

---

# SER Social

QUESTÃO SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL  
Brasília, v. 24, n. 50, janeiro a junho de 2022

---

## Questão Social e Assistência na formação do Brasil: o papel da polícia

*Social Issue and Assistance in the formation of Brazil:  
the role of the police*

*Cuestión Social y Asistencia en la formación de Brasil:  
el papel de la policía*

Antonio Reguete Monteiro de Souza<sup>1</sup>  
<https://orcid.org/0000-0002-3707-0403>

Recebido em: 30/06/2021

Aprovado em: 10/01/2022

**Resumo:** O presente artigo é resultado das pesquisas documentais realizadas para obtenção do grau de Doutor em Serviço Social. Ficou evidenciado na documentação analisada que a assistência social deve ser considerada uma “política” de Estado, voltada para o enfrentamento da pobreza urbana e ordenamento do mundo do trabalho, já na segunda metade do século XIX e, que as instituições policiais aparecem como um dos executores e idealizadores destas práticas. Nosso estudo permite afirmar que a assistência social foi um importante fator na consolidação do Estado-nação e na “civilização” da cidade do Rio

---

<sup>1</sup> Psicólogo. Doutor e Mestre em Serviço Social pela PUC-Rio. Professor da Universidade Estácio de Sá – Duque de Caxias – Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. E-mail: tonimonteiro.producao@gmail.com

de Janeiro. Identificamos as lógicas presentes nas práticas sociais e saberes construído pela polícia que influenciaram na formulação de leis, na administração pública, e na gestão de instituições assistenciais para o enfrentamento da pobreza urbana. Demonstraremos como a assistência social é historicamente um mecanismo legitimador do Estado e uma expressão da questão social na formação do Brasil.

**Palavras-chave:** Questão social. Assistência social. Polícia e formação do Brasil.

**Abstract:** This article is the result of documentary research carried out to obtain the degree of Doctor in Social Work. It was evidenced in the documentation analyzed that social assistance should be considered a “policy” of the State, aimed at confronting urban poverty and working world planning, already in the second half of the nineteenth century and, that police institutions appear as one of the executors and idealizers of these practices. Our study allows us to state that social assistance was an important factor in the consolidation of the nation state and in the “civilization” of the city of Rio de Janeiro. We identified the logics present in the social practices and knowledge built by the police that influenced the formulation of laws, public administration, and the management of care institutions to address urban poverty. We will discuss how social assistance is historically a legitimizing mechanism of the State and an expression of the social question in the formation of Brazil.

**Keywords:** Social Issue. Social assistance. Police and formation of Brazil.

**Resumen:** El presente artículo es el resultado de las investigaciones documentales realizadas para obtener el *título de* Doctor en Trabajo Social. Quedó evidenciado en la documentación analizada que la asistencia social debe ser considerada una “política” de Estado, volcada para el enfrentamiento de la pobreza urbana y ordenamiento del mundo del trabajo, ya en la segunda mitad del siglo XIX y, que las instituciones policiales aparecen como uno de los ejecutores e idealizadores de estas prácticas. Nuestro estudio permite afirmar que la asistencia social fue un importante factor en la consolidación del Estado-nación y en la “civilización” de la ciudad de Río de Janeiro. Identificamos las *lógicas presentes* en las prácticas sociales y saberes construido por la policía que influyeron en la formulación de leyes, en

la administración *pública*, y en la gestión de instituciones asistenciales para el enfrentamiento de la pobreza urbana. Discutiremos cómo la asistencia social es históricamente un mecanismo legitimador del Estado y una expresión de la cuestión social en la formación de Brasil.

**Palabras clave:** Cuestión social. Asistencia social. Policía y formación del Brasil.

## Introdução

O artigo aqui materializado expõe de modo conciso as principais conclusões advindas de anos de pesquisa tanto no mestrado, quanto no doutorado<sup>2</sup>. Por meio de documentos históricos demonstra-se o percurso que propiciou a construção da afirmação de que o Estado por meio da Polícia é um dos pilares na construção do campo de saber e prática da assistência social desde a segunda metade do século XIX na cidade do Rio de Janeiro. A pesquisa foi estritamente de base documental e trouxe à luz documentos ainda não pesquisados com estes fins, revelando novos fatos que impuseram a necessidade de novas interpretações do passado sob as perguntas do presente.

O percurso metodológico da pesquisa documental iniciou pelos registros de presos “por vadio e vagabundo” nos arquivos da Casa de Detenção do Rio de Janeiro nos últimos trinta anos do século XIX (1870 a 1900). Esta pesquisa trouxe surpreendentes descobertas sobre o perfil desses presos e algumas de suas histórias de vida nos levou a novas documentações como a ata de fundação do *Asylo de Mendicidade* da cidade do Rio de Janeiro, instituição criada e gerida pela polícia. A partir deste documento, chegamos nos relatórios dos chefes de polícia da capital, que faziam parte do relatório anual do Ministério da Justiça<sup>3</sup>. Ao iniciarmos as análises destes relatórios, ficou

2 SOUZA, A. R. M. de. (Dissertação) Da Desumanização e da Norma: A construção social das noções de vadio e vagabundo em meio as atribuições da fabricação do Estado-Nação no Brasil (1870-1900), Rio de Janeiro, 2010. (Tese) O papel do Estado na construção da Assistência Social através da ação da polícia do Rio de Janeiro: 1870-1930, Rio de Janeiro, 2015. As duas produzidas junto ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-RIO.

3 O Ministério da Justiça foi criado com a denominação de Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça pelo ato de 23 de agosto de 1821. Ficou assim referido até 1891 quando pela lei n. 23, de 30 de outubro, passa a se chamar Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Incorporava desta forma o Ministério dos Negócios Interiores, que foi criado em 1889 e extinto em 1890. O Ministério da Justiça era o que chamaríamos hoje de “super ministério”, pois este cuidava da segurança pública, da instrução pública e da assistência pública, que envolvia saúde e assistência social.

evidenciado desde o primeiro momento que a dimensão da assistência social está presente nos discursos, preocupações, ações e estratégias dos representantes das classes dominantes na formação do Estado.

Foram analisados todos os relatórios do Ministério da Justiça – dos quais fazem parte os relatórios dos Chefes de Polícia da capital (Rio de Janeiro) – elaborados entre os anos de 1870 a 1930. Um total de 64 relatórios, mais de 20.000 páginas<sup>4</sup> dissecadas e outras caixas de documentos que demonstram o período de 60 anos da gestão administrativa do Estado sobre a pobreza urbana. Além destes relatórios também foram pesquisados jornais da época, os Anuários de Estatística da Cidade do Rio de Janeiro e diversas leis, decretos, regulamentos e avisos.

Os relatórios do Ministério de Justiça e dos Chefes de Polícia nos permitiram vislumbrar, ainda que seja pela visão da classe dominante, a dinâmica social na qual estava inserida a pobreza urbana na sua relação com o Estado, visto que as vozes dos de baixo, nos documentos oficiais, somente chegou até nós pelas fontes policiais (Thompson, 1981). Os relatórios dos chefes de Polícia vem propiciando “para a historiografia possibilidades de análise e interpretações de dados sobre a capoeiragem, a vadiagem, a ação policial propriamente dita e a construção do mercado de trabalho” (NEDER 1997, p. 106-134). É exatamente sobre a construção do mercado de trabalho que a polícia vai agir no final do século XIX como braço do Estado no controle da pobreza urbana e na construção de práticas de assistência social.

Desse modo, o presente artigo demonstra as principais evidências documentais que comprovam que a assistência social na cidade do Rio de Janeiro já tinha uma dimensão política exercida pelo Estado cujo Ministério de Justiça por intermédio da Polícia era seu principal executor, visto que, a polícia exercia outras funções na dimensão da municipalidade muito além do mero caráter criminológico.

Conseguimos demonstrar as correlações entre a formação do Estado-nação no Brasil e o projeto de “civilizar” a cidade do Rio de Janeiro pela via da municipalidade e instrumentalizada pela instituição

---

4 Cada relatório continha entre 300 e 600 páginas, traziam a prestação de conta das ações do Ministério da Justiça, que abarcava educação, saúde, assistência social, polícia, fiscalização sobre as províncias. Ainda continha análises do momento social elaboradas pelo Ministro da Justiça e o Chefe de Polícia da Capital, além de informações estatísticas sobre presos, doentes, população na rua e outros.

policial, a qual usava a assistência pública (saúde e assistência social) como técnicas de administrar a pobreza urbana e organizar o mundo do trabalho.

Em perspectiva histórica não é tarefa fácil definir assistência social. Como meio de permitir uma linearidade temporal e conceitual, nos apoiamos na perspectiva de que a ideia de assistência social está historicamente associada no Brasil aos filósofos das luzes, em seu aspecto filantrópico e científico, e à influência portuguesa em relação a gestão prática e a dimensão religiosa caritativa (ABREU, 1999, 2010, SANGLARD, 2003 e QUIROGA, 2009). Nos relatórios estudados, o termo assistência sempre aparecia de modo genérico, tratado como “assistência pública”, ora se referindo a saúde ora a assistência social. Somente no relatório referente aos anos de 1904 e 1905 que o termo assistência social aparece definindo uma prática específica, como podemos ver expresso pelo chefe de polícia Dr. Antonio Augusto Cardoso de Castro.

A regularidade dos novos serviços ha de attestar a affirmação solemne e categorica de que o Estado quer desta vez fazer parar e extinguir a anarchia que reina em nosso paiz sobre a **assistência social** (grifo nosso), compenetrado da importância e a necessidade de regularizar conscientemente esse nobre ministerio, que constitue a *própria vida da nação*; (...), e que os **seus direitos também serão defendidos e patrocinados pelos altos poderes públicos** (grifo nosso), da nossa pátria”<sup>5</sup>.

Nesta medida, a assistência social é analisada por nós como um processo histórico de longa duração (BRAUDEL, 2005), de modo que nos possibilita, a partir de sua construção histórica, tecer considerações sobre a sua atualidade, que apesar de ser afetada pela conjuntura, está presente como estrutura na construção social do presente. Foi, e ainda é, usada como estratégia para promover a estabilização da ordem social, a organização do mundo do trabalho, o controle do contágio epidêmico e como instância de construção de poder pessoal e político (SANGLARD, 2008, QUIROGA, 2009, ABREU 2010 e RANGEL, 2014).

---

5 SOUZA, A. R. M. de. 2015, p. 24 apud BRASIL. Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Relatório dos anos de 1904 e 1905 – Volume II. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1905b, p. 239.

## **Desenvolvimento**

A partir do exposto acima serão demonstrados os fatos que apoiam a afirmação de que deve ser creditado ao Estado, por meio da polícia, o mesmo peso dramático que a caridade e a filantropia na construção do campo da assistência social no Brasil. Antes de irmos ao cerne de nossa afirmação cabe tecer algumas considerações sobre a relação da polícia com a formação dos modernos Estados.

### **A polícia e a formação dos modernos estados**

A instituição policial esteve diretamente imbricada em todo o processo de constituição dos modernos Estados-nações na Europa e nas Américas (GONÇALVES, 2011 e FOUCAULT, 2001). Suas práticas estavam diretamente acordadas com a gestão das cidades, tinha a pobreza como objeto de intervenção e o trabalho como imperativo categórico para a construção da ordem pública. Em sua história, a polícia deve ser observada em sentido amplo como “instituições direcionadas para o funcionamento e para a conservação da polis” (COSTA 2004, p. 35). Seu ponto fundamental era a gestão da vida urbana – comércio, trabalho e assistência para os pobres válidos e inválidos –, de maneira que era necessário garantir a circulação, a ordem, a segurança, a propriedade e as instituições. O Estado de Polícia, urbanidade, mercado, meios de produção e força de trabalho são arestas de uma mesma teia na formação dos Estados modernos.

Portanto, a polícia é de fato a arte do esplendor do Estado como ordem visível e força brilhante (...). Há cidades porque há polícia (...), no sentido estrito do termo policial e urbanizar é a mesma coisa. (...) A polícia é de fato, tomada nesse nível, exatamente a inteira arte de governar (FOUCAULT, 2001, p. 422 e 453).

A polícia teve mais importância na sociedade capitalista organizando o mundo do trabalho do que reprimindo e prevenindo crimes, ou seja, esteve mais para o controle das classes do que dos crimes. Chamo atenção para o fato de que há uma considerável distância entre o ato de controlar uma classe e o fato de criminalizar uma classe.

A relação das instituições policiais com a organização do mundo do trabalho pode ser verificada em Cruz (1987) e Santos (2006) que analisaram a polícia em relação ao processo de industrialização da cidade de São Paulo, em Vianna (1999), Santos (1979) ou em Brandão (et al 1981), que escreve “A polícia e o mundo do trabalho”. Do mesmo modo Haring (1983), em perspectiva marxiana, aponta a relação direta da polícia de Chicago (1865 a 1915) no controle da organização operária e do mundo do trabalho, ou Lane (2003) para o qual as instituições policiais foram o modo criado pelo Estado para ordenar as exigências comportamentais do mundo do trabalho. Gonçalves (2007 e 2011) em Portugal apontou o lado de assistência social da polícia de Lisboa, Monkkonen (1981) relata esse aspecto na polícia de Nova Iorque e Winberger e Reinke (1989) comparam as instituições policiais das cidades industriais de Manchester (Inglaterra) e Wuppertal (Alemanha) no período de 1870 a 1930 investigando as relações entre a polícia, a ordem pública e as questões de assistência social” (Weinberger & Reinke, 1989, parte 2, p. 8-9 apud Monkkonen, 2003, p. 590). Segundo Monkkonen (1981 apud Gonçalves 2007, p. 9) as funções da polícia de Nova Iorque “oscilavam entre o controle mais repressivo e um conjunto de funções de cariz assistencialista”

As técnicas de reprimir crimes são completamente diferentes das técnicas de gestão das cidades. Para o ordenamento das populações e organização do mundo do trabalho e seu correlato a pobreza urbana, se faz necessário o ato de “conhecer”. Coube à polícia a invenção da estatística e a divisão do espaço urbano em território, duas importantes ações das modernas políticas públicas. Para Foucault (2001, p. 424), “a estatística se torna necessária por causa da polícia, mas também se torna possível por causa da polícia (...). A estatística é o saber do Estado sobre o Estado”.

Foucault (2001) vai ainda mais longe e afirma que o Estado de Polícia foi o precursor dos estudos que mais tarde vieram a se caracterizar pelo nome de Economia Política<sup>6</sup>. A percepção da polícia como elemento externo à política, a excluiu das análises e estudos sobre o Estado e as instituições e impossibilitam que a enxerguemos em perspectiva dialética. A polícia constrói um modelo baseado no urbano, criando um conjunto tecnológico de gestão racional deste

---

6 Segundo Foucault (2001, p. 427) economia política “é uma área do conhecimento que deriva diretamente do saber produzido pela polícia, (...) como conhecimento dos processos que ligam as variações de riquezas e as variações de população em três eixos: produção, circulação, consumo. Nascimento, pois, da economia política”.

urbano do qual deriva a economia política e boa parte do que mais tarde passou a se chamar de políticas públicas de saúde, educação e assistência social, “para dizer as coisas mais brutalmente, é uma instituição de mercado, no sentido bem amplo” (FOUCAULT, 2001, p. 450).

## **A polícia na formação do estado-nação no Brasil**

Aqui as instituições policiais são protagonistas no “movimento geral de uma sociedade de relações de trabalho predominantemente escravistas, mas articulada à totalidade da formação do capitalismo” (WERNECK DA SILVA 1981, p. 1). Sua importância se dá não pela força empregada no ordenamento da cidade pela violência, mas pelos saberes produzidos, que influenciaram diretamente na criação de leis, técnicas e instituições.

A criação da Intendência Geral da Polícia no Brasil se dá com a chegada de D. Joao VI em 1808 e segue o modelo implementado por Pina Manique (1733-1805), o maior reformador da polícia em Portugal, que permaneceu no cargo de 1780 a 1803, durante o reinado de dona Maria I (ABREU, 2010). Manique usa as práticas de assistência social como método de regeneração usado pelo polícia para a “transformação de cada delinquente, ou virtual malfeitor, num membro útil ao Estado” (ABREU, 2011, p. 144). Com este fim criou em 1870 a Real Casa Pia de Lisboa<sup>7</sup>, através da qual conseguiu demonstrar na prática suas ideias sobre assistência à pobreza urbana, mais voltada ao modelo “mercantilista prussiano da *medical police*” do que ao “humanitarismo iluminista de pendor filantrópico e cívico” de influência francesa (ABREU, 2010, p. 365). Suas ações tinham como pressuposto a ideia de que “a regulação social era o verdadeiro motor do desenvolvimento econômico” (ABREU, 2011, p. 144). Para Pina Manique cuidar da tranquilidade pública e segurança envolvia administrar as “questões sanitárias, de saúde pública e de assistência, como outros tantos programas de controle social e de civilidade da sociedade” (ABREU, 2010, p. 367). De modo que, desenvolveu-se “uma política social compósita, que juntava práticas caritativas de pendor tradicionalista com ações de repressão com base no trabalho

<sup>7</sup> As Casas Pias ainda existem em Portugal, hoje chamada de Casa Pia de Lisboa Pina Manique, é um importante centro de profissionalização para jovens pobres do governo português. Disponível em: <http://www.casapia.pt/>. Acesso em: 30 jun. 2021.



forçado e com o investimento na educação e formação profissional, estas de acordo com os ideais iluministas”. (ABREU 2010, p. 367). Não é difícil demonstrar a presença das características descritas acima, como estruturas de longa permanência, na composição as ideias e práticas de assistência social no Brasil.

A alusão a história de Pina Manique nos proporciona entender também o modo pelo qual a Intendência Geral da Polícia no Rio de Janeiro torna-se uma instância administrativa da cidade no modelo Português, exercendo funções que hoje são próprias da municipalidade. Vale lembrar que a lei que organizou a municipalidade foi criada 20 anos depois da lei que instituiu a Intendência de Polícia. Neste sentido, podemos ver a opinião literal do chefe de polícia da corte Dr. Tito Augusto Pereira de Matos expressa em seu relatório referente ao ano de 1883;

cabem, pois, cumulativamente à polícia e às câmaras municipais todos os meios administrativos, mencionados nos arts. 66 a 73 da citada lei, os quaes caracterizam-se pella summa importancia dos objectos a que se referem. São estes: Tranquilidade, segurança, saúde o commodidade,<sup>8</sup>

Segundo Werneck da Silva (1981, p. 37), somente nos de 1920 que passa a predominar na instituição policial os aspectos preventivos/repressivos sobre o administrativo.

## Os chefes da polícia

Os Chefes de Polícia eram obrigatoriamente bacharéis, juizes ou desembargadores, exerciam determinante influência no escopo geral da classe dominante, eram parte pensante e proficuamente atuante na construção do discurso oficial sobre a nação, fundamentados na moderna ciência da época. O cargo de Chefe de Polícia da capital (Rio de Janeiro) servia do mais nobre prestígio, era eminentemente político, usado “como veículo de ascensão social” (WERNECK DA SILVA 1981, p. 2), trampolim para o Supremo Tribunal Federal e outros cargos da alta administração pública, como governador de província

8 SOUZA, A. R. M. de. 2015, p. 273 apud BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório do ano de 1883. Rio de Janeiro. Typographia Nacional, 1884, p A-G-12.

e ministro de estado. Frequentavam as rodas da intelectualidade, transitavam pelos círculos políticos, almejavam ou já tinham carreira política. Muitos tinham fluência em inglês e francês e, em alguns casos, em alemão, pois somente assim podiam ler os “*numerosos livros, que formamvã já copiosa litteratura e de relatórios e trabalhos de encarregados dos diversos paizes, nos congressos internacionais*”<sup>9</sup>. A influência da polícia pode ser percebida pelo que representava “a elite política no império (...) dominada por advogados e juizes” (CARVALHO 2006, p. 138).

### **A polícia na construção da assistência social**

Entre as diversas instituições de assistência pública gestada pela polícia na cidade do Rio de Janeiro, destaca-se para nosso objetivo, o *Asylo de Mendicidade*. Por meio desta instituição é possível demonstrar as práticas, as ideias e o protagonismo da polícia em relação à construção histórica da assistência social. Também é possível vislumbrar a existência de uma profícua articulação entre Estado, filantropia e caridade na gestão da pobreza urbana já na segunda metade do século XIX. Uma característica de longa permanência, estruturante das práticas de assistência social.

É possível afirmar que nenhum trabalho existia até o momento de nossa pesquisa que tenha usado o *Asylo de Mendicidade* para os estudos históricos da assistência social na cidade do Rio de Janeiro, foi estudado somente nas perspectivas da saúde pública, arquitetura e urbanismo<sup>10</sup>.

As análises sobre a estrutura dos relatórios nos permite afirmar que as instituições geridas pela polícia apareciam classificadas em duas categorias, uma denominada de “*Systema Penitenciário*”, onde aparecia a Casa de Detenção e a Colônia Correccional de Dois Rios e a categoria denominada “*Serviços Policiaes*” onde encontramos relacionado o *Asylo de Mendicidade*, o Abrigo dos Menores Abandonados ou hospedaria dos alienados da Ponta do Galeão.

O *Asylo de Mendicidade*, enquanto uma instituição asilar para o tratamento da pobreza urbana era uma política do Estado português.

Eram famosos na imprensa daqui os *Asylos de Mendicidade* das cidades

9 SOUZA, A. R. M. de. 2015, p. 286 apud BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório do ano de 1878. Rio de Janeiro. Typographia Perseverança, 1879, p. A4-8

10 Ver SOUZA, A. R. M. de. 2015, p. 312, item 5.1 O *Asylo de Mendicidade*

do Porto e Lisboa<sup>11</sup>. Existiu *Asylos de Mendicidades* associados a administração estatal executada pela polícia nas grandes cidades do Brasil, como Recife, Salvador, Fortaleza, Porto Alegre, São Paulo, Santos e Rio de Janeiro, ou mesmo em outras colônias como Goa e Macau<sup>12</sup>.

No caso do Rio de Janeiro a construção do *Asylo de Mendicidade* se configurava dentro de um quadro mais geral da formação do Estado-nação e fazia parte do projeto de “aburguesamento” da cidade. Integrava o plano urbanístico de 1876 e o Plano da Junta de Higiene de 1878, seu conjunto arquitetônico foi parte fundamental da assistência e da construção da saúde pública no Brasil. O *Asylo de Mendicidade* era a expressão concreta da razão burguesa, da cientificidade, da racionalidade administrativa do Estado. Expressava não só a modernidade técnica pela engenharia empregada para construir no mangue, como também a modernidade pela técnica social empregada.

No relatório referente ao ano de 1875, escreve o chefe de polícia Dr. Miguel Calmon du Pin e Almeida, que “*attendendo a uma necessidade publica ha muito reclamada, decretou os fundos precisos para a construção de um asylo de mendicidade*”<sup>13</sup> e foi promulgada a lei orçamentária n. 2670 de 20 de outubro 1875<sup>14</sup>. Segundo informava o referido chefe de polícia, “*o novo asylo já está começado, e segundo a planta adoptada, tem capacidade para 600 asylados, com as convenientes separações para adultos e crianças, e para ambos os sexos. É de esperar que em poucos mezes possam os asylados ser transferidos para a sua nova habitação*”<sup>15</sup>. No regulamento do *Asylo* podemos ler que este é

é destinado para mendigos de ambos os sexos”, receberá: I. Os que, por seu estado physico (quando não soffram moléstia contagiosa) ou avançada idade, não poderem com seu trabalho prover ás necessidades vitaes. II Os idiotas, imbecis, e alienados quando não forem recebidos no Hospício de Pedro II. III Os menores de 14 annos<sup>16</sup>.

11 SOUZA, A. R. M. de. 2015, p.323. O Diário do Rio de Janeiro, 20 fevereiro de 1861 - Ano XLI n. 50, pg. 3.

12 Idem, 24 janeiro 1864 - Ano XLIV n. 24, pg. 1.

13 SOUZA, A. R. M. de. 2015, p.321 apud BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório do ano de 1875. Rio de Janeiro. Instituto Typographico do Direito, 1877b, p. A-266.

14 Idem, p. 37.

15 Ibidem, p. A-266.

16 SOUZA, A. R. M. de. 2015, p.321 apud BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório do ano de 1878. Rio de Janeiro. Typographia Perseverança, 1879, p. 74.

A pedra fundamental para o início da obra se deu no dia 06 de agosto de 1876 com “pompas e circunstâncias”, com a presença da princesa Isabel. Foi inaugurado 3 anos mais tarde, ainda não concluído, pelo imperador D. Pedro II em 10 de julho de 1879. Sua lógica seguia o espírito asilar humanista e tinha como bússola a ciência gestada pelo Estado de inclinações positivistas em sua gestão. O mesmo era fruto da articulação entre caridade e filantropia que realizaram campanhas de doações para o *Asylo*. O regulamento previa que a “*direcção superior do estabelecimento será confiada a uma comissão composta do chefe de policia, como presidente nato e de mais quatro membros livremente nomeados e dispensados pelo Governo*”<sup>17</sup>.

Em 1894 é feita uma reforma regimental passando a se chamar Asilo São Francisco de Assis, mantendo o objetivo inicial de acolher os pobres que mendigavam nas ruas. Assim se manteve até 1922 quando, na gestão de Carlos Chagas foi transformado no Hospital Geral de Assistência do Departamento Nacional de Saúde Pública, na atualidade Hospital Escola São Francisco Assis (HESFA) da UFRJ<sup>18</sup>.

O *Asylo* de Mendicidade deve ser classificado como uma instituição policial de assistência, neste sentido transcrevemos as ideias do chefe de polícia Dr. João Coelho Bastos, segundo o qual:

a infância desamparada requer casas de educação. Por ora só temos na capital do império um asylo destinado a este fim; o qual é insufficiente. (...) Seu fim é socorrer a indigência que obriga a esmolar para viver, e que pôde ser remediada pelo trabalho compatível (...). É este, pelo menos, o caracter dos que devem estar sob a direcção do estado, e que em vários paizes tem a denominação de casa de trabalho, como na Inglaterra, de casas de industria, como na Allemanha. A assistência publica previne assim a extrema miséria, que conduz ao crime; separa os verdadeiros indigentes dos vadios e vagabundos (...). Tudo isto reconheceu o governo desde a fundação; (...) a necessidade de não deixar em abandono aquelles outros infelizes determinou as disposições regulamentares em vigor que dão ao asylo um caracter mixto de

17 SOUZA, A. R. M. de. 2015, p.321 apud BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório do ano de 1878. Rio de Janeiro. Typographia Perseverança, 1879, p. 75.

18 Para um entendimento do papel do *Asylo* de Mendicidade na formação saúde pública e da medicina social ver SILVA JUNIOR, O. C. Do *Asylo* da Mendicidade ao Hospital Escola São Francisco de Assis: A Mansão dos Pobres. Rio de Janeiro: Papel Virtual, 2000.

assistência pública e de beneficência particular, e o subordinam a polícia e ao juízo de orphãos, conforme as diferentes classes dos asylados<sup>19</sup>.

O *Asylo de Mendicidade* da cidade do Rio de Janeiro é um dos fatos documentais que nos permite vislumbrar a ação do Estado na construção de práticas de assistência social, ainda na segunda metade do século XIX. Sua história é um exemplo do amálgama e da articulação entre financiamento público/privado, filantropia, caridade e Estado. Demonstra a relação direta da polícia com os meios técnico-científicos de administração da pobreza urbana para além da mera violência e explicita a relação entre a polícia e a municipalidade na gestão da assistência social na cidade do Rio de Janeiro.

### **Conclusão: a assistência social como legitimadora do Estado**

Os novos meios de produção que se consolidaram durante o século XIX, as características da escravidão urbana e seu posterior fim impuseram a necessidade de organização do mundo do trabalho. Passava a ser imperativo ter o trabalho enquanto instância racional produtiva e reguladora da ordem em substituição ao suplício rigoroso como meio de impor o trabalho. Este era um dos desafios de que devia se ocupar a polícia no final do século XIX na cidade do Rio de Janeiro, cujo as ações de assistência pública eram estratégias para este intento. Neste sentido, vale destacar o pensamento de Montchrétien<sup>20</sup>, que afirmava em um tratado de economia política de 1615, que “o homem mais entendido em matéria de polícia não é o que, por suplício rigoroso, extermina os bandidos e os ladrões, mas o que, pela ocupação que dá aos que são subordinados ao seu governo, impede que eles existam”. A organização do mundo do trabalho é um dos aspectos centrais do qual historicamente se ocupa a polícia e do qual se ocupa hoje em várias dimensões as políticas públicas de Assistência Social.

A polícia influenciava na dinâmica interna das instituições de assistência pública, a esse respeito escrevia, no relatório de 1875, o chefe de polícia Dr. Miguel Calmon du Pin e Almeida que,

---

19 SOUZA, A. R. M. de. 2015, p.341 apud BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório do ano de 1886. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1887, p. 168.

20 SOUZA, A. R. M. de. 2015, p. 375. Antoyne de Montchrétien (Montchrestien, 1575-1621), *Traité de l'oeconomie polilique* (1615), ed. por Th. Funck-Brentano, Paris, E. Plon, 1889, livro 1, p. 27 (apud Foucault, 2001, p. 433).

não é fora de propósito lembrar também a salutar providencia de ser ampliado o número dos menores admissíveis no *Asylo de Meninos Desvalidos*, creado pelo decreto n. 5.532 de 24 de Janeiro de 1874. Tendo o governo a faculdade de fixar annualmente o numero de asylados (art. 7 do regulamento), poderia assim eleva-lo de modo a serem nelle recolhidos os que a policia apprehende cada dia em abandono, e para os quaes *não tem outro recurso senão o de remettel-os aos jui-zes de orphaos*, que por sua vez veem-se em embarços pela exigência da lei em nomear-lhes tutor, *não sendo fácil achar quem se queira a isso prestar, attentos os ônus a que ficam sujeitos os seus bens immoveis*<sup>21</sup>.

Quase 10 anos mais tarde sob os auspícios da República e dos ventos da abolição a questão da assistência pública permanecia nos debates e relatórios oficiais, a esse respeito afirmava o diretor do *Asylo de Mendicidade* no relatório dos anos de 1892-93, que

por maiores que sejam as difficuldades com que luta ainda a nova éra politica deste paiz, para estabelecer casas deste gênero [abrigo para “menores”], de harmonia com as leis de hygiene e as exigências da civilização hodierna, nenhuma deve embarçar um empreendimento que não póde ser descurado, sem grave injustiça e inconvenientes, para **aqueles que não perderam o seu jus à proteção social**<sup>22</sup> (grifo nosso).

Em 1887 o debate estava posto sob a pena do chefe de polícia desembargador Manoel José Espínola, segundo o qual “*carecemos de um systema de assistência pública*”, e para isto havia dois meios

ou o estado vota annualmente certa quantia para os estabelecimentos destinados a esse fim, como praticam a Inglaterra e os Estados Unidos, ou assegura um patrimônio ás associações que tomem a seu cargo a beneficência publica, reservando-se unicamente a fiscalisação, segundo o systema mais geralmente adoptado<sup>23</sup>.

---

21 SOUZA, A. R. M. de. 2015, p. 362 apud BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório do ano de 1875. Rio de Janeiro. Instituto Typographic do Direito, 1877b, p. A-255-6.

22 SOUZA, A. R. M. de. 2010, p. 179 apud BRASIL. Ministério da Justiça, relatório dos anos de 1892-93, p. 133, nota 131.

23 SOUZA, A. R. M. de. 2015, p. 338 apud BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório do ano de 1887. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1888 p. 141.

Já sob os ares do século XX, o chefe de polícia Dr. Antonio Augusto Cardoso expressa suas ações e ideias sobre assistência pública no relatório dos anos de 1904 e 1905.

Appellando para a iniciativa privada, consegui fundar o conselho de Assistencia da Candelaria e tencionava obter a criação de outros (...). Urge, porém, que melhoremos as cousas, e não descubro outro meio eifficaz sinão appellar para a Santa Casa da Misericórdia, que é quem no Rio de Janeiro exerce de facto a assistencia publica. O Governo póde perfeitamente augmentar as subvenções dadas á benemérita instituição (...)e pedir-lhe que estabeleça e administre: a) creches onde possam ser acolhidos os filhos dos mendigos inválidos que o poder publico soccorrer; b) albergues nocturnos para individuos transitoriamente privados do trabalho; c) dispensários, onde os necessitados occasionaes encontrem alimento; d) novos hospitaes e asylos com os necessários pavilhões para moléstias chronicas; e etc. Os postos médicos municipaes para consultas aos pobres já vão dando bons resultados, e si a Prefeitura augmentar o Asylo de S. Francisco de Assis, estou que o mal ficará de alguma sorte remediado.<sup>24</sup>

Fica evidente que a polícia tinha preocupações que não podem ser associadas simplisticamente a dimensão criminológica e repressiva. Os discursos e práticas produzidos pela instituição policial na gestão da “assistência social” foram geradores de saberes que extrapolaram os limites da própria instituição, a ponto de influenciar na formulação de leis, na administração pública e na construção de um imaginário coletivo acerca das representações sociais sobre a pobreza e suas formas de enfrentamento na cidade do Rio de Janeiro.

Ao demonstrar a dimensão política da instituição policial devemos rever a afirmação de que a questão social no Brasil era caso de polícia, no sentido de criminalização, antes de 1930. A esse respeito nos juntamos as interpretações de Rangel (2014) e Gomes (1979) que também discordam do modo como hegemonicamente se explica as expressões da questão social no Brasil, a partir da perspectiva reducionista de que tudo que era ligado a polícia era para criminalizar.

24 SOUZA, A. R. M. de. 2015, p. 367 apud BRASIL. Ministério da Justiça e Negócio Interiores. Relatório dos anos de 1904 e 1905 – Volume I. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1905a, p. A-G-191.

Ao contrário, a polícia exercia um papel político muito além do caráter criminológico. Este ponto de vista pode ser sintetizado na seguinte frase de Rangel (2014, p. 31): “a questão social constituía-se num dos mais importantes problemas políticos da época [final do séc. XIX e início do XX], sendo a dimensão policial (enfrentamento meramente repressivo) insuficiente para a sua caracterização”. Já estava posto no século XIX, no Brasil, o enfrentamento de uma das expressões da questão social, a pobreza urbana, através de iniciativas de pendor político e administrativo de base estatal. O que demonstra que havia uma dimensão política no enfrentamento das expressões da questão social.

Ficou evidente, a partir da documentação analisada, que as atuais políticas de assistência social têm sua genealogia composta muito mais por uma linha de continuidade das ações estatais no século XIX executadas pela polícia, do que propriamente por uma ruptura advinda da caridade e/ou da filantropia. Neste sentido, a assistência promovida pelo Estado no século XIX não permite conjecturar a aplicabilidade de conceitos como “protoformas”<sup>25</sup>, mas sim como um mesmo processo de continuidade de ação estatal que se moderniza a cada instante na busca por soluções que permitam controlar e docilizar “humanisticamente” a pobreza urbana. Podemos claramente identificar que as ações de assistência social no século XIX e as atuais políticas sociais do século XXI se constituem como respostas em perspectiva liberal que busca interferir na questão do trabalho, alheio ao próprio trabalho, de modo a reeditar a cada dia a epifania republicana de fazer da não inclusão o meio eficaz de dominação.

As práticas de “assistência social” compuseram as estratégias não econômicas que atuaram ativamente para a consolidação do projeto hegemônico de construção do Estado-nação, as quais eram gestadas pela polícia e não podem ser enquadradas em caráter meramente repressivo criminológico. Deste modo, a questão social ao ser caso de polícia era também caso de política. Ficou demonstrado que a assistência social é historicamente uma prática de polícia na administração das cidades e na regulação do trabalho, fora do mundo do trabalho.

---

25 Segundo Rangel (2013, p. 19) a ideia de “protoforma” para se referir indiscriminadamente a toda e qualquer ação referente a assistência social anterior a 1930, deve-se ao processo de reconceitualização, do Serviço Social. “Maiores informações consultar: Yazbek (1980); Backe (1994); Dahmer (2007).”



## Referências

ABREU, Laurinda de. **Um Sistema Antigo num Regime Novo. Permanências e Mudanças nas Políticas de Assistência e Saúde. O Caso do Alentejo.** In: O Alentejo entre o Antigo Regime e a Regeneração. Mudanças e permanências. Teresa Fonseca, Jorge Fonseca (Ed.) Edições Colibri. CIDEHUS/Universidade de Évora. Lisboa, 2011.

ABREU, Laurinda de. **Limites e fronteiras das políticas assistenciais entre os séculos XVI e XVIII continuidades e alteridades.** Varia História, Belo Horizonte, vol. 26, nº 44: p.347-371, jul/dez 2010.

ABREU, Laurinda de. Outra visão do purgatório. In **Revista Portuguesa de História.** Tomo XXXIII. Portugal e Brasil rotas de culturas. Volume II. Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Instituto de História e Comunicação Social. Coimbra .1999.

BRANDÃO. B. C.; MATTOS, I. R.; CARVALHO, M. A. R. **Estudos das características histórico-sociais das instituições policiais brasileiras, militares e paramilitares, de suas origens até 1930. A polícia e força policial no Rio de Janeiro.** Série Estudos - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1981

BRAUDEL, F. **Escritos sobre a história.** 2.ed. São Paulo: Perspectiva. 2005.

CARVALHO, J. M. de. **A Formação das Almas. O Imaginário da República no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FOUCAULT, M. **Segurança, Território, População.** Curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2001.

GONÇALVES. G. R. **Modernização policial: as múltiplas dimensões de um objecto historiográfico.** CIES e-Working Paper N.º 116/2011 Lisboa, Portugal. Centro de Investigação e Estudos de Sociologia. Instituto Universitário de Lisboa. 2011.

GONÇALVES. G. R. **A construção de uma polícia urbana (Lisboa, 1890 – 1940) institucionalização, organização e práticas.** Dissertação de mestrado em Sociologia. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Departamento de Sociologia. Lisboa, julho de 2007.

HARRING, Sidney. **Policing a Class Society: the experience of american cities (1865-1915)**. New Brunswick, N. J., Rutgers University Press, 1983.

LANE, R. **Polícia urbana e crime na América do século XIX**. In TONRY, Michael & MORRIS, Norval (orgs) **Policiamento Moderno**. São Paulo, Edusp, 2003, p. 47.

MONKKONEN, E. H. **História da Polícia Urbana**, in TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Orgs.). **Policiamento Moderno**. Edusp, São Paulo, 2003.

MONKKONEN, E. H. **Police in urban America, 1860-1920**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

NEDER, G. **Cidade, Identidade e Exclusão Social**. Tempo, Rio de Janeiro, Vol. 2, n° 3, 1997, pp. 106-134.

QUIROGA. A. M. **A construção da Assistência Social no Rio de Janeiro: cenários da 1ª República**. In: Em Debate, n° 08. Departamento de Serviço Social, PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2009.

RANGEL R. F. **Assistência no Rio de Janeiro: elite filantropia e poder na Primeira República**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2013.

SANGLARD, G. **Assistência entre o liberalismo e o bem-estar social**. Anais do XIII Encontro de História. ANPUH, 2008.

SANGLARD, G. **Filantropia e assistencialismo no Brasil**. Hist. cienc. saude-Manguinhos [on-line]. 2003, vol.10, n.3.

SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. **A polícia e a organização dos trabalhadores urbanos em São Paulo (1890- 1920)**. Texto integrante dos Anais do XVIII Encontro Regional de História – O historiador e seu tempo. ANPUH/SP – UNESP/Assis, 24 a 28 de julho de 2006.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

SOUZA, A. R. M. de. **O papel do Estado na construção da Assistência Social através da ação da polícia do Rio de Janeiro**:

**1870-1930.** (Tese) Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-RIO, Rio de Janeiro, 2015.

SOUZA, A. R. M. de. **Da Desumanização e da Norma: A construção social das noções de vadio e vagabundo em meio as atribuições da fabricação do Estado-Nação no Brasil (1870-1900).** (Dissertação) Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-RIO, Rio de Janeiro, 2010.

THOMPSON, E. P. **A miséria da teoria ou um planetário de erros.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

VIANNA, A. de R. B. **O mal que se adivinha: Polícia e Menoridade no Rio de Janeiro 1910-1920.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.

WERNECK DA SILVA, J. L. **A polícia no Município da Corte: 1831-1866.** In Estudos das características histórico-sociais das instituições policiais brasileiras, militares e paramilitares, de suas origens até 1930. A Polícia na Corte e no Distrito Federal 1831-1930. NEDER, Gizlene; NARO, Nancy e WERNECK DA SILVA, J. L. Série Estudos - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1981.

**Esta pesquisa foi realizada com financiamento do CNPq.**