

Políticas públicas sobre os “maus pobres” e a luta contra a mendicância e a ociosidade

Public policies on the ‘bad poor’ and the fight against begging and idleness

Ana Paula Guimarães¹: Universidade Portucalense Infante D. Henrique, Portugal.

apg@upt.pt

Fernanda Rebelo: Universidade Portucalense Infante D. Henrique, Portugal.

fmnr@upt.pt

Data da Receção: 01/06/2024

Data da Aceitação: 05/08/2024

Data da Publicação: 14/10/2024

Como citar o artigo

Guimarães, A. P. y Rebelo, F. (2024). Políticas públicas sobre os “maus pobres” e a luta contra a mendicância e a ociosidade [Public policies on the ‘bad poor’ and the fight against begging and idleness]. *European Public & Social Innovation Review*, 9, 01-14. <https://doi.org/10.31637/epsir-2024-863>

Resumo

Introdução: Com este estudo pretendemos analisar uma vertente histórico-evolutiva sobre o trabalho. **Metodologia:** Recorremos à análise documental, particularmente, a fontes legais e a uma parte da doutrina, no sentido de entender a representação histórica da força do trabalho e o seu uso ao serviço de determinados ideais do Estado. **Resultados:** Vimos que o Estado utilizou o trabalho obrigatório como virtuoso, como estratégia repressiva e como instrumento de prosperidade pública. Foi usado na luta contra os maus hábitos sociais, contra a procura da “vida fácil” e da inércia. A distinção entre ‘maus pobres’ e ‘bons pobres’ foi uma constante desde as Ordenações Afonsinas, com a adoção de políticas públicas de combate ao ócio, de repressão da mendicância e de supressão da vadiagem. A força laboral constituiu um meio de subsistência individual e familiar e de controlo da fuga dos cidadãos dos meios rurais. **Discussão:** Concluimos que o trabalho assumiu um pendor regenerativo dos não enfermos e dos capazes de trabalhar em razão da idade. Os doentes, idosos, órfãos ou deficientes beneficiavam da atitude caritativa do Estado que lhes permitia que esmolassem. **Conclusões:** Na atualidade, o trabalho não é um dever mas um direito e a vadiagem de per si não é punida.

¹ Autor correspondente: Ana Paula Guimarães. Universidade Portucalense Infante D. Henrique (Portugal).

Palavras-chave: políticas públicas; maus pobres; mendicidade; vadiagem; ócio; repressão; trabalho obrigatório; punição.

Abstract

Introduction: With this study we intend to analyse a historical-evolutionary aspect of work. **Methodology:** As for the methodology, we resorted to documentary analysis, particularly legal sources and part of the doctrine, in order to understand the historical representation of the labour force and its use in the service of certain ideals of the State. **Results:** We saw that the State used compulsory work as a virtue, as a repressive strategy and as an instrument of public prosperity, of fighting bad social habits, against the search for an “easy life” and inertia. The distinction between ‘bad poor’ and ‘good poor’ has been a constant since the Alfonsine Ordinances, with the adoption of public policies to combat idleness, repress begging and suppress vagrancy. The labour force constituted a means of individual and family subsistence and of controlling the flight of citizens from rural areas. **Discussion:** We concluded that the work took on a regenerative bias for non-ill people and those capable of working due to their age. The sick, elderly, orphans or disabled benefited from the charitable attitude of the State that allowed them to beg and that nowadays work is not a duty but a right and that vagrancy in itself is not punished. **Conclusions:** Nowadays, work is not a duty but a right and vagrancy in itself is not punished.

Keywords: public policy; bad poor; begging; vagrancy; idleness; repression; mandatory work; punishment.

1. Introdução

A afirmação do trabalho como virtuoso, socialmente útil, na persecução do bem comum assumiu a tónica predominante em tempos passados. Beccaria (1998, p. 110) escreveu, no século XVIII, que «não é a austera e limitada virtude de alguns censores, mas as leis, que devem definir qual o ócio merecedor de punição».

A via punitiva foi usada como instrumento na sustentação da versão do «trabalho dignificador» (Amorim e Pinto, 2018, p. 57).

A análise documental revela-nos uma distinção entre *maus pobres* e *bons pobres*. Estes eram os que por motivo de incapacidade por doença ou em virtude da idade não se encontravam capazes de trabalhar. Já os catalogados *maus pobres* eram os que, não estando impedidos de trabalhar por nenhuma das mencionadas causas, mantinham intencionalmente uma atitude de total desapego ao trabalho, procurando modos de “vida fácil” e a inércia. Esmolar era a principal solução para este grupo de pessoas, o que não era nada bem visto pelas políticas públicas. Daí o surgimento de medidas como o licenciamento para esmolar e a obrigatoriedade de trabalhar imposta aos mendigos e ociosos na Lei da Lavoura, após a peste negra.

O Estado foi manifestando pouca brandura para com os ociosos que considerava constituírem perigo para a demais população: acentuavam a pobreza, intensificavam a falta de mão-de-obra no cultivo das terras, importunavam terceiros a esmolar e mais facilmente pendiam para o crime.

2. Metodologia

A presente investigação seguiu a metodologia de tipo qualitativa, com recurso sobretudo à análise documental, usando, em especial, as fontes legais relevantes e uma parte da doutrina

nesta matéria para compreender a representação histórica do trabalho e a sua manipulação ao serviço dos ideais do Estado.

3. Nas Ordenações

3.1. Nas Ordenações

As Ordenações Afonsinas dedicaram o título XXXIV, do livro IV, aos que *andaõ vaadios, e nom querem filhar mester, nem viver com outrem*:

Na terra ha hi muitos homeës que em ella vivem, e não ham mefter alguũ, nem vivem com Senhores, e he de presumir que vivem de mal fazer: pedem-vos por mercee, que mandês enquerer sobre-lo, e os que acharem que affy vivem, que os degradem, e lancem fora de voffos Regnos», (...) «e se defpois forem achados, que os prendam, e jaçam na cadea atee que filhem alguũ mefter, ou vivam com alguẽm, e nom querendo defpois continuar em ello, que os açoutem publicamente. (Ordenações Afonsinas)

As Ordenações Manuelinas também estabeleceram no título LXXII, *Dos vaadios*, do livro V:

Mandamos, que qualquer homem que nom viuer com fenhor, ou com amo, nem teuer Officio, nem outro mefter em que trabalhe, ou ganhe sua vida, ou nom andar negoçoando alguũ negoçio feu, ou alheio, paffados vinte dias do dia que chegar a qualquer Cidade, Villa, ou Lugar, nom tomando dentro dos ditos vinte dias amo, ou fenhor, com que viua, ou mefter em que trabalhe, e ganhe sua vida; ou se o tomar, e defpois o leixar, e nom continuar, feja preso, e açoutado pubricamente; e fe for peffoa em que nom caiba açoutes, seja degradado pera as partes d’Alem por huũ anno. (Ordenações Manuelinas)

Nas Ordenações Filipinas o teor do texto anterior manteve-se quase na íntegra, com a mesma epígrafe “*Dos Vadios*” (título LXVIII, do livro V), com a pormenorização de o degredo ser de um ano para África.

3.2. Outras medidas

Por alvará do Rei D. José I, com força de lei de 25 de Junho de 1760, foi criada a Intendência Geral da Polícia. Neste diploma estava proibido o arrendamento de casas a “homens vadios, mal procedidos, jogadores de Officio, aos que não tiverem modo de viver conhecido, ou aos que forem dos costumes escandalosos” sob pena de perda das rendas de um ano (ponto 8). E no ponto 19 do documento lê-se:

Porque os Pobres mendigos, pela sua idade, e forças corporaes podem servir o Reyno, são a causa de muitas desordens, e o escândalo de todas as pessoas prudentes (...) Mando, que nenhuma pessoa Nacional, ou Estrangeira, possa pedir esmolas nestas Coret sem licença expressa do Intendente Geral da Policia, e nas outras Cidades, e Villas das Provincias, sem faculdade tambem expressa, e escrita dos respectivos Commissarios, que para este efeito deputar o mesmo Intendente. As sobreditas licenças, que se concedem ás pessoas, que conforme a razão, e Direito podem pedir esmolas, serão sempre concedidas por tempo de seis mezes até hum anno, que depois poderão ser prorogadas, se para isso concorrer justa causa (...) E todas as pessoas que forem achadas pelos Officiaes de Policia pedindo esmolas sem as ditas licenças por escrito (...) lhes imporão as penas estabelecidas (...). (Alvará do Rei D. José I, com força de lei de 25 de Junho de 1760)

Estavam excetuados da aplicação da sanção os cegos e os inválidos para o trabalho. A partir de 1498 os cuidados assistenciais e de solidariedade ao nível social e de saúde foi dada principalmente pelas Santas Casas da Misericórdia, cuja fundação se verificou no reinado de D. Leonor.

É também conhecida a teoria da regeneração ou reeducação pelo trabalho dos designados vagabundos, vadios, indigentes e análogos que, em Portugal, data da parte final do século XVIII e entra pelo século seguinte, «entrecruzando uma vertente carcerária com motivações caritativas» (Bastos, 1997, p. 71). Sobre a importância do trabalho no cumprimento de penas, ver Vaz (2000).

Diogo Inácio de Pina Manique, figura proeminente dos reinados de D. José e de D. Maria I, que foi intendente-geral da polícia, criou, em 1780, a Casa Pia que foi Instalada no Castelo de S. Jorge até às invasões francesas, tendo sido transferida para o Mosteiro dos Jerónimos por Decreto de 28 de Dezembro de 1833, com vista à finalidade de dar acolhimento a pobres, órfãos, crianças abandonadas, mendigos e prostitutas, no seguimento da adoção de uma política social de defesa da saúde pública e de uma sociedade liberta de vício e de imoralidade. Sobre Pina Manique, veja-se por todos, Abreu (2013), o que concretizou “de forma, simultaneamente, autoritária e paternalista” (Abreu, 2011, p. 127). O desiderato desta obra consistiu na ‘reabilitação’ dos indigentes por via da educação formal e religiosa e do ensino de profissões» (Marques, 2013, p. 129).

Através do Decreto de 06 de Abril de 1835 foi instituído o Conselho Geral de Beneficência que visava a extinção e repressão da mendicidade no país (“obviar à continuação de mal tão oposto aos interesses da população, dos bons costumes e da prosperidade pública” dado que os falsos pobres, ou seja, os que viviam implorando esmola, embora estando aptos física e psicologicamente para trabalhar, estreitavam a mão-de-obra). Almejava a criação de abrigos da mendicidade onde se daria ajuda aos impossibilitados de trabalhar por razões atinentes com a doença, idade ou deficiência, a quem se forneceria “socorros de caridade” e aos de condição sã, chamados falsos pobres, “conveniente trabalho” e “educação aos que [d]ela carecerem” (Portugal, Imprensa Nacional, 1837), tudo isto de acordo com o estado e as necessidades de cada um. Até então os hospitais e as misericórdias davam acolhimento e assistência aos realmente necessitados (doentes, deficientes, inválidos, órfãos). Como afirma Pereira (2000, p.198), faziam parte das contas registadas das Misericórdias, na parte respeitante às receitas, as esmolas em dinheiro ou géneros recebidas em diversos contextos (como peditórios, enterros) e, no que concerne às despesas, «(...) acompanham *pari passu* a vida na instituição na forma como desenvolvia as modalidades de assistência, que praticava, auxiliando os peregrinos e mendigos, os enjeitados, os presos pobres e cativos, as viúvas pobres e donzelas sem bens, os pobres envergonhados, os doentes pobres...», os quais podiam ter licenças para mendigar.

Foi por resolução deste Conselho que foi criado um asilo de mendicidade em Lisboa, através do Decreto de 14 de Abril de 1836, da rainha D. Maria II (o Secretário de Estado da época era Luís da Silva Mouzinho de Albuquerque), destinava-se a auxiliar os verdadeiros pobres afastando desta ajuda os que se eximiam ao trabalho sem causa justificativa.

Era da atribuição das Juntas da Paróquia, conforme previsto no artigo 97.º, n.º 7, § 16, n.ºs 1 a 4, do Código Administrativo Português, aprovado em 1836:

N.º 1. Tomar juntamente com o Regedor de Parochia o rol das pessoas que tem direito a ser sustentadas pela publica beneficencia, a saber: Pobres invalidos taes como creanças,

velhos e enfermos sem casa nem domicilio, impossibilitados de subsistir pelo seu trabalho; e pobres que em seu domicilio sofrem graves necessidades por sua idade, moléstias e falta de trabalho, classificando a uns e outros segundo as regras estabelecidas aas Ordens, e Regulamentos do Governo.

N.º 2. Promover e solicitar, para os indivíduos de que trata o Numero antecedente, a entrada nos respectivos Hospitales, ou Casas de asylo de mendicidade.

N.º 3. Promover as medidas legais de repressão da mendicidade, indicando aos Magistrados aquelles indivíduos, que podendo trabalhar, e não sendo por isso classificados no quadro da Parochia na qualidade de mendigos, vivem como taes.

N.º 4. Velar pelos Expostos, já mandando pôr na Roda os que apparecerem de novo, já fiscalizando seu bom tratamento em casa das amas, dando parte das faltas que acharem, ás Camaras Municipaes dos Concelhos, ás quaes está cometida a administração dos mesmos Expostos.

Quase um século depois, o Decreto n.º 19.687, de 04 de Maio de 1931, publicado no Diário do Governo n.º 103, série I, regulou a repressão da mendicidade nas ruas e lugares públicos, classificando-a como “flagelo social” e assumindo-a como “um problema social de difícil solução, cuja origem se perde na noite dos tempos” e que “não encontrou nem encontra solução eficaz e definitiva nas medidas de carácter policial que têm vindo a adoptar-se através dos tempos”, conforme consta da Parte Preambular do Decreto. Estabelecia a distinção “entre os indivíduos que pedem por necessidade e os que pedem como modo de vida”. Para os primeiros advogava o “socorro adequado”, para os segundos a “repressão policial” com aplicação da sanção própria. Estes ostentavam “por vezes à sensibilidade alheia deformidades físicas fantasiosas ou uma invalidez que nem sempre existe”. O diploma que pretendeu imprimir à sociedade “um carácter de civilização e um aspecto de limpeza moral” remetia para a lei penal em vigor. Reprimia a mendicidade nas ruas e outros lugares públicos por indivíduos aptos para o trabalho. Os órgãos competentes, designadamente para a detenção, eram as autoridades administrativas e policiais às quais a Direcção-Geral de Assistência prestava colaboração. Os detidos seriam, conforme os casos, degradados para as colónias, se fossem aptos para trabalhar, levados para trabalhar de forma não remunerada nos serviços dependentes da Direcção-Geral de Assistência ou outros estatais, recolhidos nos asilos da Direcção-Geral de Assistência, se inaptos e sem família que os recolhesse e sustentasse, ou abrigados na Direcção-Geral de Assistência ou nas Misericórdias, em caso de menores abandonados. Nos termos do artigo 4.º “os indivíduos internados nos asilos que tenham sido presos por mendigar não podem beneficiar de quaisquer licenças para passeio e perdem o direito a todos os socorros que tenham da assistência pública”. Os valores que tivessem consigo ao momento da detenção seriam perdidos a favor da instituição que os recolhesse por se presumir que haviam sido adquiridos no exercício da mendicidade. Segundo Durão, Gonçalves e Cordeiro (2005, p. 121), «A partir de los años 30, la PSP se convierte, para una parte de los mendigos, en el principio y el fin del camino. Eran recogidos/apresados en la calle por un policía y transferidos a una institución (la Mitra, en el caso de Lisboa), perteneciente también a la PSP».

O Asilo de Mendicidade do Porto foi criado pelo decreto de 18 de Maio 1838; em 1853 surgiu o de Angra do Heroísmo e em 1855 os de Coimbra e Viseu.

Já em pleno Estado Novo, em 20 de Abril de 1940, no Decreto n.º 30.389, publicado no Diário do Governo, n.º 92, I série, que estabeleceu normas e processos da ação policial repressiva da mendicidade, foi determinada a criação de albergues em todas as cidades sedes de distrito,

justificando-se “(...) que se trata de estabelecimentos de simples detenção e internamento provisório, até se averiguar e definir o estado e situação das pessoas que ali entram e se obter o possível e adequado destino” (parte preambular), com vista à prevenção e repressão da mendicidade nas ruas, na dependência dos comandos distritais da polícia de segurança pública, com o seguinte fundamento (conforme se pode ler no preâmbulo):

“Na verdade, é preciso combater a atracção que os maiores centros exercem sobre os aventureiros, vadios, vagabundos, falsos mendigos, e até os verdadeiros, que descem das suas terras à cidade a tentar sorte, na miragem da ociosidade, da liberdade no vício e na vida fácil, explorando a caridade pública de meios grandes, onde pretendem passar despercebidos.

(...) tem-se presente a distinção entre os que esmolam por virtude de reconhecido estado de necessidade e os que o fazem por vício, sem perder de vista que se trata de estabelecimentos de simples detenção e internamento provisório, até se averiguar e definir o estado e situação das pessoas que ali entram e se obter o possível e adequado destino”.

Artigo 2.º - Serão recolhidos nos albergues os indigentes inválidos e desamparados, as pessoas encontradas a mendigar ou suspeitas de exercerem a mendicidade e os menores de dezasseis anos em perigo moral.

O trabalho compulsivo poderia ter lugar nas obras públicas, municipais ou paroquiais, nos serviços domésticos, no campo ou em oficinas de particulares, sob a tutela dos comandos da polícia. Este texto invoca também a necessidade de Portugal resguardar a sua imagem face ao exterior:

“Mas isso não significa que deva ser descurado aquele outro aspecto, que interessa primariamente ao decoro da nossa aparência perante o estrangeiro que nos visita”.

Repare-se que se estava a viver em um contexto em que a instrução do povo era reduzida. Nos termos do artigo 43.º, § 1.º da Constituição, então em vigor, o ensino obrigatório era apenas o ensino primário elementar, numa fase em que a taxa de analfabetismo era imensa. A Lei n.º 1.941, de 11 de Abril de 1936, (Diário do Governo, 1936, pp. 286-287), procedeu à remodelação do Ministério da Instrução Pública, passando a designar-se Ministério da Educação Nacional, constituindo a lei de bases do sistema educativo da altura, da responsabilidade do ministro António Faria Carneiro Pacheco. Nesta sequência, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 27.279, de 24 de Novembro de 1936 (Diário do Governo, n.º 276, pp. 1510-1511), em que o governo definiu um elenco de disciplinas nada inovadoras e pouco ambiciosas do ensino primário elementar: língua portuguesa (leitura, redação e feitos pátrios), aritmética e sistema métrico, moral, educação física e canto coral.

Foram inseridas disposições relativas à proibição da mendicidade em todo o País pelo Decreto 36.448, de 01 de Agosto de 1947, publicado no Diário do Governo, n.º 178, série I. Este reitera que “se os doentes, as crianças e os velhos, na falta de recursos individuais, têm de ser socorridos, aos indivíduos plenamente válidos deve proporcionar-se trabalho, ‘sendo certo que o homem robusto não tem direito a viver sem trabalhar’”. Foi estabelecido um conjunto de medidas no regime de assistência à mendicidade com providências especiais para inválidos e menores de 16 anos, com serviços e estabelecimentos próprios: a) serviços especiais de assistência aos indigentes; b) postos de detenção, albergues, casas e centros de trabalho (artigo 6.º).

Em 1960, o Decreto-lei n.º 43.280, de 29 de Outubro, criou o Serviço de Repressão da Mendicidade a operar junto da Secretaria-Geral do Ministério do Interior. Cabia a este Ministério estabelecer e fazer executar as medidas de carácter policial destinadas a reprimir a mendicidade, por intermédio das autoridades administrativas e policiais, sem prejuízo da competência atribuída legalmente à Polícia Judiciária. Mantêm-se em vigor os Decretos-Leis n.ºs 30.389 e 36.448 desde que compatíveis com este.

Seguiu-se o Decreto n.º 46.737, de 11 de Dezembro de 1965, que autorizou a Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais a celebrar contrato com a firma Fonseca & Seabra, Lda., para a execução da empreitada «Asilo de Mendicidade de Lisboa, em Alcobaça - Instalação de uma central térmica», pela importância de 716.544\$10.

O Decreto-lei n.º 1/73, de 3 de Janeiro de 1973, procedeu à alteração de designação de alguns estabelecimentos de assistência: Asilo de Velhos de Marvila, com sede em Lisboa, para Mansão de Santa Maria de Marvila; Asilo de Mendicidade de Lisboa, em Alcobaça, para Lar Residencial de Alcobaça; Asilo Portuense de Mendicidade, do Porto, para Lar Residencial das Fontainhas.

Mais tarde, o Ministério da Administração Interna e dos Assuntos Sociais, ciente da situação de carência social de pessoas pelas mais diversas causas, no Decreto-lei n.º 365/76, de 15 de Maio, remeteu o encargo do seu acolhimento à segurança social. Foi criada uma rede de serviços de acolhimento propondo a solução mais apropriada às necessidades de cada um. Os albergues distritais de mendicidade foram transferidos para o Ministério dos Assuntos Sociais e integrados no Instituto da Família e Ação Social, salvo os albergues distritais dos Açores e da Madeira, que ficaram na dependência das Juntas Administrativas e de Desenvolvimento Regional. O pessoal da Polícia de Segurança Pública que prestava serviço nos albergues de mendicidade foi substituído por funcionários do Ministério dos Assuntos Sociais, sendo que a substituição devia ser feita gradualmente até ao prazo máximo de seis meses após a entrada em vigor do Decreto-lei em referência. Foi determinada a criação de centros distritais de acolhimento nas cidades de Lisboa, Porto e Coimbra. Considerando atrasos nas nomeações e posse da maioria das comissões liquidatárias e o trabalho aturado da reconversão dos albergues distritais (análise de encargos financeiros, destino a dar ao equipamento existente, redistribuição das valências), o Decreto-lei n.º 938/76, de 31 de Dezembro, procedeu à prorrogação do prazo previsto na primeira parte do n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 365/76 (albergues distritais de mendicidade) por mais seis meses.

A Resolução da Presidência do Conselho de Ministros, n.º 259/79, de 16 de Agosto de 1979, veio estabelecer medidas relativas aos problemas sociais nos grandes centros urbanos.

“Questões como as dificuldades de emprego, de habitação, de transporte, de insuficiências salariais, de redução de família à sua expressão nuclear, de falta de condições para a correcta utilização dos tempos livres, de falta de motivação para o desenvolvimento de actividades de solidariedade social, entre muitas outras, conduzem, com frequência preocupante, ao aparecimento de situações de marginalidade, tais como a ociosidade, o abandono, a mendicidade, a prostituição e a droga, etc., das quais as maiores vítimas são, sem dúvida, as próprias pessoas nelas envolvidas. Tão lamentáveis situações não excluem, por outro lado, que certos indivíduos de menores escrúpulos e maiores recursos fomentem e explorem estas mesmas situações, fazendo reverter a seu favor os benefícios de uma actividade a todos os títulos condenável e, como tal, intolerável, tanto mais que esta é, em grande parte, e no caso especial da mendicidade, alimentada por louváveis sentimentos de bem-fazer e de humanitarismo.

”

O objectivo mais importante a atingir será, assim, o da criação de uma rede nacional de acolhimento que garanta a cobertura total do País nas acções de prevenção, apoio e resposta às situações de carência aguda devidamente comprovadas”. (Resolução da Presidência do Conselho de Ministros, n.º 259/79, de 16 de Agosto de 1979)

Assim se resolveu que a Secretaria de Estado da Segurança Social realizasse o levantamento e tratamento de dados destinados à preparação de uma proposta para a criação da Rede Nacional de Acolhimento e que se criasse uma zona-piloto para prevenção, diagnóstico e suporte da marginalidade em Lisboa. Foi concedido um prazo de trinta dias ao Centro de Apoio Social de Lisboa para elaborar um projeto de diploma legal contendo as alterações orgânicas para pôr em prática a resolução. Por fim, cabia à Polícia de Segurança Pública, à Guarda Nacional Republicana e a outras corporações policiais proceder à identificação de pessoas em situação de marginalidade, especialmente no exercício da mendicidade, para apuramento das causas e razões, com condução, sempre que seja necessário, das respetivas pessoas para o Serviço Distrital de Acolhimento.

O Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana, aprovado pela Portaria n.º 722/85, de 25 de Setembro, atribuiu-lhe competência, no artigo 3.º, n.º 3, al. p), para “exercer vigilância especial sobre mendigos e vadios, impedindo-os de explorar a caridade, ainda que sob o pretexto de procurarem trabalho, e indicar às autoridades competentes os que necessitem de assistência”. O artigo 82.º prescrevia que

1 - A fim de prevenir a prática de actos criminosos, deve exercer-se especial vigilância sobre os indivíduos que se dedicam à mendicidade sem justificação aparente e sobre todos aqueles que sendo vadios, não desenvolvem qualquer actividade profissional, deambulando habitualmente pelos campos e caminhos, vivendo de processos desconhecidos. 2 - Deve igualmente ser exercida acção tendente a reprimir a exploração de menores com a finalidade de obter meios de subsistência fácil.

O Despacho n.º 10393/2010, de 22 de Junho, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 119, revogou a aludida Portaria de 1985 e aprovou o novo Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana, onde não existe idêntica menção.

Sobre a reacção das pessoas a estas medidas públicas, refere Bastos que «(...) dão conta da «normalidade» do gesto de pedir, justificado geralmente pela evocação de acontecimentos (pessoais ou gerais) cuja resolução os ultrapassava, revelam-nos que a sua detenção era vivida como uma «prisão», acompanhada de sentimentos de indignação em virtude de não conceberem os seus comportamentos como «criminosos» (Bastos, 1997, pp. 61-99, Capítulo 3, parágrafo 36).

4. No Código Penal

No seguimento da ideia de repreender a vadiagem e a mendicidade reprováveis no entendimento das autoridades, por geradores de perigos para a vida social, o Código Penal Português, aprovado pelo Decreto de 10 de Dezembro de 1852, no capítulo IX, intitulado *Dos vadios, e mendigos, e das associações de malfeitores*, do título III, livro II, incriminava e punia o seguinte:

Secção 1.ª Vadios

Artigo 256.º - Aquelle, que não tem domicilio certo em que habite, nem meios da subsistencia, nem exercita habitualmente alguma profissão, ou officio, ou outro mister,

em que ganhe sua vida; não provando necessidade de força maior, que o justifique de se achar nestas circunstancias, será competentemente julgado e declarado vadio, e punido com prisão correccional até seis mezes, e entregue á disposição do Governo, para lhe fornecer trabalho pelo tempo que parecer conveniente.

Artigo 259.º - Se o vadio fôr estrangeiro, será entregue á disposição do Governo, para o fazer sair do territorio portuguez, se recusar o trabalho que lhe fôr determinado.

Secção 2.ª Mendigos

Artigo 260.º - Todo o individuo, capaz de ganhar a sua vida pelo trabalho, que fôr convencido de mendigar habitualmente, será considerado e punido como vadio.

Artigo 261.º - Serão punidos com a prisão de dois mezes a dois anos todos os mendigos que por signaes ostensivos simularem enfermidades, ou que tiverem empregado ameaças, ou injurias, ou que mendigarem em reunião, salvo marido e mulher, pae ou mãe e seus filhos impuberes, o cego, e o aleijado, que não poder mover-se sem auxilio, cada um com o seu respectivo conductor.

Nos termos do artigo 262.º, em relação aos mendigos, deveriam ser também observadas as disposições das demais leis e dos regulamentos de polícia.

Secção 3.ª Associações de malfeitores

Artigo 263.º - Todos os individuos, que fizerem parte de qualquer associação formada para atacar as pessoas, ou as propriedades, e cuja organização se manifeste por convenção, ou por quaesquer outros factos, serão punidos com a pena de prisão maior temporaria com trabalho.

§ 1.º Os que forem auctores da associação, ou nella exercerem direcção, ou commando, serão punidos com trabalhos publicos temporarios.

§ 2.º São applicaveis as regras sobre a cumplicidade a todo aquelle que, sendo sabedor da associação, der voluntariamente pousada aos associados, ou os acolher, ou lhes fornecer logar de reunião.

No capítulo seguinte, nos termos do artigo 264.º, seria julgado e punido como vadio todo o jogador que se sustentasse do jogo fazendo dele a sua principal actividade.

De igual modo, o Código Penal, aprovado por Decreto de 16 de Setembro de 1886, manteve estas incriminações, distinguindo a vadiagem da mendicidade, na parte designada *Dos crimes contra a ordem e tranquillidade pública*, já anteriormente assim denominados.

5. Discussão

Assiste-se a uma catalogação negativa da mendicidade e vadiagem. Estiveram sempre associadas à degradação da vida social por se estabelecer um nexo causal entre estes estados ou modos de vida e o submundo da marginalidade e criminalidade, o que explicou a adoção da política repressivo-punitiva por parte do poder público.

O atual Código Penal, com a redação de base de 1982, não pune vadios nem mendigos. Simplesmente considera a mendicidade como um dos fins possíveis de exploração de vítimas

do crime de tráfico de pessoas, previsto e punido no artigo 160.º. No capítulo V (crimes contra a ordem e a tranquilidade públicas), secção I (crimes de anti-socialidade perigosa) é punível com pena de prisão até três anos quem utilizar menor ou pessoa psiquicamente incapaz na mendicidade. É o chamado crime de utilização de menor na mendicidade.

Historicamente observa-se uma duplicidade de atitudes: enquanto o Estado adopta uma política castigadora para com os que se dedicam à preguiça e indolência, mantém uma atitude caritativa de amparo aos involuntariamente necessitados e doentes (Abreu, 2007, pp. 95-120, em especial, p. 119).

A questão da vadiagem vem prevista na Convenção Europeia dos Direitos Humanos, ainda que por via não direta. No artigo 5.º, que consagra o direito à liberdade e à segurança, está previsto que ninguém pode ser privado da sua liberdade, salvo nos casos elencados no n.º 1 e de acordo com o procedimento legal. Na sua alínea e) encontra-se ressalvada a «detenção legal de uma pessoa suscetível de propagar uma doença contagiosa, de um alienado mental, de um alcoólico, de um toxicómano ou de um vagabundo», prevendo a possibilidade do respetivo internamento.

Sendo certo que a mera condição de “vadiagem” não constitui só por si qualquer forma de ilícito nem deve ser causa imediata de ordem de internamento, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, sem definir exatamente o conceito “vagabundo”, veio indicar os elementos a ter em conta para a sua integração. São eles, cumulativamente: a) ausência de morada fixa; b) ausência de meios de subsistência; e c) ausência de profissão ou ofício regular. Esta compreensão resultou do caso *De Wilde, Ooms e Versyp* contra *Bélgica*, no processo n.º 2832/66; 2835/66; 2899/66, datado de 18 de Junho de 1971. Este Tribunal veio também esclarecer que a privação da liberdade a ter lugar, nestes casos, dependerá sempre de ordem de autoridade pública competente e em obediência aos procedimentos legais de cada ordem jurídica (Guimarães & Rebelo, 2019, pp. 815-853). O caso versa sobre a situação de três cidadãos belgas (*Jacques de Wilde, Franz Ooms y Edgard Versyp*) a propósito da aplicação da lei da sua nacionalidade sobre vadiagem. O artigo 347.º do Código Penal Belga de 1867 previa que «são vadios os que não têm domicílio certo nem meios de subsistência e que não exercem habitualmente um ofício ou uma profissão». A vadiagem deixou de constituir crime desde 1891, persistindo o carácter criminal apenas da “vadiagem qualificada”, que autoriza o internamento da pessoa (artigos 342.º a 345.º). Disse o Tribunal que, à data da factualidade, estando em vigor a norma tipificadora e concorrendo os três pressupostos enunciados no artigo 347.º do Código Penal Belga, o Estado podia colocar os demandantes à sua disposição, estando assim preenchida a exceção prevista no n.º 1, alínea e), do artigo 5.º da Convenção, tanto mais que a ausência de domicílio e de meios de subsistência resultava somente da iniciativa dos interessados. Portanto, não deu como provada qualquer ilegalidade ou arbitrariedade nas detenções que haviam sido efetuadas.

6. Conclusões

1 – As fontes documentais revelam que D. Afonso IV e D. Fernando foram monarcas interventivos nesta matéria: combateram a mendicidade e o ócio, propícios a comportamentos marginais, ao vício e à “imoralidade”. Vedaram o ato de esmolar aos pobres fingidos e ordenaram o trabalho obrigatório com exceção dos que por motivo de doença ou idade estivessem para tal impossibilitados;

2 – Para além das Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, abundante legislação se encontra até ao século XX no sentido da repressão da mendicidade e do combate ao ócio distinguindo, por isso, entre os que esmolam por necessidade, que beneficiam da caridade, e

os que esmolam como modo de vida, sendo aplicados castigos a estes e a imposição de um mester;

3 – O trabalho obrigatório surge como instrumento de prosperidade pública, de luta contra os maus hábitos sociais e como forma de sustento de cada um e de suas famílias, bem como meio de impedir a fuga da população dos meios rurais, para assegurar a existência de mantimentos agrícolas;

4 – Os Códigos Penais de 1852 e de 1882 contêm incriminações da mendicidade e da vadiagem; atualmente está previsto e punido com pena de prisão até três anos o crime de utilização de menor ou de pessoa psiquicamente incapaz na mendicidade, no capítulo dos crimes contra a ordem e a tranquilidade públicas, dos crimes de anti-socialidade perigosa;

5 – A beneficência estava reservada aos enfermos, inválidos, idosos e crianças órfãs;

6 – A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem nesta matéria é praticamente inexistente e remete para a observância da legislação de cada Estado.

6. Referências

Abreu, L. (2007). Repressão e controlo da mendicidade no Portugal moderno. In *Asistencia y Caridad como Estrategias de Intervención Social: Iglesia, Estado y Comunidad - siglos XV-XX*, (pp. 95-120). Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Servicio de Publicaciones.

Abreu, L. (2011). Um sistema antigo num regime novo: permanências e mudanças nas políticas de assistência e saúde (1780-1840). En T. Fonseca y J. Fonseca (Eds.), *O caso do Alentejo, O Alentejo entre o Antigo Regime e a Regeneração: Mudanças e Permanências*. Editora Publicações do CIDEHUS, Edições Colibri.

Abreu, L. (2013). *Pina Manique: Um reformador no Portugal das Luzes*. Editora Gradiva.

Amorim, I. y Pinto, S. (2018). *Pobreza e a caridade: as esmolas nos discursos e nas práticas da Misericórdia do Porto, na Época Moderna*. VS, 25.

Beccaria, C. (1998). *Dos Delitos e das Penas* (J. Faria Costa, Tradutor). Fundação Calouste Gulbenkian.

Bastos, S. P. (1997). O Estado Novo e os seus Vadios: Contribuições para o estudo das identidades marginais e a sua repressão. *Nouvelle Édition*, 61-99. <http://books.openedition.org/etnograficapress/2192>

Durão, S., Gonçalves, C. G. y Cordeiro, G. Í (2005). Vadios, Mendigos, Mitras: Práticas Clasificadoras de la Policía en Lisboa. *Política y Sociedad*, 42(3), 121-138. <https://encurtador.com.br/1OMjx>

Guimarães, A. P. y Rebelo, F. (2019). Fundamentos da privação da liberdade II. En P. P. Albuquerque (Org.). *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais, I* (pp. 815-853). Universidade Católica Editora.

Marques, C. G. (2013). *A Vila Iluminista de Manique do Intendente: Um outro olhar* [Dissertação de Mestrado Integrado em Arquitectura]. Faculdade de Ciências e Tecnologia da

Universidade de Coimbra, Departamento de Arquitectura.
https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/24309/1/Manique_CMarques.pdf

Ordenações Afonsinas. <http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/afonsinas/>

Ordenações Manuelinas. <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/>

Ordenações Filipinas. <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/ordenacoes.htm>

Pereira, M. O. A. (2000). O arquivo como reflexo da orgânica e funcionamento das Misericórdias. *Arquivística e Arquivos Religiosos: Contributos para uma Reflexão*. Universidade Católica Portuguesa.

Portugal (1837). *Código Administrativo Portuguez*, Lisboa.

Portugal (1936). Lei n.º 1.941, de 11 de Abril de 1936. *Diário do Governo*, 1.º semestre, pp. 286-287.

Portugal (1936). Decreto-Lei n.º 27.279, de 24 de Novembro de 1936. *Diário do Governo*, n.º 276, pp. 1510-1511.

Portugal. Imprensa Nacional (1837). *Colecção de Leis e Outros Documentos Oficiais Publicados desde 15 de Agosto de 1834 até 31 de Dezembro de 1835*, Lisboa.

Rei D. José I (1760, 25 de Junho). Alvará, com força de lei, que criou a Intendência Geral da Polícia. <https://encurtador.com.br/hgugV>

Vaz, M. J. (2000). Ideais Penais e Prisões no Portugal Oitocentista. *Atas do IV Congresso Português de Sociologia, Sociedade Portuguesa: Passados Recentes, Futuros Próximos*. https://aps.pt/wp-content/uploads/2017/08/DPR462dbba49c41b_1.pdf

CONTRIBUIÇÕES DAS AUTORAS, FINANCIAMENTO E AGRADECIMENTOS

Este trabalho teve o apoio do Contrato Programa UIDB/04112/2020, financiado por fundos nacionais através da FCT I.P.

Conceptualização: Guimarães, Ana Paula & Rebelo, Fernanda; **Software:** Guimarães, Ana Paula & Rebelo, Fernanda. **Validação:** Guimarães, Ana Paula & Rebelo, Fernanda; **Análise formal:** Guimarães, Ana Paula & Rebelo, Fernanda; **Tratamento de dados:** Guimarães, Ana Paula & Rebelo, Fernanda; **Redacção-Preparação do rascunho original:** Guimarães, Ana Paula & Rebelo, Fernanda; **Redacção-Revisão e Edição:** Guimarães, Ana Paula & Rebelo, Fernanda; **Visualização:** Guimarães, Ana Paula & Rebelo, Fernanda; **Supervisão:** Guimarães, Ana Paula & Rebelo, Fernanda; **Administração de projectos:** Guimarães, Ana Paula & Rebelo, Fernanda; **As autoras leram e aceitaram a versão publicada do manuscrito:** Guimarães, Ana Paula & Rebelo, Fernanda.

Financiamento: Esta investigação recebeu financiamento externo; contou com o apoio do Contrato Programa UIDB/04112/2020, financiado por fundos nacionais através da FCT I.P.

Agradecimentos: Não aplicável.

Conflicto de interesses: Não há conflitos de interesses.

AUTORAS:

Ana Paula Guimarães

Universidade Portucalense Infante D. Henrique, Portugal.

Doutora em Direito em Ciências Jurídico-Criminais pela Universidade Portucalense Infante D. Henrique (UPT), Porto, Portugal; Mestre em Direito Criminal pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal; Professora Associada do Departamento de Direito da UPT; Docente de Direito Penal, de Processo Penal e de Direito Penal Económico; Investigadora integrada do Instituto Jurídico Portucalense na área de investigação “Pessoas”; Membro da Comissão Técnico-Científica do Departamento de Direito da UPT; Membro da Comissão de Avaliação do 1.º Ciclo de Direito do Departamento de Direito da UPT; Autora de diversos artigos científicos e de capítulos de livros; publicação da dissertação de mestrado e da tese de doutoramento.

apg@upt.pt

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-0813-4789>

Scopus ID: <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57208149138>

Fernanda Rebelo

Universidade Portucalense Infante D. Henrique, Portugal.

Pós-Doutoramento em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca. Doutora em Direito pela Universidade Portucalense Infante D. Henrique (UPT), Porto, Portugal; Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal; Diploma de Estudos Avançados (DEA) no Curso Académico do Programa de Doutoramento da Universidade de Vigo; Professora Associada do Departamento de Direito da UPT; Docente em Direitos Humanos; Direito do Consumidor, Direito Civil, Direito das Obrigações, e Direito Comercial; Coordenadora do Grupo de Investigação “Pessoas” do Instituto Jurídico Portucalense, Investigadora integrada e Membro da Comissão Diretiva do mesmo Instituto; membro da Comissão Técnico-Científica e Membro da Comissão de Avaliação do 1.º Ciclo de Direito do Departamento de Direito da UPT; Autora de publicações - artigos científicos, capítulos de livros e estudos monográficos - nas mesmas áreas de lecionação e de investigação.

fmnr@upt.pt

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-4598-1629>

Scopus ID: <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=58032856200>