

A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada¹

Eduardo Cerqueira Batitucci

Eduardo Cerqueira Batitucci é pesquisador do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro e doutor em Sociologia pela UFMG.

 eduardo.batitucci@fjp.mg.gov.br

Resumo

O artigo apresenta uma reflexão sobre as características do desenvolvimento institucional da Polícia durante o século XIX no Brasil, Inglaterra e Estados Unidos, de forma comparada, procurando evidenciar as principais características da consolidação do aparato policial nestas três realidades, bem como as possíveis continuidades entre características históricas do desenvolvimento institucional da polícia no Brasil e alguns dos dilemas colocados para a profissionalização das nossas polícias.

Palavras-Chave

Polícia. História da Polícia. Profissionalização da Polícia.

Muitos historiadores apontam para o desenvolvimento institucional da polícia como o mais eficiente instrumento de opressão das classes proprietárias sobre as classes trabalhadoras, no calor das mudanças sociais e urbanas da consolidação da revolução industrial na Europa, no início do séc. XIX; outros, em visão oposta, identificam a polícia como o melhor instrumento disponível para enfrentar as consequências previsíveis destas mudanças – caos, desordem e crime – por meio da qual toda a sociedade, a despeito das profundas divisões de classe, teria a ganhar (REINER, 1992). Em uma perspectiva menos dicotomizada, Emsley (1996, p. 5-7) afirma que seria mais realista conceber a Lei e a Polícia como instituições multifacetadas, utilizadas por pessoas de todas as classes, para se opor, cooperar e conseguir concessões uns dos outros.

Seja como for, é consenso para a maioria dos autores (BAYLEY, 2001; EMSLEY, 1996; GOLDSTEIN, 1990; LEE, 1971; MANNING, 1997; MILLER, 1999; MONKKONEN, 1981; PONCIONI, 2003 e 2005; REINER, 1992; TONRY; MORRIS, 1992, SENIOR, 1997; WALKER, 1977 e 1992; entre outros) que, durante o séc. XIX, a polícia, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, desenvolveu-se no sentido da profissionalização e da legitimidade, conquistando o monopólio da atividade de enfrentamento ao crime e à desordem social.

A Polícia Metropolitana de Londres

Do ponto de vista de sua evolução institucional, o paradigma das polícias ocidentais é a Polícia Metropolitana de Londres, a “nova polícia” fundada em 1829.

Considerada a primeira polícia moderna em um país com governo representativo (MILLER, 1999), sua característica de modernidade estava associada à definição do seu papel como o de uma polícia preventiva e, portanto, não prioritariamente voltada para a implementação da Lei, por meio da repressão aos comportamentos desviantes. Estas duas ideias – um governo representativo e uma polícia preventiva – implicariam a necessidade de que a polícia deveria em primeiro lugar obter e, então, utilizar a aceitação e concordância voluntária das pessoas para a sua autoridade (MILLER, 1999, p. 1), e que o policiamento efetivo, nestes termos, requeria um consenso genérico de que o poder que a polícia representa e o poder que ela exerce são minimamente legítimos.

Neste caso, a despeito de representar, do ponto de vista prático, a ideologia dominante em uma dada sociedade – haja vista que, como afirma Reiner (1992, p. 3-4), o impacto das leis, ainda que formuladas a partir de concepções genéricas e universalistas, reproduz as desigualdades de uma determinada sociedade –, a polícia, mesmo dispondo do poder para a coerção, pode optar por agir por meio do consenso (EMSLEY, 1996, p. 5).

Para Manning (1997, p. 86), isso foi possível para a “nova polícia” em virtude de um projeto institucional cuidadoso, voltado especificamente para a ideia de que a polícia foi concebida, pelo menos em parte, como uma força direcionada para a construção de uma mediação política entre o povo e as elites. Neste sentido, a polícia deveria:

(...) prevenir o crime, sem recorrer de forma repressiva à sanção legal e procurando evitar a intervenção militar em distúrbios domésticos (tais como em motins e revoltas populares); gerenciar a ordem pública de forma não violenta, com a aplicação de recursos violentos apenas como última possibilidade para conseguir obediência e concordância; minimizar e mesmo reduzir, se possível, a divisão ou separação entre a polícia e o público, e demonstrar eficiência através da ausência de crime ou desordem, e não através da ação policial voltada para este fim (MANNING, 1997, p. 92-93).

Estas características implicariam uma série de novas demandas organizacionais, incompatíveis com os antigos sistemas de policiamento casuais ou esporádicos até então funcionais na sociedade inglesa: os vigias noturnos (*night watchers*), os “detetives” das cortes e os “Juizados de Paz”, atores privados ou semiprivados, que agiam mediante contrato, pagamento, ou imposto específico. Assim, a “nova polícia” seria, por exemplo, a primeira a desenvolver a ideia de prevenção do crime por meio de patrulha constante, em vez da simples apreensão de ofensores após a ocorrência do fato (MILLER, 1999, p. 2).

A despeito disso, a polícia como organização não era bem vista tanto entre a classe trabalha-

dora quanto entre os nobres e proprietários, porque representava de forma bastante tangível um enorme potencial de regulação do governo sobre a vida privada das pessoas, até então inédito. (MILLER, 1999, p. 4; LOWE, 1990, p. 219).

Logo, se, por um lado, é suposto que a visão das pessoas sobre a polícia reflete, em algum grau, a ideia que elas têm do governo que esta polícia representa, por outro, a polícia pode ter um papel ativo na criação de sua própria imagem pública, sendo que, neste sentido, um desenho institucional adequado pode ser de grande ajuda. Dessa forma, *Sir Robert Peel* deliberadamente procurou moldar as características organizacionais da polícia de Londres, em virtude da tradicional desconfiança britânica na autoridade oficial, no sentido de garantir que seus policiais não fossem vistos como alguma forma de exército doméstico a serviço da proteção da coroa em detrimento ou ao custo das liberdades individuais (SKOLNICK; FYFE, 1993, p. 117).

Assim, a Polícia Metropolitana de Londres introduziu vários elementos que fizeram parte, daí para diante, da ideia moderna de policiamento (WALKER, 1992, p. 5): um sentido de *missão*, relacionado à noção de prevenir o crime antes que ele ocorra, em que a estratégia era a patrulha preventiva; uma *estrutura organizacional* definida, no caso em pauta, baseada na estrutura das forças armadas, em especial o seu sistema de comando e disciplina; e a *presença contínua* da polícia na comunidade por meio da patrulha preventiva em tempo integral.

Na verdade, seus princípios fundadores sintetizavam uma já longa tradição de estu-

dos e debates sobre a polícia na Inglaterra e sua organização, sendo que uma das grandes contribuições de Peel ao modelo da Polícia de Londres foi sua insistência na aplicação de *normas burocráticas* estritas no funcionamento da organização e a nomeação de seus dois primeiros comandantes, estabelecendo as principais características da Polícia de Londres, sua organização e sistema de disciplina, os sistemas de patrulha, o uniforme e outros detalhes da estrutura e normas de conduta na prática que determinaram o desenho institucional da Polícia inglesa (MILLER, 1999, p. 2).

Entre as principais características deste modelo, citam-se: sistemas de patrulha derivados de cálculos pré-programados que procuravam excluir demandas políticas e monetárias; processos de recrutamento e seleção, com mínimos a serem atingidos pelos candidatos; estrutura de cargos e salários; política de carreira, com progressão por mérito e antiguidade, mas com grande ênfase no mérito; estabilidade no emprego para policiais de boa conduta; uso do uniforme; e estratégia de supervisão e controle da atividade de patrulha (MILLER, 1999; REINER, 1992; EMSLEY, 1996).

Para Reiner (1992, p. 60-76), estas políticas representavam uma “arquitetura” propositadamente desenvolvida, no sentido de conferir legitimidade para a organização policial, justamente no momento das amargas lutas políticas em torno da expansão do direito de voto e representação parlamentar na sociedade inglesa.

Logo, a ideia de consenso ou consentimento que subjaz o amadurecimento institucional da polícia londrina, na primeira metade do sé-

culo XIX, seria produto tanto da “pacificação das relações sociais” na sociedade inglesa, isto é, da incorporação das classes trabalhadoras ao processo político – pela conquista do direito ao voto e a representação parlamentar, principal fonte de resistência à organização policial – como de políticas e estratégias organizacionais deliberadas, desenvolvidas no sentido de dotar a polícia de condições institucionais para a conquista de legitimidade social por meio, especialmente, dos seguintes elementos:

- *organização burocrática*: a nova polícia seria organizada por princípios de uma hierarquia burocrática, com uma cadeia de comando em linhas quase-militares; regras e regulamentos governavam vários aspectos da vida do policial (uso do uniforme, hábitos de higiene, formas de tratamento de populares e superiores hierárquicos, horários de trabalho, etc.) e não só aqueles relacionados à sua atividade de patrulha; a adesão a estes regulamentos era inculcada por meio de formação e treinamento;
- *mandato da lei*: a forma como a polícia atuava na manutenção da ordem e no reforço do sistema legal era, ela mesma, submetida a um conjunto de regras e procedimentos que visavam restringir a liberdade de ação do policial;
- *estratégia do uso limitado da força*: o grosso dos policiais não portava armas, estando limitados a um bastão de madeira, sendo que mesmo o seu uso era restrito, determinado apenas como último recurso;
- *neutralidade política*: considerada um dos elementos mais importantes, indicava que a polícia deveria apresentar uma imagem de neutralidade política diante das agudas divisões de classe da sociedade inglesa, procurando a imparcialidade na ação, que deve

ser orientada por princípios genéricos (para tanto, se proibia o voto aos policiais – política que perdurou até 1887);

- *accountability*: a despeito de não haver controle formal por nenhum corpo eleito, entendia-se que a polícia era *accountable* à lei, em virtude de que suas ações eram revistas pelas cortes, mas, especialmente, à população, através de um processo de identificação entre a polícia e as classes populares, incentivado por estratégias deliberadas de recrutamento e seleção, que buscavam os policiais entre a massa das classes populares;
- *espírito público*: incentivado por meio do cultivo deliberado da noção de que o policial é um *servo* da população;
- *primazia da prevenção*: determina a concentração da força nas atividades de patrulha ostensiva uniformizada, visível (e controlável) pela população, em detrimento das atividades de investigação, usualmente desenvolvidas em segredo;
- *efetividade*: observada pelo desenvolvimento progressivo de indicadores e critérios que procuravam validar a busca do oferecimento de um serviço de qualidade.

Neste sentido, nos casos de atendimento das demandas de manutenção da ordem, em decorrência de crises políticas, motins ou revoltas da classe trabalhadora, os comandantes da Polícia londrina se preocupavam no desenvolvimento de uma estratégia política de contenção do conflito entre a força e a massa de trabalhadores, mantendo a polícia como pano de fundo, para ser utilizada em último caso. Procurava-se, com ênfase na imparcialidade e na legalidade das suas ações, construir uma imagem de impessoalidade ao policial londrino e, por consequência, à sua autoridade.

Em resumo, o desenho institucional da Polícia Metropolitana de Londres privilegiava a neutralidade política, o desenvolvimento de um sentido profissional baseado nos critérios de admissão e treinamento, na regularidade procedimental e na adesão ao mandato da lei e o desenvolvimento de um espírito público por parte do policial, através da sua identificação simbólica com a população e com a sua missão.

De fato, nos termos de Bayley (2001, p. 64-65), a “nova polícia” representou um passo importante na construção das três características essenciais da polícia moderna: ela é *pública*, pois representa a total transferência da segurança de uma comunidade de sistemas privados ou quase privados para o Estado; é *especializada* no sentido de que desenvolveu uma missão específica voltada exclusivamente para a prevenção e repressão de crimes; e, finalmente, caminha na direção da *profissionalização*, dado que inaugura instrumentos organizacionais especificamente direcionados para a qualidade e o desempenho no exercício de suas funções.

Estes elementos, somados aos preceitos para a institucionalização da organização policial, constituirão parâmetros indissociáveis ao desenvolvimento da polícia como instituição, no mundo ocidental.

A consolidação da polícia nos Estados Unidos

A construção do consenso social sobre a legitimidade da polícia na sociedade inglesa resultou, parcialmente, de políticas organizacionais específicas, desenvolvidas para retirar a polícia do debate político, procurando a cria-

ção de critérios universais de ação. Ao mesmo tempo, a aceitação da polícia e de suas políticas operacionais foi dependente de um processo maior de mudanças estruturais na sociedade inglesa, levando a uma relativa pacificação das relações sociais entre trabalhadores e proprietários (REINER, 1992, p. 61). Ao mesmo tempo, a Polícia Metropolitana de Londres é o resultado de um processo de mudanças e experiências organizacionais contínuo e vigoroso, que vinha se desenvolvendo desde meados do século XVIII, lastreado por uma longa tradição histórica (EMSLEY, 1996; MANNING, 1997, p. 72-82).

Os Estados Unidos compartilham desta tradição com os ingleses, especialmente no que se refere à ideia de que a autoridade governamental e, por consequência, a autoridade policial devem ser limitadas em virtude das necessidades de proteção dos direitos individuais. Em seguida vêm o controle local sobre as instituições do sistema de justiça criminal, inibindo a criação de organizações nacionais, e, em virtude desta característica, um alto nível de descentralização e fragmentalização associado ao funcionamento do sistema de justiça criminal (WALKER, 1992:4).

Herdando do sistema inglês os *constables* e *watchers*, a polícia americana foi evoluindo organizacionalmente de forma muito rápida durante o século XIX, o que representou a mudança paulatina de uma estrutura tradicional, semiprivada, ligada às cortes e funcionando sob demanda ou recompensa, para uma estrutura burocrática firmemente associada à administração governamental local (MONKKONEN, 1981, p. 31).

Manning (1997, p. 88-92) aponta que a transformação do mandato da polícia inglesa na sociedade americana ocorreu a partir das características do pluralismo político, do localismo na alocação da responsabilidade política e da diversidade étnica. Essas características demandaram dos departamentos de polícia americana, em contraste com a Polícia Metropolitana de Londres, uma forte dependência dos contextos políticos locais, o que refletiu de forma substantiva no controle e comportamento dos policiais.

Assim, uma característica das nascentes polícias americanas era a sua total imersão na política local, uma vez que representavam uma importante possibilidade de exploração política, seja por meio dos cargos a serem oferecidos, seja pelo poder potencial que representavam contra possíveis adversários. Logo, a composição dos departamentos de polícia refletia as clivagens étnicas e religiosas da comunidade local, bem como as forças políticas de momento, não sendo incomum que quase todo o departamento de polícia fosse substituído, no caso de uma mudança eleitoral (WALKER, 1992, p. 8).

A autoridade policial no contexto democrático americano emerge, portanto, muito mais do indivíduo do que da instituição, baseando-se mais na proximidade com os cidadãos e suas expectativas informais sobre o trabalho policial do que em normas legais ou estamentos burocráticos. Se o policial impessoal londrino era um burocrata profissional, o policial americano era essencialmente um amador visto como pouco mais do que um cidadão comum a quem foi delegado poder legal, e o contro-

le partidário da polícia foi a mais importante consequência deste sentimento antiprofissional (MILLER, 1999, p. 16-17).

Dessa maneira, em vez de depender de sua legitimidade institucional, de um código formal de comportamento e de um sistema de supervisão, de uma forma muito objetiva, cada policial americano tinha que estabelecer sua própria autoridade entre os cidadãos que ele patrulhava. Isso não seria evidentemente possível se ele constantemente contraditasse padrões e expectativas locais em prol de um ideal burocrático impessoal. Logo, embora isso signifique diferentes padrões de policiamento em diversos locais, a polícia tenderá a refletir e vocalizar os conflitos da comunidade, em vez de estabelecer e manter padrões que os transcendam.

Dentro do contexto genérico das expectativas públicas, o patrulheiro americano tinha menos poder, mas com menos limites legais e institucionais do que os seus correspondentes londrinos, e com muito maior discricão no exercício cotidiano do seu trabalho. Isso era possível porque o policial americano, vinculado intimamente ao sistema político partidário, acabava se tornando *accountable* indiretamente ao sistema político, da mesma forma que qualquer autoridade eleita, o que reduzia a possibilidade do exercício arbitrário do poder – num “vigilantismo delegado, ele faria o que a maioria das pessoas faria se estivessem na posição dele” (MILLER, 1999, p. 20).

De fato, como uma das primeiras burocracias urbanas a unificar as comunicações e o controle territorial sobre a cidade, a polícia se situava numa posição relevante dentro do

debate político americano, oferecendo como bônus aos seus controladores uma pletera de cargos e posições públicas, a atividade de controle social, controle eleitoral e o controle de atividades como jogo e prostituição, que geravam corrupção e dinheiro de proteção. Um dos grandes obstáculos ao amadurecimento institucional das polícias americanas foi o conflito entre as elites administrativas, políticas e étnicas sobre o seu controle (MONKKONEN, 1981, p. 44).

Assim, os primeiros departamentos de Polícia compartilhavam deste estilo de administração descentralizada, típico dos sistemas quase-privados anteriores. O particularismo da vizinhança, do distrito local, significava que os policiais eram recrutados pelos líderes políticos locais, de um determinado distrito ou bairro. Em muitos casos, policiais de diferentes distritos ou bairros usavam, numa mesma cidade, uniformes diferentes, o que dá uma ideia sobre a dificuldade de implantação de critérios universais básicos, mesmo em uma única administração municipal (WALKER, 1977, p. 8).

Dado que a polícia era primariamente uma ferramenta política, a composição da força era muito importante, principalmente na ausência da noção de que a atividade policial demanda conhecimento, habilidade ou treinamento especial – lealdade política era a única qualificação real para o cargo. Treinamento formal era virtualmente inexistente, e mesmo o uso do uniforme era considerado um sinal de *status* inferior da profissão (WALKER, 1977, p. 12-13).

Com a introdução do patrulhamento preventivo, um dos problemas que se tornaram

mais prementes foi o da *supervisão* do trabalho policial. Este é, na opinião de Walker (1977, p. 13), um dos grandes motivos que subsidiaram os movimentos de profissionalização da polícia americana – a busca de meios eficazes de supervisão dos policiais de linha –, no que se refere tanto ao desenvolvimento organizacional das polícias americanas, quanto ao uso e à adoção de tecnologias. Muito do desenvolvimento institucional da atividade policial se deve a tentativas para resolver esta questão.

Seja como for, a polícia uniformizada se massificou nos Estados Unidos entre as décadas de 1850 e 1880, transformando-se em lugar comum tanto nas grandes cidades como em pequenos condados do interior. Segundo Monkkonen (1981, p. 50-52), três explicações são usualmente associadas a este fenômeno: a incapacidade dos antigos sistemas de enfrentarem tendências crescentes de criminalidade e percepção de insegurança; demandas mais severas de controle social associadas à cada vez mais frequente intolerância das elites com relação a motins e revoltas de natureza sindical ou étnica; insegurança simbólica advinda dos processos de imigração em massa e suas consequências no meio urbano das grandes cidades.

Para o autor, entretanto, uma forma mais razoável de observar estas mudanças refere-se ao reconhecimento de um processo de *inovação* na administração pública americana e sua subsequente difusão. A massificação da polícia uniformizada nos Estados Unidos, até os anos 1880, estaria relacionada ao crescimento mais amplo das burocracias de serviços públicos urbanos do final do século XIX e não simples-

mente a demandas das elites sobre o controle dos trabalhadores ou das classes perigosas, a despeito de a polícia oferecer serviços desta natureza. As administrações públicas urbanas nos Estados Unidos, na última metade do século XIX, passaram a se orientar para a oferta de um crescente conjunto de serviços racionalizados (tais como a polícia, bombeiros, esgoto e saúde pública), que antes eram disponibilizados por entes privados diversos.

Para as grandes cidades, o sucesso da Polícia Metropolitana de Londres representava um modelo a ser seguido, uma vez que eventos diversos precipitavam as necessidades de mudança dos antigos sistemas. Progressivamente, pequenos municípios também passaram a adotar a polícia uniformizada como solução, consolidando, progressivamente, a polícia como uma tendência da governança urbana americana (MONKKONEN, 1981, p. 53-57).

Nesse sentido, sinais de institucionalização progressiva da polícia poderiam ser identificados não apenas pelo uso sistemático do uniforme, mas também pelo recrutamento interno para os postos de liderança, pela separação entre as funções de patrulhamento e investigação, pela especialização nas funções em cada área de atuação, pela criação e uso de critérios universais, não discricionários, meritocráticos e impessoais para a condução das atividades internas da organização, enfim, pelo desenvolvimento das burocracias policiais. A consequência previsível destas mudanças apontava para a despolitização das polícias americanas, como uma necessidade do processo mais amplo de racionalização e uniformização (MONKKONEN, 1981, p. 58-59).

Algumas das dificuldades de institucionalização das polícias nos Estados Unidos também foram observadas no Brasil, com as devidas ressalvas, fruto das diferenças sociais e de cultura política e judicial.

O desenvolvimento institucional da polícia no Brasil

Do ponto de vista histórico, uma das questões fundamentais na definição do Sistema de Justiça Criminal brasileiro pode ser apontada a partir do contexto do século XVIII, que marca a expansão e consolidação da atividade de mineração do ouro e a conseqüente mudança do foco da coroa portuguesa na, então, colônia brasileira: da produção do açúcar do Nordeste brasileiro, administrado a partir da cidade de Salvador, para o ouro das Minas balizado pela mudança da capital e da burocracia para a cidade do Rio de Janeiro.

As características da exploração do ouro impunham uma nova abordagem para o controle das riquezas e da tributação. Se o engenho de açúcar demandava alto investimento na construção do maquinário, plantação da cana, colheita, processamento e exportação do açúcar e, portanto, carência de muitos anos para o retorno do investimento, o ouro apresentava outra dinâmica de produção, bastante diversa, mais barata e menos intensiva e, em virtude de sua característica de equivalente universal, oferecia novos problemas para a questão da ordem colonial (ANASTASIA, 1998, p. 11-12).

Assim, um aspecto fundamental da consolidação da exploração colonial na época do ouro foi o desenvolvimento dos instrumen-

tos de manutenção da ordem pública e do monopólio do exercício legítimo da violência por parte das autoridades coloniais. Este desenvolvimento, entretanto, foi profundamente marcado, de um lado, pelas características do Estado patrimonialista português e, de outro, pela resistência e rebeldia de vários setores da população, especialmente entre aqueles que detinham poder econômico ou militar.

Durante o século XVIII floresceram as *ordenanças* e *milícias*, que compreendiam, no primeiro caso, tropas civis convocadas pelo rei e, no segundo, corpos militares de vassalos não pertencentes às forças regulares do exército português (COTTA, 2006, p. 53). Em ambos os casos, entretanto, sua atividade estava mais voltada para vigilância ao desvio do quinto do ouro, perseguição aos escravos revoltosos e proteção das instalações coloniais (LIMA JÚNIOR, 1960, p. 56-57). Neste sentido, as ordenanças e milícias eram completamente dependentes dos desígnios das elites locais e de suas intenções militares, econômicas ou políticas, sendo, frequentemente, instrumentalizadas a partir de seus interesses, como na rebelião em Vila Rica, em 1720, quando a elite da cidade se revoltou contra a cobrança do quinto do ouro por parte da coroa portuguesa (ANASTASIA, 1998).

O século XIX trouxe, com a chegada da coroa portuguesa ao Rio de Janeiro, a *Intendência Geral de Polícia* para o Brasil, que, baseada em sua congênere lisboeta, foi estabelecida a partir do molde da *L'intendance de Police* francesa, constituindo, de um lado, “instrumento do príncipe para impor sua própria presença e autoridade contra as forças tradicionais da

sociedade imperial” (CARVALHO, 2008, p. 110) e, de outro, lugar de administração, onde se desenrolavam as funções de urbanização, saneamento, saúde pública, iluminação pública, etc. (COTTA, 2006, p. 41). De fato, além das funções de polícia política, segurança pública e promoção do bem-estar geral, a Intendência de Polícia também trazia uma ideia mais ilustrada à renovação da sociedade colonial, “o instrumento do governo português que levaria à transformação da cidade do Rio de Janeiro em sede do Império” (CARVALHO, 2008, p. 131).

O intendente ocupava o cargo de *desembargador*, com *status* de ministro de Estado e, no que se refere à segurança pública, detinha o poder de decidir sobre os comportamentos a serem considerados criminosos, estabelecer a punição que julgasse apropriada e então prender, levar a julgamento, condenar e supervisionar a execução da sentença. Representava o monarca absoluto e, de forma coerente com a sobreposição de poderes típica da administração colonial, seu cargo englobava poderes legislativos, executivos e judiciários (HOLLOWAY, 1997, p. 46).

A *Guarda Real de Polícia (GRP)* era o principal instrumento à disposição do intendente para o exercício do controle social nas ruas do Rio de Janeiro. Criada em 1809, constituía, no universo de uma sociedade escravocrata, a força de manutenção da ordem social imperial, sendo formada por homens pagos, usualmente egressos dos regimentos de linha do exército imperial, que trabalhavam em emprego de tempo integral. Organizada desde o seu nascimento como instituição de natureza militar, seus praças saíam das classes sociais inferiores

livres que eram, coincidentemente, alvos importantes da repressão policial.

Como instituição, a meta da GRP era reprimir e subjugar, mantendo um nível aceitável de ordem e tranquilidade que possibilitasse o funcionamento da cidade no interesse das classes dominantes (HOLLOWAY, 1997, p. 47-55). De fato, citando trabalho de Leila Algranti, Holloway evidencia que a quase totalidade dos casos julgados pelo intendente de polícia, no período 1810-1821, referia-se, de alguma forma, à questão dos escravos (41,2% eram ofensas a ordem pública, tais como capoeira, desordens, suspeito, vadiagem, etc.; 18,8% correspondiam à fuga de escravos; 23% contra a propriedade e 12% contra a pessoa), sendo que, do total, 80% eram escravos e 15% ex-escravos (HOLLOWAY, 1997, p. 51-52 e 266-267).

A Intendência Geral de Polícia e a sua GRP, entretanto, se restringiam à cidade do Rio de Janeiro e não representam, portanto, uma pretensão de âmbito mais amplo na construção de um sistema policial mais substantivo, de possibilidade duvidosa para a época (VELLASCO, 2007, p. 242).

A Constituição de 1824, o Código Penal de 1830, a crise do Primeiro Império em 1831 e o Código de Processo Penal de 1832 abriram o espaço para a experimentação institucional e a modernização das instituições de justiça criminal.

Uma das inovações mais importantes é a do *juiz de paz* que introduzia mudanças significativas na forma de funcionamento da justiça:

(...) com atribuições administrativas, policiais e judiciais, o juiz de paz, eleito, acumulava

amplios poderes até então distribuídos por diferentes autoridades, ou reservados aos juízes letrados (tais como o julgamento de pequenas demandas, feitura do corpo de delito, formação de culpa, prisão, etc...). O exercício do juiz de paz envolvia a justiça conciliatória e o julgamento de causas cujo valor e/ou a pena não ultrapassasse certo limite, a imposição dos termos de bem viver, a manutenção da ordem pública e o emprego da força pública, o cumprimento das posturas municipais(...) (VELLASCO, 2004, p. 100).

O juizado de paz surgia, assim, como uma alternativa institucional ao Judiciário tradicional, moroso, decadente e distante, uma experimentação, cuja expectativa apontava para a extensão dos mecanismos de implantação da justiça pelo território brasileiro. De fato, os juízes de paz representariam, em arraiais e distritos distantes, a primeira autoridade local formal, até então existente (VELLASCO, 2004, p. 120).

A nova organização judiciária das comarcas determinava a extinção dos cargos que ainda sobreviviam do período colonial (ouvidores, juízes de fora e ordinários), surgindo, em seu lugar, o juiz de direito (máximo de três por comarca), nomeado pelo imperador entre bacharéis formados, o juiz municipal e o promotor público, nomeados pela Corte e presidentes de Província, por indicação de lista tríplice da Câmara Municipal, preferencialmente graduados em Direito (VELLASCO, 2004, p. 121).

Vellasco, entretanto, aponta para a extrema precariedade desta estrutura, sempre envolvida em disputas internas, constantemente questionada em sua legitimidade pelos poderosos

locais e, no limite, incapaz de se impor diante até dos estratos mais baixos da população. Logo, o funcionamento da organização judiciária dependia, de forma muito substantiva, da existência de grupos locais hegemônicos e interessados na manutenção e reprodução do equilíbrio de forças e do controle social. Assim, se em grandes cidades ou comarcas importantes o juiz de paz era normalmente recrutado entre as mais altas elites letradas locais, em termos ou vilas mais distantes, a função frequentemente permanecia vaga ou era ocupada com um alto padrão de rotatividade, o que indicava o prestígio social relativo do cargo ou sua duvidosa cotação como moeda política para as elites (VELLASCO, 2004, p. 126-130).

Tal não era, entretanto, o caso para a *Guarda Nacional* – GN, fundada em 1831. Pensada como força nacional estabilizadora, “um instrumento paramilitar específico dos grandes proprietários, destinado a neutralizar, em qualquer eventualidade, as tendências da tropa regular” (SODRÉ, 1965, p. 120), deveria substituir as milícias paramilitares e as ordenanças, herdadas do regime colonial. Além dos deveres genéricos de defender a Constituição, a pátria, etc., a GN ajudaria o Exército na defesa das fronteiras do país e, como força policial interna, deveria “preservar ou restabelecer a ordem pública”, ficando formalmente subordinada ao ministro civil da Justiça, em nível federal, e “sob controle de autoridades políticas e judiciárias locais, nomeadas pelo governo central e os Juízes de Paz” (HOLLOWAY, 1997, p. 88).

Para Graham (1997:49-51), a Guarda Nacional reproduzia as divisões sociais na sociedade brasileira, com suas fileiras distinguindo

seus componentes por meio de critérios de classe, pois os oficiais – eleitos, como ocorria antes de 1850, ou nomeados – vinham sempre das classes mais abastadas. O nascimento legítimo fornecia apenas um dos vários quesitos para a nomeação (que também implicava um critério de renda mínima) e, de modo geral, os oficiais eram políticos, letrados, donos de terra ou de escravos, sendo que possuir uma patente servia como declaração da posição social. Em contraste, os soldados eram artistas, operários, posseiros ou “homens de cor”. As instruções governamentais excluía especificamente determinadas pessoas do corpo de oficiais e, além disso, como existiam duas categorias (membros ativos e reservistas), pessoas com algum cabedal político ou econômico só serviriam como oficiais.

O serviço na Guarda Nacional não era remunerado e, em vez de duplicar ou simplesmente reforçar a estrutura da autoridade existente, a GN visava estender a responsabilidade pela defesa da propriedade e da ordem social aos membros da sociedade que tinham interesse na manutenção do *status quo*. Na prática, entretanto, quem decidia sobre o alistamento eram as juntas locais, presididas pelos juizes de paz e das quais participavam as autoridades locais, o que abria o caminho para que determinado tipo de pessoas evitasse ou fosse dispensado do serviço ativo e, “em áreas urbanas, o serviço recaía, especialmente, sobre pequenos comerciantes e artesãos, que não tinham influência para obter dispensa” (HOLLOWAY, 1997, p. 89).

São inúmeros os depoimentos sobre conflitos entre a Guarda Nacional e as outras

forças policiais e o uso dos postos da guarda para o clientelismo típico das elites brasileiras do século XIX. Em 1873, no entanto, a Guarda Nacional perdeu suas funções policiais (GRAHAM, 1997, p. 92), sendo que seus postos e graduações transformaram-se unicamente em prebendas honoríficas.

Uma segunda inovação é representada pelo *Corpo de Guardas Municipais Permanentes* – instituição que originou as Polícias Militares contemporâneas –, subordinado ao ministro civil da Justiça na corte e aos presidentes de Província, no interior. Organizava-se por patrulhas em serviço de 24 horas, nos grandes centros urbanos e quando a situação assim exigisse.

Velasco afirma que as fontes criminais e judiciais deste período apontam para uma clara divisão entre a polícia e a justiça: na primeira, a grande parte dos casos se relaciona às atividades de vigilância das ruas e manutenção da ordem e “tranquilidade pública”, evidenciando o predomínio do papel da vigilância sobre os comportamentos indesejados, do controle social sobre escravos, pobres, desviantes, bêbados e prostitutas. Já no caso da justiça, os crimes violentos aparecem com mais frequência e os homens livres em proporções superiores aos escravos e subcidadãos, cabendo às cortes, portanto, a resolução dos conflitos mais graves (VELLASCO, 2007, p. 240-241).

O primeiro regulamento dos permanentes (ou Força Policial, como passou a ser designado em Minas Gerais a partir de 1835) determinava que “poderiam alistar-se cidadãos brasileiros, de 18 a 40 anos, que tenham descendência, sobriedade e robustez e que servirão

enquanto quiserem”.³ Além disso, bastava um atestado do juiz de paz ou autoridade equivalente sobre a vida pregressa do candidato.

A partir de 1841, a força policial se vinculava ao chefe de polícia provincial, numa estrutura hierarquizada que incluía os delegados e subdelegados de polícia, a Guarda Nacional e as autoridades locais. Entretanto, na província de Minas Gerais, a título de exemplo, as informações apontam para a eterna carência de tropas, alta rotatividade e dificuldades de manutenção, sendo que o seu número sempre ficou em torno de 400 policiais para toda a província, até próximo do final do século XIX (VELLASCO, 2007, p. 246).

Cotta (2006, p. 73-83) narra uma miríade de corpos auxiliares que foram sendo criados e extintos durante todo o século XIX para auxiliar a força policial em virtude dos seus problemas de efetivo, o que evidencia as graves questões de profissionalização, instabilidade e rotatividade, para o período.

A terceira e última inovação do período da regência, e que completa a definição do sistema de justiça criminal consolidado durante o século XIX, é a *Chefia de Polícia* e os seus *delegados e subdelegados de polícia*, os equivalentes funcionais das Polícias Civis contemporâneas.

O Código de Processo de 1832 determinava que os “juizes de direito”, isto é, os juizes responsáveis pelo julgamento de causas mais graves, que se colocavam acima dos limites estabelecidos pela jurisdição do juiz de paz, deveriam ser “nomeados entre homens, com idade mínima de 22 anos, formados em direito, com

pelo menos um ano de experiência no exercício da advocacia”. O número de juizes em cada comarca era determinado pela população da cidade (um máximo de três juizes para cidades muito populosas, como Rio de Janeiro, Recife, São Luiz e Salvador), com jurisdições sobrepostas, dos quais um seria nomeado o chefe de polícia. Entre as funções deste novo órgão, incluíam-se fiscalização, supervisão e instrução dos juizes de paz, que a ele se subordinariam.

A partir de 1841, os *delegados*, subordinados aos chefes de polícia provincial, assumiram a maioria das funções dos juizes de paz, podendo acusar, reunir provas, ouvir testemunhas e apresentar ao juiz municipal um relatório escrito da investigação, no qual este baseava o seu veredicto. Além disso, o delegado expedia mandatos de prisão e estabelecia fianças, assim como julgava, ele mesmo, delitos menores, tais como a infração de posturas municipais. Ele podia contar com instrumentos legais poderosos para o exercício de suas atividades, tais como o direito de decretar prisão preventiva e de exigir “termos de bem viver” que, se violados, poderiam resultar em prisão e condenação praticamente certa (GRAHAM, 1997, p. 88).

Para auxílio e cumprimento de suas atividades, o delegado podia requisitar a força policial ou depender de *pedestres* a ele subordinados, que se encontravam no limite inferior da hierarquia dos agentes de segurança, “homens cuja posição social só suplantava a dos escravos” (VELLASCO, 2007, p. 249). Estes, empregados em outros ofícios, tais como artesãos, carroceiros, etc., se prestavam aos serviços de ronda eventual ou sob demanda, mediante um pequeno pagamento mensal. Para Vellasco (2007, p. 252), isso

revela uma característica praticamente comunal na estrutura da época, semelhante à estrutura anterior e que vai vagarosamente definindo com o passar do século XIX.

O juiz de paz e a nova organização judiciária representaram o auge da influência liberal no desenvolvimento institucional do sistema de justiça criminal no Império. Baseada no poder local, esta estrutura evidenciava um corte no processo inicial de centralização representado pelas iniciativas de Dom João VI, e sobreviveu por apenas dez anos, sendo mitigada nas reformas de 1841. Neste momento, o governo central reformou a estrutura judiciária, redefinindo poderes e atribuições, promovendo a centralização do sistema de justiça e retirando poder das instâncias locais. A maioria das atribuições do juiz de paz foi transferida para os delegados de polícia, submetidos ao chefe de polícia da província, recrutado entre os juizes de direito e subordinado diretamente ao Ministério da Justiça (VELLASCO, 2004, p. 135-145).

Com o avançar do século, ficava clara a necessidade de profissionalização de todo o corpo policial, em suas várias dimensões. O fracasso da *Guarda Urbana*⁴ evidenciava a necessidade de profundas mudanças no sistema, consolidadas na reforma judicial de 1871, que separava definitivamente a polícia da justiça. A partir daquele momento, o *chefe de polícia* estava impedido de julgar qualquer caso, encaminhando o resultado de suas investigações (o *Inquérito Policial*) aos juizes de direito e seus auxiliares, que passaram a se encarregar do julgamento de todas as causas criminais. Assim,

Pela nova Lei, os chefes de polícia continuavam encarregados de reunir provas para a

formação de culpa do acusado, mas os resultados desse *inquérito* eram entregues aos promotores públicos ou juizes para sua avaliação e decisão final. Assim, nem o chefe de polícia ou os seus delegados podiam tomar uma decisão final sobre culpa ou inocência, embora mantivessem considerável poder *de facto* nos casos de crime, conforme a diligência ou morosidade através das quais dirigiam as investigações (HOLLOWAY, 1997:228).

Para Vellasco, finalmente, os dados disponíveis sobre as instituições do sistema de justiça criminal brasileiro neste período indicam que, em virtude das inúmeras carências e deficiências, as atividades possíveis para estes atores estariam muito mais próximas das de manutenção da ordem e do controle de comportamentos deviantes ou indesejáveis, do que daquelas da prevenção e/ou combate às atividades criminosas, que supõem algum perfil de profissionalização, inalcançável a estas organizações (VELLASCO, 2007, p. 258-259). De fato, a “polícia de moleque”, como era conhecida, originou-se tanto na fraqueza real e institucional quanto em sua missão difusa, voltada essencialmente para o controle dos escravos e subcidadãos livres, único lugar social onde poderia afirmar sua posição hierárquica superior (VELLASCO, 2007, p. 260) e, mesmo neste caso, ainda sujeita à negociação e aceitação, caso a caso, junto à miríade confusa de autoridades.

Conclusão

A análise empreendida evidencia algumas das características e limitações do desenvolvimento institucional no aparato moderno da polícia na Inglaterra, nos Estados Unidos e no Brasil.

O final do século XIX e o início do XX trouxeram o amadurecimento da profissionalização do aparato policial, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, através do surgimento do que se convencionou a chamar de “modelo profissional-burocrático” de policiamento (WALKER, 1977), largamente baseado nas características do modelo inglês, mas consolidado nos Estados Unidos, especialmente pela reforma administrativa e burocratização, militarização, incentivos à formação profissional e, a partir do início do século XX, uso intensivo de tecnologia (principalmente por meio do automóvel, do telefone e do rádio).

Enredada nas disputas políticas e corporativas, desfocada na perseguição e vigilância ao perigo representado pelas “classes perigosas” e incapacitada pela crônica fraqueza e experimentação institucional, a profissionalização das forças policiais no Brasil foi tardia, formalmente se completando, do ponto de vista do seu arcabouço institucional, apenas no decorrer do século XX.

Muitos autores (BRETAS, 1991 e 1997; KANT DE LIMA, 1995 e 2000; PAIXÃO, 1982, entre outros) apontam, no que se refere às características do desenvolvimento institucional da polícia no Brasil durante os séculos XIX e XX, para a prevalência de continuidades culturais e institucionais, como o predomínio da vigilância sobre a prevenção, informalização das práticas, personalismo na decisão e na gestão e uma alta discricionariedade associada à prática do policial de linha. Muitas destas questões estão relacionadas à complexidade e características da evolução do Estado e da democracia no Brasil, às nossas características culturais, aos limites econômicos e aos dilemas associados à modernização periférica.

Este artigo procurou evidenciar que existem continuidades entre características históricas do desenvolvimento institucional da polícia no Brasil e alguns dos dilemas da profissionalização do nosso aparato policial, tendo por referência a experiência de outras culturas e suas características.

1. *Este artigo é uma versão resumida de um capítulo da tese de Doutorado, defendida na UFMG. O autor agradece as críticas dos professores Paula Poncioni, Arthur Costa, Luís Flávio Saporì e Telma Menicucci, ao orientador, professor Otávio Dulci, e a leitura atenciosa do professor Marcus Vinícius Cruz.*
2. *Parlamentar britânico reconhecido como uma das pessoas que conceberam o desenho institucional da Polícia Metropolitana e autor da Lei que aprovou a sua criação, o Metropolitan Police Act.*
3. *Citado por Vellasco (2007, p. 244) e Cotta (2006, p. 75).*
4. *Instituição de natureza civil, criada durante a Guerra do Paraguai, para aliviar a necessidade de policiamento na corte, em virtude da convocação da maioria dos permanentes para a Guerra. Criada em 1866, foi extinta em 1885, diante das muitas críticas com relação à sua incompetência e brutalidade (HOLLOWAY, 1997, p. 221).*

Referências bibliográficas

- ANASTASIA, C. M. J. **Vassalos rebeldes**: violência coletiva nas Minas na primeira metade do séc. XVIII. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 1998.
- BAYLEY, D. H. **Padrões de policiamento**. São Paulo: Editora da USP, 2001.
- BRETAS, M. L. O crime na historiografia brasileira: uma revisão da pesquisa recente. **Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais, BIB**, n. 32, 1991.
- BRETAS, Marcos Luiz. *A Guerra das Ruas: o povo e a polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional-Ministério da Justiça, 1997.
- CARVALHO, M. P. de. **Uma idéia ilustrada de cidade**: as transformações urbanas no Rio de Janeiro de D. João VI (1808-1821). Rio de Janeiro: Odisséia Editorial, 2008.
- COTTA, F. A. **Breve história da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Ed. Crisálida, 2006.
- EMSLEY, C. **The english police**. 2ª. ed. Harlow: Pearson Education, 1996.
- GOLDSTEIN, H. **Problem oriented policing**. New York: McGraw Hill, 1990.
- GRAHAM, R. **Clientelismo e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.
- HOLLOWAY, T. H. **Polícia no Rio de Janeiro**; repressão e resistência numa cidade do séc. XIX. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- KANT DE LIMA, R. **A polícia na cidade do Rio de Janeiro**: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- _____. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais, BIB**, n. 50, 2º semestre de 2000.
- LEE, W.L. Melville. **A history of police in england**. Montreal: Patterson Smith Publishing, 1971.
- LIMA JÚNIOR, Augusto de. **Crônica militar**. Belo Horizonte: ed. do autor, 1960.
- LOWE, W. J. The Lancashire Constabulary, 1845-1870: the social and occupational function of a Victorian police force. In: KNAFLA, L. A. (Ed.). **Crime, police and the courts in british history**. London: Meckler, 1990.
- MANNING, P. K. **Police work**: the social organization of policing. 2ª ed. Prospect Heights: Waveland Press, 1997.
- MILLER, W. R. **Cops and bobbies**: police authority in New York and London 1830-1870. 2ª ed. Columbus: Ohio State University Press, 1999.
- MONKKONEN, E. H. **Police in urban America, 1860-1920**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- PAIXÃO, A. L. A organização policial numa área metropolitana. **Dados – revista de Ciências Sociais**, v. 25, n. 1, p. 63-85, 1982.
- PONCIONI, P. **Tornar-se policial**: a construção da identidade profissional do policial do estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado). São Paulo, Universidade de São Paulo, 2003.
- _____. O modelo profissional policial e a formação profissional do futuro policial nas academias de Polícia do Estado do Rio de Janeiro. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610, set.-dez. 2005.
- REINER, R. **The politics of the Police**. 2ª ed. Toronto: The University of Toronto Press, 1992.
- TONRY, M.; MORRIS, N. (Orgs.). **Modern policing**. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.
- SENIOR, H. **Constabulary**: the rise of police institutions in Britain, The Commonwealth and the United States. Toronto: Dundurn Press, 1997.
- SKOLNICK, J. H.; FYFE, J. J. **Above the Law**: police and the excessive use of force. New York: The Free Press, 1993.

SODRÉ, N. W. **História militar do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1965.

VELLASCO, I. de A. **As seduções da ordem**: violência, criminalidade e administração da justiça, Minas Gerais, séc. XIX. Bauru: Edusc, 2004.

_____. Policiais, pedestres e inspetores de quarteirão: algumas questões sobre as vicissitudes do policiamento

na Província de Minas Gerais (1831-1850). In: CARVALHO, J. M. (Org.). **Nação e cidadania no Império**: novos horizontes. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2007.

WALKER, S. **A critical history of police reform**. Lexington: Lexington Books, 1977.

_____. **The police in America**: an introduction. 2ª ed. New York: McGraw Hill, 1992.

A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada

Eduardo Cerqueira Batitucci

Resumen

La evolución institucional de la Policía en el siglo XIX: Inglaterra, Estados Unidos y Brasil en una perspectiva comparada

El artículo presenta una reflexión sobre las características del desarrollo institucional de la Policía durante el siglo XIX en Brasil, Inglaterra y Estados Unidos, de forma comparada, intentando poner de manifiesto las principales características de la consolidación del aparato policial en estas tres realidades, así como las posibles continuidades entre características históricas del desarrollo institucional de la policía en Brasil y algunas de los dilemas planteados para la profesionalización de nuestras policías.

Palabras clave: Policía. Historia de la Policía. Profesionalización de la Policía.

Abstract

Institutional development of the Police in nineteenth-century England, the United States and Brazil: a comparative perspective

This paper presents a reflection on the features of police institutional development in nineteenth-century Brazil, England and the United States in comparative perspective. It is an attempt to highlight the key features in the process of consolidation of the police apparatus in these three countries in the period described above. It also looks into potential links between historical developments in the institutional evolution of the Brazilian police and some of the dilemmas around the professionalization of the police in this country.

Keywords: Police. Police History. Professionalization of the Police.

Data de recebimento: 11/05/2010

Data de aprovação: 25/05/2010