização de conclusões publicadas em LOPES, Maria Antónia, “Os pobres e a assistência pública” in *História de Portugal* dir. por José Mattoso, vol. V, *O Liberalismo*, coord. por Luís R. Torgal e João L. Roque, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, pp. 501-515; LOPES, Maria Antónia, “As Misericórdias: de D. José ao final do século XX” in José Pedro Paiva (dir.), *Portugaliae Monumenta Misericordiarum 1. Fazer a história das Misericórdias*, Lisboa, Universidade Católica/União das Misericórdias Portuguesas, 2002, pp. 79-117; LOPES, Maria Antónia, “Poor Relief, Social Control and Health Care in 18th and 19th Century Portugal” in Ole Peter Grell; Andrew Cunningham & Bernd Roeck (ed.), *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th Southern Europe*, UK/USA, Ashgate Publishing, 2005, pp. 142-163; SÁ, Isabel dos Guimarães e LOPES, Maria Antónia, *História Breve das Misericórdias Portuguesas, 1498-2000*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 2008; LOPES, Maria Antónia, “A intervenção da Coroa nas instituições de protecção social de 1750 a 1820”, *Revista de História das Ideias*, Coimbra, nº 29, 2008, pp. 131-176; LOPES, Maria Antónia e PAIVA, José Pedro, “Introdução” in Maria Antónia Lopes e José Pedro Paiva (dir.), *Portugaliae Monumenta Misericordiarum 7. Sob o signo da mudança: de D. José I a 1834*, Lisboa, Universidade Católica/União das Misericórdias Portuguesas, 2008, pp. 7-36; LOPES, Maria Antónia e PAIVA, José Pedro, “Introdução” in Maria Antónia Lopes e José Pedro Paiva (dir.), *Portugaliae Monumenta Misericordiarum 8. Tradição e modernidade: o período da monarquia constitucional (1834-1910)*, Universidade Católica/União das Misericórdias Portuguesas, 2010, pp. 7-30.

da capacidade de testar, adquirir e conservar bens por parte dos corpos de mão-morta – concedeu isenções importantes às misericórdias, hospitais e rodas de expostos, revelando que o Estado os considerava indispensáveis às populações.

Até meados do século XVIII a tutela régia era em geral pouco interveniente nas misericórdias, os mais importantes organismos assistenciais portugueses, mas a acção pombalina mudou este relacionamento, impondo-se, desde a década de 1750, uma forte ingerência da Coroa, comportamento que se prolongará pelos reinados seguintes.

Inicialmente, Pombal não parece ter visado a protecção destas confrarias. Pelo contrário, viu nelas uma óptima fonte de capitais para a prossecução dos seus objectivos económicos. Depois interveio no sentido de as viabilizar. As misericórdias estavam em grande parte corroídas por corrupção, irregularidades, créditos malparados e obrigações pias em excesso. A Coroa nem as eliminou nem ignorou o problema. A criação de condições para a sua sustentação financeira, sob controlo estrito e sistemático por parte do poder central, foi a solução encontrada e passou a ser uma prática normal do exercício do poder. À morte de D. José, era um dado adquirido e acentuou-se nos reinados seguintes.

As medidas pombalinas dirigidas à Misericórdia de Lisboa a partir dos anos 1760 configuram uma autêntica reforma da protecção social na capital do Império. Pombal interveio directamente, também, nos principais hospitais que escapavam às misericórdias (de Lisboa, Caldas da Rainha e Coimbra), reformando-os profundamente e mudando-lhes a tutela. As Santas Casas que investiram na construção de grandes unidades hospitalares receberam apoio. Deve-se ainda a este ministro a reforma da assistência aos enjeitados de Lisboa e a criação da Intendência Geral da Polícia, onde irão surgir duas importantes novidades: a Casa Pia da Correção da Corte e a reforma nacional da protecção aos expostos.

O socorro aos enjeitados foi reorganizado a nível nacional pela ordem de 24 de Maio de 1783, emanada da Intendência Geral da Polícia dirigida por Pina Manique. Pese embora o não cumprimento integral da legislação, o sistema instalado em Portugal foi pioneiro no panorama europeu, conjugando a proliferação de receptáculos (em todos os concelhos), a grande uniformidade institucional e financeira e a fiscalização por parte de um organismo público central. As razões político-económicas da medida são claramente expostas no

diploma legal. Interessava que os enjeitados sobrevivessem “por consistirem as riquezas de hum Estado na multidão de habitantes”.

Os meninos seriam criados por amas externas nos seus domicílios até aos sete anos, recebendo as criadoras salários pagos pelas câmaras. Em todas as povoações onde a criação dos expostos fora assumida pelas misericórdias, o sistema assentava também na entrega a amas externas, serviço financiado, igualmente, pelos contribuintes². Os provedores das comarcas passavam a ter por obrigação elaborar e remeter à Intendência Geral da Polícia mapas anuais das entradas e óbitos dos expostos. Os cabeções das sisas foram canalizados para o financiamento das Rodas sempre que nos concelhos não existissem rendimentos próprios para os enjeitados; e para os expostos da capital foi destinado um terço da lotaria da Misericórdia de Lisboa criada também nesse ano de 1783.

Ao alcançarem os sete anos de idade, as crianças passavam para a alçada dos juízes dos órfãos, tendo de trabalhar para o seu sustento. Os juízes deveriam nomear-lhes tutor e acomodá-los como criados a troco de alimentos, vestuário e dormida, passando os meninos e meninas a receber salário a partir dos doze anos. Atingidos os 20 anos de idade, eram livres e emancipados. Este sistema, estruturado pela Ordem de 1783, e que sofre apenas algumas remodelações de pormenor em 1800, 1806, 1812 e 1814, irá vigorar até 1836, mas o socorro efectivo prestado a estas crianças manteve-se, tal como decidiu Pina Manique, até às décadas de 1860/70.

Portugal destaca-se das outras nações católicas pela ausência da tutela da Igreja na assistência e quase sempre também do seu protagonismo. Na solução encontrada para os expostos a diferença é flagrante. Em Itália e França meridional, zonas onde a utilização das rodas era geral, a criação dos enjeitados cabia a confrarias, autoridades eclesiásticas ou comissões de leigos e clérigos. Na Espanha estava inteiramente nas mãos da Igreja. Além disso, em Portugal imperava a proliferação das rodas, disseminadas pelos concelhos e vilas, nomeadamente após 1783. Na mesma época, em Itália, existiam rodas apenas nas grandes urbes. Em Espanha a oferta institucional era reduzida, acolhendo-se os enjeitados em

² Desde o reinado de D. Manuel I que a criação dos expostos competia às câmaras, mas estas, quando podiam, eximiam-se dessa tarefa se nos seus territórios existissem misericórdias. Contudo, o socorro aos enjeitados nunca foi obrigação das Santas Casas, embora muitas delas se encarregassem dessa modalidade assistencial sem que, porém, despendessem os seus fundos com as crianças.

grandes estabelecimentos das principais cidades. Alguns anos depois da ordem de Pina Manique, a Espanha procedeu à regulamentação da assistência aos expostos, aumentando o número de *inclusas*, tal como se fizera em Portugal. Só que as opções foram distintas quanto às entidades responsáveis por este ramo da assistência: enquanto em Portugal esse papel estava reservado às autoridades civis, em Espanha cabia à Igreja, com os párocos a organizar o acolhimento dos expostos sob a supervisão dos bispos³.

A Casa Pia, solenemente inaugurada no castelo de Lisboa a 3 de Julho de 1780, mas a funcionar já há algum tempo, é por vezes apresentada como marco decisivo de viragem da concepção de amparo estatal à infância e de modernidade do ensino. Mas tal interpretação não é inteiramente correcta. Por um lado, o poder central sempre se interessara pelo amparo de órfãos, criando, inclusive, orfanatos. Por outro lado, a Casa Pia, cujo nome completo era *Casa Pia da Correção da Corte*, era um complexo de edifícios com funções múltiplas e foi fundada como medida de combate à vadiagem e mendicidade, recolhendo pessoas de ambos os sexos e de todas as idades. A Casa Pia da Correção era, pois, na sua origem, como já salientou Vítor Ribeiro⁴, uma casa de reclusão e de trabalho forçado. De facto, no seu plano de instalação previa-se encarcerar 1.100 crianças e, no mínimo, 2.000 adultos. Sabemos que em 1783 albergava 1.326 indivíduos, sendo metade pessoas adultas com comportamentos reprováveis. Dez anos mais tarde, a vertente de socorro e educação de crianças e jovens ganhara maior peso, atingindo os 61%⁵. Mas a sua natureza carcerária permanecia, passando também a receber em reclusão perpétua, por comutação de pena, mulheres condenadas à morte ou degredo⁶.

No que respeita à protecção da infância, a Casa Pia foi, de facto, uma instituição pioneira e única pelo número de crianças institucionalizadas, pelo aligeiramento das práticas religiosas e pela importância do ensino, incluindo superior. Mas também foi inovadora e

³ Cf. CARASA SOTO, Pedro, *Historia de la beneficencia en Castilla y Leon. Poder y pobreza en la sociedad castellana*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1991; SÁ, Isabel dos Guimarães, *A circulação de crianças na Europa do Sul: o caso dos expostos do Porto*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e JNICT, 1995; MARCÍLIO, Maria Luiza, *História social da criança abandonada*, Hucitec, São Paulo, Brasil, 1998; FONTE, Teodoro Afonso da, *No limiar da honra e da pobreza. A infância desvalida e abandonada no Alto Minho (1698-1924)*, Braga, Universidade do Minho, 2004, tese de doutoramento policopiada.

⁴ *Historia da beneficencia publica em Portugal*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1907, cap. VII.

⁵ Cálculos efectuados a partir de dados fornecidos por RIBEIRO, Victor, *Historia da beneficencia publica...* cap. VII e por GUEDES, Ana Isabel, *Os Colégios dos Meninos Órfãos (séculos XVII-XIX): Évora, Porto e Braga*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2006, pp. 72-73.

única enquanto casa que encarcerava em larga escala vadios e condenados a quem se impunha o trabalho coercivo (embora tivesse existido um ensaio pombalino no Arsenal da Marinha, que era uma oficina-prisão). Esquecer esta função da Casa Pia, cingindo-a a orfanato, imagem mais grata à sensibilidade actual, é adulterar a sua natureza e a sua actualidade no tempo em que nasceu. No resto da Europa, este tipo de instituição surgira há mais de 200 anos, mas foi precisamente nos séculos XVIII, e ainda mais no XIX, que a prisão e o trabalho compulsivo dos ociosos atingiram maiores proporções. Verifica-se, pois, que nesta modalidade de assistência repressiva Portugal se inseria nas correntes e práticas do seu tempo. O impacto da Casa Pia foi, porém, reduzido, pois não desencadeou a abertura de estabelecimentos análogos, o que sucedia em grande parte do espaço europeu⁷ e como muitos reclamavam em Portugal.

Não vou enumerar todos os documentos legislativos de 1750 a 1820 cuja intenção foi controlar, garantir o suporte financeiro e reorientar as práticas das instituições de assistência, mas não é possível omitir o alvará de 18 de Outubro de 1806, que constitui um marco na história da ingerência do poder central nas misericórdias⁸. Mas não só. A intervenção, que incluía a definição de áreas assistenciais a privilegiar, foi de tal forma profunda que se pode falar de reorganização da protecção social no país (e ainda do controlo da vagabundagem), quando se vivia em cenário de pré-invasão, já percebida como inevitável. E foi, decerto, esse contexto especialíssimo, que tornou inadiável a reorganização assistencial.

Este alvará criou um quadro uniforme de actividades das misericórdias, obrigando-as, também, a ampliar o seu leque de socorros. Permitiu-lhes conservar os bens encapelados que não obedecessem aos requisitos legais e a capacidade de os continuar a receber. Mas impunha-lhes uma contrapartida: os hospitais das misericórdias aceitariam todos os doentes de qualquer proveniência geográfica, tanto os civis, como os militares. Visava-se, pois, um reforço da assistência hospitalar do país.

⁶ Cf. decretos de 27 de Junho de 1795 e 1 de Março de 1798.

⁷ Em Castela, por exemplo, logo a partir da década de 1760, Carlos III criou ou reforçou a rede asilar, dotando quase todas as dioceses de hospícios entregues à tutela dos bispos ou juntas eclesiásticas (CARASA SOTO, Pedro, *Historia de la beneficência...*, pp. 13 e segts).

⁸ Pode ler-se em LOPES, Maria Antónia e PAIVA, José Pedro (dir.), *Portugaliae Monumenta Misericordiarum 7. Sob o signo da mudança: de D. José I a 1834*, Lisboa, Universidade Católica/União das Misericórdias Portuguesas, 2008, doc. n.º 29.

No fim de cada mandato, as mesas cessantes passariam a apresentar contas à nova direcção na presença do provedor da comarca que definiria as despesas a realizar. Saliente-se que estas disposições implicavam o cercear da autonomia das misericórdias, com a gestão e opções assistenciais a serem determinadas pelos agentes régios. Além disso, as contas seriam anualmente enviadas ao poder central e remeter-se-iam à Intendência Geral da Polícia os mapas com os movimentos dos doentes, expostos e viajantes providos com cartas de guias.

O legislador considerava que o socorro aos enjeitados era próprio das misericórdias, mas como em muitos concelhos estavam a cargo das câmaras, mandou eleger anualmente em cada Santa Casa um mordomo dos expostos com poderes para inspecionar essa acção camarária e para representar as crianças nos actos de correição. Medida absolutamente inédita, criava, na prática, a figura de procurador dos expostos escolhido pelas chefias das misericórdias dentro da sua irmandade com poderes fiscalizadores sobre os municípios. Regulamentava também, este notável alvará, o funcionamento da Roda e vigilância das amas, impondo visitas mensais aos expostos de leite em poder das amas e inspecções anuais aos de criação a seco. Os provedores das comarcas foram intimados a fiscalizar o cumprimento dessas ordens.

Além do mordomo dos expostos, impôs-se a criação, em cada misericórdia, de um mordomo dos pobres, alegando-se não serem apenas os doentes e os enjeitados objectos dignos de piedade, mas também o deviam ser os “verdadeiros necessitados”, provendo-se com esmolas os recolhidos e indigentes e com trabalho os pobres que o pudessem realizar – o que era uma novidade absoluta, pois nunca as misericórdias haviam procurado trabalho para os desempregados. Quanto aos presos, dotes de órfãs, funerais e mais deveres do compromisso (o da Misericórdia de Lisboa, que agora se impunha a todas), observar-se-ia o que por ele estava disposto. Terminava-se incentivando a construção de cemitérios, permitindo a todas as misericórdias estabelecê-los fora das povoações e adquirir livremente os terrenos para esse fim.

Em suma: em 1806 a Coroa conferiu às misericórdias, hospitais e rodas de expostos uniformidade e sustentação económica, impôs novas práticas assistenciais e a inspecção regular das suas actividades. E talvez não erre se interpretar a promulgação deste alvará

como um esforço de preparação para a guerra que se avizinhava. Mesmo que a aplicação do alvará tenha sido limitada, nem por isso significa menos a existência de uma intenção política assistencial. E se substituíssemos provedor da comarca por governador civil do distrito, não estaríamos muito longe da solução adoptada pela monarquia liberal.

Quanto às confrarias e ordens terceiras, se no âmbito da protecção social tinham um papel menor, por estar em geral reservada aos próprios membros, não pode, todavia, ser considerada desprezível a sua função de auto-ajuda, dada a proliferação destes institutos por todo o espaço português. Mas o Estado não as protegeu. Muito pelo contrário. À semelhança do que se passava noutras monarquias católicas ilustradas, não lhes reconhecia utilidade pública. Várias disposições legais promulgadas desde os anos 1750 procuraram retirar as confrarias da esfera da Igreja e, tal como se fez com as misericórdias, apertaram o seu controlo (nomeadamente do uso dos dinheiros) por via da actuação dos provedores das comarcas. Esta política teve continuidade nos anos 80 e 90, o que demonstra, simultaneamente, a similitude das vontades soberanas e a dificuldade de as fazer cumprir. Na década de 1790 o cerco apertou-se, no mesmo sentido, também em torno das ordens terceiras, o que, creio, pode ser explicado pelo crescente prestígio e riqueza destas comunidades.

O poder régio de finais de Antigo Regime procurou também dotar o país de estruturas centrais que assegurassem uma política sanitária mais eficaz, o que respondia a preocupações manifestadas por parte dos homens da Ilustração. Recorde-se o *Tratado da conservação da saúde dos Povos* de António Ribeiro Sanches⁹ e o plano proposto à Academia Real das Ciências por José Joaquim Soares de Barros intitulado “Memoria sobre os Hospitales do Reino”. Escrito antes de 1793 e publicado pela Academia em 1812, nele se defendia a criação de um centro decisor com o intuito de planificar e uniformizar os cuidados hospitalares no país¹⁰. Como acções concretas, lembremos a criação, em 1782, da Junta do Proto-Medicato com funções de fiscalização sobre os que exerciam actos médicos; a minuciosa regulamentação dos hospitais militares em 1797, 1801, 1803, 1805, 1810 e

⁹ Em *Obras de António Nunes Ribeiro Sanches*, vol. II, Coimbra, Universidade de Coimbra, 1966 (1ª ed.:1756).

¹⁰ Em *Memórias Económicas da Academia Real das Ciências de Lisboa, para o adiantamento da agricultura, das artes, e das indústria em Portugal, e suas conquistas (1789-1815)*, t. IV, Lisboa, Banco de Portugal, 1991 (1ª ed.: 1812).

1816; o plano de 1800 para exame de médicos, cirurgiões e boticários e para a fiscalização das boticas; a instituição, em 1808, dos cargos de Físico Mor e Cirurgião Mor do Reino; o impulso dado à vacinação contra a varíola a partir de 1812¹¹; a obrigatoriedade, imposta no mesmo ano aos médicos e cirurgiões de partido, de enviarem relatórios mensais aos provedores de comarca para serem publicados no *Jornal de Coimbra*; a criação, em 1813, da Junta de Saúde; e a intensificação de medidas preventivas para impedir contágios, nomeadamente quando se conheciam surtos de doença no estrangeiro.

Creio, pois, poder concluir que entre 1750 e 1820 houve uma contínua preocupação por parte da Coroa em garantir as condições necessárias para o funcionamento das misericórdias, hospitais e Rodas de expostos, o que não se verifica com as confrarias e ordens terceiras. Não sustento, como é evidente, que a assistência tenha sido uma preocupação central do poder régio, mas defendo que não foi assunto descurado nos três últimos reinados ditos absolutos, embora as motivações fossem mais de ordem político-económica do que social.

A acção de Pombal e dos ministros do período mariano-joanino integra-se numa política geral que se detecta por toda a Europa ilustrada católica com as suas preocupações de centralismo, regalismo, desenvolvimento económico, educação e, pelo menos a nível das proclamações, do bem-estar dos vassalos. Os preâmbulos legislativos das leis josefinas, sempre doutrinários e justificativos, não se coíbem, aliás, de invocar exemplos estrangeiros.

Como a protecção social do nosso país não estava nas mãos da Igreja – nem a tutela, nem os recursos, nem, na sua maior parte, a execução –, o regalismo ilustrado português não sentiu necessidade de cercear a sua influência neste campo, como sucedeu na Áustria, na Espanha e em diversos estados italianos¹². E, apesar disso, esses países não prescindiram da Igreja para a organização da assistência. Ora, nada disto aconteceu em Portugal. Simplesmente por não ser necessário. Os monarcas portugueses disciplinaram,

¹¹ Embora logo a partir de 1808 algumas misericórdias tivessem colaborado na campanha de vacinação, nomeadamente nos Açores (ver doc. nº 210 em LOPES, Maria Antónia e PAIVA, José Pedro, dir., *Portugaliae Monumenta Misericordiarum* 7, cit.).

¹² Ver, entre outros, os textos de Pedro Carasa Soto, Alfons Zarzoso, Martin Scheutz, Martin Papenheim, David Gentilcore, Birigitte Marin, Gianna Pomata e Giovanna Farrell-Vinay em GRELL, Ole Peter; CUNNINGHAM, Andrew; ROECK, Bernd (ed.), *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th Southern Europe*, UK/USA, Ashgate Publishing, 2005.

racionalizaram, estabeleceram prioridades no funcionamento das misericórdias, hospitais e Rodas, mas mantiveram o quadro institucional existente (cujo património não desamortizaram) porque, na realidade, esses estabelecimentos estavam sob controlo. As misericórdias, embora fossem confrarias, eram tão diferentes das demais (desde a sua natureza jurídica, que era civil, até às suas actividades que eram de carácter social e dirigidas para o exterior), que foram consideradas capazes de assegurar a assistência. Desde que, naturalmente, seguissem os ditames do poder central como todos os bons vassalos.

Entre 1750 e 1820 a acção da Coroa em matéria assistencial apresenta-se com uma coerência única, com uma lógica de pensamento e de intervenção institucional próprias, bem distinta dos reinados anteriores e, naturalmente, bem diferente do projecto liberal que se seguiu. E, contudo, se tal acção se afasta das doutrinas políticas e sociais defendidas por liberais, republicanos e estado-novistas, os quais vão criar, ao longo de 140 anos, instituições inovadoras que respondem a outras motivações ideológicas e outras percepções e realidades sociais, ousou afirmar que a fórmula pombalina, sistematizada e amplamente desenvolvida na regência de D. João, antecipa, em boa medida, as soluções assistenciais dos séculos XIX e XX¹³. É que a centralidade das misericórdias na protecção social do país – implicando, por parte do Estado, a viabilização, orientação das actividades, vigilância e ingerência nestas instituições privadas – foi também, no essencial, a solução adoptada em Portugal até 1974¹⁴.

Na Monarquia Liberal

A 1ª Constituição portuguesa, de 1822, encerra com uma proclamação de patrocínio às misericórdias, hospitais, rodas de expostos e quaisquer outros institutos caritativos. “Poderia ser mais emblemático? A mais radical das constituições monárquicas, que almejava romper decididamente com as heranças do passado, aposta na consolidação e expansão destas instituições multisseculares”¹⁵. Nesse mesmo ano, a portaria de 4 de Dezembro de 1822

¹³ Refiro-me, evidentemente, só à componente assistencial e não às novas vertentes previdencialistas que o Estado incentivará sem, contudo, reconhecer ser seu atributo, o qual restringe à promoção e inspecção.

¹⁴ Cf. SÁ, Isabel dos Guimarães e LOPES, Maria Antónia, *História Breve das Misericórdias Portuguesas, 1498-2000*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 2008.

¹⁵ LOPES, Maria Antónia e PAIVA, José Pedro, “Introdução” in Maria Antónia Lopes e José Pedro Paiva (dir.), *Portugaliae Monumenta Misericordiarum* 7, cit, p. 15. Leia-se o último parágrafo da Constituição de 1822 no doc. nº 42 desse volume.

ordenou aos provedores de comarca o envio de relações exactas de todos os serviços assistenciais e religiosos prestados pelas misericórdias. Depois da guerra civil, e estabelecido que estava o novo ordenamento político e administrativo, retomou-se a prática, ordenando-se aos governadores civis (por portaria de 2 de Setembro de 1835) que pedissem contas a todos os hospitais, misericórdias e outros estabelecimentos pios e se informassem sobre “quaes sejam os bens e rendimentos de suas respectivas dotações, o estado de seus fundos, de sua collocação, applicação, e despeza annual” e “o numero regular dos individuos de ambos os sexos que são admittidos e despedidos annualmente destes estabelecimentos, com as observações convenientes sobre a reforma e melhoramento”.

As medidas fiscalizadoras dos governos liberais estavam longe de corresponder a um corte com a política anterior¹⁶. A diferença consistiu na sistematização de uma vigilância, há muito iniciada, mas que só então se tornou cabalmente eficiente devido à nova organização administrativa e aos progressos das comunicações a partir de 1860.

Não há também uma ruptura quanto à organização dos cuidados hospitalares e de socorros aos necessitados, à excepção da assistência aos expostos, cujas incumbências, que algumas misericórdias tinham neste domínio, lhes foram retiradas em 1836. No fundo, e apesar da mudança de paradigma político-ideológico, as misericórdias foram consideradas insubstituíveis, permanecendo como pedras basilares da beneficência portuguesa. O que não impediu que surgissem outras instituições inovadoras, nomeadamente os asilos de mendicidade, os asilos de infância desvalida, as associações de socorros mútuos e, a partir da década de Setenta, as creches e os albergues nocturnos. Todas estas novas instituições, tipicamente liberais, sustentavam-se de subscrições privadas, mas eram fortemente impulsionadas pelos governos. O apoio expresso do rei D. Luís aos albergues nocturnos e, com maior ênfase, o da rainha D. Maria Pia às creches, conferiram grande visibilidade a estas novas modalidades assistenciais. Nos finais da monarquia, a rainha D. Amélia promoveu a fundação de sanatórios integrados na Assistência Nacional aos Tuberculosos.

¹⁶ Este parágrafo e o seguinte retomam trechos de LOPES, Maria Antónia e PAIVA, José Pedro, “Introdução” in Maria Antónia Lopes e José Pedro Paiva (dir.), *Portugaliae Monumenta Misericordiarum 8. Tradição e modernidade: o período da monarquia constitucional (1834-1910)*, Universidade Católica/União das Misericórdias Portuguesas, 2010, pp. 7-30.

Criaram-se também nesta altura os dispensários, os lactários e as sopas ou cozinhas económicas¹⁷.

Por meados do século, o debate sobre a legitimidade da assistência a cargo do Estado transparece nos diplomas legais. Muitos eram os que consideravam os socorros oficiais “desvio ou offensa dos principios da sciencia económica”, mas os governantes portugueses, neste caso o ministro Mártens Ferrão, viam o problema de uma outra perspectiva:

“É certo que a caridade official faz nascer a confiança no socorro e diminuir por isso o espirito de previdencia, principal preservativo contra a miseria; mas esse mal é consequencia inevitavel de toda a caridade, ou seja publica ou seja particular (...). Onde a caridade organizada ou protegida pelo estado não toma conta da mendicidade invalida, ou da infancia abandonada, e as deixa só entregues à solitudine particular, as ruas cobrem-se de falsos mendigos ou de vadios, que são outros tantos cidadãos válidos tirados ao trabalho pela confiança nos socorros particulares, que não distinguem de ordinario entre a falsa e a verdadeira indigencia: Essa distinção só a faz bem e só a pode tornar efficaz a auctoridade publica, porque constitue o desempenho de uma função policial das mais difficeis; mas para que possa faze-lo com efficacia, é mister que estenda a protecção e que dê o socorro”¹⁸.

Contudo, a acção social do Estado era um acto de beneficência que devia coadjuvar a acção caritativa particular: “fazer do estado o dispensador soberano da esmola, impor-lhe a obrigação de só elle se encarregar da indigencia (...) é transferir para os governos, unica e exclusivamente, o encargo moral que pesa sobre toda a sociedade. N’este systema exclusivo a caridade nasce do imposto, as relações de beneficio rompem-se, em seu logar criam-se as de divida, destruindo-se assim o character essencial da beneficência”. E concluía-se: “É necessario socorrer, mas sem crear a confiança certa no socorro. A caridade assiste ao pobre e desvalido depois da quéda. Os monte pios, as sociedades de socorros mutuos e cooperativas, as sociedades do trabalho impedem de cair n’esse estado, creando as reservas”. “A solução da questão (...) abrange inevitavelmente a assistencia e a previdência” e esta não era atribuição governamental.

Em suma: a assistência, que não se confundia com a previdência, só actuava na desgraça. Era uma obrigação moral do Estado porque, tal como o indivíduo, devia possuir a virtude da caridade (“O estado é uma generalisação do homem, as grandes qualidades

¹⁷ Ver RIBEIRO, Victor, *Historia da beneficencia publica em Portugal*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1907; LOPES, Maria Antónia, *Estefânia de Hohenzollern (1837-1859) e Maria Pia de Sabóia (1847-1911)*, Lisboa, Círculo de Leitores, no prelo.

¹⁸ Proposta do decreto de 21 de Novembro de 1867.

moraes d'este devem ser tambem as qualidades d'aquelle"). Mas era a comiserção, a compaixão, que provocavam a acção assistencial do Estado, pois à beneficência pública oitocentista não correspondia qualquer direito individual.

Relativamente ao amparo das crianças, verificam-se no século XIX dois movimentos divergentes: a proibição da liberdade de exposição dos filhos e o alargamento da assistência às crianças com pais vivos mas indigentes. Pelos anos 1860/70 extinguiu-se, gradualmente e por distritos, a liberdade de exposição que, mais do que a criança pretendia salvar braços para a nação ou proteger honras familiares. Às Rodas concelhias vão suceder os Hospícios distritais. O abandono dos filhos deixou de ser anónimo e cada caso era analisado antes de ser permitido. Em 1888 foi decretado um regulamento nacional. Admitiam-se à assistência oficial os expostos cujos pais não tivesse sido possível identificar e as crianças totalmente desamparados. Até aos sete anos seriam criadas por amas e dos sete aos doze anos passariam a viver em asilos, onde receberiam formação profissional. Depois dos 12 anos, dar-se-lhes-ia destino profissional ou de ensino.

Simultaneamente, a assistência oficial alargou-se às crianças não órfãs: além dos asilos e creches nas principais cidades, generalizaram-se os subsídios de lactação para famílias pobres, tarefa a cargo dos municípios. Estas subvenções destinavam-se, em princípio, a mães solteiras ou viúvas, tendo como intuito dissuadi-las do abandono¹⁹. Contudo, a partir dos anos 1870, pelo menos em certas zonas, as mães casadas eram já a maioria, como no concelho de Tomar, entre 1873 e 1890, onde 55% das mães subsidiadas eram casadas e 36% solteiras²⁰. Noutros casos, as mães solteiras eram mesmo residuais: em Torres Novas, entre 1871 e 1887, 55% das mães socorridas eram casadas, sendo 41% viúvas²¹; e no concelho de Leiria, entre 1874 e 1888, não foram concedidos subsídios de lactação a mães solteiras²².

¹⁹ ROQUE, João Lourenço, *Classes populares no distrito de Coimbra no século XIX (1830-1870). Contributo para o seu estudo*, Coimbra, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, tese de doutoramento policopiada, pp. 743-749 e respectivas notas. Com o mesmo objectivo retomou-se, e agora de forma generalizada e com efeitos práticos, a antiquíssima prescrição de intimar as mulheres grávidas não casadas e não recatadas a declarar oficialmente a gravidez, a dar conta do parto e a criar os seus filhos.

²⁰ SANTOS, Marta Sofia Figueiredo dos, *Crianças com lactações subsidiadas. Tomar (1873-1890)*, Coimbra, Faculdade de Letras, 2003, trabalho de seminário policopiado, pp. 11-12.

²¹ CUBEIRO, Tiago Manuel Rodrigues, *Crianças com lactações subsidiadas. Torres Novas (1871-1887)*, Coimbra, Faculdade de Letras, 2009, trabalho de seminário policopiado, p. 8.

²² PEREIRA, Manuela Margarida da Silva, *A pobreza no distrito de Leiria. Os subsídios concedidos pela Câmara Municipal para a criação de filhos de indigentes*, Coimbra, Faculdade de Letras, 2005, trabalho de seminário policopiado, p. 18.

Contudo, no distrito de Coimbra durante os anos 1885-1895, as mães casadas continuavam a ser minoritárias (21%), sendo as solteiras 65% e as viúvas 9%²³. O peso urbano da série (67%) deve explicar esta incidência da ilegitimidade.

Quanto às misericórdias, a intervenção dos governos oitocentistas traduziu-se na apertada fiscalização das administrações, imposição de prioridades assistenciais e, em 1866, na desamortização dos seus bens. A reforma dos serviços de saúde e beneficência, decretada por Hintze Ribeiro em 1901, criou organismos de supervisão a nível nacional, mas não buliu na autonomia das Santas Casas. Foi em 1903, quando se projectava nova lei sobre a assistência pública e se temia uma centralização ainda mais acentuada, que as misericórdias e outras instituições de benemerência se alarmaram e reagiram, culminando na realização, em Janeiro de 1905, do *Primeiro Congresso Portuguez de Beneficência*, no Porto. Das suas principais conclusões, ressaltou-se que as misericórdias se assumiram como os órgãos de assistência do país, reclamaram maior autonomia e rendimentos, mas reconheceram dever estar subordinadas à supervisão do Estado²⁴. Esta congregação de esforços, que fez suspender a anunciada reforma de 1903, era uma novidade absoluta na história das misericórdias que até aí sempre haviam actuado isoladamente. Prefigurava-se uma estrutura federativa que só viria a concretizar-se em 1976 com a União das Misericórdias Portuguesas, embora desde esse ano de 1905 fosse um objectivo declaradamente expresso nos sucessivos congressos que, no século XX, pontuaram a história destas irmandades.

Como foi referido, em 1836 o socorro aos expostos passou a ser assegurado só pelas câmaras municipais²⁵, o que as misericórdias viram como uma benesse e as autarquias como um pesadelo. Em contrapartida, as Santas Casas foram obrigadas ou convidadas a contribuir para serviços que muitas vezes não asseguravam, como subvencionar hospitais locais se os não tivessem próprios, conceder subsídios ao ensino primário, socorrer as populações atingidas por calamidades, etc. Mas criaram-se também subsídios governamentais e

²³ FERNANDES, Susana Morais, *Assistência à infância no distrito de Coimbra. Subsídios de lactação (1885-1895)*, Coimbra, Faculdade de Letras, 2005, trabalho de seminário policopiado, p. xviii.

²⁴ *Primeiro Congresso Portuguez de Beneficência*, Porto, Typ. de José da Silva Mendonça, 1906, pp. 55, 267-272.

²⁵ À excepção da Roda de Lisboa, que continuou entregue à Santa Casa, entretanto convertida em organismo do Estado.

comparticipações locais e muitas foram as misericórdias que receberam do Estado os edifícios das extintas ordens religiosas para instalar os seus serviços.

Prosseguindo um movimento que as maiores casas haviam iniciado na centúria anterior, foram inúmeras as pequenas misericórdias a construir hospitais de raiz. Apesar das pressões governamentais para que assegurassem um variado leque de cuidados assistenciais, estas instituições especializaram-se cada vez mais nos serviços de saúde. Embora a sua presença fosse ilegal, pois a lei anticongreganista de 1834 permanecia em vigor, foi em finais do século XIX que as freiras, em geral franciscanas hospitaleiras, assumiram pela primeira vez o serviço de enfermagem de alguns hospitais das misericórdias, iniciando-se uma cooperação que se tornará intensa durante o Estado Novo. A partir de 1901, o que provocou acesa polémica, foi autorizada a presença legal das ordens religiosas desde que se dedicassem ao ensino ou aos cuidados de saúde.

Foram importantes as medidas governamentais oitocentistas no domínio da medicina preventiva, prosseguindo uma política que se iniciara em finais de Antigo Regime, como foi referido. Citamos, sem preocupações exaustivas, a vulgarização da instituição vacínica, a proibição dos enterramentos nos templos, a matrícula e os exames médicos regulares das prostitutas, a fiscalização sanitária dos estabelecimentos de beneficência e educação, a instituição de uma rede concelhia de inspectores sanitários, a perseguição ao charlatanismo exigindo-se habilitações comprovadas por parte dos agentes de saúde e as notáveis medidas mandadas executar por todo o país sempre que pairava a ameaça das epidemias – nomeadamente a cólera e a febre amarela, os dois flagelos deste século.

Os governos liberais não podiam permanecer indiferentes à situação dos presos, verdadeiramente calamitosa. As cadeias não forneciam alimentação (e muito menos vestuário e calçado) e ainda obrigavam os detidos ao pagamento da carceragem. O próprio princípio do encarceramento, isto é, a legitimidade e o objectivo da prisão, começava a ser questionado. Sustentavam os mais progressistas que o fundamento da detenção não era o castigo e a salvaguarda da ordem, mas a reeducação do individuo moralmente doente. O estabelecimento prisional devia ser uma instituição de carácter formativo que se legitimava porque reeducava o cidadão para o devolver à sociedade após a cura.

Já em 1795 o Estado estabelecera uma esmola mensal de 120.000 réis aplicados à compra de pão para os presos pobres das cadeias de Lisboa, mas só em 1826, sob o influxo do ideário constitucional, a situação dos presos foi perspectivada com indignação, suscitando o decreto de 6 de Setembro, pelo qual se ordenou a constituição por todo o país de comissões encarregadas de examinar e informar sobre o estado das cadeias, fossem elas civis, eclesiásticas ou militares. As vicissitudes políticas não proporcionaram, todavia, o ambiente propício à projectada reforma.

Instaurada a paz, em Setembro de 1836 ordenou-se que em todos os concelhos se constituíssem comissões encarregadas de prover à sustentação dos presos pobres, recomendando-se o recurso a subscrições voluntárias. Dois anos mais tarde (portaria de 30.6.1838) declarou-se que o governo não podia assumir tal encargo e invocava-se a lei ao atribuir às misericórdias o dever da sustentação dos presos. Em 1850 reconheceu-se que o Estado tinha obrigação de socorrer os presos com alimento, feto e curativo, mas tão somente os pobres e sempre “depois de empregado o que fôr costume receber-se para este fim das Camaras Municipaes, das Misericordias, dos Hospitais, das Confrarias e Irmandades, das Juntas de Parochia, e das Commissions creadas pela Circular do Ministerio do Reino de 27 de Setembro de 1836”²⁶.

A prisão penitenciária foi uma das inovações do século. Baseava-se no princípio da correcção e utilizava dois meios para a atingir: a prisão celular (isolamento do detido) e o trabalho, método correctivo necessário por se considerar a ociosidade e a convivência dos criminosos os mais importantes óbices à regeneração. Já em 29.7.1839 se reconheceu a conveniência do sistema celular penitenciário, decretando-se a criação da primeira Penitenciária, no extinto convento de Xabregas, em Lisboa, mas foi apenas a 1.7.1867 que o sistema penal e prisional foram alterados. Contudo, devido à morosidade na construção das prisões celulares, só depois de 1885 a fórmula penitenciária passou a ser executada.

Nos finais da centúria a situação das prisões comuns não parece ter melhorado substancialmente. É que o sistema penitenciário, entretanto em vigor, situava-se no vértice da estrutura prisional, acolhendo apenas os condenados por delitos mais graves e depois de haverem permanecido por longo tempo nas cadeias. Aí se conservavam também, no

cumprimento da pena, os delinquentes de menor gravidade. Separavam-se unicamente os sexos, acumulando-se acusados e condenados, adultos e crianças, todos entregues a um ócio forçado e a uma convivência que só podia ser degradante.

A extinção da mendicidade foi um dos grandes objectivos do programa social dos governos oitocentistas. A repressão em si não era novidade e o conceito de uma nação “policuada” fazia parte do ideário setecentista, mas o Liberalismo erigiu o trabalho em valor fundamental, em trave-mestra da sociedade civilizada. Deste modo, a tendência para reprimir todos aqueles que se lhe furtavam só podia acentuar-se. A ociosidade, mãe de todos os vícios, foi um *leit motiv* da época.

No Conselho Geral de Beneficência, criado por decreto de 6.4.1835, materializou-se um verdadeiro programa nacional de extinção da mendicidade, tendo como princípio fundamental o valor do trabalho enquanto regenerador de caracteres. Nos depósitos ou asilos de mendicidade, que o Conselho se propunha instalar em cada província (depois designados distritos), seriam recolhidos todos os mendigos e, segundo as circunstâncias de cada um, receberiam aí socorro, educação ou trabalho. O primeiro destes asilos surgiu em Lisboa em 1836, recolhendo os pedintes da cidade e terras adjacentes impossibilitados de trabalhar e destituídos de família “fechando-se a todos aquelles, a quem se podem applicar os devidos socorros nos seus proprios domicílios”²⁷. Aí se acolhiam também crianças vadias e desamparadas dos dois aos seis anos de idade. O asilo proporcionava cama, alimentação, vestuário e o apoio de um capelão e de um cirurgião. Por ser excessivo o número de mendigos inválidos para a capacidade do asilo, concediam-se a estes licença para mendigar (impondo-se o uso de uma chapa metálica ao peito), ficando proibida a mendicidade não autorizada (mais tarde o Código Penal de 1852 virá a punir a vagabundagem e mendicidade com prisão correccional). Aos mendigos sadios era imposto o trabalho em obras públicas ou em casas agrícolas.

O decreto de 18.5.1838 criou o asilo de mendicidade do Porto, que só virá a concretizar-se em 1846. Em 1837 ordenara-se a constituição de comissões de beneficência em cada capital de distrito, mas é pelos meados do século que os asilos de mendicidade

²⁶ Portaria de 22 de Julho de 1850.

²⁷ Relatório que antecede o decreto de 14 de Abril de 1836.

surgiram pelo país, os primeiros dos quais em Angra do Heroísmo (1853), Coimbra (1855) e Viseu (1855). O Estado, embora promovesse a sua abertura e lhes concedesse as instalações (utilizando, em geral, os edifícios devolutos dos conventos extintos), não financiava a manutenção, pelo que a sua sorte foi variada.

Em 1867 considerava o ministro dos Negócios do Reino que estavam lançadas as bases para a extinção da mendicidade²⁸, o que era irrealista. De facto, se as iniciativas do Conselho Geral de Beneficência e das suas comissões filiais conseguiram socorrer centenas de indigentes por todo o país, não foram, todavia, mais que uma gota de água. Prendiam-se os pedintes, amparavam-se os inválidos, mas as causas profundas da miséria e da mendicidade não foram atacadas. Pedintes e vagabundos continuavam omnipresentes e a sua detenção – uma permanência ao longo do século – não resolvia, manifestamente, este grave problema social.

Em suma, como poderemos caracterizar a política assistencial do Liberalismo monárquico português?

“A monarquia constitucional portuguesa não foi um regime liberal ortodoxo a respeito das questões sociais. Em geral, apesar de terem existido divergências, assumiram-se programas com algum cariz centralizador, nunca deixando a beneficência livremente entregue à iniciativa privada. Defendeu-se que o papel do Estado deveria ser tendencialmente restritivo, competindo-lhe intervir em situações de inexistência de auxílios privados, considerando-se, em simultâneo, que os governos deveriam apoiar, incentivar, promover e regulamentar tanto a beneficência como a previdência, para além de reservarem para si a fiscalização apertada das instituições e a repressão de práticas abusivas, assim como a almejada erradicação da mendicidade (...).

O princípio expresso por Mouzinho da Silveira, no relatório que precedeu os seus célebres decretos de 16 de Maio de 1832, segundo o qual “todo o individuo necessitado tem, humanamente fallando, direitos aos soccorros communs”, em nada invalida o que acabou de ser dito. Com o aposto explicativo “humanamente falando”, Mouzinho afastava do âmbito

²⁸ Relatório que antecede o decreto de 21 de Novembro de 1867.

do Direito positivo os direitos que proclamava, remetendo-os à categoria de uma declaração de princípios. A tal concepção de assistência não correspondia qualquer direito individual.

A repressão da mendicidade, a prevenção da doença, o socorro à invalidez e à infância (crianças abandonadas, mas agora, também, as indigentes que podiam ter pais vivos) foram as grandes preocupações e linhas de intervenção dos governos liberais. O trabalho, a economia, a morigeração dos costumes, a previdência e a independência económica tornaram-se palavras de ordem no discurso liberal, no qual os tópicos discursivos mudaram em relação ao passado: beneficência, benemerência, assistência, filantropia, previdência, mutualismo, associação, cooperativas, classes desvalidas e indigentes são vocábulos e conceitos que gradualmente foram inundando o discurso legal oitocentista, mantendo-se porém usual a palavra caridade, manejada tanto no seu sentido autêntico, como em sinonímia com beneficência e filantropia. Mas a doutrina da caridade, tal como se fora renunciando desde a segunda metade do século XVIII, deixou de deter o monopólio do ideário e da retórica da ajuda aos necessitados”²⁹.

Ao observarmos de perto as políticas sociais dos governos oitocentistas (proclamadas e realizadas) ressaltam, afinal, tanto as mudanças como as permanências. As misericórdias continuaram a ser o esteio efectivo e desejado da assistência. Nenhum governo intentou mudar esse estado de coisas. Pesem embora as suas práticas ilícitas, graves e frequentes, e o facto de grande parte delas estar longe de cumprir as suas funções, as misericórdias eram percebidas como a instituição assistencial por excelência, aquela de que Portugal se orgulhava de ter criado, única no mundo. Na verdade, no que concerne ao seu programa de ajuda social, o regime monárquico oitocentista não foi tão inovador como por vezes se tem afirmado.

²⁹ LOPES, Maria Antónia e PAIVA, José Pedro, “Introdução” in Maria Antónia Lopes e José Pedro Paiva (dir.), *Portugaliae Monumenta Misericordiarum* 8, cit., pp. 10-11.