

# A insurgência da memória: a assistência no Rio de Janeiro da Primeira República

Rosângela Faria Rangel <sup>1</sup>

## Resumo

Esse texto integra a linha de pesquisa “Assistência Social no Brasil: história e realidade atual” do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-RIO. O presente estudo busca contribuir para uma revisão histórica acerca da constituição da assistência social no Rio de Janeiro. Parte-se do pressuposto que o saber jurídico desempenhou um importante papel na construção do ideário social do chamado “Brasil Moderno”, como também impulsionou uma reformulação na concepção de assistência no contexto da Primeira República, quando a filantropia, em sua “atuação modernizadora”, ganhou força como alternativa para o enfrentamento da questão social.

## Palavras Chave

Assistência; Filantropia; Primeira República

## The insurgency of memory: the assistance in the first stage of Republic government

## Abstract

The topic integrates the research line “Social Assistance in Brazil: history and actual facts” of Post-graduate Program in Social Services of PUC-RIO. The present study aims to contribute for a historical review regarding the constitution of social assistance in Rio de Janeiro. On the assumption that juridical knowledge developed a relevant role in the construction of social ideologies of so called “Modern Brazil”, as also has promoted the reformulation of assistance concept in the first stage Republic, when philanthropy, and its “modern performance”, has gained strength as an alternative to facing social issues.

## Keywords

Assistance, Philanthropy, First stage Republic

## Introdução: “memória enquadrada” e “memórias subterrâneas”

Este trabalho tem por objetivo contribuir para uma revisão da compreensão histórica acerca da constituição da área da assistência na Primeira República.<sup>2</sup> Dessa forma, ao desviar o olhar da história corrente e passar a se ocupar com as histórias do passado, nos deparamos com diversos estratos de experiências já vividas, do que é ou pode ser lembrado, do que foi esquecido ou jamais foi transmitido, as quais recorremos e organizamos a partir de perguntas atuais.

Entre passado e futuro ou, em outros termos, entre experiência e expectativa, como indica Koselleck (2006), constitui-se um tempo histórico. Entretanto, nenhum relato de coisas passadas pode incluir tudo o que então existiu ou ocorreu, pois “tanto no acontecer quanto depois de acontecida, toda história é algo diferente do que sua articulação linguística consegue nos transmitir” (KOSELLECK, 2006, p.268). Nesse sentido, nenhuma narrativa histórica pode reivindicar prioridade em relação às histórias com que se ocupa. Portanto, esse mergulho no passado conduzido por perguntas, mas também por inquietudes, propõe uma (entre outras) possível releitura da história do Serviço Social que antecede à sua institucionalização como profissão.

A década de 1930 constitui-se como marco inaugural da história oficial, relacionada à organização social da profissão e à fundação das primeiras escolas de Serviço Social e a sua incorporação ao espectro das profissões de nível superior. Ao retomar a história profissional que retrocede ao seu marco inaugural, tem-se como pressuposto que a profissão assimilou idéias e práticas gestadas anteriormente à sua institucionalização. Desse modo, a história da instituição formal da profissão é só uma pequena parte dela, reconstituída a partir de um “trabalho de enquadramento da memória” (POLLAK, 1989).

Pollak (1989) aponta que numa perspectiva construtivista, em oposição a uma tradição metodológica durkheimiana, os estudos de memória irão se interessar pelos processos e atores que intervêm no trabalho de constituição e de formalização das memórias. O autor indica que o trabalho de enquadramento da memória alimenta-se do material fornecido pela história, o qual é interpretado a partir do que grupos hegemônicos consideraram importante reconstituir. Constitui-se, portanto, em uma reinterpretção incessante do passado em função dos combates do presente e do futuro.

Na historiografia profissional mais clássica, as origens da profissão remetem à Igreja Católica e ao seu projeto de recristianização da sociedade. A Igreja,

com o objetivo de reconquistar sua soberania abalada com o início da República, buscava ampliar e modernizar sua tradicional atuação na área da assistência. Configuravam-se, assim, as bases do Serviço Social através da chamada “reação católica” (BACKX, 1994). Nessa perspectiva histórica, o enquadramento da memória profissional implicou em vincular a emergência da profissão estritamente à assistência promovida pela Igreja Católica, o que limitou o entendimento de um processo muito mais complexo.

A partir da década de 1970, o movimento de reconceituação marcou uma nova fase na historiografia do Serviço Social. A reconceituação, ao caracterizar-se como um movimento de ruptura e crítica à concepção assistencialista até então predominante na formação e atuação profissional, também “reconceitualiza” a história profissional. Nessa reconstituição histórica prioriza-se a década de 1930, quando a profissão implanta suas primeiras instituições de formação profissional<sup>3</sup>. Nesse período, o Serviço Social é reconhecido na divisão sócio-técnica do trabalho, situando-se no processo de reprodução das relações sociais na sociedade capitalista (IAMAMOTO; CARVALHO, 1986). Na leitura realizada pelo Serviço Social “reconceituado”, o passado assistencial é considerado como uma pré-história profissional e suas concepções e práticas passam a ser conscienciosamente evitadas pela memória oficializada.

No entanto, “memórias subterrâneas” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1986) de um passado expurgado insistem em emergir não só pela denominação profissional – assistente social –, mas também pela própria definição da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Segundo Pollak (1989), memórias subterrâneas prosseguem seu trabalho de oposição à memória oficial no silêncio e de maneira imperceptível. Desse modo, entre as referências do Serviço Social enquanto profissão e do assistente social enquanto profissional, há uma clivagem entre memória oficial e dominante e memória subterrânea, as quais entram em disputa numa revisão (auto) crítica do passado.

A questão que se coloca aqui é como se articula o contexto no qual o Serviço Social se afirma enquanto prática profissional institucionalizada na sociedade com os contextos anteriores nos quais essa profissão já vinha se gestando? No século XIX, novos conhecimentos produzidos nos campos médico e jurídico introduziram mudanças na concepção de assistência: a preocupação com a salvação da alma desloca-se para a salvação do corpo e da sociedade.

Por outro lado, o que se verifica em estudos mais recentes<sup>4</sup> é uma forte presença desses saberes – médico e jurídico – tanto na constituição da ideologia do Estado

como na própria configuração da profissão de Serviço Social na década de 1930. No presente artigo, busca-se relacionar a influência do campo jurídico no processo de maturação da profissão.

Ao retomar o passado a partir de outras possíveis leituras de nossa história profissional, parte-se do pressuposto que o saber jurídico desempenhou um importante papel na construção do ideário social do chamado “Brasil Moderno”, como também impulsionou uma reformulação na concepção de assistência no contexto da Primeira República, quando a filantropia ganhou força como alternativa para o enfrentamento da questão social.

Portanto, ao relacionar as idéias referentes à organização da assistência com o projeto de modernidade que políticos e intelectuais se mobilizavam para construir nesse período, busca-se averiguar o que surge de novo e o que se mantém da tradição caritativa com a emergência de um modelo filantrópico baseado numa “racionalidade cientificista”.

### **Saber Jurídico e Nova Escola Penal**

No século XIX, os bacharéis foram os construtores do Estado Nacional inspirados no modelo liberal de exercício do poder. Adorno (1988) mostra a importância dos bacharéis tanto na formação do Estado brasileiro como na organização jurídico-política do aparato estatal no Império. A formação desses intelectuais/bacharéis encontrava-se estritamente relacionada com o processo de organização da cultura e da atividade política. O autor aponta que o bacharel se converteu em político profissional, mas essa profissionalização da política, iniciada nas Academias de Direito, não foi acompanhada da democratização da sociedade, prevalecendo os princípios liberais em detrimento dos pressupostos democráticos.

Por outro lado, Adorno (1988) ressalta que a militância política se deu através do jornalismo e da imprensa acadêmica. O publicismo político aliou-se à literatura enquanto eficaz instrumento de educação cívico-intelectual dos bacharéis. Os bacharéis discutiam temas relacionados às formas de comportamento no meio urbano, a garantia da moralidade pública e a modelos de cidadania. Daí “a importância política da questão da moralidade pública”, a qual segundo o autor, possibilitou “a privatização dos conflitos sociais” e “impediu a expressão pública das reivindicações e problemas provenientes das camadas populares” (ADORNO, 1988, p.243-244).

A partir de 1870, a presença de novas idéias no debate intelectual brasileiro, decorrentes da onda cientificista que já vinha ganhando força desde meados do

século XIX, possibilitou novas reflexões sobre a relação entre direito e sociedade no interior do saber jurídico (ALVAREZ, 2003). Esse movimento de renovação intelectual no país, “a geração de 1870”, também foi caracterizado por outros autores como a “ilustração brasileira”.

Com o advento da República, essas novas correntes de pensamento oriundas do contexto europeu predominaram entre as elites republicanas que se inspiravam no evolucionismo, no positivismo e no darwinismo social para a implementação de diretrizes técnico-científicas (SEVCENKO, 1998). Entretanto, não se tratava de mera importação de idéias estrangeiras, uma vez que estas sofreram adaptações às necessidades econômico-político-culturais locais. Longe de serem “idéias fora do lugar”, elas foram utilizadas politicamente para justificar o encaminhamento de formas autoritárias de intervenção no cotidiano das populações urbanas (ALONSO, 2002).

A presença dessas novas idéias no ambiente cultural brasileiro se deu num contexto de profundas mudanças na estrutura política, econômica e social do país. Essas mudanças estruturais implicaram tanto numa modernização da economia, impulsionada pela dinâmica expansionista do capitalismo internacional, como num projeto de modernidade que viabilizasse a construção de um modelo de nação brasileira: idéias como “ordem”, “progresso”, “reforma”, “regeneração”, “civilização”, caracterizavam o discurso e a ação política das elites republicanas.

Herschmann (1994) indica que “gradativamente, foi sendo eclipsada a hegemonia bachaleresca do período do Império” (HERSCHMANN, 1994, p.45), e no lugar do literato, surge o cientista. Rezende de Carvalho (1989) também aponta que “a consolidação da experiência republicana isolou dramaticamente os literatos, convocando, substitutivamente, um novo tipo de intelectual, o especialista” (REZENDE DE CARVALHO, 1989, p.316).

O nascimento da República implicava no compromisso de construção de uma nova sociedade. Com o fim do regime escravista e o início do processo de formação de uma sociedade capitalista urbano-industrial, começa a se desenvolver “um universo cognitivo modernizante” (HERSCHMANN; PEREIRA, 1994, p.12), o que levou a uma preocupação maior com uma formação mais profissional dos bacharéis. Com a República, surge uma nova elite de intelectuais, portadora de um saber técnico e especializado, que reivindicava para si a responsabilidade pelas diretrizes básicas da sociedade brasileira.

Impulsionadas pela renovação intelectual, as idéias da antropologia criminal ou criminologia<sup>5</sup>, obtiveram ampla repercussão entre os intelectuais brasileiros, especialmente entre os juristas. Desenvolvidas na Europa na segunda metade do

século XIX com os trabalhos de Cesare Lombroso e seus seguidores (Enrico Ferri e Raffaele Garofalo), essas idéias geraram o movimento que ficou conhecido como “escola positiva de criminologia” ou “nova escola penal”. No entanto, essas novas teorias criminológicas no Brasil assumiram feições próprias, sendo utilizadas para responder às urgências históricas colocadas pelas transformações sociais e políticas do primeiro regime republicano.

Aos perigos inerentes ao início do processo de industrialização e urbanização no país, somavam-se o passado escravista e a diversidade racial que, do ponto de vista das elites, constituíam-se em obstáculos para a constituição do novo regime político. A presença da pobreza urbana nas principais metrópoles do período – Rio de Janeiro e São Paulo – era objeto de forte preocupação do governo republicano.

Segundo Alvarez (2003), as questões centrais do debate entre os juristas giravam em torno de: (1) “a relação entre o progresso da sociedade e o aumento da criminalidade”; (2) “o crescimento da criminalidade entre segmentos específicos da população, como entre as crianças”; (3) “o problema da convivência das diversas raças” (ALVAREZ, 2003, p.62). Dessa forma, as teorias criminológicas significaram uma redefinição do papel da justiça, a partir de novos projetos institucionais assentados em ações não apenas repressivas, mas também disciplinares, dirigidas não só para os que cometeram crimes, mas para aqueles considerados moralmente perigosos e desviantes.

Em contraposição ao jurismo clássico, a escola positivista defendia que o direito de punir deveria ser dirigido não mais para o crime em si, mas ao indivíduo criminoso, pois o crime deixava de ser uma questão de moralidade para ser uma questão de patologia com o crescimento da idéia de “natureza criminosa” (Ribeiro Filho, 1994). Por outro lado, a noção de defesa social cunhada pela nova escola positiva transformou a ação penal em ação de assistência e proteção social no tratamento jurídico-penal da questão da menoridade, assumindo feições claramente tutelares e preventivas (ALVAREZ, 2003). Aliás, esta noção serviu de justificativa para a nova escola penal intervir na questão social ao “situar a política criminal sobre o plano da política social” (ANCEL *apud* ALVAREZ, 2003, p.151).

Ao questionar a escola clássica de direito penal, a criminologia criou dispositivos que permitiram aos juristas “defenderem uma nova ordem social em que as diferenças eram utilizadas para hierarquizar” e “tratar desigualmente os desiguais” (MISKOLCI, 2004, p.1). Ao buscar implementar novas formas de regulação dos comportamentos sociais, a nova escola penal defendia o discurso da desigualdade, propondo um tratamento jurídico-penal diferenciado para de-

terminados setores da população e, conseqüentemente, estabelecendo critérios diferenciados de cidadania (ALVAREZ, 2003).

A República teve de lidar com os problemas sociais herdados do Império, e ao se deparar com uma massa de analfabetos e miseráveis que deveria ser incluída ao novo regime político, a lógica positivista das elites republicanas acabou predominando com relação à cidadania: definiram-se graus e tipos diferenciados de liberdade para os diferentes estratos sociais. Como bem coloca Sales (2009), a cidadania continuou concedida após a proclamação da República, pois “o domínio do liberalismo enquanto doutrina em pouco ou nada contribuiu para a instauração dos direitos elementares de cidadania” na Primeira República (SALES, 2009, p.8).

Dessa forma, o ideal republicano de construir uma sociedade organizada em torno do modelo jurídico-político contratual não se concretizou, e o Estado autoritário da Primeira República deu continuidade à lógica estamental do Império, ao invés de assegurar direitos políticos a uma série de segmentos sociais, dentre eles as mulheres e o proletariado. O que se verifica é que “o fim das instituições imperiais e escravistas não representou o fim dos valores vigentes neste período”: com a Proclamação da República, “as velhas instituições receberam roupagem nova”, porém manteve-se a “velha sociedade excludente e hierarquizadora” (HERSCHMANN; PEREIRA, 1994, p.19).

Em uma sociedade salarial embrionária com sujeitos coletivos praticamente inexistentes, onde a maioria da população era mantida na mera condição de ser reconhecida enquanto “indivíduos” e não como sujeitos de justiça, as teorias criminológicas embasaram políticas de enquadramento para o conjunto de indivíduos não incorporados ao novo regime político. Dessa forma, o discurso da criminologia articulava-se ao liberalismo não-democrático vigente nesse período, não se configurando o campo dos direitos como um operador de legitimação do Estado na Primeira República. Ao contrário, este foi um período de intervenção autoritária do Estado junto à sociedade.

A nova escola penal deu início a um processo de modernização na área do direito criminal, caracterizado pela incursão dos médicos no espaço de atuação dos juristas. A crescente participação de médicos-legistas e de psiquiatras forenses nos julgamentos passou a ter cada vez mais importância no resultado dos processos criminais (RIBEIRO FILHO, 1994).

Portanto, na Primeira República, estabeleceu-se um diálogo entre a área médica e a área jurídica, onde a criminologia representou um espaço de convergência, apesar dos pontos de tensão e conflito existentes entre essas duas categorias profissionais.

Em um contexto sócio-cultural avesso à idéia de transformação, a nova escola penal não só contribuiu para a naturalização da desigualdade social e para a exclusão da cidadania de grande parte da população, como implementou novas formas de controle social, pondo em questionamento a eficácia da assistência caritativa para responder às demandas impostas pelas profundas transformações políticas, econômicas e sociais que ocorreram com o fim do sistema escravista e a introdução do trabalho livre.

### **Construção do “Brasil Moderno” e Assistência Filantrópica**

Acreditava-se que a herança do passado colonial e escravista do país pudesse ser anulada com a instauração da República. A reforma social e moral da população urbana era vista como o caminho para a inserção do país na modernidade, prevalecendo, como coloca Sevcenko (1998), o sentimento de vergonha e desprezo aos grupos populares que evocavam hábitos e costumes de um tempo que se desejava superado.

A tarefa de construção do “Brasil Moderno” implicava na criação de um modelo de nação brasileira que correspondesse aos ideais republicanos em princípio baseados em concepções de justiça e direitos. Entretanto, a degradação das condições de vida da maioria da população urbana, constituída em sua maioria por ex-escravos, pobres e imigrantes, gerava um descompasso com o ideal de República. Segundo Miskolci (2004), a questão que se colocava era como incorporar ao novo regime político uma massa de desvalidos não absorvidos pelo regime de trabalho assalariado.

O dilema da República, segundo Burity (2006), foi como assentar a ordem impessoal do capitalismo sobre uma estrutura oligárquica assentada numa cultura de naturalização da desigualdade. Para o autor “nossa modernidade construiu-se pela adaptação dos modelos externos à matriz moral da escravidão” (BURITY, 2006, p.50).

Apesar do país ainda preservar uma estrutura econômica essencialmente rural, cidades como São Paulo e Rio de Janeiro conheceram um crescimento urbano-industrial que gerou um impacto na organização social: a desestabilização da sociedade e cultura tradicionais, as quais se sustentavam “em linhas de sociabilidade que preservavam a distância e a hierarquia” faz emergir “uma percepção da cidade como *locus* da decadência moral” (ADORNO, 1990, p.9). Dessa forma, as medidas implementadas em prol do saneamento físico e moral da sociedade eram justificadas pela missão de inserir o país na modernidade.

A modernização da cidade também implicou na dissolução de modos de vida e práticas sociais das classes populares, pois ao pretender implantar um sistema político-econômico moderno buscava-se “limpar” os centros urbanos de tudo aquilo que se considerava como obstáculo ao processo de integração do país ao contexto das nações modernas. Aталpho de Paiva (1916) aponta que a Prefeitura Municipal, desde a gestão de Pereira Passos, passou a julgar também do seu dever interessar-se pela situação da indigência.

A assistência mal praticada e a caridade irrefletida, sendo de duração efêmera e de efeitos inteiramente nulos, só conseguem multiplicar o número de indigentes, fazendo a propagação da mendicidade, que então se converte em um dos mais graves problemas sociais cuja resolução se impõe nas sociedades modernas... (ATAULPHO DE PAIVA, 1916, p.272)

O esforço modernizador buscava ajustar a complexa realidade social do país aos padrões europeus de gestão social. Entretanto, os problemas sociais gerados pela pobreza urbana impediam a marcha do progresso: a questão social colocou a assistência filantrópica na ordem do dia, pois as conseqüências da “modernização a qualquer custo” (SEVCENKO, 1998) precisavam ser “saneadas” com a introdução de uma nova forma de intervenção no social. Portanto, num contexto de reorganização da sociedade e de constituição de uma nova identidade nacional, se transformavam hábitos e atitudes das populações urbanas com o objetivo de adaptá-las às necessidades da nova ordem burguesa em construção.

Nesse processo, o discurso jurídico da nova escola positiva constituiu-se em “aval científico” o qual imprimiu legitimidade às novas intervenções na sociedade. Na nova ordem política e social republicana, a criminologia articulou-se à concepção higienista na implementação de novas formas de controle social. Esses novos saberes acerca do “social” introduziram mudanças na concepção de assistência: a ação filantrópica passou a operar como instrumento de moralização e disciplinamento da sociedade.

A filantropia, assentada em uma racionalidade cientificista, pode assim ser entendida, grosso modo, como a laicização da caridade cristã (SANGLARD, 2003). O que se verifica é uma substituição de uma lógica confessional por uma lógica filantrópica, a qual se ancorava no conhecimento racional dos problemas sociais, opondo-se, assim, ao mero voluntarismo caritativo. O gesto filantrópico encontra sentido na idéia de “utilidade social”. Dessa forma, as estratégias de controle social tornam-se objeto da filantropia.

A gestão filantrópica tinha como preocupação modernizar o atendimento caritativo. Entretanto, as idéias de solidariedade e justiça relacionadas à modernidade mesclavam-se aos valores cristãos da caridade:

as bases essenciais do grande dever social da assistência repousam nos altos desígnios da caridade, da solidariedade e da justiça. A concordância e a acomodação desses diversos elementos componentes exprimem as condições fundamentais da sua alta missão na sociedade (PAIVA, 1916, p.115).

Do ponto de vista de uma condução política para os pobres, a filantropia instaura uma política moral, cabendo à beneficência privada, o dever de proteção aos pobres. Para Castel (1998), a política moral não se reduz ao privado. A moral pública refere-se às “obrigações que regulamentam certas relações sociais sem sanção jurídica” (Idem, p.304). Desse modo, a política moral implica numa concepção de assistência como obrigação moral e não enquanto uma obrigação legal, ou seja, uma questão de direitos.

O modelo filantrópico foi incorporando novas tecnologias sociais de intervenção social, sendo que principalmente, nas instituições hospitalares, a prática da caridade transferiu-se cada vez mais para a ação profissional orientada por preceitos técnicos. Tratava-se, portanto, de uma tecnificação que buscava ajustar as funções tradicionais a uma concepção cientificista, reformulando suas regras de atendimento e repensando a relação entre agentes institucionais e atendidos.

O caráter modernizador em princípio presente no modelo filantrópico se constituiu, portanto, num complexo tutelar no qual a modernização dizia respeito apenas a uma administração tecnicista dos problemas sociais. Dessa forma, os valores morais e religiosos vestem nova roupagem – o cientificismo, e a caridade transforma-se em tutela.

No período imperial, a filantropia já vinha se estruturando como modelo assistencial de forma incipiente. No entanto, ela ganha proeminência com o surgimento do fenômeno da urbanização e o predomínio do pensamento liberal na Primeira República. A concepção filantrópica aliou-se à assistência confessional na busca de repostas não-estatais para a emergente questão social.

Com a instauração do trabalho livre e o início do processo de industrialização no Brasil, as estratégias de dominação voltaram-se para a disciplinarização de uma classe operária em formação, a regulação dos comportamentos da população pobre

em geral e a reorganização dos espaços urbanos. Nesse contexto, a gestão filantrópica constituía-se em um conjunto de práticas que visavam o disciplinamento na emergente ordem social competitiva.

A solução dos problemas sociais na Primeira República relacionava-se a propostas de cunho assistencialista ou filantrópico que não implicavam na extensão da cidadania. Pelo contrário, baseavam-se na restrição dos direitos da população pobre. A gestão filantrópica se configurou, assim, sob o estatuto da tutela: aos pobres impossibilitados de se transformarem em força de trabalho assalariada não restava outra alternativa senão a filantropia.

As práticas filantrópicas se estabeleciam por meio de uma troca desigual, onde a relação do pobre com o seu benfeitor encontrava-se aquém da esfera do direito. No pensamento liberal que predominava no período estava ausente a concepção rousseaneana do “livre contrato estabelecido por indivíduos soberanos”. Isto significa que a esfera do direito tornava-se a esfera das obrigações morais em relação aos grupos considerados socialmente inferiores.

É importante ressaltar a dimensão de classe embutida na lógica filantrópica. A esfera do dever moral, justificadora das ações beneficentes, comportava relações desiguais: as classes “esclarecidas” tinham o dever de proteger as classes consideradas inferiores, através do “exercício de uma tutela moral” (CASTEL, 1998, p.305). A filantropia definia-se, assim, como o “governo dos melhores” (CASTEL, 1998, p.310), ou seja, uma oligarquia de proprietários que detinha o poder político e perpetuava as relações de desigualdade social no país. Desse modo, as noções de tutela e proteção são fundadoras de um plano de governabilidade que vai se desenvolver em múltiplos domínios sociais, fundamentando uma nova autoridade social: o benfeitor.

Portanto, a gestão filantrópica organizou-se através da mobilização das elites sociais para desenvolver um poder tutelar em relação aos desafortunados e assumir uma função de beneficência que poupava a intervenção do Estado. Entre os principais defensores dessas idéias liberais de cunho positivista, destaca-se o jurista Ataulpho de Paiva, cuja “posição de prestígio colocou-o no centro das soluções reformistas para as mazelas sociais urbanas da época” (NEEDELL *apud* ALVAREZ, 2003, p.186).

No livro, *Justiça e Assistência* (1916), o filantropo apresenta seu amplo projeto de estruturação da assistência. Para ele, a solução dos problemas sociais encontrava-se na própria organização da sociedade, através das fundações, das sociedades benemerentes, das entidades religiosas, das associações de auxílio mútuo, etc.

Sua proposta baseava-se em uma estreita articulação entre a assistência pública e a beneficência privada, porém sem mexer com a autonomia destas. No lugar de políticas públicas, ele propunha a criação de mecanismos de fiscalização e normatização das instituições assistenciais, a fim de congregar os interesses públicos e privados. Essas idéias eram compartilhadas por membros do governo da época, o que se percebe no pedido do então Ministro da Justiça para que o Congresso levasse a efeito essas medidas:

O Governo, tomando a iniciativa e a deliberação de realizar, sob fundamentos ponderados, a sistematização de assistência em geral, conta, por isso mesmo, demonstrar o interesse que liga à ação da beneficência particular, que tantos e reais serviços presta a nossa população, e tentará por esse meio fazer uma justa e proveitosa harmonia e aliança dos interesses do Estado com os da Assistência Privada, na forma das recentes decisões dos Congressos especiais realizados no mundo civilizado, fazendo com que dessa concórdia resulte a efetividade dos intuítos que tem em vista a filantropia social (PAIVA, 1916, p.308).

Portanto, no quadro do liberalismo vigente, ao invés de se elaborarem políticas públicas, as práticas de beneficência eram recomendadas inclusive por parte do governo. A recusa em fazer da assistência uma questão de direito tinha como contrapartida a filantropia como forma de regulação dos problemas sociais.

Nessa época, entendia-se como assistência pública um vasto leque de ações às quais se atribuía um caráter público. Essas ações envolviam um pobre sistema público ou parapúblico de socorros, constituído por instituições laicas e religiosas: hospitais, asilos, orfanatos, creches, colônias, ligas, postos médicos, maternidades, hospícios, dispensários, policlínicas, etc. A configuração da assistência traduzia-se em uma estruturação institucional híbrida, permeada por uma ambígua relação público-privado.

De acordo com o pensamento liberal da Primeira República, o governo não podia encarregar-se sozinho da manutenção do pobre. Dessa forma, a pobreza deveria ficar sob a salvaguarda da comiserção geral e da proteção das pessoas abastadas através da beneficência privada:

Um Governo que anunciasse que só ele concederia socorros completos aos indigentes, quaisquer que fossem as idades destes, carregaria um fardo enorme, aniquilaria a indústria, favoreceria a indolência do rico, do pobre mesmo, e quebraria a grande mola da sociabilidade – a beneficência privada (PAIVA, 1916, p.310).

Posteriormente, no prefácio da publicação, *Assistência Pública e Privada no Rio de Janeiro* (1922), a qual se constitui no histórico e no levantamento estatístico de todas as instituições e associações prestadoras de serviços de assistência, Ataulpho de Paiva reedita seu plano de reforma e, valendo-se de uma concepção “científica”, preconiza uma organização racional da assistência social:

A assistência social (...) a mais nobre e pura das virtudes, carecia de ser esclarecida pela ciência dos fatos, encaminhada através da observação dos fenômenos sociais, adaptada às nações e às civilizações diversas, para que pudesse alcançar, tanto quanto possível, o ideal comum, isto é, a organização racional, as conclusões práticas, os resultados efetivos e permanentes<sup>6</sup>

Em seu modelo de assistência, as obras filantrópicas deveriam passar a se orientar por preceitos “científicos”, o que levaria a passagem de uma caridade espontânea para uma filantropia sistematizada. Paiva defendia a criação de uma Diretoria Geral de Assistência Pública, inspirada na experiência francesa do *Ofício Geral de Assistência*. As práticas e os discursos dos reformadores sociais franceses exerceram forte influência sobre o filantropo, em especial as idéias leplaysianas acerca de uma “economia social”:

...na vida orgânica das sociedades atuais o poder objetivo dos governantes invariavelmente se exerce considerando a Assistência como um dever estrito do Poder Público, embora à iniciativa privada seja conferida toda a liberdade de ação para desenvolver, cultivar e produzir os milagres da sua benéfica e sagrada missão. Nesse terreno, afirmei, é que o problema deve ser proposto e resolvido pela arte econômica e social (PAIVA, 1916, p.332).

É importante destacar que entre os reformadores sociais, Frédéric Le Play e seus seguidores representavam uma corrente preocupada em transpor para o novo contexto da industrialização, “a relação tradicional de proteção que os notáveis exerciam em relação a seus dependentes”, sendo uma “combinação de nostalgias arcaicas e de aspirações modernistas” (CASTEL, 1998, p.312-313).

A filantropia criou novas regras de ação prático-normativas as quais implicaram na classificação dos segmentos atendidos e na preocupação com o diagnóstico dos problemas sociais, o que se verifica no modelo assistencialista defendido por Paiva (1916) que segmenta a população a ser atendida em: assistência à infância (menores

abandonados e delinqüentes); a puericultura; assistência à velhice, à mulher, aos estrangeiros; assistência ao trabalho (a mendicidade profissional); os patronatos; assistência em domicílio e assistência hospitalar; assistência aos alienados, aos tuberculosos; aos leprosos; ao alcoolismo; a avariose (sífilis).

Nesse período, “salvar as crianças” era uma forte preocupação do governo, o que a tornou alvo das ações filantrópicas, sendo também incorporada ao projeto de reforma defendido por Ataulpho de Paiva que propunha uma vinculação da Assistência à Justiça para o atendimento à infância:

Para cuidar, antes de tudo, da causa sagrada da infância, dos seus direitos e dos seus interesses, coloca a Assistência Pública ao lado da Justiça, funcionando diretamente, mas também servindo de auxiliar, a fim de que a criança deixe de ser um perigo para os seus contemporâneos e se transforme em um elemento de vida, em uma força social (PAIVA, 1916, p.311).

O discurso filantrópico de Paiva ainda é atravessado por idéias higienistas, ao atribuir determinadas competências à assistência pública. Para ele, esta “é tão obrigatória sob o ponto de vista higiênico como sob o ponto de vista moral; o zelo sanitário da sociedade deve abranger o corpo e a alma. Os vícios fazem devastações mais tremendas do que as que resultam das epidemias” (PAIVA, 1916, p.304).

Por outro lado, segundo Alvarez (2003), o discurso do jurista é homólogo ao discurso da nova escola penal inspirada nas teorias criminológicas:

Em ambos os discursos, as preocupações com a defesa social e com a moralização das populações urbanas se sobrepõem à defesa dos direitos de cidadania, levando a que sejam procurados dispositivos jurídicos e institucionais que, em vez de reconhecer a igualdade dos direitos civis, políticos e sociais para o conjunto da população, limitam o horizonte da cidadania mediante estratégias normalizadoras, moralizadoras ou assistenciais (ALVAREZ, 1992, p.188).

Paiva (1916) chegou a criticar a ação repressiva do aparelho policial no atendimento aos problemas sociais:

vivemos ainda num tal período de rotinas, imprevidência e de anarquia, que chegamos ao extremo de apelar para a ação policial todas as vezes que entra em crise a função tutelar do nosso rudimentar aparelho de caridade e de beneficência (PAIVA, 1916, p.116).

Portanto, em sua proposta de reorganização dos serviços de assistência desatrelados da autoridade policial, a questão social para o filantropo não era caso de polícia; era caso de tutela e filantropia.

Todavia, Aaulfo de Paiva só conseguiu pôr em prática suas idéias no primeiro governo de Getúlio Vargas, quando foi designado para a presidência do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), órgão criado oficialmente em 1938, pelo então Ministro da Educação e Saúde Gustavo Capanema, posto no qual permaneceu por 18 anos.

Na década de 1930, as instituições filantrópicas de assistência passaram a ter seu funcionamento regulado pelo Estado, na categoria de entidades de utilidade pública. O processo de regulação se iniciou em 1931 com a criação da Caixa de Subvenções a instituições filantrópicas. Em 1935 a Caixa de Subvenções é extinta e substituída por um conselho de caráter consultivo, vinculado ao próprio presidente da República, que ampliou o universo de instituições beneficiadas, incluindo as de saúde e educação.

No entanto, a primeira grande regulação estatal só ocorreu com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social que consolidou, via filantropia, a estratégia de aliança do Estado com as organizações privadas de assistência social, sendo a subvenção social o mecanismo inaugural da relação do Estado com a filantropia. Nessa subvenção foram incluídos diferentes mecanismos de transferência de recursos públicos para o setor privado, sendo o CNSS o órgão responsável por arbitrar tais subsídios.

Com relação à nova escola penal, percebe-se uma forte presença das teorias criminológicas na ideologia do Estado varguista, assim como na própria configuração da profissão de Serviço Social. Na década de 1930, a assistência social à infância “abandonada e delinqüente” veio a se desenvolver como órgão auxiliar da justiça, sendo o judiciário um dos campos fundadores da profissionalização do assistente social no Rio de Janeiro (VALENTE, 2009).

A questão da infância “desvalida” se constituía como uma vertente das políticas sociais do primeiro governo Vargas, sendo amplamente discutida por médicos e magistrados que participavam do projeto de regeneração nacional defendido nesse período (SILVA, 2003):

As políticas sociais de Vargas influenciavam substancialmente os trabalhos e os temas proclamados como fundamentais para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, as ciências médica e jurídica se associavam ao Estado na montagem de um aparato eficaz de identificação social” (SILVA, 2003, p.37).

Dessa forma, acreditava-se que um centro de estudos de crianças consideradas “infradoras” poderia auxiliar o trabalho da Justiça. Em 1936, num contexto político-institucional no qual predominavam as políticas sociais de controle e repressão, foi criado o Laboratório de Biologia Infantil (LBI) do Juizado de Menores do Rio de Janeiro, sob a direção do médico legista Leonídio Ribeiro. Nos primeiros anos de funcionamento do laboratório, predominava uma concepção biologizante do crime defendida por Ribeiro, ganhador do prêmio Lombroso em 1933 (Silva, 2004).

Foi realizado no LBI, ainda em 1936, um curso intensivo de formação técnica de assistentes sociais, com o objetivo de auxiliar os serviços sociais do Juízo de Menores (PINHEIRO, 1985a):

Por meio dos serviços sociais, o poder judiciário ampliava sua área de atuação, podendo intervir no ambiente familiar. Nesse sentido, os serviços sociais tornaram-se os ‘olhos’ mais profundos da Justiça (AMLIRJ, 1938 *apud* SILVA, 2003, p.60).

O curso foi a primeira iniciativa oficial com relação à profissionalização do Serviço Social no campo do judiciário (PINHEIRO, 1985a), sendo uma das iniciativas pioneiras no que diz respeito a formação técnica de assistentes sociais no Rio de Janeiro. Desse modo, o que a história parece indicar é que, ao longo da Primeira República, as idéias criminológicas se constituíram numa “chave de leitura” para a conceitualização e para as intervenções à questão social. Com o aprimoramento dos órgãos de controle social na década de 1930, os conceitos da nova escola penal exerceram uma forte influência tanto na constituição das políticas sociais do primeiro governo Vargas como no ideário profissional em seu nascedouro.

Neste contexto, o que surgiu de novo e o que se manteve da tradição caritativa? O caráter modernizador em princípio presente no modelo filantrópico não implicou em mudança nas estruturas institucionais de atendimento aos mais pobres. Tanto nas organizações públicas como nas organizações privadas confessionais, a modernização dizia respeito apenas a uma administração tecnicista dos problemas sociais. A filantropia instaurou um complexo tutelar, onde seus beneficiários continuaram sendo objeto de ações de cunho moralizante, conformando-se, assim, um processo de desqualificação dos pobres e de naturalização da desigualdade social. Paulatinamente esse ideário filantrópico vai sendo incorporado aos programas e instituições oficiais, não mais se restringindo à iniciativa de particulares tendo como base a perspectiva de uma “incapacidade dos beneficiários de prover seus recursos” e conduzir sua vida autonomamente.

## Referências

ADORNO, Sergio. *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

\_\_\_\_\_. *A gestão filantrópica da pobreza urbana. São Paulo em Perspectiva*, 4 (2), p.8-17, 1990.

ALONSO, Angela. *Idéias em movimento: a geração de 1870 na crise do Brasil-Império*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ALVAREZ, Marcos César. *Bacharéis, criminologistas e juristas: saber jurídico e nova escola penal no Brasil*. São Paulo: Editora Método, 2003.

*Assistência Pública e Privada no Rio de Janeiro: história e estatística*. Rio de Janeiro: Typographia do “Anuário do Brasil”, 1922.

BACKX, Sheila de Souza. *Serviço Social: reexaminando sua história*. Rio de Janeiro: Editora CJ, 1994.

BRAVO, Maria Inês e FREIRE, Silene. *Trajatória histórica das primeiras unidades de ensino de Serviço Social no Rio de Janeiro. Serviço Social e Sociedade*, v.96, p.128-150, 2008.

BURITY, Joanildo. *Desigualdades e a abolição inconclusa*. Impulso Piracicaba, n.17 (43), p.21-31, 2006.

CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

DAHMER, Larissa Pereira. *Política educacional brasileira e Serviço Social: do confessionalismo ao empresariamento da formação profissional*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFRJ. Rio de Janeiro, 2007.

HERSCHMANN, Micael M.; PEREIRA, Carlos Alberto M. O Imaginário Moderno no Brasil, In: HERSCHMANN, Micael M.; PEREIRA, Carlos Alberto M. In: *A invenção do Brasil moderno: medicina, educação e engenharia nos anos 20-30*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

\_\_\_\_\_. *A Arte do Operatório. Medicina, Naturalismo e Positivismo -1900-37*. In: HERSCHMANN, Micael M.; PEREIRA, Carlos Alberto M. In: *A invenção do Brasil moderno: medicina, educação e engenharia nos anos 20-30*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

IAMAMOTO, Marilda V. e CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1986.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto: Editora PUC-RIO, 2006.

MISKOLCI, Richard. *Diferença e Desigualdade na Primeira República*. Revista de Sociologia e Política, n.23, p. 189-191, 2004.

- PAIVA, Ataulpho de. *Justiça e assistência*. Rio de Janeiro: Typ. Do Jornal do Commercio, 1916.
- POLLAK, Michael. *Memória, esquecimento, silêncio*. *Estudos Históricos*, v.2, n.3, p. 3-15, 1989.
- PINHEIRO, Maria Esolina. *Serviço Social*-documentário: uma interpretação do pioneirismo no Rio de Janeiro. Edições UERJ, 1985a.
- PINHEIRO, Maria Esolina. *Serviço Social: infância e juventude desvalidas*. São Paulo: Cortez, 1985b.
- REZENDE DE CARVALHO, Maria Alice. *República brasileira: viagem ao mesmo lugar*. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v.32, n.3, p.303-321, 1989.
- RIBEIRO FILHO, Carlo Antônio C. *Clássicos e positivistas no moderno direito penal brasileiro: uma interpretação sociológica*. In: HERSCHMANN, Micael M.; PEREIRA, Carlos Alberto, M. *A invenção do Brasil moderno: medicina, educação e engenharia nos anos 20-30*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.
- SALES, Teresa. *Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.25, ano 9, p. 26-37, 1994.
- SANGLARD, Gisele. *Filantropia e Assistencialismo no Brasil*. *Revista História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, vol. 10, nº 3, 2003.
- SEVCENKO, Nicolau. *Introdução: o prelúdio republicano, astúcias da ordem e ilusões do progresso*. In: NOVAIS, Fernando A.; SEVCENKO, Nicolau. *História da Vida Privada no Brasil*, vol. 3. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- SILVA, Renato da. *Abandonados e delinquentes: a infância sob os cuidados da medicina e do Estado – O Laboratório de Biologia Infantil (1935-1941)*. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em História das Ciências da Saúde. Casa de Oswaldo Cruz – FIOCRUZ. Rio de Janeiro, 2003.
- SILVA, Renato da. *O Laboratório de Biologia Infantil em ação (1935-1941)*. *Anais do XI Encontro Regional de História da ANPUH*. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: [www.rj.anpuh.org/Anais/2004/Simposios%20Tematicos](http://www.rj.anpuh.org/Anais/2004/Simposios%20Tematicos). Acesso em out.2009
- VALENTE, Maria Luiza Campos. *Serviço Social e poder judiciário: uma nota histórica*. *Libertas*, v.3, n.2, p.57-82, 2009.
- YASBEK, M.C. *A Escola de Serviço Social no período de 1936 a 1945*. *Cadernos PUC*, n.6, 1980.

## Notas

- 1 Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-RIO, com mestrado em Serviço Social pela UFRJ. [rofrangel@oi.com.br](mailto:rofrangel@oi.com.br).
- 2 A análise ficará aqui circunscrita à cidade do Rio de Janeiro que nessa época desfrutava da condição de centro político, administrativo, comercial, financeiro e cultural do país.

- 3 Ver Yasbek (1980), Backx (1994), Dahmer (2007) e Bravo e Freire (2008).
- 4 Destacam-se os trabalhos de Valente (2009) e Silva (2003).
- 5 Alvarez (2003) indica que o termo *criminologia* foi criado por Garofalo, sendo usado inicialmente como sinônimo de antropologia criminal. O termo acabou popularizando-se “quando as teorias naturalistas de Lombroso passaram a ser mais criticadas, e os adeptos da escola positiva se viram obrigados a considerar também os fatores sociais na etiologia do crime” (Idem, p.47-48).
- 6 Assistência Pública e Privada no Rio de Janeiro: História e Estatística, 1922. Prefácio de Ataulpho de Paiva.

Recebido em outubro de 2010, aceito para publicação em dezembro de 2010.