

Artigo publicado na revista *Estudos do Século XX* 13 Coimbra, 2013, pp. 257-280 (volume temático: “Estado Providência, capitalismo e democracia”)

Autor: Maria Antónia Lopes

Título: Os socorros públicos em Portugal, primeiras manifestações de um Estado-Providência (séculos XVI-XIX)

Resumo

A assistência aos carenciados – modalidade de proteção social que não implica uma carreira contributiva e que é uma das vertentes do Estado-Providência – é em Portugal, em algumas situações, um direito multiseccular. Caracteriza-se aqui o sistema de socorros públicos que vigorou no nosso país durante a “monarquia absoluta” e, com maior ênfase, no século XIX.

Palavras-chave: Assistência, Estado, misericórdias, hospitais, pobres, doentes, enjeitados

Os socorros públicos em Portugal, primeiras manifestações de um Estado-Providência (séculos XVI-XIX)

Maria Antónia Lopes
Faculdade de Letras e Centro de História da Sociedade e da Cultura
da Universidade de Coimbra

Introdução

Se folhearmos, quase ao acaso, obras historiográficas que se referem à assistência durante o regime monárquico liberal, encontramos com grande frequência a asserção de que o Estado não intervinha e que os cuidados assistenciais estavam a cargo da Igreja ou de particulares. Na maioria dos casos trata-se de autores que abordam a temática para a Primeira República e para o Estado Novo, não deixando, porém, de caracterizar o sistema oitocentista. O mesmo se lê na generalidade dos trabalhos de Sociologia. Por sua vez, muitos historiadores especializados no século XIX referem-se ao desejo e/ou concretização por parte do Estado liberal de se substituir à Igreja nos cuidados de saúde e no socorro aos expostos e, em termos genéricos, à laicização da assistência, que teria ocorrido durante a monarquia constitucional.

Tem-se ignorado demasiado que em Portugal, tanto durante a dita “monarquia absoluta”, como no Liberalismo monárquico, o Estado e as instituições formais desempenharam papel decisivo na assistência pública, que é uma das vertentes do Estado-Providência, e que a rede institucional beneficente não só não era tutelada ou custeada pela Igreja Católica, como, praticamente, não empregava membros do clero.

1. Plano doutrinal (Liberalismo)

O socorro aos pobres ou assistência (o que tratamos aqui) não se confunde com previdência nem com regulamentação de condições laborais, modalidades de ação social posteriores e que os governos portugueses oitocentistas sempre distinguiram com clareza. “A caridade assiste ao pobre e desvalido depois da queda. Os montes pios, as sociedades de socorros mútuos e cooperativas, as sociedades do trabalho impedem de cair nesse estado,

criando as reservas”, escrevia o ministro Martens Ferrão em 1867. E continuava: “A solução da questão [a indigência] abrange inevitavelmente a assistência e a previdência”, não sendo esta última atribuição governamental¹. Repare-se que o legislador usou as palavras *caridade* e *assistência* como noutras passagens os vocábulos *beneficência* e *socorros* e todas, ainda então, como sinónimos.

A doutrina liberal, como é bem sabido, defendia o “estado mínimo”, considerando que o “comércio, indústria, viação, instrução, belas-artes, beneficência, deve ficar à iniciativa particular dos indivíduos e das associações”, para usar apenas uma das formulações, esta de Serpa Pimentel de 1896². Mas nenhum estado liberal europeu, incluindo o português, foi puramente liberal. No tema que nos interessa, sublinhe-se desde já que a doutrina e práticas liberais nunca enjeitaram a importância ética, social, económica e política da beneficência pública, embora, no geral, lhe negassem a categoria de direito, remetendo-a para um princípio moral. E, contudo, o direito à assistência estava constitucionalizado em Portugal antes de 1911.

1.1. Direitos constitucionais

A primeira Constituição portuguesa, a de 1822, que no plano político foi a mais radical, não se refere a direitos à assistência, mas prevê funções de Estado nesse domínio. As constituições seguintes (1826 e 1838) inserem a assistência nos direitos dos cidadãos.

A Constituição de 1822 encerra com o capítulo “Dos estabelecimentos de instrução pública e de caridade” que, no seu último artigo (240º), proclama: “As Cortes e o Governo terão particular cuidado da fundação, conservação, e aumento das Casas de Misericórdia e de Hospitais Civis e Militares, especialmente daqueles que são destinados para os soldados e marinheiros inválidos; e bem assim de Rodas de Expostos, Montes Pios, civilização dos Índios³ e de quaisquer outros estabelecimentos de caridade”.

É a Carta Constitucional de 1826 – em vigor até ao fim da monarquia, salvo no interregno de 1836 a 1842 – que preceitua o direito à assistência pública sob o título “Das disposições e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos portugueses”: “A Constituição também garante os socorros públicos” (art.º 145º § 29), estatuidando ainda que “A instrução primária é

¹ Proposta do decreto de 21.11.1867. Atualizei a grafia de todas as citações.

² PIMENTEL, António de Serpa – *Portugal moderno. A queda do antigo regimen (1820 até 1834)*. Lisboa: Antonio Maria Pereira, 1896, p. 216.

³ Aplicável ao Brasil, obviamente.

gratuita a todos os cidadãos” (§ 30). Note-se que “caridade” foi substituída por “socorros públicos”, expressão que aparece nos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793 (Constituição francesa de 1793), onde se garantiam os “socorros públicos” qualificados como “dívida sagrada”⁴.

A efêmera Constituição portuguesa de 1838 (1838-1842) volta a inserir os socorros públicos nos “Direitos e garantias dos Portugueses”: “Artigo 28º - A Constituição também garante: 1.º A instrução primária e gratuita; 2.º Estabelecimentos em que se ensinem as ciências, letras, e artes; 3.º Os socorros públicos; [...]”.

As constituições monárquicas portuguesas são todas anteriores aos anos 1840. Não podemos esquecer que “assistência”, no sentido de assistência social, é no nosso país um neologismo galicista que se vulgarizou na segunda metade do século XIX⁵. E é apenas por isso que a palavra só aparece na constituição de 1911, também no título “Dos direitos e garantias individuais”: “É reconhecido o direito à assistência pública” (art.º 3º §29). Assim contextualizado, percebe-se que a inovação de 1911 é bem menor do que geralmente se pensa. Na realidade, o direito à assistência já estava constitucionalizado em Portugal desde 1826.

Poder-se-á argumentar que a prática nunca correspondeu ao texto e que os legisladores oitocentistas normalmente não invocavam tal direito constitucional. Decerto que sim, mas em Portugal esse direito estava constitucionalizado, ao contrário do que sucedia nos demais países latinos. O direito aos socorros públicos não foi consagrado em nenhuma das constituições de Espanha, como também era inexistente no Estatuto albertino de Itália, em vigor durante toda a monarquia. Quanto à França, só as constituições revolucionárias de 1791, de 1793 (que nunca foi aplicada) e de 1848 o proclamaram, sendo retirado das restantes textos constitucionais.

1.2. Legitimidade da atuação do Estado no socorro aos pobres

Os legisladores oitocentistas confrontaram-se com a polémica da legitimidade da intervenção do Estado nos socorros públicos, assim exposta em 1866 em relatório elaborado

⁴ “Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler” (art.º 21). “*De la Garantie des Droits*: Article 122. - La Constitution garantit à tous les Français l'égalité, la liberté, la sûreté, la propriété, la dette publique, le libre exercice des cultes, une instruction commune, des secours publics, la liberté indéfinie de la presse, le droit de pétition, le droit de se réunir en sociétés populaires, la jouissance de tous les Droits de l'homme”.

⁵ Mas até ao final da monarquia, o vocábulo mais comum foi “beneficência” e não “assistência”.

sobre as medidas a adoptar na assistência aos expostos que vieram a concretizar-se no ano seguinte (dec. 21.11.1867): “A caridade individual, na sua esfera luminosa, vive acatada por quantos a consideram uma emanação divina, não acontece já o mesmo com a caridade exercida pelo Estado, quer tenha como representante o município, o distrito ou o governo central”⁶.

E expõe-se então o dilema:

“Até que ponto deverá a sociedade intervir na resolução do problema da miséria? Deverá cruzar os braços [...] Deverá auxiliar e concorrer com a iniciativa individual [...] organizando o serviço da beneficência pública? Deverá [...] proclamar a caridade um dever dos governos, prescindir de qualquer auxílio e tomar sobre si única e exclusivamente o pesado e onerosíssimo encargo da caridade legal?”.

Quanto ao sistema alternativo, a que chamam “caridade oficial”, afirmam os relatores:

“Embora a sua ação seja facultativa, uma simples obrigação moral a que não pode corresponder nenhum direito individual, ainda assim, na opinião de alguns partidários da escola económica, tem o risco e a natural tendência de enfraquecer o princípio da responsabilidade individual, de deixar como adormecido o espírito de previdência, aumentando, ou pelo menos perpetuando sem o diminuir, o flagelo que se propõe extinguir. Vendo a questão à mesma luz que esclarece os perniciosos abusos da caridade legal, condenam igualmente os dois sistemas, não encontrando, no seu tribunal duramente exclusivo, absolvição para nenhum dos serviços da beneficência pública”.

Atente-se nas duas aceções bem distintas de *caridade legal* e *caridade oficial*. Para muitos, aquela é indefensável e esta tem de ser “extremamente cautelosa” e, mesmo assim, conduzirá a alguma “desmoralização”, além de se revelar ineficaz para a extinção da miséria. Contudo, consideram os autores que estou a seguir que, “embora cuide constantemente em o restringir e nunca em o alargar”, por ora⁷ “o Estado não poderá abdicar o encargo da beneficência”. Preceito que contrariando o que estava constitucionalizado, era a formulação típica da doutrina liberal. Surge aqui com clareza a tal incongruência intrínseca ao Liberalismo que António Hespanha descreveu em enunciação feliz: “Propunha um governo mínimo, mas tinha que governar ao máximo, para poder, depois, governar um pouco menos”⁸.

Tal paradoxo é flagrante no que respeita aos socorros aos pobres, como François Ewald bem evidenciou no Liberalismo francês⁹ e que encontramos formulado exatamente nos mesmos

⁶ O decreto e texto da proposta são de Martens Ferrão, mas o relatório é de autoria de Vicente Ferreira Novaes, Geraldo José Braamcamp, marquês de Sabugosa (António de Melo César e Meneses) e João Ricardo Cordeiro Júnior.

⁷ Até que desaparecessem “de entre as causas da miséria, as que dizem respeito à ociosidade, à ignorância e à desmoralização”.

⁸ HESPANHA, António Manuel – *Guiando a mão invisível. Direitos, Estado e Lei no Liberalismo monárquico português*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 6.

⁹ EWALD, François – *Histoire de l'Etat Providence. Les origines de la solidarité*. Paris: Grasset, 1996, p. 32-48.

termos em Portugal, onde o dilema da legitimidade da assistência assegurada pelo Estado persistiu durante todo o período em apreço (e, aliás, também durante o Estado Novo, em que se repetem muitos argumentos oitocentistas). Escrevia Trindade Coelho em 1906: “ao Estado cumpre somente fomentar a caridade individual e ver que as instituições que nasçam desta não sejam oprimidas, nem exploradas, nem desviadas da sua legítima aplicação. É este o papel do Estado, e nenhum outro; repugnando, portanto, à própria índole da caridade a coação por meio do imposto”¹⁰. Insurgia-se este republicano liberal contra a promulgação da lei de 17 de agosto de 1899, que obrigara os corpos administrativos a contribuir para um fundo destinado ao combate à tuberculose, e contra a lei de 5 de junho de 1903, que fixara os subsídios das Juntas Gerais e câmaras municipais.

Desde a década de 1830 que se insistiu em afirmar que a assistência não era um direito, o que, na realidade, repito, contrariava o texto constitucional de 1826. Logo em 1832 enunciava Mouzinho da Silveira: “todo o indivíduo necessitado tem, humanamente falando, direitos aos socorros comuns”¹¹. Com o aposto explicativo “humanamente falando”, Mouzinho afastava do âmbito do Direito positivo os direitos que proclamava, remetendo-os à categoria de uma declaração de princípios. E Martens Ferrão, uma vez mais, em 1867:

“fazer do estado o dispensador soberano da esmola, impor-lhe a obrigação de só ele se encarregar da indigência [...] é transferir para os governos, única e exclusivamente, o encargo moral que pesa sobre toda a sociedade. Neste sistema exclusivo a caridade nasce do imposto, as relações de benefício rompem-se, em seu lugar criam-se as de dívida, destruindo-se assim o caráter essencial da beneficência”¹².

Assim sendo, para o ministro a assistência estatal era um ato de benefício que devia coadjuvar a ação caritativa particular, uma obrigação moral, não um dever absoluto do Estado – opinião maioritária no século XIX, tipicamente liberal. E, contudo, a intervenção da administração pública na assistência foi uma constante. Se percorremos os núcleos documentais oitocentistas dos governos civis ou do ministério do reino ou apenas nos limitarmos a passar os olhos pelos índices das coleções de legislação, perceberemos rapidamente que o regime monárquico liberal, no que toca ao seu programa de ajuda social, foi fortemente interventivo. Mas a eficácia da superintendência, inspeção e execução assentava no empenho, competência e

¹⁰ COELHO, Trindade – *Manual Político do Cidadão Português*. Lisboa: Parceria A. M. Pereira, 1906, p. 265.

¹¹ Relatório que precede os seus célebres decretos de 16 de maio de 1832.

¹² Proposta do decreto de 21 de novembro de 1867.

meios financeiros de que dispunham os governadores civis e os administradores dos concelhos. E esses ficaram sempre aquém das proclamações governamentais.

Vimos que a Constituição de 1822 determinava que o Parlamento e o Governo central fundassem e fizessem progredir as instituições de assistência aos pobres e que a Carta Constitucional de 1826 consagrou o direito aos socorros públicos. Mas terão sido esses preceitos uma total inovação?

2. *Quadro legal e institucional anterior ao Liberalismo*¹³

2.1. Assistência hospitalar

A assistência gratuita aos doentes pobres estava garantida pela lei muito antes da implantação do Liberalismo. Em teoria, a todos. Podemos, pois, aplicar aqui o conceito de “desmercantilização” de serviços teorizado por Gøsta Esping-Anderson¹⁴. Esses socorros sem pagamento eram reservados aos necessitados, o que é típico do sistema de *Welfare-State* a que esse autor chamou “modelo liberal”. O que quero, porém, salientar é que em Portugal o direito incontestado dos pobres a tratamento hospital gratuito tem séculos de existência. Na prática, as admissões estavam condicionadas pela insuficiência da rede hospitalar, pela capacidade dos hospitais, frequentemente lotados, pelos seus recursos, muitas vezes parcos. Mas não por outras considerações, fossem elas de ordem financeira dos doentes (pois os hospitais destinavam-se precisamente aos pobres), fossem de ordem comportamental (porque aí se curavam tanto as prostitutas como as donzelas, os vagabundos e os mestres artesãos caídos na miséria), fossem ainda condicionadas pela origem geográfica dos doentes, pois o alvará de 18 de outubro de 1806 obrigara os hospitais a aceitar todos os enfermos sem que a sua proveniência fosse critério de admissão.

Foi só partir do século XVI que por toda a Europa, e muito gradualmente, os hospitais se especializaram em receber apenas doentes, porque até então acolhiam também, sem que muitas

¹³ Faz-se aqui uma sùmula de trabalhos anteriores: “A intervenção da Coroa nas instituições de protecção social de 1750 a 1820”, *Revista de História das Ideias*. Coimbra: IHTI-UC. Nº 29 (2008) p. 131-176; *Protecção Social em Portugal na Idade Moderna*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010; “The Portuguese Social Care System in the Modern Age: An Originality Case in Catholic Europe?”. In AMMANNATI, Francesco (a cura di) – *Assistenza e Solidarietà in Europa secc. XIII-XVIII / Social Assistance and Solidarity in Europe from the 13th to the 18th centuries*. Florença: Firenze University Press, 2013, p. 31-55 (em colaboração com Isabel Drumond Braga).

¹⁴ ESPING-ANDERSEN, Gøsta – *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1993.

vezes lhes assegurassem cuidados médicos, viajantes, peregrinos, pobres (vitalícia ou temporariamente) e expostos. Na feliz expressão de Colin Jones – que para tal jogo semântico teve de recorrer a uma língua latina –, o hospitalizado passou de *pauvre malade* a *malade pauvre*, isto é, deixou de ser o pobre que podia estar doente para ser o doente que era pobre¹⁵. Em Portugal, essa evolução acompanhou, embora sem relação causal, a integração dos hospitais nas misericórdias, criação mais recente.

A partir do reinado de D. Duarte (1433-1438), mas intensificando-se com D. João II (1481-1495) e sucessores, verificou-se a tendência (que não era só portuguesa) para fundir em unidades maiores os pequenos institutos hospitalares dispersos e pouco eficientes, culminando em 1492 com a criação em Lisboa do Hospital de Todos os Santos que resultou, precisamente, da fusão de 43 hospitais. Os objetivos deste hospital, patentes no seu regimento, ilustram a transformação de “instituição de caridade para toda a espécie de assistência” em “local vocacionado e organizado para o tratamento e eventual cura dos doentes” com “uma condição: que esses doentes fossem pobres”¹⁶. Nos reinados seguintes, foram reunidos os hospitais do Porto, Évora, Coimbra, Santarém, Setúbal e outros menores e, desde 1514, com o Regimento das Capelas e Hospitais, estabeleceu-se a uniformização da fiscalização régia e das formas de gestão hospitalar.

Em meados do século XVIII a maioria dos hospitais portugueses eram já administrados pelas misericórdias. Os que o não eram, tinham gestão direta da Coroa ou das Câmaras Municipais. Escapava uma vintena de pequenos hospitais militares instalados ao longo da fronteira, cujos serviços eram assegurados pela congregação masculina de S. João de Deus, e algumas unidades entregues aos cuidados dos Loios ou Congregação de S. João Evangelista, todos sob supervisão da Mesa da Consciência e Ordens, um tribunal régio superior. Com a política da Ilustração regalista do marquês de Pombal, os Loios foram afastados dos hospitais que ainda geriam, como sucedeu no Hospital Real de Coimbra ou no das Caldas da Rainha. Saliente-se também que nunca houve em Portugal, antes do Liberalismo, ordens religiosas femininas dedicadas ao socorro aos pobres ou aos doentes. As freiras portuguesas eram todas

¹⁵ JONES, Colin – “The Construction of the Hospital Patient in Early Modern France”. In FINZSCH, Norbert; JÜTTE, Robert (ed.) – *Institutions of Confinement. Hospitals, Asylums and Prisons in Western Europe and North America, 1500-1950*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 57.

¹⁶ MENDONÇA, Manuela – “Albergarias e hospitais no Portugal de quatrocentos”. *Revista de Ciências Históricas*. Porto: UPT. Nº 11 (1996) p. 39-53.

contemplativas e viviam em estrita clausura, sem que exercessem atividades caritativas. A religiosa enfermeira hospitalar ou cuidadora de expostos é, portanto, um mito do imaginário atual que deslocou para o nosso país práticas estrangeiras. Contribui também para este mito o erro comum de confundir rodas de conventos com rodas de expostos¹⁷.

Por fim, deve sublinhar-se que em Portugal da Idade Moderna, ao contrário dos restantes países católicos pós-Trento, os hospitais não eram instituições sob jurisdição episcopal escapando, portanto, à sua tutela (mesmo que apenas nominal) e, por isso, também às ambiguidades e conflitos sobre a sua administração¹⁸.

2.2. *Misericórdias: natureza e funções*

As misericórdias portuguesas eram instituições civis, sem qualquer dependência da Igreja¹⁹. Fundadas na transição do século XV para o XVI, espalharam-se por todo o território continental, insular e colonial. Eram irmandades “sob imediata proteção régia”, compostas por homens dos estratos médio e superior de cada localidade, constituídas por mandato do monarca ou com a sua autorização, e com regulamentos obrigatoriamente aprovados pelo poder central, que as tutelava. Embora fossem irmandades ou confrarias (a forma associativa que o século XV conhecia), distinguiram-se das restantes pela natureza jurídica, que era civil, e pelas atividades, que eram de carácter espiritual mas também social e dirigidas para o exterior de si próprias. A ação das misericórdias ou santas casas integrava-se na doutrina católica, mas eram associações de leigos, ainda que também os clérigos nelas ingressassem, mas na qualidade de cristãos, como todos os outros. Assim sendo, as misericórdias estiveram sempre isentas da jurisdição eclesiástica, querendo isto dizer que nem os párocos nem os bispos tinham poder de intervenção legal na sua atividade. Os próprios padres capelães, necessários às atividades de assistência espiritual, eram contratados pelas Mesas diretivas e considerados funcionários, sem que as autoridades eclesiásticas fossem ouvidas.

¹⁷ As rodas dos conventos de freiras serviam para fazer entrar e sair do edifício cartas e pequenos volumes sem que as religiosas vissem o interlocutor nem fossem vistas por este. Com o mesmo objetivo se adotou esse mecanismo para os expostos e, tal como a freira que se postava no interior junto da roda era chamada rodeira, assim o era também a funcionária da roda dos enjeitados, que devia permanecer sempre a postos para acolher uma nova criança.

¹⁸ Cf., v.g., GUTTON, Jean-Pierre (ed.) – *Les administrateurs d'hôpitaux dans la France de l'ancien régime*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 1999.

¹⁹ As instituições homónimas espanholas e italianas tinham e têm natureza e funções muito distintas.

A ação social das misericórdias era vasta e multifacetada. Visitar os presos foi tarefa assumida desde sempre pelas santas casas. O sistema judicial de Antigo Regime não previa pena de prisão, sendo as sentenças aplicadas multas, castigos físicos, degredo, pena de morte (com ou sem tormentos). A população encarcerada era, portanto, constituída por detidos preventivamente, o que não impedia longas detenções, embora na maioria o não fossem. Uma vez na prisão, os encarcerados não recebiam alimentação, vestuário, cama ou qualquer outra peça de mobiliário, como também ninguém lhes proporcionava assistência médica, jurídica e espiritual. Mais: antes de serem libertados, eram obrigados a pagar o alojamento (carceragem) e o alvará de soltura.

Assim, a sobrevivência na prisão dependia em absoluto dos apoios que os presos tinham no exterior ou do dinheiro que eles próprios possuíam. Os que não dispunham de uma retaguarda da família, de protetores ou de poupanças próprias ficavam totalmente vulneráveis. Quem sempre tinham vivido do seu trabalho acabava por cair na miséria por falta de rendimentos. Não admira, pois, a imagem quotidiana dos presos com as mãos estendidas através das grades ou com cestos pendurados das janelas, esmolando o sustento, e a entrada permanente de pessoas estranhas à cadeia, transportando toda a espécie de víveres e objetos. Nestas condições, fácil é perceber como o socorro prestado pelas misericórdias era absolutamente vital para quem não tinha ninguém que lhe assegurasse a sobrevivência. Os irmãos “mordomos dos presos”, depois de inquirirem sobre os detidos que precisavam absolutamente do socorro, inscreviam-nos no “rol dos presos da Misericórdia” e passavam a prestar-lhes regularmente assistência física (alimentação, vestuário, medicamentos...), espiritual e jurídica.

Os funerais gratuitos assegurados a famílias pobres que os requeriam foi serviço também desde sempre prestado pelas misericórdias. Estas confrarias alcançaram o privilégio do exclusivo de “agências funerárias”, o que lhes permitia canalizar os lucros auferidos em cerimónias sumptuosas para o custeamento dos funerais solenes dos confrades e suas famílias e os simples, mas dignos, enterramentos gratuitos dos pobres. Também o acompanhamento dos padecentes e enterramento dos despojos foi obra assumida pelas santas casas. Para os que eram condenados a ter os corpos expostos e consumidos no local do suplício, as misericórdias alcançaram o privilégio de lhes recolher as ossadas no dia de Todos os Santos, o que faziam em cerimónia ritualizada em que os despojos eram reintegrados na comunidade cristã.

Os doentes pobres eram assistidos pelas misericórdias nos seus hospitais e em visitas domiciliárias pelos “mordomos visitantes”. Algumas destas confrarias tinham médicos entre os seus funcionários que se deslocavam às casas dos doentes pobres e era também vulgar o fornecimento gratuito de medicamentos. Para isso, a partir do século XVIII as misericórdias mais ricas montaram boticas próprias destinadas a venda ao público e dádiva dos remédios aos pobres. Nos espaços urbanos as misericórdias podiam ainda proporcionar um serviço de transporte assimilável às nossas ambulâncias: a condução dos doentes ao hospital numa espécie de liteira, a *cadeirinha*. O atendimento dos militares nos hospitais das misericórdias, mediante contratos impostos pela Coroa, foi vulgar e em geral prejudicial para as irmandades.

O socorro aos viandantes foi intensamente praticado pelas misericórdias que instalaram um serviço em rede, simples e eficaz, abrangendo o território nacional. Os viajantes, ainda muito associados a peregrinos e por isso de certa forma sacralizados, dirigiam-se à misericórdia mais próxima a quem solicitavam “carta de guia”, isto é, um documento com a chancela da instituição onde se identificava o viajante, o local de onde partia e a localidade de destino. Recebiam com a *carta*, que era na realidade um certificado de pobreza e do merecimento da esmola, a ajuda monetária que lhes permitia sustentar-se até chegar à misericórdia seguinte. Aqui apresentavam a carta de guia e recebiam o dinheiro necessário à etapa seguinte. E assim, de misericórdia em misericórdia, estes pobres completavam os percursos. Quando doentes e impossibilitados de caminhar, as santas casas forneciam ou pagavam o transporte a cavalo. Algumas misericórdias mantinham também pequenos albergues que proporcionavam, pelo menos, abrigo, luz e aquecimento aos viajantes.

Quase todas as misericórdias distribuíam dotes para casamento a órfãs pobres, ação muito importante ao longo dos séculos XVII e XVIII, mas esta modalidade de correção social não era exclusiva das misericórdias. O mesmo se diga dos raros recolhimentos e colégios existentes no país, instituições dispendiosas só possíveis nas santas casas mais opulentas e com frequência sob outras tutelas.

2.3. *Socorro aos expostos*

Desde o século XVI, pelo estipulado nas Ordenações Manuelinas (1521), a criação dos enjeitados estava em Portugal entregue às autoridades municipais e os dinheiros gastos com essas crianças saíam das contribuições públicas. As Ordenações Filipinas (1603) mantiveram

este clausulado mas, com a difusão das misericórdias, o socorro aos expostos foi assegurado por várias delas, a título facultativo, ao longo dos séculos XVII e XVIII. Em muitos concelhos continuaram a cargo das câmaras, sendo, provavelmente, a situação mais generalizada durante todo o século XVII, se não mesmo no XVIII – distribuição ainda por estabelecer. Quando as misericórdias assumiam a assistência aos enjeitados, não arcavam com as despesas, que continuavam a ser suportadas por tributos arrecadados pelos órgãos municipais. Saliente-se que a criação dos expostos era a única modalidade assistencial para a qual a lei geral do reino previa o financiamento retirado das tributações públicas. Mas para eles existia e com caráter obrigatório.

Em Portugal, os expostos nunca foram criados em orfanatos. As casas onde eram depositados funcionavam como placas giratórias, pois logo que possível as crianças eram entregues a amas de leite, em geral camponesas pobres que iam buscá-los para rentabilizar o seu leite após o desmame ou morte dos filhos. Sobrevivendo ao período de amamentação, os enjeitados passavam a amas secas e depois dos sete anos eram tutelados pelos 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 de criação, que era em geral praticado, tornou-se obrigatório em todo o país pela Ordem de 1783. Irá vigorar até às décadas de 1860/70.

2.4. O “despotismo iluminado” e a assistência

As misericórdias, os hospitais e os expostos estavam sob imediata proteção régia, o que era frequentemente invocado tanto pelo poder central como pelas próprias instituições para se defenderem de cobiças de outras entidades. Até meados do século XVIII a tutela régia foi em geral pouco interveniente, mas no reinado de D. José este relacionamento mudou, impondo-se uma forte ingerência da Coroa, comportamento que se prolongou pelos dois reinados seguintes (D. Maria I e D. João VI). De facto, a partir do consulado pombalino verifica-se uma contínua preocupação por parte da Coroa em garantir as condições necessárias para o funcionamento das misericórdias, hospitais e casas de expostos, o que não fez com as confrarias e ordens terceiras, a quem não reconhecia utilidade social. Não sustento, como é evidente, que a assistência tenha sido uma preocupação central do poder régio, mas defendo que não foi assunto descuidado nos

três últimos reinados ditos absolutos e iluministas, embora as motivações fossem mais de ordem político-económica do que social.

Destaca-se uma intervenção bem marcada no funcionamento das misericórdias logo desde os anos 1750. Inicialmente, Pombal não parece ter visado a proteção destas instituições. Pelo contrário, viu nelas uma ótima fonte de capitais para a prossecução dos seus objetivos 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 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, em 1777, era um dado adquirido e acentuou-se nos reinados seguintes.

As medidas pombalinas dirigidas à Misericórdia de Lisboa a partir dos anos 1760 manifestam absoluta continuidade e coerência e configuram uma autêntica reforma da assistência na capital do império. Pombal interveio diretamente, também, nos principais hospitais que escapavam às misericórdias, reformando-os profundamente e, quando era o caso, retirando deles as ordens religiosas masculinas. As santas casas que investiram na construção de grandes unidades hospitalares receberam dele apoio. Deve-se ainda a este ministro a reforma da assistência aos enjeitados de Lisboa e a criação da Intendência Geral da Polícia²⁰, onde irão surgir duas importantes novidades: a Casa Pia de Lisboa²¹ e a uniformização nacional da proteção aos expostos, em 1783. Finalmente, a revolução jurídica pombalina do direito testamentário e as medidas contra a amortização afetaram as instituições em geral, nomeadamente eclesiásticas, mas isentaram da lei, garantindo-lhes viabilidade económica, as misericórdias, hospitais e casas de expostos. É que o legislador deparava-se com dois

²⁰ A Intendência Geral da Polícia foi fundada em 1760. Talvez não seja inútil esclarecer ou recordar que na época “polícia” não tinha o significado atual, mas remetia para um vasto conjunto de atividades: administração interna, economia, finanças, segurança pública, educação, socorros aos pobres, vigilância de costumes, etc.

²¹ A Casa Pia, solenemente inaugurada no castelo de Lisboa a 3 de Julho de 1780, mas a funcionar há já algum tempo, é com frequência apresentada como marco decisivo de viragem da conceção de amparo estatal à infância e de modernidade do ensino. Mas tal interpretação não é inteiramente correta. 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. Homens vadios e mulheres de maus costumes foram os primeiros utentes. Depois, porque os “meninos de rua” abundavam em Lisboa, a percentagem de crianças internadas sobrepôs-se. A Casa Pia da Correção era, pois, na sua origem, uma casa de reclusão e de trabalho forçado.

problemas governativos antagónicos. Por um lado, havia que sustentar a dádiva indiscriminada, que amortizava bens e rendimentos com prejuízos graves para o fomento económico do reino e seus rendimentos tributários, e, sempre que possível, havia também que recuperar para a Coroa os bens já amortizados; mas, por outro lado, percebia a necessidade de captar réditos particulares para a resolução de carências sociais a cargo das misericórdias, hospitais e rodas de expostos. E daí a razão dos privilégios, sempre rodeados de cautelas, concedidos a estas instituições, revelando que o Estado as reputava insubstituíveis.

A ação de Pombal e dos ministros do período mariano-joanino integrava-se numa política geral que se deteta 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 vassallos. Os preâmbulos legislativos das leis josefinas, sempre doutriniais e justificativos, não se coíbiam, aliás, de invocar exemplos estrangeiros. Quando a lei de 9 de setembro de 1769 proibiu os frades e freiras de herdar (com o argumento de que se estavam mortos para o mundo não podiam reaparecer para receber heranças), apoiava-se expressamente nas “leis de amortização, modernamente publicadas em Nápoles, Milão, Parma, Veneza, Baviera e Luca”²². Espanha não é referida, pois aí a ofensiva régia iluminista mais significativa foi posterior²³, assim como também o foi, na sua maior expressão, na Áustria²⁴.

Como a assistência social portuguesa não estava nas mãos da Igreja – nem a tutela, nem os recursos, nem a execução (com as ressalvas residuais apontadas anteriormente) – o regalismo ilustrado português não sentiu necessidade de cercear a sua influência neste campo, como sucedeu na Áustria, na Espanha e em diversos estados italianos. E, apesar disso, estes países não prescindiram da Igreja para a organização da assistência.

A Áustria teve o seu Iluminismo político com o imperador José II (1780-90), que procedeu a uma reforma da assistência no sentido da centralização, mas a solução encontrada foi um compromisso entre o Estado e a Igreja. De facto, embora tenha suprimido os conventos,

²² Para retirar aos frades e freiras a capacidade de herdar, invoca-se ainda a lei medieval portuguesa e a “boa razão”.

²³ Ver, entre outros, *Desamortizacion y Hacienda Publica*. Madrid: Ministerio de Agricultura y Ministerio de Economia, 1986; CARASA SOTO, Pedro – *Historia de la beneficencia en Castilla y Leon*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 1991; RUEDA HERNANZ, Germán (ed.) – *La desamortizacion en la Peninsula Ibérica*. Madrid: Marcial Pons, 1993; DUFOUR, Gérard – *Lumières et Ilustración en Espagne sous les règnes de Charles III et de Charles IV (1759-1808)*. Paris: Ellipses, 2006.

²⁴ Ver, entre outros, BERENGER, Jean – *Joseph II serviteur de l'État*. Paris: Fayard, 2007.

dissolvido milhares de confrarias e controlado as restantes, o sistema que instalou nos seus domínios hereditários assentava na colaboração com os párocos, que dirigiam a assistência ao nível das paróquias²⁵. “In practice, a bewildering array of private, ecclesiastical and municipal poor relief institutions continued to exist side by side at the local level [...] and it was only after 1850 that a gradual process of centralisation became visible”²⁶.

Veja-se, também de relance, o que se passou em alguns estados italianos, deixando de lado os estados pontifícios, onde o papa era simultaneamente rei. Em Parma, apesar do seu precoce Iluminismo político, só com o domínio napoleónico os eclesiásticos foram afastados da direção do hospital central²⁷. O mesmo sucedeu em Bolonha, onde a assistência era controlada por homens da Igreja através das confrarias e paróquias²⁸. Em Turim, a *Compagnia di San Paolo* (fundada em 1563) era crucial na assistência²⁹ e no século XVII as autoridades eclesiásticas, nomeadamente o arcebispo, empenharam-se na direção do sistema caritativo³⁰. Aqui a política régia regalista foi precoce, na 1ª ½ do século XVIII, mas Vítor Amadeu II manteve uma grande interação entre Estado, Igreja e particulares no que respeita à assistência, chegando a confiar aos jesuítas a sua reforma³¹. Em Nápoles houve confinamento de pobres numa instituição fundada por Carlos VII (futuro Carlos III de Espanha) em 1751, existindo no reino hospitais de grandes dimensões, onde, como em tantas outras regiões, os religiosos pontuavam. O poder central não promoveu diretamente organizações de socorro, mas reforçou o controlo das suas administrações³².

²⁵ SCHEUTZ, Martin – “Demand and Charitable Supply: Poverty and Poor Relief in Austria in the 18th and 19th Centuries”. In GRELL, Ole Peter; CUNNINGHAM, Andrew; ROECK, Bernd (ed.) – *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th Southern Europe*. Farnham: Ashgate, 2005, p. 62-64.

²⁶ *Idem, ibidem*, p. 65.

²⁷ GENTILCORE, David – “Poor Relief, Enlightenment Medicine and the Protomedicato of Parma, 1748-1820”. In GRELL, O. P.; CUNNINGHAM, A.; ROECK, B. (ed.) – *Health Care and Poor Relief...*, p. 187-203.

²⁸ POMATA, Gianna – “Medicine for the Poor in 18th and 19th Century Bologna”. In GRELL, O. P.; CUNNINGHAM, A.; ROECK, B. (ed.) – *Health Care and Poor Relief...*, p. 229-241.

²⁹ Cf. CRIVELINN, Walter E.; SIGNORELLI, Bruno (ed.) – *Per una Storia della Compagnia di San Paolo (1563-1853)*. Turim: Compagnia di San Paolo, 2004; CANTALUPPI, Anna; CRIVELINN, Walter E.; SIGNORELLI, Bruno (ed.) – *Le figlie della Compagnia. Casa del Soccorso, Opera del Deposito, Educatorio Duchessa Isabella fra Età Moderna e Contemporanea*. Turim: Compagnia di San Paolo, 2011.

³⁰ CAVALLO, Sandra – *Charity and Power in Early Modern Italy. Benefactors and their motives in Turim, 1541-1789*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 118-120.

³¹ FARRELL-VINAY, Giovanna – “Welfare Provision in Piedmont”. In GRELL, O. P.; CUNNINGHAM, A.; ROECK, B. (ed.) – *Health Care and Poor Relief...*, p. 250-279.

³² MARIN, Brigitte – “Poverty, Relief and Hospitals in Naples in the 18th and 19th Centuries”. In GRELL, O. P.; CUNNINGHAM, A.; ROECK, B. (ed.) – *Health Care and Poor Relief...*, p. 208-224.

Em Castela e Leão, a um período de uma certa secularização na Renascença, seguiu-se a reação da Igreja contrarreformista seiscentista. Também aqui o despotismo iluminado de Carlos III (1759-1788) não prescindiu da colaboração da Igreja. Em Espanha concentraram-se esforços no combate à vagabundagem, generalizando-se a sua reclusão em hospícios que foram criados em quase todas as dioceses. Esta reforma operou-se através da Igreja (pessoas, recursos e organização). Com Carlos IV (1789-1808) procedeu-se à desamortização de bens de hospitais, hospícios, confrarias e obras pias em geral, talvez com resultados na ordem dos 15 a 20% nas instituições beneficentes. Mas a monarquia espanhola mobilizou os bispos para os serviços assistenciais (hospícios, hospitais, expostos). Assim, o liberalismo oitocentista espanhol, ao instalar-se, teve de desmantelar o sistema assistencial controlado pela Igreja³³.

Ora, nada disto aconteceu em Portugal, nem durante o Iluminismo nem no Liberalismo. Simplesmente por não ser necessário. Os monarcas portugueses de 1750-1820 disciplinaram, racionalizaram e estabeleceram prioridades no funcionamento das misericórdias, hospitais e casas de expostos, mas mantiveram o quadro institucional existente (cujo património não desamortizaram) porque, na realidade, esses estabelecimentos estavam sob controlo. As misericórdias foram consideradas capazes de assegurar a assistência. Desde que, naturalmente, seguissem os ditames do poder central como todos os bons vassallos. Sendo este o quadro legal e institucional da assistência no nosso país durante o *Ancien Régime*, seria muito redutor caracterizá-lo como uma “sociedade providência”³⁴.

Torna-se também evidente que a visão de conjunto que Andrew Cunningham traça dos países do Sul da Europa não se aplica a Portugal: “With respect to health care and poor relief this [a invasão napoleónica] meant in practice removing the Catholic Church from any role in

³³ CARASA SOTO, Pedro – *Historia de la beneficencia...*, p. 12-21, 34-74; CARASA, Pedro – “Welfare Provision in Castile and Madrid”. In GRELL, O. P.; CUNNINGHAM, A.; ROECK, B. (ed.) – *Health Care and Poor Relief...*, p. 96-119.

³⁴ Conceito criado por Boaventura Sousa Santos que assim o define: “Entendo por sociedade-providência as redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade semelhante à da relação de dom estudada por Marcel Mauss”, SANTOS, Boaventura Sousa – “O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português” in SANTOS, Boaventura Sousa (org.) – *Portugal: um retrato singular*. Porto: Afrontamento, 1993, p. 46.

health care and poor relief”, acrescentando o mesmo autor que após a expulsão dos franceses se seguiu por toda a Europa meridional “the restoration of the *status quo ante*”³⁵.

2. Práticas oitocentistas: continuidades e mudanças

Com a implantação da monarquia constitucional, como o nosso país não dispunha de meios para a criação de base de um novo sistema assistencial e, por outro lado, o que existia assentava numa rede bem disseminada de misericórdias – instituições não eclesiásticas, arraigadas nos hábitos locais, dotadas de meios financeiros e sob a tutela do Estado – a nova ordem constitucional considerou-as insubstituíveis, as pedras basilares do sistema nacional de beneficência. E por isso mesmo, a Constituição de 1822, a mais radical ao nível da organização política, que almejava romper resolutamente com as heranças do passado, apostou na consolidação e expansão das instituições existentes – misericórdias, hospitais e casas de expostos – recomendando-as ao Parlamento e aos governos. Pela mesma razão, a desamortização da década de 1830 não visou esses estabelecimentos. Quanto à desamortização de 1866, a que atingiu as instituições de beneficência, não foi uma expropriação, como veremos.

3.1. Enquadramento geral

Vários diplomas legais e os sucessivos códigos administrativos instalaram um sistema aperfeiçoado de apertada fiscalização e normalização das atividades das instituições de beneficência, racionalizando os seus gastos e canalizando-os para o que consideravam ser socialmente mais útil. Mas, depois do que lemos, só podemos concluir que as medidas fiscalizadoras dos governos liberais não corporizaram uma rutura com a política anterior, como poderá parecer se nos deixarmos persuadir pelas novidades administrativas e terminológicas. Aliás, o alvará de 18 de outubro de 1806 foi repetidamente invocado durante a monarquia constitucional. Este diploma conferia às misericórdias, hospitais e rodas de expostos uniformidade e maior solidez económica, impusera novas práticas assistenciais e a inspeção regular das suas atividades. Quanto às confrarias e ordens terceiras, que continuaram no século XIX a exercer atividade beneficente muito residual, eram desde o pombalismo olhadas com

³⁵ CUNNINGHAM, Andrew – “Some Closing and Opening Remarks”. In GRELL, O. P.; CUNNINGHAM, A.; ROECK, B. (ed.) – *Health Care and Poor Relief...*, p. 4.

desconfiança e foram a partir de então alvo de progressivo controlo por parte do Estado. Os governos liberais concretizaram uma intensa redução do número de confrarias (poder concedido aos governadores civis) e fizeram canalizar os seus excedentes orçamentais e ainda toda a propriedade e rendimento das que eram extintas para o ensino público e estabelecimentos assistenciais. A partir de 1872, todas as “associações de piedade e de beneficência” ficaram obrigadas a “subsidiar o ensino primário da freguesia, quando careça desse auxílio” e a “ser aplicada a atos de beneficência uma parte do rendimento da corporação, não inferior a um décimo da sua receita ordinária, sendo esta verba aplicada conforme a indicação do governador civil”³⁶.

Procedeu-se também a uma importante transferência de património edificado para as instituições de beneficência públicas e privadas proveniente de edifícios devolutos na sequência da extinção das ordens religiosas. Assim sendo, o encerramento dos conventos (masculinos em 1834 e femininos ao longo do século³⁷), longe de contribuir para debilitar os cuidados assistenciais, como por vezes se lê, pelo contrário, dotou o sistema de instalações muito superiores, tanto em área como em condições de habitabilidade, permitindo-lhes a ampliação de atividades, quase sempre hospitalares.

No domínio da beneficência, o Estado oitocentista atuava de duas formas: com “administração primária e direta” e com “administração secundária e indireta”³⁸. O Estado financiava e geria diretamente, através do Ministério do Reino, Juntas Distritais, Governos Civis e Administrações dos Concelhos:

- Vários hospitais, incluindo os de Lisboa (os maiores do país), Coimbra e Caldas das Rainha;
- Misericórdia de Lisboa;
- Expostos de Lisboa;
- Alguns asilos;

³⁶ Portaria de 6 de Dezembro de 1872, assinada por António Rodrigues Sampaio.

³⁷ Se os frades foram expulsos dos conventos, o mesmo não sucedeu com a freiras, o que seria inconcebível, atendendo às conceções de então sobre a fragilidade e pureza das mulheres. Os conventos femininos, onde não mais nenhuma religiosa pôde professar, foram extintos à medida que falecia a última freira, num processo que se arrastou até finais do século.

³⁸ Expressão utilizada em portaria de 12 de Abril de 1866 assinada por Joaquim António de Aguiar.

- Em todo o reino: o socorro aos expostos, os subsídios de lactação a famílias pobres e os socorros médicos, farmacêuticos e obstétricos gratuitos através dos partidos camarários³⁹, cujo número cresceu continuamente ao longo do século.

Os expostos que eram tutelados pelas câmaras, o hospital das Caldas da Rainha e os médicos dos partidos já eram administrados pelo Estado antes do Liberalismo. A administração primária e direta foi instaurada por este regime nos restantes serviços, incluindo os enjeitados nos casos em que até então se encontravam a cargo das misericórdias.

A administração secundária e indireta do Estado era exercida no século XIX, como sempre havia sido, pelos agentes periféricos do poder central, agora os governadores civis, com atribuições mais latas do que tinham sido as dos provedores e corregedores das comarcas. A nível concelhio, atuavam os administradores dos concelhos. As instituições de “beneficência e piedade” supervisionadas pelo Estado eram:

- Misericórdias;
- Hospitais (na maioria integrados nas misericórdias, mas alguns independentes);
- Irmandades ou confrarias (com ação residual em matéria de beneficência);
- Ordens terceiras (com ação assistencial, mas reservada aos irmãos);
- Instituições inovadoras que foram surgindo ao longo do século XIX: asilos de infância e de idosos, creches, albergues noturnos, dispensários, lactários, etc.

Esta tutela era pesada, tão pesada que se considerava que tais organismos eram indiretamente administrados pelo Estado, pois todos eram obrigados a apresentar e a aguardar aprovação ministerial e/ou distrital de estatutos, orçamentos, relatórios de contas, despesas extraordinárias, resgate de aplicações financeiras, venda e aquisição de bens imobiliários, contratações de pessoal, etc. Por sua vez, as autoridades administrativas tinham poder de dissolução dos órgãos dirigentes e de nomeação de comissões administrativas, o que tornava as misericórdias (as mais poderosas das instituições assistenciais) uma influente arena política. Poucas misericórdias importantes escaparam às comissões administrativas e em algumas delas as nomeações sucederam-se, acompanhando sem reboços a rotatividade governamental. Noutros casos, permanecendo uma aparente normalidade eleitoral, os sufrágios para as mesas eram fortemente manipulados. Mas, para além do evidente peso político que advinha do

³⁹ Os médicos (sempre em maior número), boticários e parteiras de partido recebiam um ordenado das câmaras ficando obrigados a atender gratuitamente todos os doentes pobres. Completavam os seus vencimentos com clínica privada aos não-pobres.

controlo das misericórdias por parte dos governos centrais e seus agentes, os cargos diretivos destas irmandades eram disputados (tanto por nomeações como através do sufrágio) por um vasto conjunto de outras razões, que atraíam as elites. Por isso, ao traçar-se o perfil social dos seus dirigentes, invariavelmente se conclui serem membros elitários locais, que, naturalmente, refletiam a configuração social das comunidades, estando sempre escorados no regime político vigente⁴⁰.

3.2. *Misericórdia de Lisboa*

O desaparecimento da Misericórdia de Lisboa ocorreu durante o Liberalismo. O que acaba de ser lido é certamente estranho para muitos, mas, de facto, não existe Santa Casa da Misericórdia de Lisboa desde 1834. Eis o que se passou: em 1787 a Misericórdia de Lisboa era composta por 262 irmãos de primeira graduação e por 1.400 de segunda⁴¹, o que era irregular, pois ambas as graduações deviam ter o mesmo número de membros. Depois, com as convulsões da Guerra Peninsular, o esvaziamento da nobreza foi abrupto e quase total: em 1809 e 1810 a Santa Casa da capital tinha apenas quatro irmãos nobres, vendo-se impossibilitada de realizar eleições⁴². Em 1834, por falta de irmãos eleitores, os mesários em exercício pediram ao governo a nomeação da Mesa, que foi instalada por decreto de 28 de fevereiro com a incumbência de examinar a situação. A 4 de abril, novo decreto autoriza a comissão a executar as medidas necessárias ao melhoramento do caos que haviam encontrado, pois o estado da casa era lastimoso. Como consequência, é publicado o decreto de 11 de agosto de 1834 que instala uma comissão administrativa, a título provisório, não sendo intenção alterar a natureza deste estabelecimento. Contudo, a situação foi-se protelando. Em 1851, a reforma do Conselho Geral de Beneficência (criado em 1835) alterou as administrações da Misericórdia de Lisboa e do Hospital de S. José, passando aquela a ser dirigida por um provedor e este por um enfermeiro-mor, sendo ambos os cargos de nomeação governamental. No mesmo ano, o decreto de 2 de dezembro (que ordenou se fizesse a lista dos irmãos) e, mais tarde, o de 3 de setembro de 1863

⁴⁰ Sobre este assunto, ver o meu trabalho “A luta pelo domínio das Misericórdias: da Monarquia Liberal ao Estado Novo (1834-1945)”. In PAIVA, José Pedro (coord.) – *Portugaliae Monumenta Misericordiarum 10. Novos estudos*. Lisboa: União das Misericórdias Portuguesas (prelo).

⁴¹ SERRÃO, Joaquim Veríssimo – *A Misericórdia de Lisboa*. Lisboa: Livros Horizonte/Misericórdia de Lisboa, 1998, p. 277.

⁴² RIBEIRO, Victor – *A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (subsídios para a sua história): 1498-1898*. Lisboa: Typ. da Academia Real das Sciencias, 1902, p. 135. Segundo o compromisso da Misericórdia de Lisboa, teria de haver 10 eleitores de cada condição de irmãos.

(que mandou elaborar novo compromisso) demonstram que o governo desejava restaurar a Misericórdia na sua tradicional natureza, o que não foi conseguido.

Isto é, ao longo de três décadas, vários ministérios tentaram reconstituir a irmandade, mandando arrolar os irmãos sobreviventes, incentivando os lisboetas a ingressar nela e ordenando a redação de um compromisso⁴³. Nada disto se concretizou. Haveria, decerto, interesses contraditórios em jogo. Uma misericórdia é por natureza uma irmandade que se autogoverna pelo estipulado no seu compromisso e cujas chefias trabalham em regime de voluntariado não remunerado. Nenhuma destas características existe na Santa Casa da Misericórdia de Lisboa que passou a ser, até aos dias de hoje, um organismo público dirigido por pessoas remuneradas e da confiança política dos governos.

3.3. *Conselho Geral de Beneficência, asilos de mendicidade e de infância desvalida*

A extinção da mendicidade foi um dos grandes objetivos do programa social dos governos oitocentistas. A repressão em si também não era novidade, 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. O Conselho Geral de Beneficência, criado por decreto de 6.4.1835, teve como principal objetivo combater a mendicidade. Nos depósitos ou asilos de mendicidade, que o Conselho se propunha instalar em cada província (depois designadas 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. 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

⁴³ Cf. LOPES, Maria Antónia – “Parte II – De 1750 a 2000”. In SÁ, Isabel dos Guimarães; LOPES, Maria Antónia – *História Breve das Misericórdias Portuguesas, 1498-2000*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2008, p. 87-89; LOPES, Maria Antónia; PAIVA, José Pedro – “Introdução”. In LOPES, Maria Antónia; PAIVA, José Pedro (dir.) – *Portugaliae Monumenta Misericordiarum 8. Tradição e modernidade: o período da monarquia constitucional (1834-1910)*. Lisboa: União das Misericórdias Portuguesa, 2010, p. 13-15 (disponível em <http://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/8637>). Pelo facto de não ser uma misericórdia, a Santa Casa de Lisboa não pertence à União das Misericórdias Portuguesas.

peito), ficando proibida a mendicância não autorizada (mais tarde o Código Penal de 1852 virá a punir a vagabundagem e mendicância com prisão correcional). Aos mendigos sadios era imposto o trabalho em obras públicas ou em casas agrícolas. O decreto de 18.5.1838 criou o asilo de mendicância 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 foi só pelos meados do século que os asilos de mendicância 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.

Os governadores civis foram muito ativos nesta matéria, assim como no incentivo à fundação de asilos de infância desvalida. Em 1834 surgiu a Associação das Casas de Asilo da Infância Desvalida. A criação destes asilos foi uma das mais importantes novidades liberais em matéria de assistência, pois não se limitando ao amparo de órfãos ou crianças abandonadas, procuraram socorrer crianças pobres com família. A Associação inaugurou o seu primeiro estabelecimento em Lisboa, em maio de 1834. Muitos outros rapidamente se seguiram em Lisboa, Porto, Coimbra, Leiria, Aveiro... A própria Casa Pia assumiu, por regulamento de 1835, o carácter de asilo de infância desvalida. O asilo proporcionava às crianças pobres de ambos os sexos, geralmente entre os três e os sete a dez anos, agasalho, educação moral e cívica e instrução elementar. As crianças permaneciam na instituição durante o dia, permitindo às mães exercer o seu trabalho.

Os asilos de mendicância, os da infância desvalida e, a partir da década de 1870, as creches (para crianças com menos de três ou quatro anos) e os albergues noturnos (para os sem-abrigo) eram instituições tipicamente liberais. Sustentavam-se de subscrições privadas, mas foram fortemente impulsionadas pelos governos. O apoio expresso do rei D. Luís aos albergues noturnos e, com maior ênfase, o da rainha D. Maria Pia às creches, conferiram grande visibilidade a estas novas modalidades assistenciais.

3.4. Expostos: do livre abandono à extinção das rodas

Pelo decreto de 19 de setembro de 1836 (depois integrado no Código Administrativo de 1842), o serviço dos expostos foi retirado às misericórdias que o asseguravam e que estavam longe de constituir a maioria. À exceção da Misericórdia de Lisboa (que já não era uma

misericórdia, recorde-se), os enjeitados foram entregues às autoridades administrativas, municipais e distritais. Aqui há uma inflexão relativamente ao programa político de finais de Antigo Regime, pois a reforma estabelecida pelo alvará de 1806 via como desejável a sua transferência total para as misericórdias.

O diploma de 1836 visou uniformizar e dotar de meios financeiros o socorro aos expostos em todo o território nacional. As despesas, doravante organizadas por distritos e geridas pelas respectivas Juntas, seriam pagas por quotas impostas a cada concelho, a cujas câmaras se entregava a administração particular de cada Roda. Criado este novo esquema, também ele não foi capaz de colmatar as deficiências da organização anterior nem de melhorar a sorte dos enjeitados. O hábito de expor acentuava-se, a administração pública não conseguia acomodar convenientemente as crianças, os níveis de mortalidade atingiam valores eis revoltantes, a falta de amas era aflitiva, a má vontade das câmaras a quem eram impostas quotas consideradas frequentemente injustas, por excessivas e/ou díspares relativamente a outras do mesmo distrito, suscitava a inépcia ou a fraude (havia municípios que remetiam secretamente expostos da sua Roda para concelhos vizinhos). A partir de meados do século a polémica instalou-se, questionando-se a moralidade e a defensabilidade de uma tal instituição.

O decreto de 21 de novembro de 1867 extinguiu as rodas dos expostos no nosso país. A decisão governamental apoiava-se na evidência dos números: no ano económico de 1861/62 haviam sido enjeitadas em Portugal 16.429 crianças, no ano seguinte 15.536, a que se acrescentavam os 37.167 expostos existentes. Os abandonos correspondiam a um por cada oito nascimentos e a despesa nacional com o sistema da roda ultrapassava os 390 milhões de reis, sendo 70% paga pelos municípios e 30% pela Misericórdia de Lisboa, distrito onde os expostos atingiram 32% do total⁴⁴. Se confrontarmos os 390 contos gastos com os enjeitados e o orçamento geral do Estado desse ano⁴⁵, concluímos que equivaliam a 2,5%. Mas no OE não eram inseridas as despesas custeadas pelas receitas próprias da Misericórdia lisboeta nem as que estavam a cargo dos concelhos e nestes “a parte mais importante da receita municipal é consumida na sustentação dos expostos”⁴⁶. De facto, sabe-se que num pequeno concelho rural

⁴⁴ Tabela anexa ao decreto de 21.11.1867.

⁴⁵ *Mapa da despesa ordinária e extraordinária do Estado para o ano económico de 1862-1863*. Disponível em http://badigital.sgmf.pt/OE-1862/1/OE-1862_PDF/OE-1862_PDF_01-B-R0300/OE-1862_0000_0018-0019_t01-B-R0300.pdf. Consultado em 9 de junho de 2013.

⁴⁶ Martens Ferrão, proposta do decreto de 21.11.1867.

do distrito da Guarda de meados de oitocentos a câmara canalizava para os expostos 41 a 48% do total das suas despesas⁴⁷.

Em substituição das rodas agora abolidas, decretava-se a criação de hospícios destinados a admitir não só expostos mas também crianças abandonadas pelos pais ausentes mas com identidade conhecida e, ainda, filhas de indigentes que com eles coabitavam. O princípio fundamental era o da admissão justificada, isto é, cada caso seria analisado e ponderada a legitimidade do abandono. Este plano de 1867, que procurava reduzir os enfeitamentos, complementava-se com medidas várias visando atalhar algumas das suas causas. Assim, os novos hospícios seriam dotados com enfermarias de maternidade ficando as parturientes aí assistidas obrigadas a criar os seus filhos, salvo nos casos de absoluta impossibilidade. Instalar-se-iam creches, onde os filhos de gente trabalhadora se pudessem recolher durante o dia. Conceder-se-iam subsídios às mães pobres durante a gravidez e a lactação e, em certos casos, até aos quatro anos de idade dos filhos. Quanto às crianças efetivamente abandonadas e admitidas no hospício, seriam, como sempre, enviadas a criar por amas externas.

Este arrojado decreto que tão profundamente vinha alterar uma *praxis* multissecular, revelou-se prematuro, pois logo no ano imediato foi revogado. Mas o diploma não foi inútil. À falta de lei nacional, as Juntas Gerais de Distrito, com enormes poderes na matéria, foram gradualmente modificando o serviço público de assistência à infância. Aqui e ali introduziram-se as reformas decretadas em 1867, conjugando-se o combate ao abandono – retomou-se 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; exigiu-se o requerimento de admissão no hospício; os expositores passaram a ser inquiridos, devolvendo-se-lhes as crianças indevidamente expostas – com medidas dissuasoras, como a concessão de subsídios temporários aos pais indigentes. Assim, a supressão das rodas e da liberdade de exposição não data de 1867, como por vezes se lê. Foi antes um processo gradual, prolongando-se pela década de 1870, e concretizado por distritos. As rodas concelhias foram substituídas por hospícios distritais em Aveiro, Porto e Leiria ainda na década de 1860, em Coimbra em 1872, em Évora em 1873, em Viseu em 1874, em Angra do Heroísmo em 1875...

⁴⁷ LOPES, Maria Antónia – “Os expostos no concelho da Meda em meados do século XIX (1838-1866). Subsídios para o seu estudo”. *Revista Portuguesa de História*. Coimbra: IHES-UC. Nº 21 (1984) p. 151.

Só em 1888 foi decretado um regulamento nacional. Admitiam-se à assistência do Estado os expostos cujos pais não tivessem sido possível identificar e as crianças totalmente desamparadas. Até aos sete anos seriam criadas por amas externas e dos sete aos doze anos passariam a viver em asilos, onde receberiam formação profissional. Depois dos 12 anos, daria-lhes-se destino profissional ou de ensino. Simultaneamente, a assistência oficial alargou-se às crianças não órfãs, generalizando-se os subsídios de lactação para famílias pobres, atribuição obrigatória a cargo dos municípios. Relativamente ao amparo das crianças, verificaram-se, portanto, dois movimentos divergentes: a proibição da liberdade de exposição dos filhos e o alargamento da assistência a crianças com pais vivos indigentes.

3.5. Os presos e as obrigações do Estado

Os governos liberais não podiam permanecer indiferentes à situação dos presos pobres, que era verdadeiramente calamitosa. Uma primeira intervenção ocorreu em 1826, sem resultados práticos devido às vicissitudes políticas. Dez anos depois (decreto de 6.9.1836), 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. Mais tarde, pela portaria de 30 de junho de 1838, declarou-se que o governo não podia assumir tal encargo e invocava-se a lei ao atribuir às misericórdias o dever de alimentar os presos.

Foi em 1850 (portaria de 22 de julho) que o Estado reconheceu ter obrigação de socorrer os presos com alimento, fardo e curativo, mas somente os pobres e sempre “depois de empregado o que for costume receber-se para este fim das câmaras municipais, das misericórdias, dos hospitais, das confrarias e irmandades, das juntas de paróquia e das comissões criadas pela circular do Ministério do Reino de 27 de Setembro de 1836”.

3.6. Desamortização dos bens das instituições beneficentes

O decreto lei de 22 de junho de 1866 obrigou à desamortização dos bens não necessários ao “desempenho das suas funções” de “distritos, municípios, paróquias, casas de misericórdias, hospitais, irmandades, confrarias, recolhimentos e quaisquer outros estabelecimentos pios ou de beneficência, nacionais ou estrangeiros”. O Estado não expropriou as instituições, mas obrigou-as a alienar os imóveis de que não necessitavam para as suas atividades, aplicando-se, depois, o

produto da venda em inscrições de crédito público, cuja propriedade e juros continuavam a pertencer às instituições. Na prática, tratou-se de transformar bens de raiz em capital.

É óbvio que os governantes procuravam compatibilizar as urgentes necessidades de dinheiro por parte do Estado com a salvaguarda das atividades de instituições de que o país não podia prescindir. Simultaneamente, com a alienação dos imóveis, dificultava-se a apropriação pessoal dos bens e dos seus rendimentos por parte dos gestores ou suas clientelas, eliminavam-se as propriedades improdutivas, combatia-se o desleixo de gestão, tornava-se mais fácil a fiscalização por parte do Estado, como mais fácil se tornava a sua gestão para os órgãos dirigentes das instituições em causa. Por esta última razão, muitas misericórdias receberam a lei com agrado. Contudo, o processo de alienação adotado não salvaguardou os seus interesses.

Em estudo recente pude demonstrar que no distrito de Coimbra, dez anos após a publicação da lei, as instituições de assistência (com exceção da Misericórdia coimbrã⁴⁸) só tinham alienado um terço dos bens a desamortizar⁴⁹. Já se suspeitava que assim teria sucedido em múltiplas misericórdias⁵⁰. Estudos monográficos posteriores apontaram no mesmo sentido⁵¹. Quanto às instituições de piedade, isto é, as confrarias e ordens terceiras do distrito de Coimbra, em 1876 ainda não tinham desamortizado 68% dos imóveis visados pela legislação. Foi também possível apurar que os bens sujeitos a desamortização das instituições de beneficência do distrito, e excluindo a Santa Casa coimbrã, equivaliam apenas a 27% do valor total do seu património. Assim sendo, a lei de 22 de junho de 1866, mesmo que tivesse sido integralmente cumprida, estava longe de provocar a total ruína desses estabelecimentos, como tantas vezes se afirmou. Aliás, como já frisei, esta desamortização não implicou a expropriação dos bens. Na verdade, não foi a desamortização, em si mesma, que arruinou as misericórdias e outras instituições, mas a crise financeira do Estado de finais do século e a

⁴⁸ Os dirigentes da Misericórdia de Coimbra há muito que preferiam libertar a instituição de imóveis, investindo em operações de crédito (LOPES, Maria Antónia – *Pobreza, assistência e controlo social. Coimbra, 1750-1850*, Viseu: Palimage Editores, 2000, vol. II, p. 134-135) e quando em inícios da década de 1860 se aventava a ideia da desamortização dos bens das misericórdias, defenderam-na abertamente (LOPES, Maria Antónia – “As Misericórdias: de D. José ao final do século XX”. In PAIVA, José Pedro (coord.) – *Portugaliae Monumenta Misericordiarum I. Fazer a história das Misericórdias*. Lisboa: União das Misericórdias Portuguesas, 2002, p. 88. Disponível em <http://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/8630>).

⁴⁹ LOPES, Maria Antónia – “Instituições de piedade e beneficência do distrito de Coimbra na década de 1870”, *Revista de História da Sociedade e da Cultura*: Coimbra: CHSC-UC. Nº 11 (2011) p. 317-358.

⁵⁰ Cf. LOPES, Maria Antónia – “Parte II – De 1750 a 2000”, cit., p. 81-82, 90-92.

⁵¹ Ver ARAÚJO, Maria Marta Lobo de – *A Misericórdia de Vila Viçosa de finais de Antigo Regime à República*. Vila Viçosa: Misericórdia de Vila Viçosa, 2010, p. 93-95.

inflação. Os juros dos títulos de dívida pública foram reduzidos em 30% em 1892 e, como é óbvio, a enorme inflação desvalorizou de forma brutal o seu valor.

3.7. Uma novidade finissecular: não a laicização mas os primórdios de uma clericalização da assistência

As religiosas de S. Vicente de Paulo ou Irmãs da Caridade, que surgiram em França em 1633, eram completamente diferentes das freiras portuguesas, pois consagravam-se ao ensino e à assistência aos doentes. Foi só em 1819 que as primeiras, em reduzido número, se estabeleceram em Portugal, onde não conseguiram expandir-se. Em 1857 várias associações de benemerência solicitaram ao governo que autorizasse a entrada de outras Irmãs do mesmo instituto para acudir aos órfãos da cólera do ano anterior. A polémica estalou, pois pela primeira vez, depois das leis anticongreganistas de 1834, uma ordem religiosa entrava no reino. Quando chegaram, vindas de França, grassava a febre amarela e dedicaram-se aos cuidados dos órfãos. Acolhidas com entusiasmo imprudente pelos setores mais conservadores e aristocratas e tendo-se dedicado à instrução, esquecendo o socorro aos doentes, rapidamente foram encaradas como uma arma de propaganda política e religiosa. O que elas pretendiam, dizia-se, era doutrinar, pois não possuíam, sequer, habilitações para o ensino; e atrás delas regressariam as ordens extintas. A questão cresceu, os artigos de jornais e os discursos inflamados sucederam-se e as posições extremaram-se. As Irmãs tiveram de abandonar o país em 1862. Mas depois, sobretudo a partir dos anos 1870, as freiras e os frades começaram a entrar mais ou menos discretamente no país, a abrir os seus estabelecimentos de ensino e a colaborar na assistência. Embora a sua presença fosse ilegal, pois as leis anticongreganistas permaneciam em vigor, em finais do século XIX as ordens religiosas espalhavam-se já um pouco por todo o território.

Consagrando legalmente uma situação de facto, o decreto de Hintze Ribeiro de 18 de abril de 1901 autorizou a presença de religiosos desde que se dedicassem ao ensino, aos cuidados de saúde ou à preparação de missionários para o Ultramar. No meio de acesa polémica, foram então legalizadas 56 associações, sendo 47 femininas. Em boa parte eram na realidade ordens religiosas conventuais que, continuando proibidas, se escondiam sob a designação de associações de ensino ou de beneficência. Segundo afirmam nos estatutos, todos aprovados em *Diário de Governo* nos meses subsequentes ao decreto de 18 de abril, essas 56 associações geriam ou trabalhavam em 108 estabelecimentos. Predominavam em Lisboa (37),

Porto (23) e Braga (11). Significam estes números que o panorama institucional da assistência portuguesa mudara? Que, finalmente, a Igreja assegurava a beneficência? Não. Os estatutos revelam que os religiosos se dedicavam ao ensino em 62 colégios e escolas e formavam missionários em 15 institutos. Quanto à beneficência propriamente dita, trabalhavam em 15 asilos, 10 “institutos de caridade” e 6 hospitais. Ora, em 1903 existiam em Portugal continental e ilhas adjacentes 216 hospitais, sendo 179 geridos pelas misericórdias (83%). Estas atingiam o número de 271⁵².

Entre os seis hospitais que em 1901 utilizavam serviços de enfermagem religiosa, quatro eram de misericórdias: Arcos de Valdevez, Fafe, Setúbal e Viseu. Sabemos que as freiras tinham exercido essas funções no hospital da Misericórdia de Évora, mas haviam sido dispensadas nesse ano. Em finais do período monárquico também trabalharam nos hospitais das misericórdias de Braga, Castelo de Vide, Elvas, Santarém, Viana do Castelo e Vila Real. Procuraram contratá-las, mas sem o conseguir, pelo menos as santas casas de Castelo Branco e de Chaves. O serviço de enfermagem assumido por ordens religiosas femininas em hospitais de misericórdias tornava-se, pois, relativamente vulgar nos finais da monarquia. Mas nunca entraram nos maiores hospitais do reino: S. José e anexos (Rilhafoles, Desterro, S. Lázaro, D. Estefânia e Rainha D. Amélia) em Lisboa, hospitais da Misericórdia do Porto (Hospital de Santo António e hospitais dos Lázaros e Lazaras, dos Entrevados e Entrevadas e dos Alienados Conde Ferreira), Hospitais da Universidade de Coimbra (Conceição e Lázaros) e Hospital das Caldas da Rainha (Real e Stº Isidoro).

3.8. A beneficência no Orçamento do Estado (1902-03)

Por fim, quero salientar o número de instituições de beneficência privadas que em finais do regime monárquico eram subsidiadas pelo governo central. Além dos estabelecimentos administrados diretamente pelo Estado, em 1902-03 o Ministério do Reino subsidiava, no mínimo, 48% das misericórdias do reino, mas 64% das que tinham hospitais. Subvencionava também 77% dos poucos hospitais autónomos existentes⁵³. Por isso Hintze Ribeiro concluía no relatório da sua proposta de reforma da assistência, em 1903:

⁵² Dados constantes na proposta de lei de 9 de maio de 1903.

⁵³ Cálculos efetuados a partir dos dados fornecidos na proposta de lei de 9 de maio de 1903.

“Os donativos, isenções, privilégios e regalias concedidos [às misericórdias] em generosos impulsos de munificência régia, direta ou indiretamente se traduzem em intervenções, subsídios e encargos do Estado, que o correr do tempo avoluma, dando permanente efetividade à sua contribuição para a beneficência, que, com o caráter de privada pela natureza privilegiada e autónoma da sua origem, de facto era pública pela extensa aplicação que de pronto assumiu”.

“...o Estado, no exercício de uma missão verdadeiramente protetora, foi aumentando os seus encargos com os auxílios concedidos, limitado quase a ser um contribuinte da beneficência, que as Santas Casas tão bem distribuíam [...] o Estado no uso da sua missão protetora teve de a dirigir mais diretamente para os que precisam do socorro da beneficência, olhando de frente para as necessidades sociais, assumindo a direção e em boa parte a administração dos serviços destinados a satisfazê-las. [...] Não tiveram outros motivos de determinação as leis que incorporaram na direta dependência da administração do Estado estabelecimentos que, pela sua primitiva organização, dela viviam separados”.

“...tudo isso tem gradual e sucessivamente conduzido o Estado a uma intervenção cada vez mais ampla e mais direta nos assuntos de beneficência pública”. “Assim é que de facto o Estado se acha com encargos pesados de beneficência para cujo desempenho tem tido de prestar os recursos do Tesouro Público”⁵⁴.

Na realidade, em 1902-03 o OE destinava à beneficência pública (excluindo o sustento dos presos) apenas 1,02% das suas despesas. Muito pouco, mas mais do que reservava ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, que consumia 0,6%. Aliás, o próprio Ministério do Reino, que era tentacular, só estava autorizado a gastar 5,2% do OE. A distribuição ministerial de despesas estava muito condicionada pelos encargos da dívida pública, avolumando os gastos do Ministério da Fazenda para 63,8%⁵⁵. Dentro do Ministério do Reino, as despesas com a beneficência representavam 19,5%, o que não me parece despiciendo num Estado liberal, que durante todo o regime se debateu com grandes dificuldades financeiras e que foi sempre acusado de despesista. Acresce que não se incluíam os gastos suportados pelas receitas próprias das instituições assistenciais nacionalizadas. Ora, só a Misericórdia de Lisboa gastou no ano de 1898-99 mais de 241 milhões de réis e 84% da receita era da própria instituição⁵⁶. Não se inseriam também no OE, como se disse, os gastos dos municípios. Como vimos, as

⁵⁴ *Diário da Camara dos Senhores Deputados*, sessão de 9.5.1903. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalog.aspx?cid=mc.cd>. Consultada em 9 de junho de 2013.

⁵⁵ Distribuição proporcional das despesas orçamentadas para os restantes ministérios em 1902-03: Ministério da Guerra – 11,8%; Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria – 8,8%; Ministério da Marinha e Ultramar – 7,7%; Ministério dos Negócios Eclesiásticos e Justiça – 2%; Administração da CGD e instituições de previdência (extra-ministerial) – 0,1%. Total da despesa orçamentada: 54.416.809.609 reis (*Mappa das despesas ordinarias do Estado para o exercicio de 1902-1903*). Disponível em http://badigital.sgmf.pt/OE-1902/1/OE-1902_PDF/OE-1902_0000_0016-0017_t01-B-R0300.pdf. Consultado em 9 de junho de 2013).

⁵⁶ Cf. RIBEIRO, Victor – *A Santa Casa da Misericordia de Lisboa...*, p. 366 e 485. Nesse ano de 1898-99, a receita total da Misericórdia de Lisboa equivalia a um décimo das despesas orçamentadas para o Ministério do Reino (cf. *Orçamento da despesa do Ministerio dos Negocios do Reino para o exercicio de 1898-1899*). Disponível em http://badigital.sgmf.pt/OE-1898/1/OE-1898_PDF/OE-1898_PDF_01-B-R0300/OE-1898_0000_0183-0218_t01-B-R0300.pdf. Consultado em 9 de junho de 2013).

competências municipais nos socorros públicos eram latas. Urge investigar o que representavam exatamente na despesa pública nacional.