

A POLÍCIA IMPERIAL: NOTAS SOBRE A CONSTRUÇÃO E A AÇÃO DA FORÇA POLICIAL (1831 –1850)

Prof. Dr. Ivan de Andrade Vellasco

O texto apresenta algumas reflexões surgidas de uma pesquisa sobre a montagem e atuação da força de polícia na província de Minas Gerais, no período que vai da sua criação, em 1831, até sua consolidação como a principal força armada subordinada ao sistema de justiça¹. Este período se estende de 1831, ano da sua criação, a 1850, quando, já passadas as principais transformações que deram forma ao sistema de polícia, o corpo de polícia encontrava-se estruturado em toda a província².

Nesse projeto buscou-se avançar na compreensão da sua dinâmica e atuação num período decisivo da sua sedimentação como organização, em meio aos experimentos institucionais que marcaram a época. Para tanto, o foco de análise concentrou-se tanto no levantamento das políticas provinciais, das questões e temas que se desenvolvem em torno à criação da polícia e sua implantação paulatina no vasto território da província, quanto em aspectos da atuação policial, suas rotinas, composição social e recrutamento. A pesquisa se insere numa linha de investigação sobre o processo da gênese e formação das instituições, da montagem da máquina burocrática que pretendeu o monopólio legítimo da violência pelo Estado.

De certo modo, as questões mais centrais que serão aqui levantadas têm origem numa constatação já fartamente comentada, mas, ao meu ver, ainda pouco considerada em suas implicações quando são abordados temas e conceitos mais nobres, como o Estado, a dominação, o controle social e o disciplinamento, para ficarmos entre os mais comuns. Trata-se da discrepância existente entre, de um lado, as funções atribuídas – nem tanto pelos contemporâneos mas, freqüentemente, pelos historiadores – à polícia, em alguns momentos à guarda nacional, ou às “tropas de linha”, enfim, ao que quer que compusesse o aparato militar capaz de assegurar a vontade ordenadora do Estado Imperial e, de outro, a realidade, que salta aos olhos, de precariedade, indigência e toda sorte de deficiências

institucionais que caracterizaram esse aparato tal como teve existência desde de sua criação até pelo menos a década de cinqüenta. Levados em conta os dados disponíveis a respeito dos recursos das forças de polícia, a falta de armamentos e uniformes, as péssimas condições das cadeias, o despreparo dos praças e soldados de linha, a imagem resultante da força policial na primeira metade do XIX é muito mais a de uma força precária de contenção de conflitos interpessoais e manutenção de uma ordem possível do que a de uma gendarmaria a serviço da dominação.

Consideradas as condições materiais e os efetivos das forças regulares encarregadas da manutenção da ordem pública durante a primeira metade do século XIX, podemos afirmar que na maior do território nacional, à exceção da Corte e de algumas capitais de província, existiu uma sociedade sem polícia. Ou, pelo menos, uma sociedade na qual a existência da polícia foi muito pouco relevante. Uma sociedade, portanto, sem um aparato estatal efetivo de vigilância e controle. Em vista disso, conceitos como “classes perigosas”, e “controle social” soam, naquele período, como uma importação um tanto ou quanto mal referenciada em nossa realidade de questões e análises retiradas de outros contextos. Quando temos à nossa frente as descrições sobre o que formava as forças de repressão nas primeiras décadas do Império, torna-se mais difícil utilizar-se do conceito de controle social como o fizeram historiadores de outras realidades. Sobretudo tendo-se em conta que, nesta perspectiva, a coerência e a funcionalidade das instituições e seus desenvolvimentos são presumidas *a priori*, quando exatamente aí reside um tema chave a ser investigado³. Decididamente seria um equívoco, à luz dos dados existentes, dar como líquido e certo sequer a existência efetiva de uma instituição policial, quanto mais presumir sua coerência funcional.

Apenas para exemplificar: na província do Espírito Santo a Companhia de Guarda de Polícia Provincial tinha, em 1838, um efetivo de 48 homens⁴. Em Minas Gerais o efetivo a essa época girava em torno de quatrocentos praças. A polícia de Londres, criada em 1829 após intensos debates legislativos, possuía então um contingente de três mil *constables* para patrulhar as ruas da cidade. Certamente é preciso levar isso em conta ao pensarmos

na ênfase que as vezes é dada às supostas atividades de vigilância, controle social e “civilização” dos costumes que teriam sido desempenhadas pela polícia no Brasil Imperial.

Alguns trabalhos, desenvolvidos sobretudo na Europa, têm ampliado consideravelmente as perspectivas de análise dos sistemas policiais nas sociedades modernas, suas variações estruturais e as diferentes funções para as quais foram constituídos, tanto quanto o papel que desempenharam nas transformações dos padrões de sociabilidade. Em que pese o fato de todas os corpos de polícia modernos e profissionalizados terem sido criados como um instrumento de repressão, seja às condutas consideradas indesejáveis ou legalmente criminalizadas, seja aos movimentos coletivos urbanos que emergem em grande escala no início do século XIX, eles receberam distintas atribuições judiciárias, alcançaram diferentes níveis de profissionalização, graus de autonomia e poder extremamente variados e, por fim, tiveram impactos diversos em diferentes contextos sociais. França e Inglaterra, para citar os dois modelos prototípicos de polícia que rivalizaram em influência sobre os demais países – inclusive o Brasil - durante o Oitocentos, estabeleceram sistemas de polícia que resultaram inteiramente distintos e responderam a contextos políticos e institucionais diferenciados. E, ainda que copiados em suas formas, sofreram importantes modificações adaptativas em outras nações⁵. Por outro lado, a relação das polícias com as diferentes instâncias da burocracia estatal, do sistema jurídico às forças militares, e o grau de concordância tácita das populações urbanas com a sua presença e autoridade implicaram pressões de toda sorte na definição de suas atribuições e seus limites. É, portanto, forçoso reconhecer que ainda que com os mesmos objetivos – assegurar o domínio, o controle dos comportamentos e o monopólio da violência no espaço social – mas frente a diferentes contextos e recursos institucionais, os Estados modernos desenharam aparatos que por suas significativas diferenças, acabaram por determinar alterações em suas funções e, conseqüentemente, repercutiram sobre a própria extensão e alcance da dominação⁶.

Outro aspecto a ser ressaltado é que a concepção funcionalista presente na perspectiva do controle social, ao deixar de lado as necessárias articulações e incoerências

entre ordem e legitimidade, tende a subestimar o fato central de que determinados crimes, sobretudo ofensas graves, estupro e homicídios, afetam desproporcionalmente os grupos mais pobres e destituídos de recursos alternativos de autoproteção. Uma leitura de nossas fontes judiciais e policiais, seja no Império ou nas primeiras décadas da República, permite constatar que isso era fato tanto quanto continua sendo na sociedade atual. Reconhecer que as elites tinham interesses óbvios na manutenção da ordem e na contenção das condutas desafiadoras, aí incluídas as práticas criminosas, não nos impede de admitir que, em alguma medida, os demais grupos sociais, principalmente os “pobres sem patrão” - levando-se em conta seu grau de vitimização preferencial nos registros criminais - teriam também interesses reais na defesa da vida e no direito à segurança de suas poucas posses. A questão é como eles buscavam a realização desses propósitos e a quem recorriam. Deve-se também levar em conta o fato de que a presença da população escrava urbana, em número crescente e diariamente visível nas ruas, criava um certo consenso defensivo entre brancos, ou apenas livres, que - pobres ou ricos - poderiam ter que defender suas prerrogativas, posses, honra ou a própria vida. Lembremos que eram os pobres livres os que mais contato tinham diariamente com os escravos, nas ruas, tabernas e casas de jogo e prostituição. Prova disso a farta documentação criminal sobre as escaramuças entre ambos.

Muitos dos trabalhos que têm investigado a dinâmica e atuação do sistema de justiça - tenham seu foco nas instituições policiais ou nos tribunais - revelam que homens e mulheres pobres, mestiços e escravos, aí aparecem não apenas como réus, mas como demandantes da ação e intervenção da polícia e da justiça⁷. Isso implica em reconhecer um aspecto da ação das instituições coativas - polícias e tribunais - que se articula com a garantia de direitos, ou seja, “a imposição coercitiva das regras de regulação de comportamentos que garantem o sono tranquilo do proprietário de Adam Smith e reduzem o risco da morte violenta que atemoriza Thomas Hobbes”⁸.

Assim como a criação da Guarda Nacional, a autorização para a criação das corpos de polícia nas províncias surgiu da necessidade urgente de dotar o Estado de um aparato militar que pudesse servir como garantia da manutenção da ordem. A politização e

desmoralização das instituições policiais e militares herdadas pela Regência tornaram imperativo o estabelecimento de organizações militares e policiais em novas bases. Ocorre que enquanto a Guarda Nacional foi concebida, aos moldes franceses, como uma instituição de âmbito nacional e, em última análise, subordinada ao ministro da justiça, os corpos de polícia ficaram a cargo das províncias, descentralizados, portanto, e tiveram diferentes soluções e ritmos em funções das possibilidades de cada governo provincial. E nem poderia ser diferente: que capacidade política e operacional teria a Regência, naquele momento, para organizar uma força de polícia centralizada nacionalmente? Não ocorreu qualquer debate a respeito da criação do corpo de polícia, suas atribuições, sua forma e modelo e sua área de ação⁹. A precariedade legislativa que rege o estabelecimento dos primeiros corpos de polícia, incluído o da Corte, pode ser observada no 1º regulamento que regerá a instituição. A inexistência de um debate prende-se a motivos óbvios: não era necessário discutir a respeito de algo que era urgente e consensual: o Estado necessitava dos instrumentos para garantir a ordem social e fazer prevalecer suas determinações. Garantir a ordem significava tanto resistir e debelar qualquer séria ameaça coletiva quanto, entre um motim e outro, fazer valer preceitos legais no cotidiano das ruas.

No relatório do ministério da justiça de 1831, Diogo Antonio Feijó já apontava, passados os tumultuosos momentos dos primeiros momentos da Regência, a necessidade urgente de “organização da polícia em todo o Império”

No relatório ministerial de 1832, o Ministro Carneiro Leão se queixa que o corpo da guarda municipal permanente, criada pela carta de lei de 10 de outubro de 1831 – menos de dois meses após a criação da Guarda Nacional, encontrava-se ainda incompleto, e apontava como causa o baixo soldo estipulado para os praças. Se queixava também de que a guarda vinha sendo empregada na defesa da cidade em função da “falta de tropas de linha e do desleixo das guardas nacionais”, o que comprometia os serviços e os fins para os quais foram criadas. E na parte dedicada a organização da polícia queixava-se:

“A polícia, objeto de tanta importância em tempos de perturbações, pode-se dizer que não existe hoje no império. A Intendência Geral de Polícia desta Corte, que em muitas

ocasiões foi objeto de declamações tais, que ao ouvir-se os declamadores, dever-se-ia supô-la montada a semelhança da polícia de França, de fato nunca a ela se aproximou. No tempo de minha vida pública sempre a conheci limitada a administração de obras públicas, e a apreensão de ladrões, e malfeitores, de objetos roubados, ou furtados, e de escravos fugitivos. Estas mesmas atribuições eram mal exercidas por deficiências de meios (...)”¹⁰.

Se é verdade que a polícia existente à época tendia a pautar sua atuação pela duplicidade de uma lógica-em-uso oscilante entre a “polícia de moleque”, quando da sua intervenção junto aos escravos, pobres, negros e mestiços, enfim, os grupos cuja vigilância constituiria sua função institucional perspicua, e uma “polícia de gente”, quando no trato com os proprietários e grupos hierarquicamente superiores, tais lógicas diferenciadas prendiam-se mais a fatores ambientais do que à instrumentalização do controle social pelos dominantes¹¹. A realidade de uma sociedade cindida em dois universos sociais com distintas inserções no mundo da cidadania – como ainda hoje – condicionava a percepção das instituições e seus agentes em relação a sociedade e seus espaços de ação. Tal problema não foi inteiramente ausente das preocupações dos contemporâneos e possível encontrar tentativas, na época, como as de Feijó, de introduzir na pauta dos debates sobre a segurança a necessidade de fortalecer a ordem legal e impor limitações à atuação da polícia no trato com a sociedade, coibindo sua violência¹².

Muito pouco se produziu sobre o processo de montagem das agências repressivas capazes de realizar os objetivos tencionados pelos homens de Estado, e o modo pelo qual operaram e se tornaram eficazes – se é que o foram - no desempenho de suas funções. Embora venha se ampliando o número de trabalhos sobre a montagem e atuação do aparelho judiciário, o mesmo ocorrendo em relação à Guarda Nacional e ao Exército, ainda assim é reduzida a nossa produção nessa área, sobretudo se comparada à presença do tema em outras historiografias, ou mesmo se tivermos em mente o enorme crescimento das pesquisas em áreas temáticas mais visitadas. O que segundo Bretas poderia se denominar como uma “história social do Estado brasileiro” ainda está por ser construída¹³. Ainda assim, as análises mais detidas, muitas vezes localizadas, estudos de caso lastreados com novas

fontes e dados, quantitativos e qualitativos, têm propiciado recolocar o debate sobre o Estado brasileiro e sua construção em novas bases.

O que ficou dito mais acima talvez seja uma pista para entendermos a baixa incidência de estudos a respeito das instituições de justiça e de polícia em nossa historiografia. Além disso, deve-se considerar que o estudo das organizações repressivas de controle social, em geral, e da polícia em particular, nunca gozaram de muito *status* nos meios acadêmicos e, não faz muito tempo, ainda eram vistos como objetos de pesquisa suspeitos.

De qualquer modo, questões como essas justificam e recomendam investigações mais detidas a respeito do processo da progressiva monopolização da violência pelo Estado, processo cujo aspecto central consistiu na montagem das instituições coativas que foram capazes, em maior ou menor grau, de mobilizar obediências e lealdades.

¹ Agradeço a bolsista de iniciação científica Virgínia M. Guimarães Carvalho, responsável pela montagem do banco de dados sobre polícia a partir dos Relatórios Provinciais.

² Lei n.º 466 de 26 de abril de 1850. Livro das Leis Mineiras.

³ Como já foi apontado por Marcos Bretas, a respeito dessa abordagem, “em vez de responder que a polícia produziu uma certa quantidade de dados quantificáveis, os historiadores, usando o conceito de controle social, salientaram que a polícia ocupou um certo lugar na estrutura social, e agiu de acordo com as expectativas, impondo os valores sociais dominantes, quer pela persuasão quer pela força”. Bretas, Marcos Luiz. *Ordem na cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro 1907-1930*. Rio de Janeiro, Rocco, 1997, pág. 14.

⁴ Para uma análise da formação da polícia na província do Espírito Santo ver Campos, Adriana Pereira. *Nas barras dos tribunais: direito e escravidão no Espírito Santo do século XIX*. IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, 2003 (tese de doutorado)

⁵ As tentativas de estabelecimento de um corpo de policiais profissionais foram por várias vezes rejeitadas pelo parlamento inglês exatamente pelo temor de submeter o país a uma polícia nos moldes da polícia francesa. Foi preciso esperar até 1829 para que isso viesse a ocorrer. Sobre a formação das polícias na Europa ver Jean-Claude Monet. *Polícias e sociedades na Europa*. São Paulo, Edusp, 2001.

⁶ Cf. Jean-Claude Monet. *Polícias e sociedades na Europa...*, Op. cit.

⁷ Ver, a título de exemplos, Bretas, Marcos Luiz. *Ordem na cidade...*, Op. cit. e Vellasco, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem: violência, criminalidade e administração da justiça*. Minas Gerais – século 19. Bauru, Edusc/ANPOCS, 2004.

⁸ Beato Filho, Cláudio & Paixão, Antonio Luis. “Crimes, vítimas e policias. *Tempo Social*, São Paulo, vol. 9, n.º1, 1997, p.23.

⁹ E isso vale para todo o período imperial. Observe-se que só há uma ata do Conselho de Estado tratando do assunto polícia, e é a respeito da polícia marítima. Ver *Atas do Conselho de Estado*: obra comemorativa do sesquicentenário da instituição parlamentar. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1973-78.

¹⁰ Relatório Ministerial 1833.

¹¹ Como afirma Bretas, “seu exercício de dominação cotidiana da sociedade girava em torno da distribuição do arbítrio pelos desprotegidos, provavelmente muito mais em nome de agendas próprias dos policiais do que de diretrizes efetivas”. BRETAS, Marcos Luiz. “A polícia carioca no Império”. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 12, n.º 22, 1998, pág. 231.

¹² Relatório do Ministério da Justiça 1831.

¹³ Marcos Luiz Bretas. “A polícia carioca no Império”. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 12, n.º 22, 1998, p. 220.