

Evolução do Sistema de Polícia Civil da Grã-Bretanha

ESPÍRITO SANTO MESQUITA

NO número de maio do corrente ano iniciamos a série de artigos de divulgação do sistema de polícia de vários países. Examinamos, então, em suas linhas gerais, a estrutura da polícia inglesa, realçando algumas de suas características mais importantes. Voltamos hoje ao tema, desta feita para divulgar, com base em Sir John Moylan ainda, os dados históricos sobre a polícia que foi organizada por Sir Robert Peel em 1829 e da qual a *London Metropolitan Force* foi a primeira unidade, sediada nas vizinhanças de *Whitehall* e *Charing Cross*, num velho prédio chamado *Scotland Yard*, hoje mundialmente célebre e conhecido.

Segundo a monografia de Moylan a que recorreremos nesta oportunidade, foi numa manhã de 1829 que pela primeira vez desfilou pela capital britânica a corporação constituída por mil lações de *dolman* azul, calças brancas e cartola. Esses primeiros policiais da Inglaterra foram, a princípio, vistos com certa hostilidade pelo público em geral e, em particular, pelos militares muito embora a nova instituição a que pertenciam fôsse prestigiada pelo famoso Duque de Wellington, então Primeiro Ministro e Comandante Chefe das Forças Armadas de Sua Majestade Britânica.

O policiamento na Inglaterra antes de 1829 sempre estêve a cargo do exército, com o que não concordava o Duque. De fato, êle não via com bons olhos a intervenção dos elementos da força regular nos motins de rua e nem concebia o emprego da tropa do Rei em atividades de patrulhamento e vigilância de alçada civil. Robert Peel pôs termo a essa situação vexatória para os militares, a princípio só na cidade de Londres e mais tarde em tôda a Ilha, com a implantação do sistema de policiamento civil em Gales e Escócia nos meados do século dezenove, afastando-se desde então o exército do setor em que, até a época em causa, desempenhara a função de instrumento de manutenção da ordem interna. Depois disso, raras foram as ocasiões em que a força armada regular voltou a prestar serviços de índole civil. Em 1948, um forte contingente do exército foi pôsto à disposição das autoridades da segurança pública inglesa e atuou como reserva da polícia porque pairava sobre o país a ameaça de perturbação da ordem e, talvez, de guerra intestina, em virtude da campanha política levada então a efeito, com uma certa violência.

Nunca mais, porém, exceto no período de duração das duas Grandes Guerras, teve o exército atribuições de polícia no âmbito interno.

Até 1829, além da unidade de Bow Street, não havia no país nenhum órgão de polícia. Existiam, conforme diz Moylan, os vigilantes noturnos e os *parish constables* de que tratamos no artigo anterior, assim mesmo mal organizados ou completamente desorganizados. Os vigilantes desempenhavam, principalmente, as funções de auxiliares dos juizes de paz que eram magistrados e policiais ao mesmo tempo e desempenhavam um papel quase idêntico ao do nosso antigo guarda noturno municipal. Deviam sua existência ao Estatuto de Winchester, de Eduardo I, promulgado em 1285. Não eram, porém, agentes de polícia no sentido em que os temos hoje. O mesmo se pode dizer do *constable* que apareceu no reinado de Henrique III.

A reforma de Peel, conforme êle mesmo o disse, *aniquilou* o velho guarda noturno inglês. O aspecto mais importante da obra do grande organizador foi, porém, a instituição do policiamento diurno em Londres, serviço êste que só mais tarde pôde ser sistematizado, isto quando o trabalho de *Scotland Yard* foi reajustado para atender às exigências de segurança e proteção resultantes das modernas condições de vida nas grandes cidades.

Em 1829, foi a polícia organizada numa unidade de *constables* sob as ordens de dois juizes de paz aos quais cabia designar os Comissários. Estes, porém, é que desempenhavam as funções executivas e muito embora fôssem subordinadas ao Secretário do Interior, desfrutavam de larga autonomia como até hoje desfrutam, diferenciando-se, por isso, do magistrado de *Bow Street* que, em sua função de executivo, era o instrumento direto da Coroa, o sucessor do "Juiz da Côte", isto é, o magistrado londrino que em certas ocasiões especiais (como aconteceu no Reinado de Isabel) era usado pelo governo em atividade de investigações ou outras próprias da polícia.

Nos séculos dezesseis e dezessete os chamados juizes de paz foram, tanto na Inglaterra como no País de Gales, instrumentos do Estado, isto é, do Rei e agiam por ordem do Conselho Privado; mas no século dezoito êles perderam sua antiga condição para serem simplesmente autoridades policiais, particularmente nas pequenas cidades. Em Londres, porém, adotou-se um sistema melhor. Criaram ali funções de juizes que,

em audiência pública, administravam a justiça. Essa foi a pedra fundamental do sistema de *juri* popular ou do atual tribunal de polícia que funciona junto aos distritos.

Foi para o mais famoso desses distritos policiais — *Bow Street*, em frente a *Covent Garden* — que o governo nomeou, em 1749, Henry Fielding, já então célebre como romancista. Com essa nomeação, inaugurou-se na Inglaterra a polícia profissional. De fato, até então os chefes dos órgãos de polícia não ocupavam cargo remunerado. Fielding foi o primeiro a ser pago pelos serviços prestados nesse posto, isto é, de delegado de polícia e magistrado. Coube ao ilustre escritor em causa organizar, em *Bow Street*, os *parish constable* de *Westminster* num pequeno grupo que se empenhou com tôdas as suas energias e com notável sucesso na perseguição e detenção dos criminosos que, então, infestavam Londres. Com a morte de Fielding, ocorrida em 1754, a obra por êle iniciada prosseguiu sob a orientação de seu irmão, Sir John Fielding, que ocupou o posto de magistrado de *Bow Street* até 1780, ano em que faleceu, mantendo seus sucessores as mesmas diretrizes estabelecidas por Henry Fielding em 1749.

O pequeno contingente organizado por êste e, posteriormente, aumentado pelos que o precederam, de tal modo desempenhou suas funções que seus membros granjearam o apelido de “pegaladrões”, expressão que até aquela época era pejorativa pois significava “delator” na gíria londrina. Mais tarde, porém, passaram a ser conhecidos por “agentes de polícia” de *Bow Street*.

Só em 1782, porém, é que o aparelhamento policial de Londres se ampliou com a criação de novo órgão em *Bow Street*. Desde então, também os subúrbios da grande capital inglesa passaram a ser patrulhados pela polícia montada ou, melhor, pelos “patrulheiros” que exerceram a função de vigilância até que foram absorvidos, anos depois, pela *Metropolitan Force*.

No tempo de Fielding e dos que dirigiram o órgão de *Bow Street* depois dêle, o cargo de chefe supremo da unidade policial era mais ou menos idêntico, em importância e atribuição, ao de Prefeito de Roma Imperial, segundo Moylan. Exerciam, ao mesmo tempo, como já disse, as funções de juiz e de delegado de polícia até que os Comissários, criados por Peel, assumiram o controle do policiamento na cidade de Londres.

“Mais tarde, porém, quando a jurisdição dos juizes foi definida na Inglaterra e em Gales pelas *Summary Jurisdiction Acts*, dos quais o primeiro foi promulgado em 1848, estabeleceram-se em todo o país organizações policiais segundo o padrão metropolitano, perdendo então os juizes de paz grande parte de sua autoridade de polícia. É verdade que êles ainda podem ser considerados como detentores de suas antigas prerrogativas (que datam do tempo de Eduardo III, há uns seiscentos anos passados), de Guardiães da Paz.

Outra modificação significativa sofrida pela polícia sob a direção dos Fieldings foi a que afetou o serviço de investigação. Até então, a polícia

“pagava” seus informes recrutados entre os membros da baixa sociedade, isto é, no meio dos criminosos. Eram os delatores, os “olheiros” que as autoridades de certo modo protegiam em troca de informações. Henry Fielding, porém, criou um organismo adequado para a prestação desse serviço, organismo êsse que se transformou, muito mais tarde, no C.I.D. (*Criminal Investigation Department* — 1880) organizando ao mesmo tempo o corpo de detectives aos quais cabia “familiarizar-se com os criminosos em seus redutos, sem se acumpliciarem com os mesmos, mantendo-os sob discreta e diligente observação a fim de descobrir seus hábitos e ter ciência de todos os seus movimentos”.

Em 1792, além de *Bow Street*, foram instituídos alguns tribunais junto às delegacias de polícia em Londres, tribunais êstes confiados aos respectivos juizes. Criou-se também uma importante unidade, de Polícia do Tamisa, isto em 1798, mais tarde transformada na *Thames Division of the Metropolitan Force*.

Portanto, nessa data, a polícia londrina, com uma estrutura mais ampla, era ainda constituída pelos “*parish constable*”, pelos vigilantes noturnos, pelos patrulheiros de *Bow Street*, pelos *detectives* à paisana e pela Polícia do Tamisa, formando um aglomerado de unidades e corporações com um efetivo de menos de trezentos homens, até que a reforma de 1829 alterou a situação, centralizando a atividade em *Scotland* e aumentando a lotação da polícia da capital inglesa.

No resto do país — Inglaterra e País de Gales — mesmo depois de Robert Peel, os recursos policiais consistiam, porém, de sistemas heterogêneos de órgãos de vigilância e patrulha.

A reforma nas demais cidades inglesas, em seguida à que se processou em Londres, só começou de fato em 1833 por força, aliás, do *Lighting and Watching Act* daquele ano que instituiu, fora da metrópole, o policiamento diurno. Depois dessa lei, veio o *Municipal Corporation Act*, de 1835, a criação de forças policiais civis em todos os distritos urbanos da Inglaterra e do País de Gales, medida esta que não foi, porém, extensiva aos condados.

Na Escócia, diz Moylan, a criação de órgãos de polícia idênticos ao de Londres ocorreu muito mais tarde, e na Irlanda o *constabulary* foi criado por lei em 1822, embora já existisse ali uma polícia organizada, desde 1787, por um ato do Parlamento que previu a nomeação de um *Chief Constable* para cada uma das baronias irlandesas.

“Em 1882, porém, os órgãos policiais dessas baronias, foram incorporados ao novo *Constabulary*, passando os seus chefes a ocupar a posição de subordinados de quatro *Inspectors General*, um para cada província da Irlanda”.

Em 1867, a Rainha Vitória ordenou que a *constabulary* da Irlanda passaria a chamar-se *The Royal Irish Constabulary* em virtude dos laços e dedicados serviços por muitos anos prestados à Coroa. Na mesma oportunidade, a Rainha permitiu que a força policial irlandesa usasse o dis-

tintivo "*Harp and Crown*" da polícia metropolitana. A 1º de junho de 1922, porém, a *Royal Ulster Constabulary* foi criada com o desmembramento da real polícia unificada irlandesa.

O movimento reformarista no setor da polícia britânica teve, porém, início, realmente, em 1780 quando Londres esteve, durante muitos dias, a mercê de bandos de criminosos que a saquearam até que o exército interveio e normalizou a situação. Sentiu-se, então, que havia urgente necessidade de uma providência drástica que evitasse a repetição do fato, mas o entusiasmo com que o povo defendia a criação de um serviço eficiente de polícia não durou muito e só trinta anos mais tarde (1816) é que foi instituído um Comité Parlamentar incumbido de estudar o problema da segurança civil e propor a respectiva solução. Esse comité, depois de dois anos de investigações, concluiu que o sistema policial londrino requeria uma reforma radical pois imperava nêle a corrupção e a deficiência, declarando ao mesmo tempo que era possível "conceber uma organização da polícia capaz de alcançar os objetivos visados (eficiente prevenção do crime) mas, num país livre ou onde quaisquer relações entre os membros da comunidade não sofrem restrições, essa organização seria necessariamente odiosa e repulsiva e que, portanto, nenhum governo poderia adotá-la... A proposta é do tipo das que serão rejeitadas por um povo livre". Nesse diapasão, o comité continuou o seu parecer sôbre a projetada reorganização da polícia inglesa, terminando com a seguinte sentença: "a polícia de um país livre deve ser baseada em leis humanas e racionais, numa distribuição eficiente e esclarecida da justiça e... acima de tudo, nos hábitos morais e na opinião pública".

Em 1822, foi designado outro comité que, desta vez mais rapidamente, chegou às mesmas conclusões. "E' impossível", opinou o órgão, "conciliar qualquer sistema eficiente de polícia com o de liberdade de ação e o de isenção de interferência que são os grandes privilégios da sociedade dêste país". Essas opiniões seriam, hoje, realmente absurdas mas, na Inglaterra daquele tempo refletiam o sentimento do povo britânico cioso de sua liberdade e temeroso, por isso, de que uma eficiente organização policial acarretasse, em consequência, maiores restrições aos seus direitos. Receavam também os ingleses que a polícia pudesse ser utilizada como instrumento de pres-

são pelos políticos ou para fins de espionagem no âmbito interno, receios êsses que os líderes oposicionistas e os jornais facciosos ainda mais estimulavam com argumentos e informações falsas. Só mais tarde é que o inglês, principalmente o londrino, compreendeu que só os criminosos perderiam a liberdade e os direitos por fôrça da ação repressiva e preventiva da polícia. Verificou, aos poucos, que não sofreu qualquer modificação, em virtude da organização de uma polícia civil eficiente, o velho provérbio "a casa do inglês é o seu castelo". Dessa organização só resultaram benefícios e o habitante de Londres deixou, por causa dela, de estar à mercê de assassinos e ladrões, podendo mesmo sair de sua casa depois do escurecer sem se sentir "exposto a tôda a sorte de ataques e insultos", conforme disse Sydney Smith. Quase na mesma época, a iluminação das ruas, inaugurada nos fins do século dezessete, muito contribuiu para facilitar o policiamento e pôr têrmo ao regime de verdadeiro banditismo noturno que dominava na metrópole britânica.

Outra característica da evolução da polícia britânica é que, até 1869, o policial não podia aparecer em público sem o seu uniforme, mesmo quando estivesse de folga. Havia receio generalizado de que os elementos da corporação fôssem empregados para fins políticos, como "olheiros" e "espiões" nos comícios partidários. Em 1883, porém, um comité parlamentar deu parecer favorável ao projeto de lei que autorizava o emprêgo ocasional de policiais à paisana, caso fôsse necessário e com o exclusivo objetivo de prevenir o crime. A não ser com êsse objetivo, declarou o comité em causa, "o emprêgo de policiais à paisana seria contrário aos sentimentos do povo e mais estranho ao espírito da Constituição". Em 1869, porém, o Comissário de Scotland Yard ainda se queixava da má vontade do público para com os seus detetives, escrevendo em seu relatório, a respeito da sua equipe de policiais à paisana: "ela é vista com desconfiança pela maioria dos ingleses e sua atividade é, de fato, estranha aos hábitos do país. O que mais contribuiu realmente, diz Moylan, para diminuir a desconfiança com que o povo inglês via os detetives foram as novelas policiais que, a partir de 1890, ficaram em voga, novelas estas em que os agentes da Scotland Yard eram e são ainda apresentados como indivíduos honestos, fiéis guardiães das leis e, às vezes, pouco inteligentes mas nunca como espiões ou provocadores".

* *
*

A administração pública não viola nenhuma regra de direito quando modifica a situação prevista em um contrato administrativo, se essa modificação resulta do exercício normal de sua atividade jurídica no sentido material, ou se dita uma regulamentação sôbre polícia geral de segurança, higiene, etc. — (RAFAEL BIELZA — *Direito Administrativo*, pág. 335).