

A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas

*Marcos Luiz Bretas**
*André Rosemberg***

RESUMO

A polícia é um objeto de interesse acadêmico bastante recente no campo historiográfico mundial. No Brasil, essa inclinação se mostra ainda mais novíça, em que pese nos últimos vinte anos a produção tenha se mostrado bastante promissora. Com vistas a escrutinar tal movimento, este artigo tem como objetivo fazer um balanço bibliográfico do debate nacional, levantando as questões mais pertinentes e apontando pistas de pesquisa para novas empreitadas.

Palavras-chave: polícia; história da polícia; historiografia.

ABSTRACT

Only recently the police has become a topic of worldwide historiography interest. In the Brazilian tradition, the trend is even more recent, despite an increasing production in the last twenty years. In order to analyze this movement, this essay offers an overview of the historiography within the national debate, highlighting the most intriguing themes and pointing out new research possibilities.

Keywords: police; police history; historiography.

Ensaio bibliográfico recebido em 1º de abril de 2013 e aceito em 20 de maio de 2013.

* Doutor em história pela The Open University, professor associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: marcos@bretas.net.

** Doutor em história social pela Universidade de São Paulo, pesquisador do Observatório da Segurança Pública — Unesp. São Paulo, SP, Brasil. E-mail: andrerosemberg@usp.br.

O tema da história da polícia é bastante recente na historiografia. Até os anos 1960, existia apenas uma historiografia oficial ou quase, realizada em sua maioria por antigos policiais. Da mesma forma, o tema era bastante raro nas ciências sociais. Diversos elementos da década de 1960, agitações raciais, estudantis etc. contribuíram para dar maior visibilidade à polícia e começaram a transformá-la em um foco de interesse acadêmico.¹

Ainda assim, o desenvolvimento do objeto — especialmente no campo da história — se fez lentamente, tendo de enfrentar uma série de obstáculos. Do ponto de vista acadêmico, a polícia era subsumida em grandes esquemas explicativos, onde se fazia instrumento dócil. Numa perspectiva liberal, ela fazia parte das instituições do progresso moderno, parte pouco significativa da história de um Estado que se fazia melhor, mais racional e democrático.² Numa perspectiva marxista, fazia parte do arsenal repressivo, agindo sob as ordens de um Estado ou de uma burguesia opressora. A crise destes grandes modelos explicativos permite uma aproximação maior do objeto policial, mas ainda limitada pela visão profundamente negativa que o mundo universitário tinha (ou tem?) do mundo policial. As conjunturas conflituosas dos anos 1960 não ajudavam a imagem da polícia, e isto talvez de forma mais radical num país como o Brasil, sob o controle de uma ditadura militar. Meio século passado, parece possível afirmar que esse estigma policial permanece e contamina os estudiosos do tema, dedicados a um universo socialmente “baixo”, talvez socialmente relevante, mas externo às discussões culturalmente mais relevantes.³ Esse tema voltará em diversos momentos do texto.

Mais patente nos últimos anos é a imagem da famigerada polícia política, seu papel mais visível e mais detestável. A abertura dos arquivos do Dops, principalmente em São Paulo, permitiu a elaboração de uma importante historiografia que se serviu dessa fonte até então interdita. São trabalhos que se interessam pela variante política da atuação policial, com o fito de mostrar, sob esse cenário de exceção, as agruras do controle social aplicado pelos governos ditatoriais, principalmente o governo Vargas, período para o qual os arquivos são mais copiosos. Em contrapartida, esses estudos destacam os grupos étnicos e facções políticas — italianos, judeus, alemães, japoneses, comunistas, anarquistas — que se mostraram mais afeitos às exações de policiais, que serviram sempre como instrumento destacados para a racionalidade repressora do Estado. Entretanto, a polícia política não é escopo deste texto, merecendo tratamento específico.⁴

A possibilidade de estudar a história da polícia, além de indesejada, parecia também muito limitada. No quadro da ditadura, a aproximação universidade/polícia era recusada de ambos os lados. Mesmo em países democráticos, a polícia via a aproximação acadêmica com enorme desconfiança, dificultando muito o acesso à informação. Para as polícias, desde sua constituição, informação é um dos bens mais

¹ Do ponto de vista internacional, a melhor e mais atualizada revisão da trajetória da historiografia da polícia é MILLIOT, Vincent. *Mais qui font les historiens de la police?* In: BERLIÈRE, Jean-Marc et al. *Métiers de Police: être police em Europe (XVIII-XX siècles)*. Rennes: PUR, 2008. Sobre a trajetória da historiografia francesa, enfrentando problemas muito próximos dos tratados aqui, ver BÉRLIÈRE, Jean-Marc; LÉVY, René. *Histoire des polices en France. De l’Ancien Régime à nos jours*. Paris: Nouveau Monde, 2011. Esses autores lembram bem que essa ausência de trabalhos não diz respeito apenas à polícia, mas poderia incluir outros tipos de atores públicos, como bombeiros, agentes penitenciários ou alfandegários. Por outro lado, consideram a historiografia da polícia nos dias de hoje “em pleno florescimento”, o que não se pode dizer ainda do caso brasileiro.

² REINER, Robert. *A política da Polícia*. São Paulo: Edusp, 2000.

³ BRODEUR, Jean-Paul. *Mythes et réalités de la police*. In: BRODEUR, Jean-Paul. *Les visages des polices: pratiques et perceptions*. Montreal: PUM, 2003; BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento*. São Paulo: Edusp, 2006; MONJARDET, Dominique. *Gibier de recherche, la police et le projet de connaître*. *Criminologie*, v. 38, n. 2, p. 13-37, 2005.

⁴ A literatura é extensa. Ver, como exemplos: CANCELLI, Elizabeth. *O mundo da violência*. A polícia da Era Vargas. Brasília: UnB, 1994; ROSE, R. B. *Uma das coisas esquecidas*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. Eles têm boas indicações sobre o funcionamento da polícia durante o Estado Novo. Para o período posterior, ver REZNIK, Luis. *Democracia e segurança nacional*. A polícia política no pós-guerra. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

valiosos, significa poder, e não deve ser visível para todos, afinal, como afirma Brodeur, a “ação policial é um objeto que opõe uma resistência deliberada ao projeto de conhecimento”.⁵ O segredo é a chave da investigação, mas é também um bom obstáculo contra demandas externas, de um mundo visto como incapaz de compreender as filigranas da atividade (uma das formas de pensar o desenvolvimento das polícias ao longo do século XX é pela via da profissionalização de sua atividade; uma das características dessa profissionalização é a posse de um saber específico, que faz com que o trabalho só possa ser avaliado corretamente pelos pares).⁶ Até os dias de hoje, o acesso a acervos em mãos das polícias se faz de forma irregular, possível em alguns momentos e para alguns, impossível noutros momentos ou para outros. Não existe uma política sistemática em arquivos policiais e as dificuldades costumam ser enormes, mesmo quando é possível o acesso, pela precariedade dos arquivos e de seus recursos. Vale notar que os arquivos onde talvez o acesso seja mais fácil e os recursos de pesquisa mais presentes são exatamente os arquivos de polícia política, que passaram a outras instituições com a democratização dos anos 1980 e que vêm atraindo um enorme interesse.

Por outro lado, as polícias atribuem imenso valor à informação e, com isso, produzem também uma quantidade significativa de documentos; pode-se dizer que policiais e historiadores compartilham da paixão pelo papel — de preferência em três vias.⁷ Isso faz com que existam enormes arquivos, quase sempre mal cuidados e desorganizados, que ficam ao final de uma estrada cheia de obstáculos, mas que oferecem ao historiador os prazeres do inédito e do desbravamento. Empreitada difícil, a pesquisa em polícia oferece também o prazer das descobertas.

Se o acesso a esses arquivos permanece difícil ainda hoje, nos anos 1970 era inviável. Ao mesmo tempo, podemos perceber como a dominação militar colocou esses atores em questão; a historiografia sobre o Exército brasileiro constitui suas bases nesse momento. Sobre a polícia, o campo possível de viabilizar pesquisas era o passado, e as primeiras pesquisas aparecem, especialmente voltadas para a polícia militar do estado de São Paulo e sua atuação como um exército local nos primeiros anos da República.⁸ São trabalhos isolados, que remetem mais a uma historiografia sobre o mando político coronelista, em que o controle da polícia era um tema central, na tradição do livro clássico de Vítor Nunes Leal.⁹ Estas obras merecem uma releitura no quadro da produção sobre atuação policial nos primeiros anos da república, mas no momento de sua publicação não tiveram um impacto maior.

Nesse momento, o campo historiográfico experimentava grandes transformações, além de uma pluralização das vertentes de trabalho, que por vários caminhos traziam a polícia para um lugar de maior visibilidade. Em contraposição ao althusserianismo prevalecente, emergia a crítica foucaultiana — tão importante até os dias de hoje.¹⁰ O controle do Estado passava a ser elemento de frente da compreensão

⁵ BRODEUR, Jean-Paul. *Mythes et réalités de la police*, op. cit.

⁶ MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia*. São Paulo: Edusp, 2003.

⁷ Sobre o uso de arquivos de polícia, ver BÉRLIÈRE, Jean-Marc. *Archives de police: du fantasme au mirage*. In: PETIT, J. G.; CHAUVAUD, F. (Dir.). *L'histoire contemporaine et les usages des archives judiciaires 1800-1939*. Paris: H. Champion, 1998. (Collection *Archives et Histoire*); para o caso específico da polícia argentina, ver BARRENECHE, Osvaldo. *La historia de las instituciones de seguridad a través de las fuentes documentales y los archivos institucionales. El caso de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*. In: SIRIMARCO, Mariana (Org.). *Estudiar la Policía*. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial. Buenos Aires: Teseo, 2010.

⁸ Refiro-me aos trabalhos de FERNANDES, Heloísa Rodrigues. *Política e segurança*. Força Pública do Estado de São Paulo: fundamentos histórico-sociais. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974; e de DALLARI, Dalmo de Abreu. *O pequeno exército paulista*. São Paulo: Perspectiva, 1977.

⁹ Não é por acaso que a obra de Leal, publicada pela primeira vez em 1948, é reeditada em 1975.

¹⁰ Talvez não seja este o lugar para esta discussão, mas o foucaultianismo se faz escola bastante vigorosa no Brasil e trabalha com temas próximos aos que nos interessam em dois momentos. Nesse primeiro momento sob a égide de *Vigiar e punir* e da *Microfísica do poder*, e nos últimos anos a partir da publicação dos cursos do Collège de France. Em outro contexto, essa transição é bem expressa: “La notion de *pouvoir* — qu’avait formalisé le Panoptique — ne permettait pas de penser une éventuelle résistance à celui-ci, car rien ni personne n’était si éloigné du pouvoir, si extérieur au pouvoir qu’il pût s’y

histórica, ainda que seus instrumentos/dispositivos permanecessem dotados de uma impessoalidade muito marcada. O outro lado da crítica a Althusser vinha, dentro de um campo mais estritamente marxista, da leitura de E. P. Thompson, ressaltando a importância das experiências históricas. Essas tradições muito distintas se conjugavam na formulação de problemas sobre a história do poder não apenas no nível do Estado, mas no exercício de uma dominação cotidiana, onde a ação policial se tornava, ao mesmo tempo, visível e invisível. Visível por se apresentar como o fio condutor de uma circulação de poder — um dos *mottos* foucaultianos era a afirmação de que o poder circula — ou como o agente da repressão nas lutas de trabalhadores. Invisível porque esse exercício de dominação se realizava de forma não problemática.¹¹

Nesse momento começa a se afirmar uma vertente historiográfica que faz da repressão uma peça fundamental na compreensão do Estado brasileiro, e com isso coloca a polícia entre os agentes mais importantes. Controle da pobreza urbana — nesse momento o papel da polícia se afasta da tradição de Vítor Nunes, quase sempre deixando de lado a questão do mundo rural —, repressão a tentativas de organização e manifestação, mas também repressão a práticas culturais, festas, cultos, diversões, representando a polícia como agente produtor de uma modernidade pela força.¹² A apresentação desse processo pode ser vista a partir dos dois polos desse conflito: é possível fazer uma história da imposição da ordem pelo Estado ou uma história das lutas e derrotas populares. Essas duas narrativas podem ou não se encontrar, mas a escolha do caminho demarca também alguns pontos de passagem quase necessários.

A narrativa da imposição da ordem pelo Estado tem como texto inspirador uma leitura literária. Analisando o romance *Memórias de um sargento de milícias*, escrito por Manuel Antonio de Almeida em meados do século XIX, o crítico literário Antonio Candido produz uma interpretação da sociedade do século XIX baseada na diferenciação e intercessão de dois mundos: o mundo da ordem e o mundo da desordem. Representados pela circulação do personagem principal, Leonardo, oscilando entre os atrativos de um e de outro mundo, o romance tem a polícia, o temido personagem histórico do major Vidigal como zeloso e autoritário guardião dessas fronteiras. Misturando ficção e crônica do passado brasileiro, o livro de Almeida, através da leitura de Candido, retoma um sentido de interpretação histórica, sugerindo uma narrativa da construção da ordem e do papel da polícia. Um admirável trabalho coletivo se realiza na Universidade Católica do Rio de Janeiro, fazendo a primeira história da polícia carioca como história da construção de ordens, em primeiro lugar imperial e, em seguida, burguesa.¹³

opposer. Constitutif du langage et producteur du lien social, le pouvoir intégrant les corps et les gestes. En revanche — et c'était là l'élément neuf — la notion de *gouvernement* impliquait un face a face, une distance effective et une tension qui pouvait être féconde entre gouvernants et gouvernés. Foucault donnait à voir les formes du rapport à soi, non plus comme de simples extensions du pouvoir, mêm comme des points d'articulation de procédures de gouvernement. Du coup s'amorçait une réflexion sur la liberté — et le sujet, toujours déjà assujetti, revenait au premier plan, cette fois em tant qu'acteur historique". BOSKO, Karel. Surveiller et punir "à l'Est". In: CICCHINI, Marco; PORRET, Michel (Ed.). *Les sphères du pénal avec Michel Foucault*. Lausanne: Antipodes, 2007. p. 80.

¹¹ Essa abordagem ainda se encontra presente em parte significativa da história do movimento operário brasileiro, ainda que esse objeto tenha, infelizmente, perdido muito de sua preeminência. Ver, por exemplo, MATTOS, Marcelo Badaró. *Trabalhadores em greve, Polícia em guarda: greves e repressão policial na formação da classe trabalhadora carioca*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2004.

¹² CRUZ, Heloisa. Mercado e Polícia — São Paulo 1890-1915. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 7, n. 14, mar./ago. 1987; SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. *Paladinos da ordem: Polícia e sociedade em São Paulo na virada do século XIX ao XX*. Tese (doutorado) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004; SOUZA, Luis Antonio Francisco de. *Lei, cotidiano e cidade. Polícia civil e práticas policiais na São Paulo Republicana (1890-1930)*. São Paulo: IBCCRIM, 2009.

¹³ Foram publicados em 1981 três volumes relacionados a essa pesquisa, um sobre a guarda nacional, um sobre a polícia na cidade do Rio de Janeiro entre 1831 e 1914, e um sobre a polícia na província do Rio de Janeiro. Respectivamente: RODRIGUES, Antonio Edmilson Martins et al. *A Guarda Nacional no Rio de Janeiro, 1831-1918*. Rio de Janeiro: PUC, 1981; BRANDÃO, Berenice Cavalcante et al. *A polícia e a força policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: PUC, 1981; NEDER, Gizlene et al. *A polícia na Corte e no Distrito Federal*. Rio de Janeiro: PUC, 1981.

Por outro lado, crescia o interesse pela história vista de baixo. O sopro renovador que ia abalando a ditadura militar, devolvendo os trabalhadores à arena política, conjugava-se com novos interesses historiográficos e trazia-os também para as temáticas históricas. Primeiro, pela via da história do movimento operário, mas, em seguida, retomando agências — num sentido thompsoniano — que propunham a história como experiência vivida dos trabalhadores. Experiência que se afirmava em vitória no caso dos escravos, que passam a ser autores de sua própria liberdade, mas que — no mundo das relações capitalistas pós-abolição — aparecia como uma sucessão de derrotas. A noção de resistência passa a ter uso comum, mas muitos insucessos. Essa narrativa ao revés do tema anterior exigia um deslocamento temporal. O embate e a resistência diante da opressão policial e do Estado não tinham seu foco no trabalho escravo que caracteriza o século XIX brasileiro — onde o conflito era na esfera da propriedade, senhores contra escravos —, mas no espaço do mundo dos homens livres das cidades, embrião de uma classe trabalhadora em formação. O Estado ficava no Império e o povo na chamada Primeira República (1889-1930). Começam a aparecer os trabalhos elaborados a partir de processos criminais, onde se revelavam novas fontes sobre os comportamentos dos pobres, suas falas, sempre tendo como interlocutor necessário o trabalho policial.¹⁴ Tomado quase sempre de forma simplista, ainda assim o trabalho policial tornava-se uma parte integrante da discussão em história social, permitindo a abertura de indagações sobre como ele era feito. Mais do que isso, espelhando um procedimento de conhecer os trabalhadores pobres e suas lógicas, as mesmas perguntas podiam ser aplicadas aos policiais: quem eles eram, por que agiam daquela forma?¹⁵ Essa investigação começou a ser feita por alguns pesquisadores, revelando fontes até então inexploradas e bastante ricas. Ao mesmo tempo foi se revelando a precariedade do conhecimento que se tinha — ainda se tem — da Polícia, tanto em sua organização formal, os códigos legais que a regiam e que comportavam enormes variações regionais que só desapareceriam a partir da década de 1930, quanto nas práticas cotidianas, mais ou menos relacionadas com esses códigos legais.

As abordagens da história da Polícia parecem ainda obedecer a estas duas tensões; por um lado, entre uma história da dominação em que a polícia é instrumento e uma história onde o exercício da dominação pela e na polícia se apresenta como um problema; por outro, entre uma história da polícia onde as questões que realmente interessam estão fora dela e uma história mais diretamente ligada à vida policial. Na produção de um número razoavelmente extenso de artigos, livros, teses e dissertações, diversos temas vão se tornando presentes, novas questões vão surgindo, e tentaremos apresentar aqui algumas delas. Nesse recorte da nova produção é preciso levar em conta, de início, duas formas bastante tradicionais da aproximação histórica: a cronológica e a regional. Cronológica, que nos faz pensar como a ideia e a prática de policiamento vão experimentando diferentes sentidos ao longo dos séculos, começando com uma indagação sobre as formas que poderíamos chamar de pré-policiais no século XVIII, quando a instituição ainda não existe, mas a ideia já está presente. Regional, pela necessidade de reconhecer inúmeras diferenças históricas, geográficas e culturais que constituem o chamado Brasil. Num recorte mais visível, é preciso diferenciar questões de policiamento no mundo urbano — e vão aí inúmeras configurações possíveis deste urbano — e no mundo rural. Em outro recorte, as oscilações históricas brasileiras entre o reforço do poder local ou do poder central produziram uma variação nos organismos policiais; momentos de maior centralização tenderam à uniformização dos aparatos policiais, enquanto momentos de descentralização permitiram maior autonomia na constituição destes

¹⁴ Não é o que nos interessa aqui, mas é importante destacar que se trava um grande debate naquele momento sobre o uso dessas fontes, “contaminadas” por sua produção judiciária. Muitos trabalhos realizados nesse momento se tornaram referência, especialmente CHALHOUN, Sidney. *Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da Belle Époque*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

¹⁵ Impossível não ligar a acontecimentos correntes. Estudantes da Universidade de São Paulo, em conflito com a polícia, colocam um cartaz na parede: “Policiais não são trabalhadores são o braço armado dos exploradores”. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/album/111027usp_album.jhtm#fotoNav=14>. Acesso em: 16 maio 2013.

organismos. Nesse ponto podemos sugerir uma diferenciação devido a certo isolamento durante o período imperial, acelerada pela descentralização republicana, e um movimento reverso, em direção à uniformidade que se inicia nos anos 1930 e se acentua na década de 1960. Tentemos constituir alguns objetos e temas cruciais para a análise das forças policiais brasileiras.

A constituição dos sistemas policiais

A literatura sobre o chamado Antigo Regime vem crescendo enormemente no Brasil dos últimos anos, mas pouco existe sobre a questão da segurança. A principal exceção, que se enquadra numa discussão sobre o período de forças de segunda e terceira linha, são os trabalhos de Francis Cotta.¹⁶ Num momento de não especialização da atuação policial, forças militares tinham atividade de patrulhamento no espaço urbano e exerciam também atividade de controle de estradas e do problema dos escravos fugidos. Sua atuação se dirigia a um universo criminal ainda codificado pelas Ordenações Filipinas, em que o tratamento dos crimes era diverso. Na história social do crime predomina uma profunda demarcação entre o período colonial e o período pós-independência (tendo talvez um espaço de contato no chamado período joanino, 1808-1822), que dificulta análises de continuidade. A historicidade da polícia no Brasil é marcada mais pelo momento 1808, a transmigração da família real portuguesa, do que por contatos com o século XVIII.

A outra exceção a estudar a questão da Polícia neste período é o trabalho de Regina Helena Faria,¹⁷ que faz uma remissão mais acentuada à consolidação de uma ideia de polícia e mesmo à formação de um aparato policial no Portugal do século XVIII. Aqui podemos perceber um viés de pesquisa extremamente rico, na linhagem de Foucault ou Paolo Napoli, em que o interesse é pelas formas de pensamento que fazem aparecer uma legitimação dos novos corpos públicos de segurança. Ao mesmo tempo se reforçam os nexos administrativos entre Brasil e Portugal, que se tornarão mais visíveis em 1808, para depois quase desaparecerem. No desenvolvimento das polícias brasileiras a partir do período imperial, muitas referências serão feitas a modelos europeus — franceses, ingleses e alemães —, mas dificilmente a Portugal.

Como mencionamos, o período em que a Coroa portuguesa esteve no Brasil se situa num lugar bastante específico, entre o século XVIII e o Brasil independente. É o momento em que a datação tradicional consagra a criação tanto da Intendência Geral de Polícia (1808) como da Guarda Real de Polícia (1809), ponto de fundação da Polícia brasileira. São os primeiros organismos públicos a carregarem em seu nome a concepção de polícia, nos obrigando a refletir sobre os conteúdos históricos e os nexos dessas definições. O ato de criação da Intendência, que faz referência direta a seu modelo lisboeta, propõe-se como uma transposição, assim como o de Lisboa faz referência a Paris. Seria a genealogia do que foi buscado na historiografia internacional como um “modelo francês” de polícia. Nesse momento, a ideia de polícia comporta uma visão muito mais ampla de gestão da ordem, envolvendo tarefas que mais tarde vão ser atribuídas a outros órgãos do Estado. A Intendência de Polícia se associará fortemente ao nome do primeiro intendente, Paulo Fernandes Vianna, que vai dirigi-la até 1820, caracterizando-se como um quase prefeito da cidade do Rio de Janeiro, e, nesse sentido, sua atuação vai ser objeto de estudo.¹⁸ Vale notar que ainda possuímos pouca informação sobre a Guarda Real de Polícia.

¹⁶ COTTA, Francis Albert. *Matrizes do sistema policial brasileiro*. Belo Horizonte: Crisálida, 2012.

¹⁷ FARIA, Regina Helena Martins de. *Em nome da ordem: a constituição dos aparatos policiais no universo luso-brasileiro (sécs. XVIII-XIX)*. Tese (doutorado) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

¹⁸ Ver JACQUES, Lana Maria da Silva. *A Intendência Geral de Polícia: poder público e vida cotidiana no Rio de Janeiro de inícios do século XIX*. Dissertação (mestrado) — Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2002; SCHEINER, Livia

A Polícia no Império

Dando continuidade ao estudo da Intendência de Polícia, uma tendência significativa é concentrar a história da Polícia no Império na Polícia da Corte. O texto-base para o estudo deste período é a obra de Thomas Holloway (1997),¹⁹ que dá ênfase aos aspectos de controle social e repressão exercidos pela polícia no contexto de uma cidade escravista.²⁰ Outras regiões vão sendo exploradas, onde o contexto de policiamento é bem menos ligado ao urbano, onde as articulações entre policiais, homens livres pobres e escravos assumem padrões distintos, revelando a precariedade do aparato policial, que ainda assim funciona na produção de uma ordem que talvez não fosse a desejada. Uma tradicional historiografia da polícia no século XIX sugere o papel desta polícia como missionários domésticos, levando a presença do Estado a regiões distantes ou a públicos que percebiam pouco sua ação.²¹ O que se vê do policiamento mal disciplinado e em precárias condições deste Brasil do século XIX parece indicar uma imersão dos sistemas policiais no cotidiano das sociedades com pouco impacto transformador, fazendo com que a tensão entre ação pública, poder local e normas tradicionais seja um tema de grande complexidade no interior brasileiro. Uma das preocupações constantes desta historiografia, que permanece no início do século XX, é avaliar quem são os policiais, fazer seu perfil social, demonstrando a precariedade da ocupação e a total falta de prestígio destes representantes muito distantes do Estado.²²

Começam a aparecer trabalhos locais que vão permitindo complementar informações e, como estão mais distantes dos centros de poder e civilização, vão acentuando algumas das características destas experiências policiais: sua precariedade, a instabilidade destas estruturas confrontadas com as administrações e os poderes locais.²³ Representantes oficiais de um Estado que até então não estava presente, essas instituições policiais vão reproduzindo e se integrando às práticas do mando local, instaurando versões distintas da luta pelo monopólio da força, mas neste caso com um uso da força física fora de qualquer controle.

Ainda assim, esses trabalhos mostram que, a despeito de importantes clivagens regionais, os aparatos policiais, principalmente aqueles ligados à administração provincial, se resguardavam de uma estrutura burocrática que operava à revelia dos interesses locais e privados. Os corpos de polícia militarizados, criados a partir do impulso descentralizador da Regência, foram adquirindo, paulatinamente, autonomia em relação às dinâmicas políticas que impunham a substituição de governantes, administradores da justiça e prepostos policiais (chefe de polícia, escrivães, delegados etc.), cada vez que a parcialidade

Maurício, *Uma questão de projetos: o Senado da Câmara e a Intendência de Polícia na gestão do espaço urbano da Corte, Rio de Janeiro 1808-1821*. Dissertação (mestrado) — Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004; CARVALHO, Marieta Pinheiro. *Uma ideia ilustrada de cidade: as transformações urbanas no Rio de Janeiro de d. João VI*. Rio de Janeiro: Odisseia, 2008.

¹⁹ HOLLOWAY, Thomas. *Polícia no Rio de Janeiro*. Repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

²⁰ Ver também, num recorte mais foucaultiano, PECHMAN, Robert. *Cidades estritamente vigiadas*. O detetive e o urbanista. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2002.

²¹ Ver, por exemplo, STORCH, Robert. O policiamento do cotidiano na cidade vitoriana. *Revista Brasileira de História*, v. 5, n. 8/9, p. 7-33, 1984/85.

²² ROSEMBERG, André. Herói, vilão ou mequetrefe: a representação da polícia e do policial no Império e na Primeira República. *Tempo de Histórias*, n. 13, p. 63-81, 2008; VELLASCO, Ivan de Andrade. Policiais, pedestres e inspetores de quartelão: algumas questões sobre as vicissitudes do policiamento na província de Minas Gerais 1831-1850. In: CARVALHO, José Murilo de. *Nação e cidadania no Império: novos horizontes*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p. 237-265.

²³ AL-ALAM, Caiuá Cardoso. *A negra força da princesa*. Polícia, pena de morte e correção em Pelotas (1830-1857). Pelotas: Icária, 2008; AL-ALAM, Caiuá Cardoso. *Palácio das misérias: populares, delegados e carcereiros em Pelotas, 1869-1889*. Tese (doutorado) — Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013; SILVA, Wellington Barbosa da. *Entre a liturgia e o salário: a formação dos aparatos policiais no Recife do século XIX (1830-1850)*. Tese (doutorado) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

política dominante perdia o posto no gabinete imperial. Instituíam-se, embora obliquamente, um embrião de burocracia moderna que obstinava diante da politicagem.

Principalmente a partir do fim da Guerra do Paraguai, quando as forças policiais se reorganizam e a Guarda Nacional começa a perder seu caráter policialesco, percebe-se o avanço de organizações policiais atreladas ao poder central, via presidente de província e ministro da Guerra. Esses aparatos passam a receber a fatia orçamentária mais avantajada das rendas provinciais e ganham preeminência em relação a outras forças policiais de caráter local ou municipal.

Dois pontos podem ser destacados a partir desse pressuposto. O primeiro é que, por meio da observação empírica dessa sedimentação burocrática das polícias, pode-se perceber um movimento concreto da imposição — gradual, precária e ambivalente — de um espaço público liberal; liberal, no sentido de que regras universais sob a égide da tutela estatal têm possibilidade de vigorar. Por esse prisma, o Estado deixa de ser tomado como um mero instrumento de dominação de classe ou de mera imposição de interesses senhoriais e passa a ser compreendido como um lócus de interdependência e de negociação, em que a construção da ordem atravessa um filtro relacional, em que interesses oriundos de segmentos discrepantes da sociedade — embora assimétricos — encontrem um espaço de disponibilidade: é o lugar onde a experiência coletiva se faz presente. A Polícia, teoricamente obediente às leis e a um regulamento, se torna um elemento privilegiado e legitimado para lidar com essas demandas, a partir de um repertório menos arbitrário do que aquele que informa as relações sociais num contexto escravista.²⁴

A montagem dessa burocracia de matriz weberiana, em que as hierarquias são determinadas, o serviço é pago com salário, as ordens se dão por escrito e a supervisão é constante, abre uma senda nova para analisar os processos de construção do Estado brasileiro em sua concretude. Seja no que toca ao processo de contenção da violência privada, seja em relação aos mecanismos de governança administrativa, que se afastam do campo do político. Essa aposta heurística visa a pôr em marcha as engrenagens concretas de uma entidade incorpórea — o Estado — que se representa, no mais das vezes, apenas no campo da abstração e das ações despersonalizadas. O estudo da polícia, principalmente no XIX, quando os aparatos da administração ainda se mostravam pouco desenvolvidos, é um bom laboratório para compreensão do *state-building* brasileiro para além das interpretações calcadas na luta de classes e na instrumentalização das “forças repressivas”, expressão essa que já contém em seu cerne um viés tendencioso. Por meio do papel desempenhado pela polícia e pelos policiais, vale compreender o Estado em sua dinâmica singular, em que operam os atores sociais em suas redes de relacionamento, num modo de interação permanente.

A complexidade da construção do Estado brasileiro e da expansão da esfera da nação, num contexto de “particularidade” escravista, encontra metonímia no compasso de organização das forças policiais. A começar pela demografia das polícias militares, que mimetizam, em certa medida, o recorte étnico do universo populacional masculino, onde abundam indivíduos não brancos, de baixa extração econômica. As possibilidades de ascensão na hierarquia policial, ainda que não se sustentassem em crivos raciais, se mostravam bastante estreitas, mesmo que no microcosmo policial o estatuto da liberdade fosse um critério *sine qua non*. Ao mesmo tempo, a adesão a um regulamento complexo e rigoroso reduzia a margem de arbítrio nas relações de subordinação. A dominação paternalista que dava as cartas naquela configuração social padecia de um refreio imperativo nos limites institucionais, o espaço onde se encontravam policiais de patentes discrepantes. Ante uma dominação pura e simples, nos moldes da assimetria de estatuto vigente no escravismo brasileiro, ainda que ela fosse possível e mesmo usual no “mundo da polícia”, havia remédios burocráticos que se mostravam muito bem manejados pelos soldados da base para haurir benefícios de acordo com uma cartilha mais favorável. Da mesma forma,

²⁴ ROSEMBERG, André, *De chumbo e festim*. Uma história da polícia paulista no final do Império. São Paulo: Edusp, 2010; VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem*. Violência, criminalidade e administração da justiça. Minas Gerais, século 19. Bauru: Edusc, 2004.

é possível sugerir que, em outras mediações sociais, a presença da Polícia, e dos policiais, era solicitada, às vezes bem-vinda e legitimada como instância representativa da autoridade pública para interferir em conflitos, garantir direitos e negociar uma ordem com bases comuns, contrastando, assim, com uma linha de interpretação marcadamente dicotômica, que nega a existência de uma arena pública legítima, alheada do privado, e de um Estado franqueador de direitos no Brasil imperial.

O segundo ponto a ser destacado é a ampliação do espaço de autonomia funcional que adquirem os aparatos policiais, principalmente em sua vertente militarizada — uma autonomia que se reveste de dois sentidos. Como já mencionado, estabelece-se uma distância em relação à esfera do político e às tramas palacianas. A sempiterna preocupação acerca do “*quis custodiet ipsos custodes*” (quem vigia os vigilantes) já aparece no discurso político do século XIX, com os remarques a respeito da emergência de um daninho “estado dentro de um estado”. Os mandatos policiais, reconhece-se, extravasam as meras prescrições pretorianas, esgueirando-se pela consecução de demandas muito mais difusas, que percorrem não apenas a pressão senhorial pela imposição da ordem escravista, o que transformaria os policiais em epítomes de capitães do mato, mas que assimilam solicitações mais comezinhas do “público em geral”, imerso nas questiúnculas invisíveis do dia a dia rural, mas que não despertavam interesse dos administradores quando vão elaborar os relatórios de prestação de contas.

Num segundo momento, percebe-se, no último terço do Império, o despertar de uma autonomia que resguarda interesses ligados à “profissão” policial, por mais problemática que seja essa ideia ainda nos debates atuais.²⁵ Em todo o caso, nota-se, nos interstícios do funcionamento policial, a emergência de demandas inerentes às especificidades do serviço prestado, do lugar social ocupado pelo policial, bem como, num nível mais elevado da esfera hierárquica, as reivindicações do monopólio de um saber particular e específico — o policial — que, ao mesmo tempo que o diferencia de outras ocupações, cria uma identidade própria, que surge desse contraste. Verdade que nesse momento apenas fragmentos esparsos desse movimento podem ser identificados pela historiografia; a sistematização das autonomias policiais, em seus vários matizes funcionais (civil e militar; central e local) e regionais vai ser consolidada alguns anos mais tarde, durante a Primeira República.

A Primeira República

Como já comentamos acima, o período da implantação da república foi o foco de atração da historiografia renovadora dos anos 1980, como foco de uma busca pela modernidade através de um modelo repressivo de Estado. Talvez por isso tenha sido também o período que atraiu uma parte significativa dos estudos sobre a polícia. Os trabalhos de Bretas,²⁶ Mauch,²⁷ Santos,²⁸ Carvalho²⁹, Martins³⁰ e Souza³¹

²⁵ Um debate sobre a profissionalização policial está em WEINBERGER, Barbara. *The best police in the world: an oral history of English policing from the 1930s to the 1960s*. Londres: Scholar Press, 1995.

²⁶ BRETAS, Marcos Luiz. *A guerra das ruas*. Povo e Polícia na Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1997; BRETAS, Marcos Luiz. *Ordem na cidade*. O exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

²⁷ MAUCH, Cláudia. *Ordem pública e moralidade: imprensa e policiamento urbano em Porto Alegre na década de 1890*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004; MAUCH, Cláudia. *Dizendo-se autoridade: polícia e policiais em Porto Alegre (1896-1929)*. Tese (doutorado) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

²⁸ SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. *Paladinos da ordem*, op. cit.

²⁹ CARVALHO, Glauco Silva de. *Forças públicas: instrumento de defesa da autonomia estadual e de sustentação da política dos governadores na Primeira República (1889-1930)*. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

³⁰ MARTINS, Marcelo Thadeu Quintanilha. *A civilização do delegado. Modernidade, polícia e sociedade em São Paulo nas primeiras décadas da República, 1889-1930*. Tese (doutorado) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

³¹ SOUZA, Luis Antonio Francisco de. *Lei, cotidiano e cidade*, op. cit.

nos oferecem um painel da constituição da polícia no Distrito Federal, Rio Grande do Sul e São Paulo. Salvo o trabalho de Carvalho,³² que se ocupa dos vínculos políticos da Força Pública com o governo paulista republicano, nos outros textos fica evidente uma ênfase na constituição de um policiamento como rotina, configurado tanto pela extensão dos regulamentos, leis e instruções dirigidas ao serviço quanto pela produção de um grupo policial mais identificado com a ocupação, que também produz o seu saber, seja através de formulações institucionais, seja através de práticas que se rotinizam, formas de tratamento de problemas, em que se define mesmo quais são os problemas a serem enfrentados e o que a polícia prefere não ver.

Esse policiamento como rotina faz com que uma atenção maior seja dada à figura do policial. Ele vai deixando de ser um ator histórico para ser também objeto de uma representação, fazendo cada vez mais presença na cultura local. Histórias de detetive e de crime tornam-se parte de um mercado de livros que ainda é pouco conhecido.³³ Policiais passam a aparecer em canções e peças teatrais, constituindo-se em personagem,³⁴ permitindo uma abordagem diversa da questão e talvez interagindo com o lugar destes policiais na sociedade, cada vez mais marcado por essas imagens sobre as quais não têm controle e que terminam por ter impacto sobre os procedimentos públicos em relação aos policiais. Nesse período, privilegia-se o espaço urbano, como o espaço do novo, muito ainda devendo ser investigado sobre o interior, onde as configurações policiais são muito diversas, entre coronéis e o banditismo.

Mais recentemente, a análise sobre os aparatos de polícia se faz sobre outros enfoques, que deixam o estudo da rotina do serviço e a formação do policial enquadrado nas malhas institucionais em segundo plano. Galeano,³⁵ ainda no plano das representações, por exemplo, se debruçou sobre uma literatura eminentemente policial (revistas, almanaques, compêndios), elaborada pelas agências de polícia do Rio de Janeiro e Buenos Aires na virada do século XIX para o XX, mediante a construção de um imaginário sobre crime, criminosos e policiais num espaço de trânsito transnacional. Ainda que sua preocupação primeira não tenha sido mobilizar as engrenagens de funcionamento dos departamentos de polícia, o trabalho joga luz à produção de certa “inteligência” policial que, coordenada em vários países, busca desenvolver um conhecimento comum e exclusivo, a partir da formação de um imaginário forjado em uma linguagem comum e internacional sobre o crime, o criminoso e o trabalho levado a cabo pela Polícia, empregando fontes normalmente não utilizadas por quem faz uma história mais “social” da Polícia. Seu trabalho introduz um tema de crescente importância ao longo do século XX, que é a ultrapassagem das fronteiras nacionais por agências do Estado, promovendo cooperações e políticas de alcance mundial, particularmente visíveis no campo da segurança pública.

Martins, por outro lado, ainda que por meio de uma abordagem mais clássica, se aproxima de um grupo de policiais que apenas discretamente aparece nos trabalhos temáticos: os delegados.³⁶ A Polícia Civil, aliás, talvez por sua tradição litúrgica até o início do século XX, não costuma ser contemplada pela historiografia. Martins, ao fazer uma espécie de prosopografia dos delegados de São Paulo no início da República, põe esses policiais sob foco, num período em que se buscava a profissionalização do ofício policial em suas várias instâncias. Se é mais simples verificar o interesse corporativo que afirma a profissionalização das polícias de corte militar, nas atividades de polícia civil este processo é mais lento

³² CARVALHO, Glauco Silva de. *Forças públicas*, op. cit.

³³ PORTO, Ana Gomes. *Novelas sangrentas: literatura de crime no Brasil*. Tese (doutorado) — Universidade de Campinas, Campinas, 2009; SHIZUNO, Elena Camargo. *A revista Vida Policial (1925-1927): mistérios e dramas em contos e folhetins*. Tese (doutorado) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

³⁴ BRETAS, Marcos Luiz. A polícia das culturas. In: LOPES, Antonio Herculano (Org.). *Entre Europa e África: a invenção do carioca*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2000; ROSEMBERG, André. Herói, vilão ou mequetrefe, op. cit.

³⁵ GALEANO, Diego. *Criminosos viajantes, vigilantes modernos: circulações policiais entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires, 1890-1930*. Tese (doutorado) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

³⁶ MARTINS, Marcelo Thadeu Quintanilha, *A civilização do delegado*, op. cit.

e complexo e ainda pouco estudado. Tanto as atividades de investigação — comissários, detetives, investigadores — como a gestão da polícia judiciária pelos delegados se especializam muito lentamente, não sendo vistas como atividades regulares, até bem adiantado o século XX.

Uma das características que se destaca em parte dos trabalhos sobre a Polícia na Primeira República reforça uma tendência que se particulariza na historiografia da Polícia pelo mundo, que visa a situar o policial na proeminência das narrativas, ressaltando o papel da agência individual em relação ao político e às premissas institucionais. A grande latitude da discricionariedade desfrutada pelos policiais e a fragilidade corporativa dos aparatos brasileiros impedem uma interpretação nesse sentido. Ainda que tal medida permita elevar o policial ao protagonismo, descerrando a couraça instrumental que pesava sobre a historiografia pioneira, uma virada tão drástica acaba por escamotear a montagem organizacional — estrutural, por assim dizer — dos aparatos policiais, enfraquecendo, com isso, as necessárias transações inter-hierárquicas, de um lado, e os liames da instituição com outras esferas do campo político, de outro. O enfoque exagerado na figura do policial e nas dinâmicas culturais que se construía em torno do seu tirocínio cotidiano acabou por emprestar às análises sobre a Polícia um tom exageradamente contingente, sem que aspectos “duros”, relacionados ao “mundo policial” (o direito positivo, os regulamentos, as prescrições, o treinamento, a academia), fossem devidamente considerados.

Ainda assim, de forma geral, percebe-se uma nítida separação entre aqueles trabalhos que se interessam pelo protagonismo policial, destrinchando a partir de entradas diferentes as modalidades de atuação policial — organização, cultura, cotidiano, relação, hierarquia, funcionamento —,³⁷ daqueles que, a despeito de retrair trajetórias de policiais, fazem um uso predominantemente ancilar da polícia, para comprovar propósitos instrumentais cumpridos pela instituição ou para demonstrar pressupostos dados de antemão pela expectativa comum, como as funções missionárias e de controle social.³⁸ Os espaços de autonomia, as prerrogativas profissionais, os interesses particulares não são considerados nesses casos — os policiais servem apenas de “escada” para performances alheias ou como meros objetos cenográficos, mesmo que ocupem boa parte das narrativas historiográficas.

O período pós-1930

Infelizmente, o estudo da polícia após 1930 é ainda incipiente. A atividade de polícia política ganha enorme destaque num momento em que a historiografia como um todo passa a privilegiar as questões políticas. Isso repete um comentário de um chefe de Polícia do Rio de Janeiro nos anos 1920, que afirmava que a atividade de polícia política fazia com que a Polícia deixasse de lado as tarefas usuais. Pouco conhecemos sobre o policiamento no pós-1930.

Entre as poucas exceções, podemos citar o estudo de Battibugli³⁹ sobre o período democrático de 1946 a 1964, no qual a autora se põe a reconstituir a organização policial paulista, além de pôr em questão a adequação dos aparatos policiais aos pressupostos do estado de direito, pretensamente vigentes num tempo de estabilidade política. A conclusão a que se chega é a existência de um distanciamento marcado entre uma política formal de segurança pública, engendrada na esfera do governo ou nas altas instâncias da hierarquia policial, e uma “cultura policial” desenvolvida pela pertinácia do serviço, na

³⁷ BRETAS, Marcos Luiz. *A guerra das ruas*, op. cit.; BRETAS, Marcos Luiz. *Ordem na cidade*, op. cit.; MAUCH, Cláudia. *Ordem pública e moralidade*, op. cit.; SOUZA, Luis Antonio Francisco de. *Lei, cotidiano e cidade*, op. cit.

³⁸ CRUZ, Heloisa. Mercado e Polícia, op. cit.; MARTINS, Valter. Policiais e populares: educadores, educandos e a higiene social. *Cad. Cedes*, Campinas, v. 23, p. 79-90, n. 59, abr. 2003; GARZONI, Leric de Castro. *Vagabundas e conhecidas: novos olhares sobre a Polícia republicana (Rio de Janeiro, início do século XX)*. Dissertação (mestrado) — Universidade de Campinas, Campinas, 2007; SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. *Paladinos da ordem*, op. cit.

³⁹ BATTIBUGLI, Thaís. *Polícia, democracia e política em São Paulo (1946-1964)*. São Paulo: Humanitas, 2010.

lida das ruas, e que reproduz práticas e valores alheios às prescrições oficiais. Um trabalho sobre a atividade policial cotidiana nesse período vem sendo desenvolvido por Wanderson Souza para Salvador, permitindo algumas primeiras observações sobre como a atividade policial, ao se institucionalizar, vai se relacionando com o centro de decisões governamental, mas, ao mesmo tempo, conserva sua autonomia de atuação no universo da rua, dentro do campo complexo que é o Estado Novo, caracterizado por sua face repressiva-policial.⁴⁰

Outra tese recente busca lançar luz sobre a atuação da Polícia Militar no sertão goiano deste período, trazendo para um contexto bastante distinto a ideia do “missionário doméstico”, mas mostrando ainda assim que essa polícia “nova” e “moderna” teve de se adaptar à realidade do sertão, ainda que transformando-o. Foi muito mais um processo interativo do que uma “colonização” pelo Estado.⁴¹ Este trabalho vai além da abordagem pura e simplesmente institucional que caracteriza as poucas pesquisas locais sobre a temática.⁴² A despeito da existência de uma enorme quantidade de fontes, a história da polícia neste período ainda deve ser escrita.

Conclusão

Depois de mais de trinta anos de desenvolvimento, a história da polícia no Brasil já possui um conjunto de referências básicas para a constituição de um campo, mas tem ainda um enorme espaço para novas temáticas e mesmo para o preenchimento de claros de informação. Se tomarmos como indicador a publicação de revistas específicas sobre o tema, sendo a primeira o volume 22 da revista *Estudos Históricos*, publicado em 1998, e a publicação recente de um volume da revista *História*, da UNISINOS, com o tema Militares, milicianos e policiais, podemos perceber a escassez de trabalhos, a dificuldade de reunir um conjunto que dê conta da diversidade temporal e espacial. Certamente já abandonamos as abordagens mais simplificadoras, que tratavam a polícia como agente da dominação não problemática. Mas entre as possibilidades de perceber como a sociedade representa o policial e como ele mesmo se representa, e as da retomada da sua presença como parte de um Estado brasileiro, acreditamos que os estudos de história da polícia poderão ainda oferecer uma contribuição significativa para a compreensão da história brasileira.

⁴⁰ SOUZA, Wanderson B. Arbitrariedades policiais e a utilização da violência no combate à criminalidade em Salvador (1940 a 1960). *Revista História e-História*, v. 1, p. 1-20, 2010.

⁴¹ LUNCKES, Marisete Cristina Soares. A 4ª Companhia Isolada de Pedro Afonso e o cotidiano dos policiais militares: um projeto de policiamento e “ordem” para os sertões do antigo norte goiano (1930-1964). Tese (doutorado) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

⁴² CRUSOÉ JÚNIOR, Nilson Carvalho. Da “Volante” à Academia: a Polícia Militar da Bahia na Era Vargas (1930-1945). Dissertação (mestrado) — Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.