

Autoridade, Violência e Reforma Policial. A Polícia Preventiva Através da Historiografia de Língua Inglesa

Luís Antônio Francisco de Souza

A idéia da polícia preventiva

A polícia metropolitana de Londres, criada em 1829, é comumente considerada o marco inicial de um longo processo que redundou na profissionalização policial (Macleod & Schneiderman, 1994; Emsley, 1991). A criação da polícia metropolitana constitui marco tanto no combate ao crime quanto na definição dos princípios gerais que permitiram a emergência de um novo conceito de ordem urbana e do padrão de sociabilidade admitido. Para sumarizar, julgava-se que, no início do século XIX, a Inglaterra teria passado por um processo de “moralização” cujo foco teria recaído sobre hábitos populares até então tolerados, “especialmente sobre pequenos crimes, divertimentos populares e todos os tipos de desordem urbana, desde a violência coletiva até brigas em tavernas e danos de menor importância”. Foi notável a envergadura dos dispêndios em recursos humanos e no fomento de novas iniciativas direcionadas para o controle social, sendo a polícia uma das agências centrais criadas para fazer frente ao que seria uma grande desordem cotidiana (Storch, 1985: 8). Embora esse seja um assunto polêmico - isto é, há controvérsia a respeito do papel da polícia preventiva na consolidação da ordem social -, há autores que consideram que a polícia metropolitana teve relevância ao impor padrões de conduta social tanto para a classe operária como para os seus próprios quadros (Steedman, 1984).

Mesmo na França, entre 1865 e 1913, as taxas relativas aos crimes graves teriam declinado de forma significativa, enquanto as taxas de crimes menores teriam crescido. A vigilância promovida pelos aparelhos policiais do Estado teria a principal função de controlar o crime como forma de reprimir as ‘classes perigosas’, o protesto social ou as ameaças políticas. O próprio processo de urbanização teria imposto maior e mais generalizada pressão no autocontrole individual e em formas não-violentas na resolução de conflitos. O incremento do poder do Estado e a manutenção dos controles locais acabaram intensificando a integração e regulação dos indivíduos pela coletividade (Gillis, 1989:309-310).

Dentro do quadro de novas exigências de ordem social, as mudanças nos procedimentos judiciais, a maior *police discretion* e o crescimento da concentração populacional nas cidades poderiam ter contribuído para reduzir as taxas de criminalidade, na medida em que permitiam maior controle sobre o cotidiano urbano e maior visibilidade dos espaços internos das cidades. A maior certeza da punição resultante do alargamento da capacidade de resposta do governo, portanto, teria contido os crimes violentos mais comuns. A vigilância, o controle e a repressão das ações populares coletivas passaram para as mãos de agências governamentais especializadas como a polícia, os promotores, espiões, assistentes sociais etc. (Quetél, 1981; Donzelot, 1980). Os procedimentos de vigilância tornaram-se burocratizados e rotinizados; o crime e os comportamentos desordeiros passaram a ser objeto de regular inspeção e registro (Foucault, 1983). Principalmente, foi dada maior importância para a prevenção, na qual representantes do poder do Estado passaram a funcionar como observatórios da vida social e como instrumentos privilegiados de repressão e controle.

A ação sobre o crime não pode ser vista isoladamente, pois ela teria sido o resultado do processo de centralização do poder do Estado e de uma maior disposição regulatória sobre o comportamento individual. Ou seja, a questão do combate ao crime seria subsidiária de questões mais amplas relacionadas ao controle

do poder do Estado. “A origem e crescimento do policiamento estatal na França pode ter sempre derivado do interesse de uma parte da elite dominante em se proteger e proteger o próprio *status quo*, antes mesmo do que um interesse geral no controle do crime” (Gillis,1989:315,333).

Tanto em Londres como em Paris, as elites sociais e mesmo a população estavam se sentindo ameaçadas pela aglomeração de criminosos, viciosos e turbulentos, e pelo aumento sem precedentes dos pobres em locais degradados e ermos das cidades. De uma forma geral, administradores urbanos consideravam-se incapazes de lidar com o crescente número de pobres, e a imagem de uma classe perigosa composta de indivíduos vindos de outras localidades e de outras cidades, sem laços comunitários e com atitudes desregradas, foi se cristalizando na imaginação da população média e mesmo dos trabalhadores. Em Londres, o período de rápido crescimento industrial e a concentração de trabalhadores em situações de baixo assalariamento provocaram uma onda considerável de mobilizações populares que tomavam conta da cidade. “Não é de surpreender que as classe privilegiadas tenham tentado definir o protesto popular como crime - isto é, fundamental e incondicionalmente ilegítimo. Mas essa retórica e os medos reais das pessoas privilegiadas e proprietárias diante de uma agitação popular recorrente numa época não policiada não deve nos fazer esquecer a evidência de outro aspecto dessa remota relação entre elite e população amotinada: rebeliões e multidões, embora fossem temidas e detestadas, eram também freqüentemente meios de protesto que articuladamente comunicavam os desejos da população a uma compreensiva, senão simpática, elite” (Silver, 1967:15).

A resposta das elites viria na crítica aos velhos métodos de repressão e na proposta de implantação de uma racionalidade policial, que passaria a ser conhecida como *crime prevention*. Uma das tarefas da polícia de Londres era “prevenir o crime através do patrulhamento regular, operado sob regras estritas que permitiam discricionariedade individual. A polícia também tinha uma missão contra as ‘classe perigosas’ e contra a agitação política na forma das multidões e das rebeliões. Em todas as frentes, ela foi tão bem-sucedida que as iniciais e fortes objeções foram rapidamente diminuídas; de uma considerável novidade, a polícia tornou-se rapidamente uma parte da ‘tradição britânica’” (Silver, 1967: 7). A partir do sistema montado em Londres, e rapidamente copiado pelas principais cidades americanas, surgiu uma *policed society* na qual “o poder central exerce supervisão potencialmente violenta sobre a população através de meios burocráticos amplamente difundidos por toda a sociedade civil por meio de operações pequenas e discricionárias que são capazes de rápida concentração” (Silver, 1967:8).

A polícia moderna ainda revelou duas outras características: liberou os cidadãos da obrigação ou necessidade de desempenhar funções policiais e afastou a possibilidade de intervenção do exército no processo de manutenção da ordem social (Silver, 1967: 9). Mas a característica mais importante do *crime prevention system* é que a polícia passa a representar a penetração e contínua presença da autoridade política no cotidiano da cidade, situação absolutamente inédita, inaugurada no século XIX. A maior presença da autoridade policial não eliminou porém os valores próprios de uma comunidade moral. O exercício de polícia tendia a promover a extensão da moralidade até a periferia da sociedade, tanto na forma de agente da coerção legítima como de personificação dos valores do centro: “Juntamente com a ramificação de outras agências burocráticas, a polícia conectava a vida cotidiana com a autoridade the central. A polícia, contudo, confiava não somente numa técnica de coerção graduada, discricionária e ubíqua, mas também numa extensiva nova forma de consenso moral. O poder central é capaz de supervisionar o dia-a-dia mais de perto e de forma mais contínua” (Silver, 1967:15).

Nesse sentido, os policiais puderam ser denominados “missionários domésticos”; seu papel era afirmar a unidade moral da sociedade e impô-la sobre a população trabalhadora. Por isso, a “redefinição da

ordem pública talvez tenha mesmo dado lugar a um conceito redefinido e ampliado de crime, abrangendo o roubo, a insurreição, levantes rurais, a atividade sindical, a taverna e as atividades em seu interior” (Storch, 1985:10). A constituição de uma polícia uniformizada, com maior autonomia individual, mas com alto grau de controle centralizado, como meio de disseminar uma nova concepção de ordem, não diminuiu os poderes policiais. Os policiais, uniformizados e representantes do governo central, aprenderam que algumas leis e “ordens podiam ser observadas e outras não, o que abriu um novo processo de aceitabilidade da desordem” (Storch, 1985: 28). Foi, portanto, precisamente a nova retórica em torno de uma maior disposição reguladora que abriu espaço para a polícia “apoderar-se de todos os espaços públicos, acompanhar mais de perto os acontecimentos nos bairros operários e tentar impor um padrão realmente novo de disciplina urbana e de decoro público. Ao desempenhar estas funções, a polícia tocava mais diretamente no cotidiano daqueles membros das classes pobres que nunca cometeram atos criminosos” (Storch, 1985:15)

As pesquisas que apontam na direção de um papel disciplinador da polícia metropolitana sobre as classes trabalhadoras foram contudo duramente criticadas (Emsley, 1983: 7). A proposição de que a polícia metropolitana foi criada para combater uma onda de crime baseia-se nas declarações dos proponentes da reforma de 1829. A instituição policial não teria sido, de qualquer forma, a real causa da diminuição da criminalidade; o policial uniformizado, muitas vezes, fazia ‘amigos’ entre membros da classe trabalhadora, sendo parte ativa da ilegalidade oculta das cidades: “Não há razão para assumir que o século XIX fosse diferente antes ou depois do estabelecimento da nova polícia” (Emsley, 1983: 130). Todavia, o primeiro livro de instruções da nova polícia indicava que os novos policiais fardados deviam ter uma *discretion* adequada para a manutenção da ordem social. O livro sugere que os policiais deveriam manter os olhos abertos aos fatos cotidianos para impedir os crimes: “A segurança das pessoas e das propriedades, a preservação da tranquilidade pública e todos os demais objetos de um estabelecimento policial, deverão ser melhor efetuados do que pela detecção e punição do transgressor após ele ter cometido o crime. Isto deve ser constantemente mantido em mente por qualquer membro da força policial, como o guia de sua própria conduta. Oficiais e soldados devem ousar distinguir a si próprios por tal vigilância e atividade na medida em que tornam impossível a qualquer um cometer um crime dentro da área da cidade sob sua responsabilidade” (apud Emsley, 1983: 66).

A observação de que “em geral o policial parecia ter tido mais civilidade com os membros da classe média do que com membros da classe operária” pode indicar a preocupação com o disciplinamento dos hábitos populares, e para isso alguma dose de ilegalidade por parte da polícia teria sido aceitável. Esse caráter “missionário” estaria, portanto, de acordo com a ideologia dos reformadores, segundo a qual “crime e desordem eram provenientes, sobretudo, dos elementos mais pobres da classe operária” (Emsley, 1983: 149). Apesar disso, a polícia metropolitana de Londres atingiu unanimidade e pôde exercer influência moral sobre a população. A imparcialidade policial, o caráter centralizado e governamental da força, a estabilidade de seus comissários-chefes, a exclusão da interferência política na indicação de oficiais, mesmo o impedimento de votar imposto aos *bobbies* e a existência de um sistema de promoções baseado no mérito e no tempo de serviço, eram fortes barreiras contra o exercício da força aberta ou da corrupção (Miller, 1977:13). O quanto isso é parte de um mito construído em torno dessa polícia ou não é uma questão ainda aberta, mas pesquisadores vêm-se interessando em rever esse consenso (Mandeville, 1988).

A reforma policial nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos, até o início do século XIX, as principais cidades ainda mantinham o serviço policial organizado nos moldes herdados do período colonial. As agências de controle formal eram ainda compostas por *part-time justices of the peace, sheriffs, marshals, constables, e paid watchmen* ou *night-watchmen*.¹ Tanto os *constables* e os *marshals* tinham obrigações e poderes relativos à *common law*; eles sozinhos poderiam executar ordem de prisão lavrada por um magistrado; tinham maiores poderes do que os cidadãos comuns nas prisões sem ordem escrita. Mas suas principais responsabilidades eram manter a ordem, em seu amplo sentido, e a tranquilidade públicas. Os *night watchmen* não tinham poderes de polícia e somente poderiam efetuar prisão mediante flagrante ou sob as ordens de um oficial de polícia (Richardson, 1970: 18; Guth, 1994: 17).

Para Roger Lane, a eficácia dessas agências dependia das mesmas condições subjacentes ao funcionamento dos *meetings* locais, isto é, da relativa indiferenciação da sociedade herdada pelos descendentes dos *pilgrims*.² A tradição política estava baseada essencialmente no consenso e na representação, embora vigorasse o sentimento de que não havia separação entre povo e governo; para os homens do período revolucionário, o governo não tinha existência separada da população (Bailyn, 1967: 173). Por essa via, as tarefas de aplicação da lei tinham caráter eminentemente privado: “Durante o século XVIII, o uso da força legal era ordinariamente uma resposta direta às solicitações de ajuda dos cidadãos privados. A vítima de roubo ou de agressão apelava a um *watchman*, caso disponível, e, depois, requisitava ordem de prisão a um magistrado e a um *constable* para realizar ou ajudar na prisão” (Lane, 1967: 7). O sistema de justiça criminal operava na base de pagamento de taxas e prêmios para os oficiais que conseguissem resolver algum caso de roubo ou de violência.

Nesse contexto, a atividade policial era responsabilidade primeira das cidades. Era a administração municipal que determinava as funções de manutenção da ordem, da limpeza e da regularidade dos espaços

1. Nos Estados do sul, os senhores de escravos montaram uma polícia armada para sua proteção e para a repressão dos escravos. (Emsley, 1983: 104) (Richardson, 1974: 19)

2 - É evidente que para manter essa suposta unidade comunitária nos estados livres, mecanismos de controle foram dispostos: “In the South, laws were passed to crush any possible slave revolt, and to punish disobedience and rebellion with brute force. Slaves could not legally own guns. Penalties for actual insurrection were particularly harsh - in many states, death. Free persons who incited rebellion were not spared. Incitement to insurrection by free persons became a capital crime in Alabama in 1812; in 1832, the state authorized the death penalty for those who published or distributed literature which might tend to arouse slave rebellion.” Mas não era somente no sul que medidas limitadoras eram comuns: “It was fortunate that exile laws were not strictly enforced. Free blacks had nowhere to go. Northern states did not greet them with open arms, to put it mildly. By an Illinois statute of 1829, any ‘black or mulato person’ who wanted to settle in Illinois had to show the county court of his county ‘a certificate of his or her freedom’; and he had to post a thousand-dollar bond ‘conditioned that such person will not, at any time, become a charge to said county, or any other county of this state, as a poor person, and shall (...) demean himself, or herself, in strict conformity with the laws of this state.’ A Tennessee law put it bluntly: ‘No free person of color shall remove from any other state or territory of the Union into this state to reside here and remain in the state twenty days’.” Mesmo as leis do escravo livre apresentavam características limitadoras do acesso do negro à obtenção de propriedade, de voto, de posse de armas, muitos estados dispunham de penas mais duras para os negros livres, etc. Para uma abordagem mais detalhada dessas questões ver: Friedman, Lawrence. *A History of American Law*. New York. Simon and Shuster. 1973: 193-194

públicos (Richardson, 1974: 17). As forças policiais não tinham uma unidade organizacional, estando divididas entre os poderes dos magistrados sob os preceitos da *common law* e das comunidades urbanas. Nas cidades, a esparsa força policial era encimada, em sua estrutura hierárquica, pelos *mayors* (prefeitos), *common councils*, formados pelos homens mais preeminentes ou por algum tipo de *high constable*, sendo estes, em última instância, responsáveis pela *police protection of the city*, ou pela *police accountability*. O prefeito tinha o papel de chefe de polícia e também tomava medidas diretas relativas a incêndios, manifestações públicas, distúrbios e muitas outras formas de quebra da paz civil (Richardson, 1970: 16).

As legislaturas dos estados, sob o processo de americanização da *common law*, iriam ampliar suas responsabilidades no que se refere à codificação e à processualística penais, passando para a concepção unificada de *law-finding* e *law-making*. O processo de codificação permitiu a concentração dos poderes legislativos no âmbito dos estados e definiu melhor a ação das cortes de justiça na aplicação da lei. Comparativamente, no Canadá, esse processo somente se realizaria no final do século XIX, sendo que o Código Penal passou a ser definido na esfera do governo federal (Brown, 1989). A codificação penal americana permitiu um maior equilíbrio da divisão de poderes entre estado e cidades, ao mesmo tempo em que possibilitou um maior controle democrático das ações do governo (Friedman, 1973: 254). As cidades ficaram livres para promover a organização administrativa de suas próprias polícias e a administração da justiça passou para o nível estadual (Nelson, 1994). A nação americana foi criada “enraizada na idéia da soberania popular”, na qual muitos oficiais exerciam funções baseadas no princípio da delegação popular (Emsley, 1983: 105). Embora esses oficiais estivessem submetidos ao sistema de *check and balance*, os “americanos assumiram que a democracia, a vontade do povo, opinião pública, era o melhor regulador do comportamento governamental” (Richardson, 1974: 17).

O período posterior à American Revolution foi marcado por rápidas mudanças em termos de crescimento das cidades, aumento do processo de imigração e redefinições do quadro da administração governamental. Também foi um período em que houve uma mudança significativa em relação às formas de punição. Diferentemente das décadas anteriores que colocavam ênfase na humanização das punições, na reforma do sistema da justiça criminal, tornando a punição certa, como forma de conter o crime, o período iniciado nas primeiras décadas do século XIX desvia-se para a crença segundo a qual o criminoso é um ser que cometeu um ato reprovável mas que, contudo, pode e merece ser reformado. Partindo desse princípio, as anteriores *jails*, baseadas, como sugere Rothman, no modelo do *holsehold* e de uma punição indiferenciada, passaram a ser reformadas (1990: 61). Logo a seguir surgiriam os modelos das máquinas de reformar pessoas e sua expressão arquitetônica: a penitenciária. Conforme Thomas Dumm, a generalização do sistema de Auburn, baseado no trabalho congregado, no isolamento e na incomunicabilidade, deve ser compreendido como uma *hidden dimension* da democracia americana (1987: 115). *Da democracia na América*, de Alexis de Tocqueville, tornou-se um clássico, enquanto o estudo por ele desenvolvido sobre o sistema penitenciário americano foi relegado ao esquecimento. Mas esses dois livros são complementares, pois o sistema de punição americano teria um papel importante na generalização de um conceito de democracia, no qual a liberdade estaria articulada à construção concreta da obediência e à confirmação da autoridade. Ou seja, as instituições penitenciárias, que afluíram em vários estados americanos na era Jacksoniana, representavam um visão segundo a qual caberia à disciplina rigorosa mantida nas prisões a transformação dos homens, mulheres e crianças em cidadãos respeitadores da lei e dedicados aos valores do trabalho e da religião (Dumm, 1987: 122). Rothman chegou à mesma conclusão, embora enfatizasse que os americanos transferiram a reforma moral dos indivíduos para a penitenciária, desde que a família, a comunidade ou a Igreja não conseguiram mais se responsabilizar por essa tarefa (Rothman, 1990: 71-79). Mesmo num país de população escassa como a British North-America (Canadá após 1867), foi instalada a penitenciária de Kingston (denominada de

arquitetura moral), cujos custos de construção e de manutenção ultrapassavam qualquer outro item de orçamento do período, no momento em que o processo imigratório aumentou (Taylor, 1988: 224).

A crença em que um sistema racionalizado de punições e de coerções poderia moldar os comportamentos populares passou a se generalizar no período. A cidade de Boston, para citar apenas uma, tinha uma das mais ativas sociedades humanitárias do país. Em 1835, a Boston Prison Discipline Society, liderada por Louis Dwight, por exemplo, propôs a primeira versão do que se tornaria, depois de alguns anos, o sistema de *parole*, permitindo às cortes liberar *moral offenders* das prisões, sob segurança, antes de cumprirem suas penas. Outro ativo humanitarista, Theodore Parker, acreditava que não demoraria muito tempo para que o policial se transformasse em um *moral missionary*, auxiliando na obra de purificação moral dos pobres e viciosos. Sem contradições, muitos homens de temperança acreditavam que a polícia devia ter a obrigação de manter as ruas da cidade livres das desordens e de potenciais violências, sendo rigorosa na punição das violações e do pecado (Lane, 1967: 49-50).

Além disso, a população de Boston cresceu de 49 mil habitantes, em 1822 para aproximadamente 65 mil habitantes em 1832. Contudo, no período, empregava não mais do que os 24 *constables* e os 80 *watchmen*. As mudanças nos padrões de conduta pessoal e as necessidades crescentes decorrentes de novas formas de vida urbana começaram a erodir o antigo (e suposto) sistema de tolerância mútua. As ruas das cidades no século XIX eram centros de vida social. As ações que se desenvolviam nelas, tais como pessoas vagando sem emprego ou à procura de alguma atividade extra-trabalho, jovens que se juntavam nas intersecções das ruas ou a explosão de manifestações antinegros, marcaram a conjuntura no período. O que a tradição passou a denominar de *street corner society*. A situação de conflito urbano chega a um limite extremo com a eclosão do chamado Broad Street Riot de junho de 1837, contra imigrantes irlandeses (Lane, 1967: 27-33). Mesmo numa cidade tida como pacífica, o prefeito Eliot proporia “a criação de uma nova classe de oficiais. Era necessário tomar medidas drásticas, apropriadas ao novo padrão metropolitano de Boston” (Lane, 1967:34). Tal como Boston, Nova York, de 1800 até 1820, era tida como uma cidade pacífica. A partir de 1820, com uma população de 123 mil habitantes em constante processo de expansão, os crimes e as desordens começaram a aumentar rapidamente, sobretudo devido às atividades industriais, à imigração em larga escala, ao aumento de cortiços e às rivalidades religiosa, racial e étnica. O crescimento da máquina política e a pressão na direção do uso partidário da administração municipal também complicaram o quadro de relativo desgoverno. Começava a surgir uma maior desconfiança em relação à capacidade do sistema tradicional de dar conta das novas exigências urbanas, como bem expressava o dito popular da época: “Enquanto a cidade dorme, o mesmo faz o *watchman*” (Richardson, 1970: 15, 35). Ou seja, nas principais cidades americanas, o processo de passagem da comunidade homogênea para a grande metrópole multirracial, com o conseqüente esboroamento dos controles tradicionais da sociedade, seria o primeiro indicador de que a estrutura e a mentalidade da polícia precisaria ser reformada (Richardson, 1970: 17; Lane, 1967: 33; Emsley, 1983: 108).

Uma tendência da literatura é compreender as transformações da polícia a partir de uma nova sociabilidade urbana, que enfatiza os perigos da cidade e processos imparciais de relação humana. Assim, a nova polícia, para além de um *crime fighting system*, teria o principal papel de manter os padrões de sociabilidade em níveis aceitáveis, através do controle das revoltas e da desordem. (Richardson, 1974: 22; Johnson, 1979: 78; Miller, 1977:08). Ou seja, policiara cidade não seria um problema de relação entre policiais e criminosos, mas um exercício para implantar uma nova disciplina urbana.

A passagem de um sistema tradicional, baseado nos laços de comunidade, para um sistema baseado na autoridade municipal não foi direta; as práticas policiais não passaram por um refinamento imediato.³ Como exemplo, o prefeito de Boston, Marshal Tukey, no meado dos anos 1850, praticava batidas, com estardalhaço, em casas de tolerância, promovendo prisões administrativas a granel. Um longo relacionamento começou a ser estabelecido entre detetives e os *notable thieves*. Tukey tinha a fama de ser um *Vidocq* local. Em 1851, por exemplo, inventou, como instituição regular, o famoso *show-up of rogues*, semanalmente organizado para identificar pessoas suspeitas. Conforme reza a lenda, num desses espetáculos, 76 *pickpockets*, *burglars* e *panel thieves* - entre eles mulheres - eram apresentados diante de toda a força policial. Depois da demonstração eram obrigados a passar pelo corredor polonês dos cidadãos amontoados que lhes arrancavam as roupas e lhes marcavam com giz uma cruz nas costas nuas (Lane, 1967: 65-68).

Pelo menos em Boston, a polícia preventiva foi criada para manter a paz, a ordem e a limpeza da cidade. Como em Londres, a população desconfiava do excessivo poder contido numa força policial permanente. De qualquer maneira, o modelo das forças policiais profissionais, com sua ênfase voltada para a prevenção de crimes e de revoltas, e como forma de controlar os comportamentos desordeiros e não simplesmente voltada para a detenção de infratores, se espalhou gradualmente entre 1830 e 1850. A partir da metade do século, as forças policiais passaram a ser uniformizadas, sendo Nova York a primeira cidade a tomar a iniciativa de substituir o sistema de taxas e prêmios pelo sistema de salário. Enfim, surgiu uma polícia que era expressão do “poder municipal no controle dos habitantes da cidade” (Emsley, 1983: 105 e 114).⁴

3 - A reforma da polícia de New York, por exemplo, acompanhou o aumento das funções administrativas da cidade, principalmente no que se refere ao controle de padrões do uso do espaço urbano e dos serviços. A questão do controle das docas e o problema crescente da entrada e estada de imigrantes abriu espaço para que houvesse maior aceitação pública dos crescentes poderes municipais: “The metropolitan board considerably expanded police functions and services. The Rogues Portrait Gallery was established in November 1857. By the following June, it had about seven hundred photographs of known criminals. In august 1857 Superintendent Tallmadge detailed two policemen to inspect ferry boats to ensure compliance with rules and regulations on safety. After years of agitation, a harbor police of twenty-five men was organized in 1858. The river police showed their value early. Thieves had stolen thousands of dollars worth of property yearly from quarantined ships. On petition of a group of merchants, the police guarded ships held in quarantine. At the same time, there were demands for a sanitary police in the harbor to keep yellow fever from spreading from the quarantine to the city. These added functions of the river police led the commissioners to increase the number of men to forty-eight.” Richardson, James. *The New York Police: colonial times to 1901*. New York. Oxford University Press. 1970 p.122

4 - Com pequenas diferenças de ênfase, quase todos os autores concordam com esse ponto: “the modern preventive police established in London and N. York represented an unprecedented, highly visible increase of the state’s power over the lives of ordinary citizens. The new forces patrolled the streets round the clock and could subject citizens to constant surveillance if necessary.” Miller, Wilbur. *Cops and Bobbies. Police Authority in New York and London, 1830-1870*. Chicago. 1977 P.04; entretanto, autores ressaltaram o caráter desorganizado desse processo: “Between 1830 and 1870 the principal cities established police forces, but there was no overall direction. The federal authorities were not involved; the governing authorities of individuals states sometimes became embroiled in city politics and in controlling the city police (com poucas exceções) there were no state police forces until the early twentieth century. In rural America the elected sheriff and his deputies had to cope with crime and the maintenance of order, and where such agents were not yet elected, on the fringes of the moving frontier, these tasks fell to the army, the federal marshal, or the individual with his gun.” Emsley, Clive. *Policing and its context*. London.

Apesar do aumento do poder policial contido nessas reformas, Nova York e as demais cidades americanas tiveram que criar uma força policial que pudesse se conformar aos padrões contidos no princípio do governo democrático. Mesmo assim, o policial permanecia ligado e respondendo à sua comunidade, porque, em geral, a ideologia democrática era particularmente contrária à institucionalização e formalização da autoridade. O policial manteve-se articulado aos padrões e expectativas locais, de quem se esperava, quando em trabalho de patrulhamento, atitudes adequadas e similares às atitudes dos cidadãos comuns: *delegated vigilantism*. A autoridade do policial democrático era, em essência, pessoal, baseada na sua proximidade em relação aos cidadãos, mais do que na crença numa burocracia formal ou em supostos padrões legais (Miller, 1977: 16; Emsley, 1983: 114).

A generalizada aceitação do novo modelo policial criou novos problemas. Diversos autores apontam para uma diminuição das taxas de prisões, ou mesmo para uma redução da criminalidade em geral. Entretanto, todos os autores consultados assinalam que a polícia preventiva não teve papel relevante na redução da criminalidade. Como assinalou Eric Monkkonen, se o surgimento do uniforme policial, expressão máxima da polícia preventiva, teve qualquer influência sobre a diminuição de potenciais crimes, não há nenhum traço disso nos registros históricos. No período compreendido entre 1860 e 1920, houve um decréscimo do total de prisões per capita; mas esse dado, antes de significar a diminuição dos crimes, indica uma multiplicação das formas de ação policial que não se restringiram tão-somente às antigas estratégias das prisões sistemáticas (1981: 3).

A adoção do sistema de polícia preventiva, não obstante as variações e as resistências, apresentava uma nova visão dos governos frente ao crescimento dos conflitos urbanos. Os policiais ocuparam as ruas das cidades, em rondas sistemáticas, 24 horas por dia, em duplas ou sozinhos, uniformizados, vestindo capacete, insígnia, espada e, em seguida, armas de fogo. Por volta de 1850, Robert Taylor preparou o primeiro manual para a polícia de Nova York. Segundo esse manual, os policiais eram treinados para prevenir o crime; mas a ausência de crimes seria a melhor prova da eficiência policial (Richardson, 1970: 58). O que acentua o papel mais ou menos independente atribuído ao policial individual nessa nova concepção de polícia. Mas, diferentemente do exemplo inglês, essas polícias não se desalinham dos seus laços políticos. Os chefes de polícia ainda eram apontados por políticos, e muitos dos homens que compunham a força também passavam pelo processo de patronagem; afora isso, não havia nenhum sistema formalizado de treinamento dos policiais e, em grande parte, o trabalho desenvolvia-se ao longo de estratégias similares a campanhas militares, movidas por batidas de surpresa e de aberto desrespeito aos direitos dos cidadãos, principalmente quando se tratava de negros e imigrantes irlandeses. Também, nesse momento, já era patente a existência de uma cultura policial notadamente segregatória, fantasiada de ciência ou de conhecimento prático, segundo a qual o policial devia julgar as pessoas pelos seus trajes; assim, os bem-vestidos eram respeitadores da ordem; os mal-vestidos, juntamente com os *idlers* e a *floating population*, eram os principais suspeitos. Mais que isso, para muitos policiais, os criminosos tinham aparência própria, *rank and guttural voices*, e viviam com prostitutas, portanto, eram tipos totalmente diferentes dos demais cidadãos (Emsley, 1983: 152-3).

Os oficiais tinham que pernoitar em seus postos policiais e, embora começasse a haver um processo de disseminação dos postos em diversos pontos das cidades, partindo das áreas mais densamente povoadas até as áreas mais esparsas, as ações policiais privilegiavam as áreas de maior concentração de trabalhadores, em bairros industriais e em guetos (Lane, 1967: 173). Paralelamente a isso, houve um grande processo de centralização do comando da polícia com a criação dos Departamentos de Polícia e a distribuição da força por *wards*; aos poucos, uma forma colegiada de mando foi sendo implantada, aproximando mais ainda o

comando policial e a administração municipal, através de *Boards of Commissioners*, com representantes do poder municipal, a chefia de polícia e representantes do sistema judicial.

Se, nesse período, houve a formação de uma primeira organização policial, com suas atividades rotinizadas, alinhada com o poder municipal e ainda presa às influências políticas, o trabalho investigativo policial ainda se manteve em sua forma anterior, isto é, essencialmente voltado para demandas individualizadas e privadas de detecção e averiguação dos crimes cometidos. Os policiais encarregados da investigação policial permaneceram funcionários motivados pelos prêmios, em trajes civis e com suas tarefas não rotinizadas. Parece que a cidade de Filadélfia, no começo da década de 1840, teria sido a primeira cidade americana a ter um grupo de *constables* encarregados especialmente das atividades investigativas, como resposta à crescente preocupação com o crime. Aparentemente, o trabalho do detetive, em sua forma técnica, não recebeu tanta atenção quanto recebeu o trabalho de policiamento de rua, através das famosas *beatings*. Esse aparente dilema ajuda a levantar a hipótese de que teria havido maior preocupação com a definição de novos padrões de sociabilidade na formação de uma polícia uniformizada, sendo que o trabalho propriamente criminal teria permanecido na sombra por mais tempo. Isso também ajuda a pensar na relativa liberdade de ação do detetive e de seu envolvimento com o mundo do crime (Johnson, 1979:48). O novo sistema de policiamento poderia não estar funcionando como desejavam muitos indivíduos, de tal forma que, com o apoio dos moradores lesados, de proprietários do pequeno comércio ou mesmo de grandes empreendedores, a polícia continuava a fazer uso dos velhos mecanismos privados de prêmios e recompensas. É claro que o policial e o possível criminoso se beneficiavam desse sistema, pois ambos partilhavam os proventos: “Cidadãos continuaram a pagar prêmios por recuperarem seus pertences; policiais acostumados com os velhos hábitos mantinham seus contatos com criminosos profissionais. Mercadores e moradores comuns da cidade davam suporte à idéia da polícia preventiva depois de 1840, mas viam pouca razão para deixar de lado a oportunidade de recuperar sua propriedade pelos canais costumeiros” (Johnson, 1979:59).

Essa situação mudaria um pouco a partir dos anos 50 quando as principais cidades - a começar por Boston, em 1846, seguida de Nova York, em 1857, Filadélfia, em 1859, e Chicago, em 1861, por último - criaram o *Detective Bureau* em resposta à contínua demanda por serviços dessa espécie numa sociedade cada vez mais baseada na posse de bens. Esse serviço tinha muitos atrativos para os *rookies*, pois dispensava a rotina estrita das ruas, sua relativa insegurança, e a farda. O trabalho dos *dickies* parecia mais heróico e, certamente, era mais rendoso. O dado importante a reter dessa história é que o trabalho de detetive, de maneira mais crítica do que o trabalho do homem uniformizado em sua rotineira *beat*, permaneceu com ampla liberdade de ação, sem um padrão de conduta e sem controle eficaz dos comissários municipais; eles respondiam ao chefe de *bureau*, que exigia carta branca para seus homens.⁵ A polícia seria acusada com

5 - Mas a formalização dos departamentos de polícia, com seus novos escritórios de detetives, não parece ter tornado a situação mais controlável. “Hoping that the worst problems of the old stool pigeon system had been modified, the cities responded to the rising public demand for more adequate means for dealing with property crimes. (...) As detectives became less dependent on thieves in securing rewards, the nature of the stool pigeon system, and the meaning of the phrase itself, changed. In the past, officers had given some criminals the freedom to pursue their trades in exchange for information or cooperation in returning stolen goods. In the 1850s a new technique appeared: detectives began to pay their informants. The police now became a source of income for some thieves. (...) Creating detective bureau was, in effect, a capitulation to the private interests involved in the conflict between the duties of a public employee and the instincts of a private entrepreneur. Their peculiar position in the police departments defeated any efforts to discipline them. Chicago, for example, abolished its detective detail in 1864 after another investigation of scandalous conduct; New York’s press exposed some noisome habits among these officers in 1866; and Boston eliminated its detectives in 1864. In each case, the police could not get along without them for very long, and the detectives were quickly reinstated. Without effective checks on their behavior, the old corrupt habits of these officers continued unabated. In effect, police officials tolerated corruption among the detectives in exchange for their services in pursuing criminals who figured prominently in the public’s mind as a

frequência de ser corrupta, de ter conhecimento prévio de assaltos, de dividir os dividendos de atividades ilícitas e de proteger criminosos com ligações políticas (Walker, 1978: 21; Lane, 1967: 151. Os criminosos também mantinham relações estáveis com o departamento de polícia, e os policiais faziam uso de *third degree's investigation* para possibilitar ao investigador um bom *pinch* (Johnson, 1979:23). Não por outras razões, alguns historiadores argumentaram que as agências privadas de investigação teriam tido maior desenvolvimento na direção do profissionalismo e da incorporação da tecnologia investigativa. É o caso da agência fundada por Allan Pinkerton no meado do século XIX, que, muitas vezes, fora contratada por empresários para se infiltrar nas organizações sindicais e procurar prender organizadores e desmobilizar manifestações. Estava disseminado no período o trabalho dos vigilantes, no qual membros da sociedade tomavam em suas próprias mãos o exercício da lei (Walker, 1978: 29-31). Esse problema somente ganharia nova abordagem com a criação do *Federal Bureau of Investigation*, por Edgar Hoover, quando a União assumiu a tarefa de organizar a investigação criminal e o controle das *gangs* urbanas, bem como do crime organizado, motivado pela *Prohibition Law*.

Na virada do século, a polícia de Nova York estava burocratizada, com a ênfase recaindo sobre a carreira e o sistema de promoções, sob evidente influência das associações policiais; os chefes de polícia ou *commissioners* detinham amplos poderes sobre a força, mas deviam negociar com a estrutura de governo municipal, com o sistema de justiça, com a comunidade e com *the rank and file*. Também havia a presença de um forte sentido de corpo, baseado na idéia do policial como profissional do crime e da intolerância em relação às interferências externas. Apesar do surgimento da ênfase no processo de formação do policial, a educação das ruas era considerada mais importante, o que dificultava as tentativas de mudança que partiam das academias. Mas as maiores tentativas de quebrar com o padrão tradicional de uma ação violenta e de implantar uma polícia profissionalizada partiam de fora dos departamentos de polícia (Richardson, 1974: 127-134).⁶

major source of trouble.” Johnson, DR. *Policing the urban underworld: the impact of crime on the development of the american police: 1800-1887*. Philadelphia. Temple Universeity Press. 1979, pp.65-67 Ou ainda, em relação à cidade de Boston: “There were discrepancies between law and practice. The police routinely exceeded their rights in arrests for petty larceny, in the confiscation of valuables after arrests, and in the treatment given suspected professional criminals. But doubts about these practices, which excited no controversy, remained academic. The improper use of force was sometimes an issue at law. The courts in such cases did not hesitate to decide in favor of the symbols of order and established authority. But the matter was not so easy for politicians, for whom the test was not law but opinion.” Lane, Roger. *Policing the City: Boston, 1822-1885*. Cambridge. Harvard University Press, 1967 p.187

6 - Ao longo do século XIX e, sobretudo, nos primeiros anos do século XX, as atenções estavam voltadas para os departamento de polícia: “Reports of disciplinary proceedings appeared frequently in the press, beginning almost at the same time that the preventive police came into existence in each city and continuing throughout the remainder of the century. In most cases, patrolmen were punished for offences which violated the public image of the police. Philadelphia’s police manual directed lieutenants to suspend any officers who failed to make an arrest whenever a crime occurred on their beats. (...) Concerns over the image of the police did not extend to involving brutality. Physical violence had quickly become a normal part of police work. As long as officers beat up lower-class criminals, the public seems to have been willing to condone their efforts. Outcries against police violence usually occurred only when the victim happened to belong to the more respectable classes. This tolerance may explain why clubbing, a frequent practice, was so infrequently a subject for disciplinary proceedings, and why punishment for this offense was often less than for other infractions of police regulations. Suspensions and dismissals occurred most often for behavior which rendered a man unfit to carry out his assignments. Drunkenness and sleeping on duty seem to have been the major causes for disciplinary actions.” Johnson, D.R. *Policing the Urban Underworld: the impact of crime on the development of the american police*. Philadelphia. Temple University Press. 1979 Pp.102-103

A polícia de Nova York era tida como a mais violenta e corrupta de todas. Relatórios governamentais denunciavam com freqüência o uso excessivo de cassetetes na prisão de infratores, no controle de multidões e nos momentos de greves operárias. Embora essas violações dos direitos civis tivessem certa aceitação pela população de classe média, os policiais apresentavam especial hostilidade contra trabalhadores. Muitas vezes a polícia empregava o conhecido método de infiltrar-se nas assembleias de trabalhadores para provocar brigas. O anarquismo transformou-se num importante alvo para a polícia, que era freqüentemente instruída a manter as manifestações sob estrita vigilância, principalmente pelo uso de policiais disfarçados (Richardson, 1970: 189-199).⁷

Os propagadores das teorias de polícia preventiva puseram ênfase no comportamento do policial. Este deveria ser prestativo, falar correta e polidamente com os estranhos e com as mulheres, não deveria participar de jogos ou freqüentar bares, e sequer poderia fumar em público. Administradores de polícia exigiam que seus oficiais não bebessem nem dormissem em serviço. Em Chicago, chegou-se mesmo a proibir o uso de bigodes, além de ser prescrito o tipo correto de corte de barba e ser exigido que todos os *patrolmen* fizessem uso de talheres ao comer. No caso de prisões ou de cumprimento dos regulamentos municipais, ao policial seria permitido o uso da força somente quando fosse *absolutely necessary*. Quer dizer, o objetivo a alcançar era formar verdadeiros *gentlemen* no contato com o público; se acreditarmos nas descrições que os historiadores fazem dos hábitos populares, temos que intuir que esta não seria uma tarefa simples (Johnson, 1979:95). Mas não era somente o controle do policial que atraía os administradores; no período, os salários dos oficiais eram considerados dos mais altos, e um conjunto de benefícios foi sendo gradualmente incorporado. Tudo isso expressa o desejo de construção do que ficou conhecido como a *thin blue line* que dividia a sociedade entre os cidadãos respeitadores da lei, que mereciam ser protegidos, e os *bad guys*, que mereciam controle e punição (Westley, 1970; Ericson, 1981-1982).

A reforma policial permitiu incorporar à polícia todas as inovações burocráticas e técnicas que surgiam. Em Filadélfia, foi criado um grupo especial, chamado Reserve Corps, fortemente organizado, para fazer frente a tumultos públicos. Em Nova York, foi instalado um sistema de comunicações telegráficas no começo dos anos 1850; Boston seguiu o exemplo em 1855, e Filadélfia em 1858. Esses sistemas promoveram a conexão entre *station houses* e seus respectivos *central headquarters*. Mais tarde, como forma de implementar a comunicação entre a patrulha de rua e as estações policiais, foram implantadas as caixas de avisos. Chicago foi a primeira cidade a incorporar a novidade, em 1880. As vantagens do novo sistema eram evidentes: o policial tinha que notificar a central a cada hora de sua ronda, não necessitava interromper suas rondas para encaminhar prisioneiros para estações, nem ficava completamente isolado em suas atividades, podendo convocar auxílio imediato. O sistema permitiu até uma maior aproximação da polícia com o público na medida em que, nas vizinhanças de classe média, os residentes podiam fazer uso do sistema em sua própria

7 - O resultado de uma força policial sem um controle externo rígido, baseada mais na *discretion* do policial individual, mas também na intolerância de seus administradores resultava nisso: "The rank and file of the police were very bit as anti-labor and anti-radical as the department's civilian heads. Policemen lived in an authoritarian world with a multiplicity of rules that governed their working lives. Order was a key word for the police. They were members of a hierarchial organization with military dress and discipline whose primary function was to maintain order. A strike by its very nature was a breach of order, a power struggle where there were few rules, if any. Strikes meant long hours of extra duty, and a good many cracked heads could be traced to fatigue and frayed nerves. (...) Workers who saw policemen spending their duty time in or near saloons, taking graft at every opportunity and living well without working in the laborers' sense of the term could hardly have much respect for the police. (...) Yet the policemen's strongest desire was for respect. Knowing that he was dealing with men who despised him and thought him parasitical did not make the policemen any gentler. If he could not have respect any other way he was prone to let his club earn it for him." Richardson, James. *The New York Police: colonial times to 1901*. New York: Oxford University Press. 1970 pp.200-201

proteção e, em alguns casos e sob suas expensas, poderiam solicitar a instalação de um sistema de alarme em suas casas ou escritórios (Johnson, 1979:111). Por volta de 1878, a polícia de Boston adquiriu três ambulâncias e, no curtíssimo período de um ano, chegou a transportar centenas de indivíduos para o hospital da cidade (Lane, 1967: 203). As estações policiais de Nova York passaram a ser modernizadas a partir dos anos 1890, e muitas outras novas foram construídas, contendo instalações adequadas para comunicações, xadrezes, salas de interrogatório, etc. O serviço de carros de patrulha foi criado e estendido para transportar oficiais aos seus postos e transportar forças de reserva (Richardson, 1970: 263). No ano de 1870, oficiais de polícia começaram a pensar sobre a possibilidade da troca sistemática de informações entre diferentes departamentos de polícia. Convenções nacionais de polícia passaram a recomendar troca de fotografias e informações sobre crimes e criminosos. Também surgiu a proposta da formação de uma unidade especialmente encarregada de compilar dados estatísticos sobre crimes, parcialmente instalada nos anos 1890, mas somente levada ao seu extremo máximo com a implantação, nos anos 1930, do *Uniform Crime Reports System* pelo FBI. O sistema de identificação criminal de Bertillon foi substituído, em 1904, pelo sistema de *fingerprint*⁸, considerado mais eficiente.

A polícia urbana no século XX

Apesar de todas essas iniciativas voltadas para a implantação de uma polícia mais comprometida com a eficiência e o profissionalismo no combate ao crime, no controle das desordens urbanas o padrão violento, as prisões ilegais, a ineficiência, a politicagem e o baixo grau de *accountability* das polícias urbanas continuaram elevados (Fogelson, 1977:20), o que gerou uma renovada onda de protestos e propostas de reforma vindos de fora da instituição. Nos primeiros anos do século XX, comissões privadas, organizações de reforma dos costumes, imprensa e organizações do governo federal procuraram interferir nas decisões. Foi o caso da Prison Reform League que, em seu relatório de 1910, a partir de informações obtidas em todo o país, fez uma crítica severa à polícia pela suas práticas de detenção ilegal, de extorsão, de tortura ou de negociação para a obtenção de confissões e pela generalizada prática da não observação dos direitos individuais. Em Chicago, por exemplo, *social workers, ministers e prohibitionists* estavam preocupados com a qualidade de vida moral dos *neighborhoods*. Para eles o problema mais grave eram as seduções da vida desregrada da cidade e sua influência sobre o comportamento dos jovens. Em 1916, esses reformadores formaram o Chicago Committee of Fifteen, segundo o qual: “O povo decente de Chicago está alarmado com o marcado aumento do vício em salões de dança e cabarés, duas instituições que se tornaram verdadeiras arapucas para os desavisados, onde jovens garotas são levadas a uma vida de prostituição e jovens homens e garotos são iniciados na rua da perdição. Quando policiais, com ou sem uniformes, calmamente observam as orgias viciosas ocorrerem nesses centros de prazer sem interferir, a negligência é dolorosamente evidente” (Haller, 1970/71: 42). Os reformadores queriam a utilização dos recursos policiais para o combate mais

8 - Todas essas mudanças alterariam lentamente o caráter empírico e de controle social da polícia: “In the end, however, scientific policing remained rudimentary at best, even through the early years of the 20th century. A more serious attempt to develop a science of policing did not emerge until the second decade of the century. This development was a consequence of professionalization in two respects. First, the very idea of policing as a profession implied that there was a body of scientific knowledge. Second, professionalization led to the creation of a more elaborate bureaucratic structure for police organizations. This included the development specialized tasks related to criminal investigation and the growth of more accurate record keeping about criminal activity.” Walker, Samuel. *A critical history of police reform. The emergence of professionalism*. Toronto. DC Heath and Co. 1978 p.40

decisivo ao jogo, à prostituição, à obscenidade e às violações das leis contra bebidas, problemas que afetavam mais diretamente os bairros pobres da cidade. Entretanto, membros da elite da cidade acreditavam, ao contrário, que os recursos policiais não estavam disponíveis para esse tipo de ação, e sim para o combate aos crimes contra a pessoa e contra propriedade, como roubos, furtos em lojas, violências, agressões etc. Essa dissensão continuou após a formação do New Citizen's Police Committee, que incluía cidadãos provenientes de faculdade de direito, de ciência política, do American Institute of Criminal Law and Criminology, o sociólogo Ernest Burgess, da Universidade de Chicago e do Chicago Crime Commission. Além de toda essa participação, o comitê contou com a participação de um dos principais propagandistas da polícia profissional, Raymond Fosdick.⁹ Segundo Leonard D. White: “A visão do comitê é que não é sua tarefa investigar policiais que cometem ilegalidades, mas antes auxiliar o *commissioner* com a organização e gerenciamento apropriados da força policial, fazendo sugestões construtivas baseadas na melhor prática policial” (Haller, 1970/71:49). Ou seja, o comitê procurou endereçar sua atenção para a racionalização da estrutura e do trabalho policial, enfatizando a eficiência administrativa, como forma de não interferir no controle interno da polícia, enfim, sem discutir questões que pudessem redefinir o papel da polícia na sociedade. Assim, o comitê sugeriu a criação de um *central complaint room*; a diminuição do número de oficiais diretamente relacionados com o *police commissioner* da cidade, reduzindo e racionalizando os canais hierárquicos; o reagrupamento dos serviços de diversas seções de forma a racionalizar os serviços, melhorando e clareando as linhas de responsabilidade e autoridade dentro do departamento de polícia (Haller, 1970/71: 50-51)

Em Detroit, no ano de 1917, o relatório anual da polícia local, escrito na forma de livro, *for use of the public schools*, refletia a tomada de posição diante do movimento em favor de reformas. Conforme as declarações *do commissioner of police*, as instituições policiais precisavam ultrapassar os velhos e violentos métodos do passado, exigindo que o policial se tornasse um expoente do serviço social. Essa idéia, longe de questionar a tendência da polícia administrada profissionalmente, propunha uma polícia voltada para o apoio à comunidade, uma questão mais de fins do que de meios. Nessa linha de abordagem, algumas reformas foram feitas, tais como a retomada de uma idéia anterior, de criação das *policewomen*, que trabalhariam em seções de atendimento a delinquentes juvenis, seguindo a crença de que as mulheres estavam melhor adaptadas pela natureza para cuidar desses casos. Por volta de 1915, o movimento das mulheres policiais demonstrava uma forte ética moralista de classe média. Mary Hamilton, uma das mais ativas mulheres do movimento, teria escrito: “O perigo espreita nos parques, *playgrounds*, praias, píeres e banhos, a menos que haja alguém para cuidar desses assombros de prazer suficientemente experiente para reconhecer um mal devastador, embora bem disfarçado.” Eleanor Hutzel, outra mulher policial engajada, dizia que “uma das mais importantes funções de prevenção do crime da mulher policial é descobrir jovens meninas que estão em situação de risco e tomar a providência apropriada antes que elas se tornem um problema para a comunidade”. O que significava, na prática do cotidiano, custodiar as jovens garotas (Walker, 1978: 94-95; Parsons, 1926: 241). Surgiram

9...- Com a publicação de seus dois livros nos anos 10 e 20 sobre os sistemas policiais americanos e a comparação desses com os sistemas europeus, o autor ganhou notabilidade e passou a exercer extrema influência sobre a formação de políticas voltadas para a reforma da polícia. Em síntese, ele propunha que a polícia incorporasse técnicas de gerenciamento que a qualificassem como agência de crime fighting; para o autor, a sociedade americana mostrava compaixão demasiada pelos criminosos; a polícia deveria ter maior poder sobre os casos de descumprimento das leis mediante uma reformulação de suas atividades que deveriam ser especializadas, numa segunda linha de defesa da sociedade, para fazer frente ao crescente número de crimes assim como sua capacidade maior de planejamento racional e frio. Mas não para por aí, ele propunha que ao policial cabia identificar e eliminar, se possível, os focos do crime. De fato, os livros desse autor merecem uma visita. Fosdick, Raymond. *European Police Systems*. New York. The Century Co. 1915 e *American Police Systems*. New York. The Century Co. 1920

também iniciativas voltadas para desviar a trajetória de adultos delinquentes do sistema criminal, denominadas *criminal diversion*.

Fred Kholer, chefe da polícia de Cleveland, constitui bom exemplo disso. Ele foi o autor da conhecida *golden rule policy* e da *sunrise court*, propostas humanitárias em essência, voltadas para a ‘descriminalização’ e para a *diversion*. Suas inovações partiam de sua própria prática, de uma grande dose de tentativa e erro e de senso comum, segundo a qual o chefe de polícia não se preocupava em consultar especialistas nos assuntos por ele tratados. A *golden rule policy* foi inaugurada em 1908, como resposta ao número excessivo de prisões realizado pela polícia. Segundo essa política, jovens infratores não deveriam ser postos na prisão. Deveriam ser devolvidos às suas casas para sofrer a correção pelos próprios pais. Oficiais de polícia eram aconselhados a resolver disputas domésticas sem recorrer a prisões. Deviam fazer uso de uma “amável persuasão” para diminuir as tensões existentes nos conflitos, porque muitas pessoas tinham problemas por causa de circunstâncias lamentáveis, mas não eram criminosas, bastando uma boa reprimenda. O resultado foi uma dramática queda no número de prisões por embriaguez e por conduta desordeira. Desde que não houvesse mais problemas com pequenas delinqüências, a polícia poderia dispor de maior tempo para dedicar-se ao trabalho de prevenção e detecção dos crimes mais sérios. A *sunrise court*, introduzida em 1905, foi criada para liberar infratores, presos e mantidos em custódia durante a noite, logo cedo pela manhã de forma a não impedir que eles retornassem às suas vidas normais de trabalho. Assim, *all honest working people*, eram liberados “em ondas para que pudessem voltar às suas casas com tempo suficiente para se preparar e estar no trabalho pontualmente, e não para comparecer à corte para sofrer humilhações que causassem a perda do dia de trabalho e, talvez, do emprego, o que poderia significar uma situação difícil para suas inocentes esposas e filhos”. Para que fossem liberados nessas condições, os indivíduos eram ‘solicitados’ a assinar o Police Department Form #15 que enunciava o seguinte: “Tendo sido preso por ... Eu admito minha culpa na violação levantada contra mim e requeiro que eu seja imediatamente libertado da custódia sem ser apresentado à corte para julgamento, que nenhuma inquirição seja fixada nem ordem de prisão seja emitida contra mim. Eu assino este de livre vontade e sem sofrer pressão.” Ou seja, Kholer não se preocupava com as conseqüências legais dessas inovações que, sob um olhar mais atento, constituíam violações do direito dos acusados de responder perante um tribunal; ou seja, a polícia trouxe para a esfera de seu arbítrio medidas que cabiam a representantes eleitos dentro do *due process of law*. A política de Kholer não foi nada mais do que a tentativa de formalizar o exercício da discricionariedade policial, como ele próprio teria dito: “Determinei que meus homens usassem seus melhores instintos humanos. Propus que meus homens usassem aquela *discretion* que os juízes nem sempre exercitam.” Esse esforço discriminatório revela-se na atitude do chefe de polícia em relação aos vadios que eram simplesmente considerados indesejáveis e expulsos da cidade (Walker, 1978: 96-98). Assim, a polícia ideal deveria fazer mais do que simplesmente prender suspeitos, deveria promover estratégias voltadas para prevenir o crime através de medidas diretas tomadas nas comunidades e procurar criar formas alternativas de reabilitação de infratores. Os proponentes, muitas vezes, procuravam aumentar o poder discricionário do policial, pois as medidas ‘reabilitativas’ não passavam de medidas policiais *ex-officio*. Isso significa afirmar que cada policial poderia se tornar um *practical criminologist*. Essas idéias não eram novas e refletiam a importância das pressões da sociedade civil, preocupada com as condições deterioradas dos bairros urbanos e suburbanos (Walker, 1978: 53-4 e 93; Fogelson, 1977:86-7).

Isso revela, indubitavelmente, o limitado escopo de possibilidades de reforma policial. Como no exemplo de Chicago, havia dois modelos de reforma. Um caminhava na direção da eficiência administrativa e técnica da polícia; os recursos policiais deveriam ser utilizados para o combate ao crime. O outro definia a corrupção e o controle político sobre a polícia como os maiores problemas a serem resolvidos. Esses problemas exigiriam alguma forma de intervenção dentro do departamento e a modificação de sua política de ação; a revelação dos escândalos policiais poderia forçar o público a exigir mudanças de atitude, bem como obrigar a polícia a fazer valer as leis de controle do vício, do jogo e das bebidas (Haller, 1970/71:52-3).

Chefes de polícia, oficiais e mesmo profissionais de áreas correlatas, apesar das críticas, ainda mantinham a defesa do sistema de polícia preventiva, argumentando que os defeitos apresentados eram circunstanciais (Fogelson, 1977:44). Também admitiam que tal situação existia pela posição assumida pela polícia na sociedade americana, o que era definido como *power of police*: “Desde que os poderes do policial americano típico não são legalmente maiores que aqueles do cidadão, ele está colocado na difícil situação de ser obrigado, em certa medida, a tomar a lei em suas próprias mãos (...) A prisão de pessoas suspeitas, a exigência de que as pessoas se expliquem em certos lugares e em certas horas, a vigilância em bloco de tipos questionáveis após um crime, e muitas outras usurpações de poder, são praticamente necessárias e não ferem seriamente ninguém desde que a polícia não seja autocrática ou arbitrária na *performance* desses atos” (Parsons, 1926:228). É notória a afirmação de um dos mais comentados e difamados policiais da história da cidade de Nova York, Thomas Byrnes, segundo a qual “há mais lei na ponta do cassetete do policial do que em todas as decisões das cortes”. Essa afirmação expressava a realidade da atitude policial. Em 1919, Arthur Woods, *commissioner* da polícia da cidade de Nova York diria: “Em sua obrigação de fazer com que a lei seja obedecida, o policial é, em sentido real, um juiz” (Walker, 1978:8).

Assim, a polícia continuava sendo organizada para cumprir uma função mais ampla do que aquelas definidas por lei. A necessidade de organizar a polícia numa linha *quasi-military* decorria dessa percepção: criminosos eram inimigos, policiais eram a linha de defesa da sociedade, e toda a América urbana era um campo de batalha. Mais uma vez, especialistas e chefes de polícia faziam campanhas nacionais a favor da polícia preventiva, pois ela garantiria a supressão do vício e a erradicação do crime. Sobretudo, devia-se transferir os serviços não relacionados com a polícia, o chamado *social work*, para outras agências municipais (Fogelson, 1977: 54-84). Pode-se resumir da seguinte forma essas propostas: centralização da autoridade dentro do departamento, racionalização dos procedimentos de comando e controle, aumento da qualidade do pessoal de polícia. O chefe de polícia de Berkeley, August Vollmer, fascinado pela ciência policial, foi responsável pela instalação do primeiro laboratório criminal dos Estados Unidos e pela adoção do sistema de *fingerprint* como modelo básico de identificação criminal. Também foi dos mais combativos em torno da adoção da patrulha motorizada e de medidas que melhorassem o padrão educacional dos oficiais. Essas inovações ajudaram a criar uma melhor imagem da polícia diante do público e Vollmer insistiu em vincular a infalibilidade da ciência à imagem da polícia profissional (Walker, 1978: 55 e 75).

Além da profissionalização policial, idéias encabeçadas por Raymond Fosdick e August Vollmer, Philip Archibald Parsons, diretor da Portland School of Social Work e professor de sociologia aplicada da University of Oregon, acrescentava outras, de caráter subordinado: mudança da opinião pública em relação à polícia, diminuindo a hostilidade multilateral; desenvolvimento e estreitamento dos laços morais de cooperação, solidariedade, lealdade, *good-will*; mudança no sistema de admissão e melhora salarial; prevenção técnica do crime; mudança da atitude negativa da imprensa em relação à polícia (Parsons, 1926: 246-250). Essas propostas promoveram um aumento da consciência de grupo dos policiais. O profissionalismo então transformou-se numa bandeira de luta da polícia contra a interferência da sociedade civil em seus negócios e, com certeza, uma das funções das associações policiais, como era o caso da *International Association of*

Chiefs of Police, foi defender e preservar a imagem da polícia diante do público (Walker, 1978:57; Marquis, 1991).

O sistema de polícia preventiva foi sendo remodelado em direção ao profissionalismo; a opinião pública tornou-se mais indiferente em relação aos poderes e às ações da polícia sobre os pobres e os desordeiros. Ao mesmo tempo, ocorria o aumento do sentimento de insegurança social e da demanda por serviços privados de polícia. O contexto dos anos 1920 trouxe o uso de sistemas de alarme contra roubos; o suporte à censura de jornais, revistas, produção de rádios e cinema; a indiferença em relação às práticas de *third degree*; a aceitação da restrição do direito de casamento a indivíduos considerados ‘degenerados’; a instalação de um sistema de identificação dactiloscópica universal; e mesmo o apoio a propostas de redução das liberdades civis em nome da prevenção do crime (Fogelson, 1977: 96-120). O modelo profissional, nos anos subsequentes, continuou sua marcha na direção do *managerial style of the modern corporation*, com ênfase na eficiência e na rapidez das respostas. O que significava maior força para o processo de centralização administrativa. O policial profissional poderia exercer considerável poder discricionário, baseando-se em seu treinamento, sua experiência e bom-senso.

Mas é preciso colocar o processo de profissionalização da polícia americana do início do século XIX no contexto mais amplo das reformas que estavam ocorrendo em termos de justiça criminal. O processo de reforma foi motivado pelo aumento do crime organizado e da preocupação dos cidadãos, da imprensa, dos religiosos, das associações de caridade, dos políticos, dos intelectuais etc; diante da acelerada degradação do ambiente urbano. Sem contar os conflitos raciais que explodiram em Chicago em 1919, precedidos pela insuportável violência policial dirigida contra a comunidade negra. É preciso observar que o problema social - e nele, a questão da criminalidade urbana - passou a ser visto em termos das condições de sociabilidade daqueles que optavam pelo caminho do crime como forma alternativa de vida. As idéias surgidas na Universidade de Chicago, e conhecidas como ecologia humana, foram fundamentais para essa mudança de perspectiva. Os sociólogos de Chicago tiveram influência sobre o relatório feito pela *US National Commission on Law Observance and Enforcement*. Essa comissão, conhecida como *The Wickersham Commission* marcou uma mudança qualitativa no pensamento público sobre a polícia. Instalada em 1929, ela foi a primeira investigação, em escala nacional, sobre o sistema americano de justiça criminal. Em dois dos 14 volumes de seu relatório, a comissão expôs os problemas existentes no aparelho policial, sobretudo o problema da corrupção e do *third degree*. Da comissão fizeram parte sociólogos de Chicago, como Clifford Shaw e Henry McKay, cujas pesquisas procuraram estender o conceito de áreas urbanas de Ernest Burgess para a análise da ocorrência de crimes na grande cidade. Esses autores criaram o influente conceito de ‘carreiras criminais’. Após o relatório da comissão e a publicação de estudos sociológicos, o sistema criminal americano incorporou idéias que visavam a diminuir o fluxo de infratores e condenados da justiça para as prisões, idéias de que a polícia deveria desempenhar um papel positivo na reforma da sociedade, principalmente em termos de contato com jovens, mulheres e adultos que cometessem ofensas menores e diante do problema do álcool e da prostituição, na linha da reabilitação, das penas alternativas e, em certo sentido, da descriminalização de comportamentos. As inovações já vinham ocorrendo desde 1889, com a criação, em Chicago, de uma corte especial para delinquentes juvenis. Na mesma linha foi a generalização do sistema de livramento condicional (*probation*). A fundação da *National Probation Association*, em 1907, marcou um passo adiante na profissionalização do sistema. A implantação dessas alternativas voltadas para a reforma dos indivíduos era resultado de experimentos behavioristas, criminológicos e eugenistas:

Depois vem o *probation system*, que surge em alguns estados dos Estados Unidos a partir de 1878 e em favor do qual os positivistas militam sem trégua na Europa. Ele apresenta a vantagem de poupar da prisão os delinquentes culpados de um primeiro delito, evitando assim que sejam precipitados na espiral infernal do crime. O delincente

é admoestado pelo juiz, que o adverte que na primeira reincidência ele purgará uma determinada pena numa casa de correção. Mais conhecida em nossos dias pelo nome de *sursis*, essa prática foi introduzida na Inglaterra em 1887 (Probation and First Offenders Act). (...) Foi por volta de 1885 que o primeiro estabelecimento penitenciário de reeducação surgiu em Elmira, no estado de Nova York. Seu fundador, o Dr. Brockway, não esconde ter sido inspirado pelas idéias de Lombroso e pela leitura de 'O homem criminoso'. A 'casa de reforma' (*reformatory*) de Elmira é exclusivamente destinada aos delinqüentes não reincidentes de dezesseis a trinta anos. Nela eles são condenados a uma pena de reclusão que não poderá ser prolongada, mas que a administração poderá abreviá-la a partir do momento em que julgar o pensionista recuperado. Assim realiza-se o desejo dos criminologistas positivistas, que consideram tão absurdo condenar o delinqüente a uma pena de reclusão determinada quanto fixar o tempo que um doente deverá permanecer no hospital, qualquer que seja seu estado de saúde ao termo desse prazo. (...) Brockway consagra-se principalmente ao estudo do jovem criminoso e das condições sociopsicológicas que deram origem à sua delinqüência. Sua recuperação será facilitada pelo trabalho e pela prática de cuidados e atividades corporais: duchas, massagens, ginástica, alimentação equilibrada. (...) Logo que chega em Elmira, o prisioneiro toma um banho, veste o uniforme da casa, é fotografado, registrado, examinado e vacinado. Em seguida, fica preso durante dois dias numa cela para meditar sobre seu delito e preparar-se para a recuperação. No terceiro dia, é iniciado numa profissão em função de seus gostos e de sua cultura. 'A educação em Elmira', escreve um observador, 'consiste em ocupar ininterruptamente o corpo e o espírito. Por isso, o tempo do condenado deve ser de tal forma preenchido com trabalhos de oficina e trabalhos escolares que ele não tenha um único momento livre para pensar no passado, para evocar em sua memória os dias de delito e traçar projetos para o futuro. Cada minuto deve ser preenchido com uma ocupação que absorva a sua atenção até a hora de dormir'. O diretor do estabelecimento, o Dr. Brockway, precisa: 'Enquanto o Velho Mundo pensa que deve castigar para recuperar o delinqüente, no Novo Mundo acreditamos que é preciso recuperar, e só depois castigar, se for necessário'. (Darmon, 1991: 182-3).

O processo de mudanças que se estava operando nesse período parece ter sido marcado por uma grande experimentação e reflete uma nova concepção dos dilemas pelos quais passava a América urbana.

Parte das conclusões do relatório da comissão ganhou maior divulgação. O jornalista Ernest Hopkins demonstrou as ações ilegais da polícia: arrogância no trato diário com cidadãos, corrupção, contrabando, práticas de tortura física e moral para a obtenção da confissão espontânea etc. Os policiais diziam que as torturas, embora reprováveis, acabavam sendo valiosas porque a justiça aceitava a confissão e o acusado era condenado:

O cumprimento ilegal da lei inclui várias práticas costumeiras da polícia, todas tendo em comum a qualidade da 'ação direta'. Nossa lei básica que guarda, cuidadosamente, os direitos dos indivíduos contra a tirania e a invasão oficial, necessariamente requer que o trabalho policial seja indireto. (...) O policial vê o crime e a contravenção imediatamente sob seus olhos e quer resolvê-los - e pune o ofensor - da forma mais rápida. (...) Para ele, a constitucionalidade simplesmente 'protege o criminoso' ao tornar o trabalho investigativo necessário para descobrir o ato do crime. (...) Nosso governo pode não usar soco, porrete, bastão ou revólver como punições mesmo contra os anteriores crimes. Nossos policiais, agentes do governo, há muito arrogaram-se esse privilégio, e nosso público hoje quase não percebe o que isso implica. (...) Que a polícia mantenha uma espécie de corte inquisitorial de pré-julgamento tornou-se o tipo predominante de julgamento para o crime de hoje: essa completa usurpação pela polícia das funções dos tribunais poderá ser uma enormidade.... Mas a razão porque o direito expressamente proíbe os julgamentos secretos e as inquisições diretas é sua histórica capacidade para desenvolver incidentes de tortura. (...) Em vários casos que ocorreram entre 1920 e 1930, a *Wickersham Commission* encontrou pessoas suspeitas que foram submetidas à fome, mantidas acordadas por vários dias e noites, confinadas em celas escuras e sufocantes; foram espancadas com murros, porretes, cassetetes, canos de borracha, listas telefônicas, cintos, chicotes; foram espancadas no queixo, no joelho, no abdome, no pescoço, no rosto, cabeça, ombros, sobre os rins, nas pernas e coxas; foram chutadas no queixo, no tórax e na bacia; tiveram braços torcidos, testículos torcidos e apertados; respiraram gás lacrimogêneo, injeções de escopolamina e clorofórmio; foram obrigadas a tocar cadáveres e segurar as mãos de pessoas assassinadas, nos necrotérios; mulheres que foram suspensas pelos cabelos; em um caso, um homem foi colocado deitado e foi suspenso pelos órgãos genitais. Isso na América moderna de 1920 e 1930, na décima quinta década da Constituição, e com o

propósito de obter confissões 'voluntárias' de culpa. (...) Nossos juízes, especialmente nas cortes baixas, estão fazendo amplas concessões a todos esses abusos policiais. (Hopkins, 1931: 15-26).

Essa severa crítica foi o passo inicial na implantação de uma *exclusionary rule*, segundo a qual a evidência obtida do acusado em violação direta de seus direitos constitucionais deve ser suprimida e não levada em consideração em juízo. (Skolnick, 1975: 211).

Essa situação bastante contrastada com as fontes de autoridade da polícia metropolitana de Londres. Esta última estaria baseada em regras formais e na crença no desempenho imparcial de suas funções, como forma de garantir a aceitação por parte da população de uma força policial escrutinando o cotidiano da cidade. No entanto, nem uma polícia nem outra tiveram suas atividades codificadas por estatutos legais, o que permitiu alto grau de *discretion* aos policiais, embora o policial de Londres estivesse sob um sistema de disciplina mais apertado. O caráter pessoal e comunitário do policial americano refletiu-se em sua baixa profissionalização e em seu baixo grau de envolvimento com regras gerais. O policial agia sob a presunção de que o suspeito era culpado; ele expressava quase nenhuma preocupação com os direitos civis dos pobres e marginalizados da sociedade. E a administração policial não fazia muito esforço para procurar criar procedimentos que pudessem ordenar e limitar suas ações (Richardson, 1970:285). Apesar da crítica pública, o trabalho policial continuava não residindo na solução dos crimes através de um processo meticuloso de investigação; antes, os crimes continuavam a ser resolvidos através da vinculação entre criminosos conhecidos e crimes executados. O que continuava a exigir da polícia um amplo contato com o submundo do crime, alimentando formas ilegais de pressão e de extorsão de informações a fim de incriminar supostos infratores (Reiss & Bordua, 1967: 42).

O processo de profissionalização das polícias das cidades norte-americanas permitiu a montagem de um *police system* regular, cujo caráter distintivo foi o uso generalizado do uniforme, acompanhando a burocratização da administração pública e a regularização de um *civil service* (Weber, 1984: 69). O sistema policial, baseado numa polícia impessoal e uniformizada, integrou o amplo processo social que abriu espaço para a regularização da administração municipal. A demanda em favor de uma reforma policial não foi um estreito intento de melhorar o cumprimento da lei penal no que se refere à sua eficiência mas antes foi parte integrante de um amplo processo político e social voltado para transformar a vida na América urbana, melhorando suas condições sanitárias, educacionais e de segurança, processo este vital para os interesses das elites comerciais e financeiras (Fogelson, 1977: 40-3). À medida que a polícia se profissionalizava, ganhando maior confiança do público, menos ela teria interferido nos problemas relativos à classe operária, e ao controle irregular da população flutuante, no mesmo passo em que saía da órbita das demandas políticas locais.

Conclusão

Esta revisão permite entrever a reorientação da organização policial a partir do meado do século XIX, indo ao encontro da necessidade de regulamentação dos hábitos da classe trabalhadora (Storch, 1985; Bailey, 1981). A polícia urbana procurou adequar a conduta pública, mas também privada, da classe trabalhadora diante de um novo padrão de moralidade - mas também diante de sua recusa às investidas racionalizadoras do processo de trabalho: “a articulação da sociedade disciplinar na fábrica, prisão, exército, escolas e hospitais representou uma resposta aos problemas sociais e morais surgidos a partir das mudanças e conflitos industriais” (O'Neill, 1986: 52). O declínio da cultura de levantes populares e do uso privado das ruas pelos trabalhadores londrinos teria coincidido com o processo de moralização da família trabalhadora, com a interferência governamental em seu padrão de habitação e com o incremento de uma polícia especializada e burocratizada (Shirley, 1978: 169). Nas palavras de Robert Storch, “A polícia foi projetada para atuar como um instrumento polivalente da disciplina urbana.” Ela procurava “tocar em aspectos-chave da vida diária”, e “a manutenção do decoro nas ruas - a vigilância das tavernas, a execução de leis de licença, a intervenção em pequenas brigas, a repressão de jogos na rua e em estradas públicas, o impedimento de banhos nus, a prisão de bêbados - ocupou a maior parte do tempo dos agentes” (1985: 15).

George Rudé assinalou, em seu importante livro sobre a cultura dos distúrbios públicos, que se o movimento Cartista, em 1842, repetisse em larga escala os métodos anteriormente utilizados nas manifestações contra os altos preços dos alimentos, nenhum dos novos mecanismos de controle seria suficientemente forte para conter as suas manifestações. Por isso, deve-se dar razão à interpretação segundo a qual a polícia apenas fez parte de um processo maior de moralização da população e da constituição de novas formas institucionais de controle social. Se, com Rudé, compreende-se que as mobilizações urbanas e rurais tinham organização interna e objetivos definidos, isto é, tinham sua própria racionalidade, no meado do século XIX uma nova racionalidade teria surgido privilegiando formas brandas de negociação (Rudé, 1964:190 e 255). Nesse sentido, seria válido considerar a construção da polícia de vigilância como um dos arranjos voltados para lidar com uma ‘realidade’ que ameaçava. A nova polícia urbana representaria uma nova percepção do papel desempenhado pelo governo na instauração de uma sociabilidade baseada nos direitos populares ampliados e num certo conceito de esfera pública política (Habermas, 1978: 93).

A propósito da polícia de Nova York, no século XIX, disse James Richardson: “Desde que a sociedade não pôde concordar com o que deve ser ou fazer uma polícia, ou desde que demandava diferentes coisas da força policial, ela dificilmente podia esperar que a consistência, a honestidade, a eficiência e o respeito para com as liberdades civis fossem características dominantes na performance policial” (1970: 289). William Westley referia-se ao desequilíbrio existente entre o policial e a comunidade a qual ele serve e à qual pertence como uma das maiores ameaças à sociedade democrática. David Bayley acreditava que a perda da confiança nas relações pessoais, ou a simples degeneração das relações face a face, provocadas pelo processo de modernização e de concentração populacional em grandes aglomerados urbanos, e a generalização das estruturas burocráticas do Estado fizeram com que aumentassem as solicitações particulares para que a polícia atuasse em conflitos (Bayley, 1985: 132). A polícia, enquanto instituição que administra conflitos, ainda tem a característica de usurpar funções do Poder Judiciário, ao interpretar livremente as leis e os princípios fundamentais do direito e da justiça:

Um policial em serviço, por exemplo, quando confrontado com uma situação de aplicação da lei ou de ameaça contra a ordem pública, deve tomar decisões sobre a evidência e sobre se o ato viola a lei. Decisões sobre uma investigação, sobre prender ou soltar, ou manter a ordem, requerem igualmente a extensão da legalidade. Sua

decisão pode envolvê-lo, e freqüentemente o faz, ao mesmo tempo, em dispensar a equidade. A polícia, em uma palavra, toma importantes decisões que afetam o fato sobre o qual age. Ela também distribui justiça ou limita a função judicial das cortes, particularmente ao determinar a natureza da evidência e quem deve sofrer adjudicação (Reiss & Bordua, 1967: 33).

Longe de ressaltar seu papel no combate ao crime, as novas reformas e aquisições técnicas da polícia não alteraram o quadro de prisões que continuou privilegiando basicamente bêbados e condutas desordeiras (Walker, 1978: 15). Como ressaltam Walker e Monkkonen, não se pode esquecer que a polícia era uma das principais instituições de bem estar social no século XIX; basta lembrar que ela provia acomodações noturnas em suas estações para indigentes. O número de acomodações era surpreendentemente alto. Walker chega a sugerir que, a partir dos dados estatísticos disponíveis, fornecidos pelos departamentos de polícia, o trabalho de patrulhamento rotineiro era um gesto vazio. Ao longo da história, os americanos não hesitaram em violar os direitos daqueles que eram vistos como indesejáveis. Os piores ataques à justiça teriam ocorrido nos momentos em que a população colocou a justiça em suas próprias mãos; portanto, jamais houve uma época de ouro no sistema de justiça criminal. O desafio da nossa contemporaneidade consistiria, portanto, em chegar a um ponto intermediário entre justiça popular e democracia, garantindo o controle popular sobre o sistema criminal e preservando os princípios da *rule of law* (Walker, 1980).

Referências bibliográficas

BAILEY, Victor, ed. 1981. *Policing and punishment in nineteenth century Britain*. London, Croom Helm.

BAILY, Bernard. 1967. *The ideological origins of the American Revolution*. Cambridge, Harvard University Press.

BAYLEY, David H. 1985. *Patterns of policing*. New Brunswick/ New Jersey, Rutgers University Press.

_____. 1994. *Police for the future*. Oxford/ New York. Oxford University Press.

BORDUA, David J. 1967. *The police: six sociological essays*. New York, John Wiley and Sons.

BROGDEN, Mike & SHEARING, Clifford. 1993. *Policing for a new South Africa*. London & New York, Routledge.

BROWN, Desmond H. 1989. *The genesis of the Canadian criminal code of 1892*. Toronto, University of Toronto Press.

CHEVIGNY, Paul. 1969. *Police power: police abuses in New York City*. New York, Pantheon Books.

CITIZEN's Police Commitee. 1931. *Chicago police problems*. Chicago, University of Chicago Press.

DARMON, Pierre. 1991. *Médicos e assassinos na Belle Époque*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

- DONZELOT, Jacques. 1980. *A polícia das famílias*. Rio de Janeiro, Graal.
- DUMM, Thomas L. 1987. *Democracy and punishment: disciplinary origins of the United States*. Wisconsin, Madison.
- EMSLEY, Clive. 1983. *Policing and its context*. London, MacMillan Press.
- _____. 1991. *The English police. A political and social history*. New York, St. Martin's Press.
- ERICSON, Richard V. 1981. *Making crime: a study of detective work*. Toronto, Butterworth.
- _____. 1982. *Reproducing order: a study of police patrol work*. Toronto, The University of Toronto Press
- FOGELSON, Robert M. 1977. *Big city police*. Cambridge/ London, Harvard University Press
- FOSDICK, Raymond. 1915. *European police systems*. New York, The Century Co.
- FOSDICK, Raymond. 1920. *American police systems*. New York, The Century Co.
- FOUCAULT, Michel. 1983. *La verdad y las formas jurídicas*. México, Gedisa.
- FRIEDMAN, Lawrence. 1973. *A history of American law*. New York, Simon and Shuster.
- GILLIS, A. R. 1989. "Crime and state surveillance in nineteenth-century France". *American Journal of Sociology*, 95 (02).
- GOLDSTEIN, Herman. 1990. *Problem-oriented policing*. Philadelphia, Temple University Press.
- GUTH, Delloyd J. 1994. "The traditional common-law constable, 1235-1829: from Bracton to the Fieldings to Canada". In: MACLEOD & SCHNEIDERMAN. *Police powers in Canada, The evolution and practice of authority*. Toronto, University of Toronto Press.
- HABERMAS, Juergen. 1978. *L'espace public. Archeologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris, Payot.
- HALLER, Mark H. 1970/71. "Civic reformers and police leadership, Chicago 1905-1935". In: HAHN, Harlan, ed. *Police in urban society*. Beverley Hills/ London, Sage Publications, p.39-56.
- HOPKINS, Ernest. 1931. *Our lawless police. A study of the unlawful enforcement of law*. New York, The Viking Press.

- JOHNSON, David R. 1979. *Policing the urban underworld: the impact of crime on the development of the American police: 1800-1887*. Philadelphia, Temple University Press.
- LANE, Roger. 1967. *Policing the city: Boston, 1822-1885*. Cambridge, Harvard University Press.
- MACLEOD, R.C. & SCHNEIDERMAN, David, ed. 1994. *Police powers in Canada: the evolution and practice of authority*. Toronto, University of Toronto Press.
- MANDEVILLE, Anne. 1988. "Police et maintien de l'ordre en Grande-Bretagne. Reflexions sur un mythe" In: J. L. Loubet del BAYLE. *Police et société*. Toulouse, Presses de L'Institut d'études politiques de Toulouse.
- MARQUIS, Greg. 1991. "Canadian police chiefs and law reform: the historical perspective" *Canadian Journal of Criminology*, 33 (3-4), p.385-406.
- MILLER, Wilbur. 1977. *Cops and bobbies. Police authority in New York and London, 1830-1870*. Chicago, University of Chicago Press.
- MONKKONEN, Eric H. 1981. *Police in urban America. 1860-1920*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. 1995. "Racial factors in New York City homicides, 1800-1874". In: HAWKINS, Darnell F., ed: *Ethnicity, race and crime: perspectives across time and place*. Albany, State University of New York.
- NELSON, William E. 1994. *Americanization of the common law. The impact of legal change on Massachusetts society, 1760-1830*. Cambridge, Harvard University Press.
- O'NEILL, John. 1986. "The disciplinary society: from Weber to Foucault". *The British Journal of Sociology*, XXXVII(01)
- PARSONS, Philip Archibald. 1926. *Crime and criminal. An introduction to criminology*. New York/ London, Alfred A. Knopf.
- QUETÉL, Claude. 1981. *De par le roy. Essai sur les lettres de cachet*. Toulouse, Privat.
- REISS JR., A. & BORDUA, David J. 1967. "Environment and organization: a perspective on the police". In: BORDUA, D. *The police: six sociological essays*. New York, John Wiley and Sons.
- RICHARDSON, James F. 1970. *The New York police: colonial times to 1901*. New York, Oxford University Press.

_____. 1974. *Urban police in the United States*. New York, Kennikat Press Corp.

ROTHMAN, David J. 1990. *The discovery of the asylum. Social order and disorder in the New Republic*. Boston/London Little, Brown and Co.

RUDÉ, George. 1964. *The crowd in history: a study of popular disturbances in France and England. 1730-1848*. New York, John Wiley & Sons.

SHIRLEY, Robert W. 1978. "Legal institutions and early industrial growth". In: WIRTH, John D. & JONES, Robert L. *Manchester and São Paulo. Problems of rapid urban growth*. Califórnia, Stanford University Press.

SILVER, Allan. 1967. "The demand of order in civil society: a review of some Themes in the history of urban crime, police, and riot". In: BORDUA, David J., ed. *The police: six sociological essays*. New York, John Wiley & Sons.

SKOLNICK, Jerome H. 1975. *Justice without trial: law enforcement in democratic society*. New York/ London/ Toronto, John Wiley & Sons Inc.

STEEDMAN, Carolyn. 1984. *Policing the Victorian community. The formation of English provincial police forces, 1856-1880*. London, Routledge & Kegan Paul.

STORCH, Robert D. 1985. "O policiamento do cotidiano na cidade vitoriana", *Revista Brasileira de História*. São Paulo, 5(8/9).

TAYLOR, C. J. 1988. "The Kingston, Ontario Penitentiary and moral architecture". In: MACLEOD, R.C. *Lawful authority: readings on the history of criminal justice in Canada*. Toronto, Copp Clark Pittman.

WALKER, Samuel. 1978. *A critical history of police reform. The emergence of professionalism*. Toronto, DC Heath and Co.

_____. 1980. *Popular justice: a history of american criminal justice*. Oxford, New York, Oxford University Press.

WEBER, Max. 1984. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo, Cultrix.

WESTLEY, William A. 1970. *Violence and the police: a sociological study of law, custom and morality*. Cambridge/London, MIT Press.

WILSON, James Q. 1976. *Varieties of police behavior*. New York, Athenium.