

## **Os limites da atividade policial em São Paulo, nas décadas de 1870 e 1880**

André Rosemberg

Este texto pretende discutir: a) o surgimento das forças policiais “modernas” no Brasil; b) os limites materiais e institucionais para sua plena realização como agente privilegiado do Estado e como instrumento dos valores burgueses-liberais, caros à elite dirigente imperial; c) sugestão de um modelo teórico que possa contemplar os paradoxos da presença do Estado brasileiro na vida cotidiana dos municípios, tendo em vista a atividade policial.

Para começar, é preciso marcar metodologicamente que *polícia*, neste trabalho, deve ser entendida como uma organização estatal, surgida a partir do desenvolvimento do capitalismo industrial, da sociedade burguesa, investida do monopólio da força, e criada com escopo de combater posturas ilegais e manter a ordem pública. Ela não é o desenvolvimento natural de forças repressivas tradicionais, mas sim uma decisão deliberada dos governos em momentos circunstanciais da história de cada sociedade.<sup>1</sup> É função da polícia estar presente no espaço público, vigilante, prevenindo atos hostis à pessoa e à propriedade.

Sendo assim, no bojo da modernização dos aparatos jurídicos e judiciais brasileiros, envidados após a emancipação política, a polícia “moderna” brasileira passa a ser configurada a partir da elaboração dos primeiros diplomas legais.

No esteio da Carta de 1824, outros institutos judiciais e policiais foram criados para concretizar a nova ordem jurídica burocrática. Regularizado em 1827, o juiz de paz era eleito localmente, rompendo com o conceito de autoridade judicial, cuja investidura provinha do monarca. Munido de extensos poderes, o juiz de paz exercia vigilância sobre

sua jurisdição, desfazendo reuniões ilegais, reunindo provas de crimes, prendendo e julgando infratores.<sup>2</sup>

Entre 1831 e 1832, a Abdicação de Dom Pedro I e a acomodação instável de várias facções políticas em torno da assunção do poder levaram liberais moderados e exaltados se engalfinharam até a composição da Regência. A instabilidade política desceu às ruas da Corte, que se tornaram palco de fúrias contendas. O grupo vencedor, dos liberais moderados, capitaneado por Feijó, pretendeu afastar as tendências radicais, promovendo, para tanto, medidas legais que centralizassem o poder repressivo sob o comando do Ministério da Justiça. A concretização fática dessa inclinação foi a aprovação da Lei de 5 de junho de 1831, que autorizava o governo “*constituir milícias civis, alistando, armando e empregando como tais cidadãos com as condições de eleitor*”.<sup>3</sup> Por essa medida, foi criada a Guarda Municipal, formada por voluntários civis, de efêmera duração, mas que antecipou de várias maneiras a Guarda Nacional, “a milícia cidadã”, instituída em agosto de 1831, em substituição das milícias paramilitares e “ordenanças” de rescaldo colonial. Incumbida de múltiplas funções, a Guarda Nacional cuidava, externamente, da segurança das fronteiras, em auxílio ao Exército, e, internamente, zelava pela ordem e tranqüilidade pública, representando uma maneira de o governo compartilhar com parcelas do grupo dominante (no caso fluminense, comerciantes, artesãos, empregados de escritórios etc.) a defesa do *status quo* e do patrimônio.<sup>4</sup>

Foi durante esse período particularmente turbulento, de afirmação de uma modalidade de poder, que as nesgas liberais abertas no período do Primeiro Reinado (cristalizada, por exemplo, na promulgação do Código de Processo Criminal, de 1832) foram turvadas em nome da centralização repressiva e da garantia de uma facção política no poder. As forças policiais criadas em tal circunstância podiam ser conceituadas em outro vocabulário. Eram, ao fim e ao cabo, milícias civis formadas por voluntários

votantes, instituídas para contrapor uma renitente agitação das Forças Armadas, anarquizadas, que se sublevaram contra a regência de Feijó.

Finalmente, a Lei de 15 de outubro de 1831 estipulou a criação do Corpo de Guardas Municipais, cujo escopo era manter a tranqüilidade pública e auxiliar a Justiça. Força profissional, militarizada, voluntária e permanente, essa entidade policial foi instituída no bojo da turbulência política de 1831 e 1832. Sua criação foi estendida para além da Corte, e províncias como São Paulo e Pernambuco também elaboraram suas polícias, lastreadas no espírito provincialista decorrente do Ato Adicional. Estavam elas, portanto, diretamente vinculadas ao presidente da província e encampavam um ideal de militarismo civilista, ou seja, controlado pela sociedade civil.<sup>5</sup>

De todo o modo, a criação das polícias “modernas” no Brasil vai ao encontro do intrincado equilíbrio entre a consolidação de um modelo jurídico liberal que ao mesmo tempo rompesse com as amarras coloniais, mas que paralelamente garantisse no poder os representantes da classe senhorial, seja contra exaltados liberais, desejosos de uma parcela maior de participação na vida pública (povo), seja contra obstinados descontentes, marginalizados do processo produtivo (plebe), seja contra aqueles que sofressem vergastadas do azorrague escravocrata (escravos).<sup>6</sup>

Durante o Império, nas várias reformas judiciais, à polícia coube um poder judicativo intermitente, ora assumindo funções investigativas, ora restrita ao trabalho administrativo.<sup>7</sup> Em 1871, na última grande reforma judicial do Império, o poder judicante foi centralizado nas mãos dos magistrados, remanescendo com a polícia a responsabilidade dos procedimentos policiais - termos de bem viver e de segurança. Apesar de suprimir as prerrogativas judicantes da polícia, a nova lei criou a figura do inquérito policial, que precedia a instauração do processo crime, instruído apenas na instância judicial propriamente dita. No inquérito, evidenciavam-se as funções investigativas da polícia, responsável por amealhar evidências que auxiliassem no

convencimento dos juizes acerca da "verdade dos fatos". Essa pesquisa prévia lastreava-se em princípios inquisitoriais, ou seja, em fase de inquérito não havia réus, lançava-se uma suspeição contra um indivíduo que, em sede policial, não podia se defender, uma vez que não havia acusação formal.<sup>8</sup>

Transposta para a experiência paulista das décadas de 1870 e 1880, a participação policial é decisiva na tentativa de restabelecer a ordem pública, quebrantada pela conduta imprópria dos indiciados, mas, igualmente, as praças e soldados, individualizados em suas atitudes descritas nos processos, aparecem como uma das instâncias a brandir armas nas contendas, ora agindo, ora sofrendo os reflexos da violência contida nas ações populares. É ela a responsável pela mediação entre o governo, a instituição de um projeto burguês-capitalista, e a população, principalmente os pobres, nos seus mais variados matizes (escravos, libertos, imigrantes, brancos pobres), que frequentemente se vê vitimada pela atitude muitas vezes hostil, violenta, repressiva e arbitrária dos policiais. É preciso ressaltar, entretanto, que, apesar de servir como um instrumento portador do ideário dominante, a realização efetiva desse projeto em desenvolvimento, principalmente nos últimos anos do Império, foi uma tarefa dificultada pela própria estrutura institucional, pela precária logística disponível, pelo grau defasado de desenvolvimento profissional e burocrático.<sup>9</sup>

Interferindo nos conflitos cotidianos, impondo a regra legal, normatizando condutas ante o comando das elites dirigentes, os praças fazem parte do dia-a-dia da cidade. Como atores sociais onipresentes, eles são obrigados a coordenar as exigências hierárquicas superiores e a função que deles se espera desincumbir com a fragilidade e precariedade de sua formação como agentes institucionais. Diante dessa condição contraditória, vêem-se tangidos a responder cada situação concreta que se apresentava e que não era enquadrada pelos comandos externos de acordo com uma complexa interpretação dos vários valores sociais colocados "no campo d batalha". Nesse caso, lançavam mão do

tirocínio, da experiência particular e de uma visão do mundo particular, moldada a partir de várias influências, inclusive aquela construída do contato íntimo com a população sobre quem recaía as atenções e a vigilância mais ferrenha.

Dessa forma, além de obedecer aos preceitos entronizados pela corporação, determinados pela verticalidade hierárquico-administrativa<sup>10</sup> ou estipulados pela norma legal, o policial, individualmente, atendia a uma ética própria, desenvolvida por meio da lida na rua e construída através de suas experiências do ofício.<sup>11</sup> Além de servir como agentes de dominação, as praças criavam e recriavam alianças com diversos grupos sociais, mesmo entre as camadas empobrecidas, que privilegiavam interesses transitórios. Enfim, ao lado do modelo de *guerra social*<sup>12</sup>, que define o encontro entre polícia e população com um caráter de confronto inevitável, quase-natural, é preciso estabelecer um campo em que os interesses de ambos os grupos interajam, todavia nem sempre com os "reflex" ensarilhados.

Ademais, na sua atuação cotidiana, a polícia se desincumbia de funções as mais variadas. Algumas delas eram previstas nas leis e nos regulamentos próprios, outras privativas a cada município, por meio do código de posturas, outras vezes pelas várias necessidades empíricas que se apresentavam. No Brasil, pelo menos no que tange à Província de São Paulo, nas décadas de 1870 e 1880, fazia parte das funções da polícia, além da prevenção e detecção dos crimes, uma parcela considerável da administração pública, como o cuidado com os doentes contagiosos, a autorização para funcionamento de espetáculos públicos, o combate aos incêndios, a fiscalização dos navios fundeados no porto de Santos, a perseguição e detenção de escravos fugidos, a fiscalização das eleições, a liberação de presos para a construção de obras públicas e manutenção da limpeza urbana, a animação de bailes e festas com sua banda de música.<sup>13</sup>

Pois então, é possível sugerir que a polícia imperial nem sempre se amparava em comandos legais tão rígidos para agir, o que sinalizava para ações em que o arbítrio,

alheio à norma, se sobrepunha à discricionariedade, elemento integrante dos ditames legais.<sup>14</sup> Assim, em grande parte dos casos, mesmo quando motivadas por um chamamento superior, na capilaridade da ação, as praças agiam de *moto* próprio, sem cuidar dos mandamentos formais que abalizavam, convencionalmente, a atuação da instituição. Além de obedecerem a preceitos legais/hierárquicos de contenção, prudência e controle, os policiais defendiam seus alvires íntimos ou corporativos, participando da configuração social, como atores munidos de graus de autonomia. E autonomia aqui ganha um sentido de *conveniência*, isto é, os policiais, ao desempenharem suas funções cotidianas, respondiam a interesses que não se escoravam necessariamente nos desígnios técnico-burocrático, representados pela lei ou pelo discurso oficial. Eram interesses que atendiam dinâmicas marcadas por clivagens muitas vezes comezinhas, dificuldades cotidianas que se interpunham à realização do trabalho policial, como a falta de pagamento, o uniforme gasto, o armamento anacrônico, a indisciplina. A necessidade imediata e urgente da sobrevivência se erguia como barreira para a concretização dos projetos retóricos que justificavam a presença da polícia.<sup>15</sup>

Por isso, ao rés-do-chão, num contexto marcado pela fragmentação do poder, em que o braço repressivo do Estado, e portanto o próprio Estado, mostrava tamanha dificuldade para se impor contra as outras ordens e moralidades, o praça, no exercício cotidiano do seu trabalho, transitava por um campo lacunar, que permitia que suas ações fossem abalizadas em certos parâmetros de autonomia, ao reinterpretar a multiplicidade de códigos (corporativo, comunitário, legal) que se lhe apresentavam. É claro que à medida que o Estado se fazia mais presente, no momento em que a mediação e a arbitragem passavam para as mãos da justiça, com suas normas rígidas, codificadas, inflexíveis, e seus membros mais “qualificados”, os graus de autonomia, mais distensos em instância anterior, passavam a ser cada vez mais estreitos.

Resta saber, então, como se operavam essas inter-relações (o espírito corporativo, a ideologia do Estado, o interesse local, as aspirações individuais, o pertencimento comunitário) e quais “porcentagens” de cada uma delas estava presente na ação do policial, mas essa é uma questão que momentaneamente fica em aberto.<sup>16</sup>

<sup>1</sup> Para um panorama geral da história da polícia na Inglaterra, França e Prússia, ver Emsley, Clive, *Policing and its context (1750-1870)*, Oxford, The Macmillan Press, 1983. Para os Estados Unidos, ver sobretudo Monkkonen, Eric, *Police in urban América*, op. cit., Lane, Roger, *Policing the city: Boston, 1822 – 1885*, New York, Ateneum, 1971; para Inglaterra, Steedman, Carolyn, *Policing the Victorian community – the formation of English provincial police forces, 1856 – 1880*, London, Routledge direct editions, 1984. Uma análise comparativa das polícias nova-iorquinas e londrinas está Miller, Wilbur, Miller, *Cops and bobbies – police authority in New York and London, 1830 – 1870*, op. cit., e Souza, Luís Francisco de, “Autoridade, violência e reforma policial. A polícia preventiva através da historiografia de língua inglesa”, op. cit.

<sup>2</sup> “O juiz de paz respondia a uma nova percepção segundo a qual era preciso reformar as instituições para que elas pudessem fazer frente às exigências de uma sociedade autodeterminada, bem como uma resposta mais direta ao problema do crime, da delinquência e da desordem provocada pela ruptura da institucionalidade. Não obstante essa preocupação imediata com a manutenção da ordem institucional, o propósito dos liberais com a criação do juiz de paz era, evidentemente, criar um contraponto popular, local e independente ao poder do Imperador, representado na estrutura judicial herdada da colônia”. Souza, Luís Antonio Francisco de, *Poder de polícia, Polícia Civil e práticas policiais na cidade de São Paulo (1889-1930)*, op. cit., p. 39.

<sup>3</sup> Holanda, Sérgio Buarque de, “A “experiência republicana”, 1831-1840”, in: *O Brasil Monárquico*, tomo 2, volume 2, São Paulo/Rio de Janeiro, Difel, 1976, p. 16.

<sup>4</sup> Castro, Jeanne Berrance de, *A milícia cidadã, a Guarda Nacional de 1831 a 1850*, Ed. Nacional, 1979.

<sup>5</sup> Fernandes, Heloisa Rodrigues, *Política e segurança: Força Pública do Estado de São Paulo: fundamentos histórico-sociais*, op. cit., 1973.

<sup>6</sup> Já ao novo governo coube articular a reordenação de interesses dominantes representados pela reconfiguração da classe senhorial (privilegiando os interesses ligados à expansão cafeeira), que ganham status de cidadãos a partir da independência. Isso significa administrar as restrições do tráfico de escravos e abarcar na arca estatal a burocracia que se cria a partir do Reino Unido, ver Mattos, Ilmar Rohloff, *O tempo Saquarema, Hucitec, São Paulo, 2004*.

<sup>7</sup> Sobre as várias reformas do sistema judiciário brasileiro durante o Império, ver: Flory, Thomas, *Judge and jury in Imperial Brazil, 1808-1871*, Austin, Texas, 1981; Koerner, Andrei, *Judiciário e cidadania na constituição da República brasileira*, op. cit.

<sup>8</sup> Sobre a criação do inquérito policial, ver Souza, Luís Antônio Francisco de, *Poder de polícia, Polícia Civil e práticas policiais na cidade de São Paulo (1889-1930)*, tese de doutorado, USP, São Paulo, 1998. “O Processo Criminal Brasileiro foi modificado nos seus longos 109 anos de existência, mas manteve a polícia civil como responsável exclusiva sobre os procedimentos do inquérito policial (diligências, inquirições e investigação). Esta exerceu considerável poder discricionário sobre o indiciado em qualquer crime, que, por sua vez, não era considerado indiciado, mas sim suspeito”, p. 26.

<sup>9</sup> Para um panorama geral da historiografia brasileira específica sobre o tema, ver Souza, Luís Antonio Francisco de, Souza, Luís Antônio Francisco de, *Poder de polícia, Polícia Civil e práticas policiais na cidade de São Paulo (1889-1930)*, tese de doutorado, USP, São Paulo, 1998; Fernandes, Heloisa, *Política e segurança: Força Pública do Estado de São Paulo: fundamentos histórico-sociais*, São Paulo, Alfa-Ômega, 1974; Vianna, Adriana de Rezende B., *O mal que se adivinha - polícia e minoridade no Rio de Janeiro, 1910-1920*, Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, 1999; Mauch, Claudia, *Ordem pública e moralidade – imprensa e policiamento urbano em Porto Alegre na década de 1890*, Porto Alegre, Edunisc, 2004; Santos, Marco Antonio Cabral dos, *Paladinos da ordem – polícia e sociedade em São Paulo na virada do século XIX ao XX*, Tese de Doutorado, USP, 2004; Neder, Gizlene, *Criminalidade, justiça e constituição do mercado de trabalho no Brasil: 1890-1927*, São Paulo, Tese de doutoramento, História, FFLCH, USP, 1986 e *A polícia na Corte e no Distrito Federal 1831-1930*, Rio de Janeiro, PUC/RJ, 1981; Holloway, Thomas, *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora, 1997; Bretas, Marcos Luiz, *Ordem na cidade - o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907- 1930*, Rio de Janeiro, Rocco, 1997; Bretas, Marcos Luiz, *A guerra das ruas, povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Editora do Arquivo Nacional, 1997; Pinheiro, Paulo Sérgio, “Violência do Estado e classes populares”, in: *DADOS*, n. 22; Cruz, Heloisa, “Mercado e polícia – São Paulo 1890-1915”, in: *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 7, n. 14, mar./ago., 1987; ver também meu projeto de tese de Doutorado, “A polícia em São Paulo: a Instituição, prática cotidiana e cultura”.

<sup>10</sup> Bretas, Marcos Luiz, *Ordem na cidade - o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907- 1930*, Rio de Janeiro, Rocco, 1997, principalmente capítulo 5. A prática da arbitragem pelo policial, selecionando os casos os quais colocaria em uso sua parcela de autoridade e os laços clientelísticos, denota que a rigidez dos códigos, bem como os intentos da cúpula policial, eram desrespeitados, p. 124, 128 e 129.

<sup>11</sup> Lima, Roberto Kant de, “Cultura jurídica e práticas policiais - a tradição inquisitorial”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. N. 10, vol. 4, São Paulo, Cortez, 1989; Bretas, Marcos Luiz, *Ordem na cidade*, op. cit.

<sup>12</sup> “Guerra social” é termo utilizado por Holloway para descrever o relacionamento da polícia com a população pobre carioca, *Polícia no Rio de Janeiro*, op. cit., p. 240.

---

<sup>13</sup> Na bibliografia internacional, o papel ambíguo da polícia moderna em grandes cidades é bem delineado. Monkkonen, Eric, *Police in urban américa – 1860-1920*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004. Para o caso londrino e novaiorquino, ver Miller, Wilbur, Miller, Wilbur, Miller, *Cops and bobbies – police authority in New York and London, 1830 – 1870*, Ohio State University, 1999, além de Souza, Luis Antônio Francisco de, “Autoridade, violência e reforma policial. A polícia preventiva através da historiografia de língua inglesa”, in: *Estudos históricos*, n. 22, 1998. Sobre a formação do comportamento da polícia, a construção de uma ideologia, de uma cultura própria a partir do contato com o submundo, ver Johnson, David R., *Policing the underworld, the impact of crime on the development of the American police, 1800 – 1887*, Philadelphia, Temple University Press, 1979. Além disso, etimologicamente, o termo *polícia* é equívoco, carregando significações variadas e intercambiáveis ao longo do tempo. Um exemplo disso está no verbete *polícia* inscrito no *Dicionário de Almeida & Lacerda*, publicado em 1868: “1) *Polícia* (latim *politia*; do grego *polites*, *cidadão*, de *polis*, *cidade*) governo e boa administração do Estado, da segurança dos cidadãos, da salubridade, subsistência etc. Hoje entende-se particularmente da limpeza, iluminação, segurança e de tudo o que respeita à vigilância sobre vagabundos, mendigos, ladrões, facinorosos etc. 2) *Polícia* (do latim *politio*, de *polire*, *polir*, *assear*; *adornar*) cultura, polimento, aperfeiçoamento da nação, introduzir melhoramentos na civilização de uma nação”. apud. Holloway, Thomas H., *Polícia no Rio de Janeiro – Expressão e resistência numa cidade do século XIX*, op. cit., p. 273

<sup>14</sup> Sobre o tema, Luis Antonio Souza escreveu: “Segundo esse princípio, não mais existiria a simples arbitrariedade - incompatível, de resto, com o Estado de Direito. Em seu lugar surgiria o poder discricionário com plena jurisdição sobre as mais diferentes relações sociais, mesmo na ausência de princípios regulatórios de direito positivo explícitos (...). A polícia estava, assim, autorizada a lançar mão de recursos extremos para a consecução de seu objetivo primacial, que era resguardar a supremacia da ordem jurídica e social diante dos direitos individuais”. Souza, Luis Antônio Francisco de, *Poder de polícia, Polícia Civil e práticas policiais na cidade de São Paulo (1889-1930)*, op. cit., p. 139.

<sup>15</sup> Para o assunto, ver Santos, Marco Antonio Cabral dos, *Paladinos da ordem – polícia e sociedade em São Paulo na virada do século XIX ao XX*, Tese de Doutorado, USP, 2004. Segundo Bretas, Marcos Luiz. *A guerra das ruas*, op. cit., “nesse processo, a instituição policial emerge com características próprias, capaz de aliar-se a grupos em conflito em defesa de uma determinada política. De toda forma, deixa de ser um agente de políticas - iluminadas ou nefastas - definidas por grupos no poder, para tornar-se um dos atores, capaz de ter interesses próprios, de participar na definição de seus poderes e atribuições, construindo seu saber específico sobre como controlar o espaço urbano”, p. 28.

<sup>16</sup> O desenvolvimento da atividade policial no estado de São Paulo é tema do meu projeto de pesquisa atual, “A polícia em São Paulo: a Instituição, prática cotidiana e cultura”.