

Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

ORGANIZADOR: ANDREI KOERNER

HISTÓRIA DA JUSTIÇA PENAL NO BRASIL:

pesquisas e análises



SÃO PAULO
2006



3962

© Desta edição – IBCCRIM

Produção Gráfica: Método Editoração e Editora Ltda.

Fone: (11) 3289-1366 – Fax: (11) 3262-4729

Capa: Lili Lungarezi – lililungarezi@uol.com.br

**CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ**

História da justiça penal no Brasil: pesquisas e análises / organizador
Andrei Koerner. São Paulo: IBCCRIM, 2006 (Monografias; 40)

Bibliografia

1. Direito penal – Brasil – História. I. Koerner, Andrei. II. Série.

06-4286.

CDU 343.2(81)(09)

ISBN 85-99216-10-4

ISBN 978-85-99216-10-1

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS (IBCCRIM)

Rua 11 de agosto, 52, 2.º andar

CEP 01018-010 – São Paulo, SP, Brasil

Tel.: (xx 55 11) 3105-4607 (tronco-chave)

<http://www.ibccrim.org.br> — e-mail: monografia@ibccrim.org.br

Tiragem: 4.300

TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS

Impresso no Brasil – *Printed in Brazil*

2006

IBCCRIM – Diretoria para o biênio 2005/2006

Diretoria executiva

Presidente

Maurício Zanoide de Moraes

1.º Vice-Presidente

Maria Thereza Rocha de Assis Moura

2.º Vice-Presidente

Sérgio Mazina Martins

1.º Secretário

Tatiana Viggiani Bicudo

2.º Secretário

Theodomiro Dias Neto

1.º Tesoureiro

Roberto Maurício Genofre

2.º Tesoureiro

Ivan Martins Motta

Comissões especiais – Presidentes

Convênios

Mariângela Lopes Neinstein

Estudos e Debates

Carmen Silvia de Moraes Barros

História

Rafael Mafei Rabelo Queiroz

Monografias

Angélica de Maria Mello de Almeida

Seminário Internacional

Carlos Vico Mañas

Coordenadores – chefes dos Departamentos

Biblioteca

Cleunice Valentim Bastos Pitombo

Boletim

Mariângela Gama de Magalhães Gomes

Cursos

Carlos Alberto Pires Mendes

Estudos e Projetos Legislativos

Maria Elizabeth Queijo

Internet

Luis Fernando Camargo de Barros Vidal

Relações Internacionais

Marina Pinhão Coelho

Revista Brasileira de Ciências Criminais

Paula Bajer Fernandes Martins da Costa

Iniciação Científica

Juliana Sinhorini Nahum

Pós-Graduação

Alvino Augusto de Sá

Redes Internacionais

Flavia D'Urso

Núcleo de Pesquisas

Renato Sérgio de Lima

Coordenadores Estaduais

Adeildo Nunes (PE), Adelino Marcon (PR), Ana Beatriz Baraúna Lopes (AM), Carmen da Costa Barros (DF), Daniela Carvalho Almeida da Costa (SE), Edmundo Oliveira (PA), Elmir Duclerc (BA), Fabio Roberto D'Avila (RS), Fabio Trad (MS), Fabiola Monteconrado Ghidalevich (AM), Felipe Augusto Forte Negreiros Deodato (PB), Felipe Cardoso M. de Oliveira (SC), Fernando Luiz Ximenes Rocha (CE), Flavio Augusto F. de Lima (PE), Franciele Silva Cardoso (GO), Francisco Salas Neto (CE), Guilherme Costa Câmara (PB), João Guilherme Lages Mendes (AP), Lena Rocha (RN), Liliane Cristina de Oliveira (MG), Luiz Antonio Bogo Chies (RS), Marcelo Leonardo (MG), Maria de Salete da Costa Maia (AC), Maria Lúcia Karam (RJ), Marta Saad (DF), Mauricio Kuehne (PR), Nizardo Cameiro Leão (PE), Oswaldo Trigueiro Filho (PB), Patrícia de Sá Leitão e Leão (CE), Paulo Vinicius Sporleder de Souza (RS), Pedro Colaneri Abi Eçab (RO), Selma P. de Santana (BA), Themis Maria Pacheco de Carvalho (MA), Vinicius de Toledo Piza Peluso (Baixada Santista)-(Regional), Walter B. Bittar (PR).

Comissão de Monografias Jurídicas – 2006

monografia@ibccrim.org.br – www.ibccrim.org.br

Presidente

Angélica de Maria Mello de Almeida

Membros da Comissão de Monografias

Alexandra Lebelson Szafir

Ana Lúcia Menezes Vieira

Andrei Koerner

Cláudio do Prado Amaral

Flavia Schilling

Flávio Américo Frassetto

Rafael Ramia Muneratti

Wânia Pasinato Izumino

10.º Concurso de Monografias Jurídicas – 2006

Presidente

Andrei Koerner

Membros da Comissão do Concurso de Monografias

Benedito Roberto Garcia Pozzer, Edson Luís Baldan, Ela Wiecko Volkmer de Castilho, José Henrique Rodrigues Torres, Maria Thereza Rocha de Assis Moura, Tadeu Antonio Dix Silva, Vinicius de Toledo Piza Peluso

Suplentes

Angélica de Maria Mello de Almeida, David Teixeira de Azevedo, Flávio Américo Frassetto, Luis Antonio Francisco de Souza, Luis Fernando Camargo de Barros Vidal, Roberto Maurício Genofre

Pareceristas convidados

Fernando Salla, Gustavo Henrique Righi Ivahy Badaró, Helena Singer, Máira Rocha Machado, Marcos Alexandre Coelho Zilli, Paula Bajer Fernandes Martins da Costa

SUMÁRIO ■

Abstract	11
Introdução	13
1. Legislação indigenista, reordenamento territorial e auto-representação das elites (1759-1822) – <i>Íris Kantor</i>	29
2. Os limites do policiamento em São Paulo nas décadas de 1870 e 1880 – Corpo Policial Permanente entre a cruz e a caldeirinha – <i>André Rosemberg</i>	39
1. Introdução	39
2. CPP: vivendo um dilema	45
3. A ordem do possível	52
4. Referências bibliográficas	55
3. Polícia, poder de polícia e criminalidade numa perspectiva histórica – <i>Luís Antônio Francisco de Souza</i>	59
1. O modelo de polícia preventiva	60
2. A cópia da polícia preventiva no Brasil	62
3. Os crimes da polícia	67
4. O funil da criminalização	76
5. Conclusões	79
6. Referências bibliográficas	80
4. Segurança pública e cultura policial paulista (1946-1964) – <i>Thaís Battibugli</i>	83
1. Introdução	83

2. A estrutura da segurança pública paulista entre 1946 e 1964	83
3. Cultura e autonomia policial	86
4. Arbitrariedade policial	92
5. Eficiência policial	98
6. A política na polícia	101
7. Conclusão	104
8. Referências bibliográficas	104
 5. A pesquisa sobre as prisões: um balanço preliminar – <i>Fernando Salla</i>	107
1. Introdução	107
2. Os primeiros estudos	108
3. Da ditadura à redemocratização	110
4. A produção acadêmica mais recente	113
5. Sete desafios	114
6. Observações finais	119
7. Referências bibliográficas	120
 6. Apontamentos para uma história da Criminologia no Brasil – <i>Marcos César Alvarez</i>	129
1. Introdução	129
2. Cesare Lombroso e o nascimento da Criminologia	133
3. A Criminologia no Brasil	137
4. O crime como objeto científico e político	140
5. Considerações finais	146
6. Referências bibliográficas	148
 7. O pensamento jurídico-penal de Roberto Lyra e Néelson Hungria nos anos 1937-1964: estilos e visões teóricas diferentes – <i>Carlos Henrique Aguiar Serra</i>	153
1. Apresentação	153
2. Roberto Lyra e Néelson Hungria: estilos e perspectivas teóricas distintas	156

3. Considerações finais	171
4. Referências bibliográficas	173
8. Culpabilização da pobreza no pensamento jurídico-penal brasileiro em meados do século XX – <i>Rivail Carvalho Rolim</i>	177
1. Apresentação	177
2. O cenário social do Brasil em meados do século XX	179
3. Idéias jurídico-penais	185
4. Referências bibliográficas	198
9. A regra do jogo: o julgamento de opositores do regime militar brasileiro – <i>Marco Aurélio Vannucchi L. de Mattos</i>	203
1. Apresentação	203
2. Leis de Segurança Nacional e a estruturação da Justiça Militar	205
3. Análise quantitativa das decisões	207
4. Os interrogatórios dos réus no tribunal	210
5. Os móveis decisórios	211
6. A reforma das almas rebeldes	217
7. O louco, o imaturo e o simples: as razões do engajamento na luta armada	221
10. O Supremo Tribunal Federal e os militares (1964-1969) – <i>Walter Cruz Swensson Junior</i>	227
1. Introdução	227
2. A operação limpeza	228
3. O conflito	230
4. A oposição	235
5. O AI-5	237
6. Os <i>habeas corpus</i>	237
11. Anistia de 1979: um acerto de contas do Estado brasileiro com as vítimas do regime militar e suas implicações para a democracia – <i>Glenda Mezarobba</i>	241
Referências bibliográficas	256

12. Decisão judicial, instituições e estrutura socioeconômica: por uma análise política do pensamento jurídico brasileiro – <i>Andrei Koerner</i>	259
1. Introdução	259
2. Prática judicial e pensamento jurídico sobre o <i>habeas corpus</i> no Brasil	261
3. A análise política do pensamento jurídico: um quadro conceitual para a pesquisa do pensamento constitucional a partir da análise de decisões judiciais	268
4. Conclusão	277
5. Referências bibliográficas	279
Relação das Monografias Publicadas	283

ABSTRACT ■

This work is a collection of articles about the history of criminal justice in Brazil that presents the results of empirical researches carried out by historians, sociologists and political scientists. The articles basically consist of three subjects: 1) strategies of social control and penal institutions; 2) legal thought and criminal justice; and 3) the relationship between criminal justice and politics.

The main content of the first set of articles is the history of the police institutions and practices, which lead to general questions about the construction of citizenship in Brazil during the nineteenth century and an amplified comprehension of the State's punitive actions.

The second thematic approach deals with the legal thought about criminal justice showing the process of accumulation and succession of criminological theories in the period between 1920 and 1970.

The third group brings the relations between justice and political authoritarianism by discussing the role of the judicial institutions in the political repression of the military regime and the difficulties and unresolved normative questions resulting from the limits imposed to the process of democratic transition.

INTRODUÇÃO ■

Para todos os que temos contato com as instituições da justiça penal em nosso País, essa experiência tem provocado sentimentos e juízos paradoxais, nos quais a repulsa às suas irracionalidades aparentes e às iniquidades nelas praticadas combinam com a compreensão teórica de seu caráter corriqueiro e habitual. Pois, infelizmente, não é novidade que essas instituições são marcadas por estruturas organizacionais complicadas e ineficientes, procedimentos e rotinas arcaicos, atos de violência e arbitrariedade, cujas bases e efeitos têm evidentes relações com as diversas faces da desigualdade, a socioeconômica, de poder e de *status* de nossa sociedade. Para muitos de nós, essa experiência provoca o trabalho de imaginação e a busca de ação política tendo em vista reformas imediatas, para transformá-las, coibir abusos, punir culpados e impedir a repetição das violências. Porém, esse movimento desencadeia um novo paradoxo, pois à urgência se associa uma espécie de *assombramento* diante da magnitude do desafio, dado o caráter sistemático e generalizado de arbitrariedades, seus vínculos evidentes com as características estruturais da sociedade brasileira e um padrão cultural dominante que não só admite como também considera necessário e útil o recurso a violência para atingir fins pedagógicos, dissuasivos ou punitivos. Coloca-se para nós, então, uma tarefa política de primeira ordem, que compreende não só a promoção de políticas públicas, de natureza técnica, administrativa ou jurídica, que modifiquem as

instituições punitivas estatais mas também a adoção de ações políticas que se espriem para além dessas instituições, pois, para que se modifique o seu caráter, as reformas institucionais devem ser associadas, necessariamente, a mudanças no padrão de interações dos agentes públicos com os cidadãos, e transformação das condições gerais de vida da maioria da população brasileira.

A história nos revela outras dimensões desse desafio e das possibilidades de mudanças. Entenda-se história não como acumulação de objetos e relatos do passado, guardados como relíquia, que permitem a rememoração de acontecimentos e personagens de um tempo que nos é estranho, para servirem à apologia ou à denúncia. Mas história que se faz pela ação política, a mobilização coletiva, a atuação profissional e a pesquisa acadêmica, pois o nosso presente é também história, visto que é carregado das condições sociais produzidas no passado, quando se estruturaram as relações sociais atuais, as formas e as práticas institucionais, assim como a distribuição atual dos recursos e das posições de poder. Nosso presente é carregado de história porque é com as ações e lutas da atualidade que se constituem as condições para o futuro, no qual não seremos mais que os sujeitos de momentos passados, nos quais sustentamos ou buscamos transformar as condições que então prevaleciam e que se tornaram constitutivas do tempo presente daqueles outros que nos sucederam. Assim, com a história tomamos plena consciência de nossa condição de “agentes agidos”, ou seja, de sujeitos cuja ação é histórica, posto que sempre atuamos em condições – estruturas sociais, institucionais, cognitivas – que nos foram dadas e sobre as quais incidimos no sentido de sua atualização ou mudança.

Isso implica que a dimensão da história é muito mais ampla que aquela tradicionalmente tratada pelos historiadores do direito, pois o objeto da análise histórica não se limita à sucessão das leis no tempo nem aos acontecimentos que marcaram as experiências daqueles que atuam nas suas instituições. A história se verifica na própria estruturação da experiência dos sujeitos, pois é por meio das práticas que são reproduzidas as formas institucionais pelas quais se estrutura o mundo social. Assim, as práticas são simultaneamente produtos e produtoras de formas institucionais e de sentido do mundo para os sujeitos. No entanto, as formas insti-

tucionais contêm práticas que se impõem aos agentes, aparecendo para eles como se fossem da ordem da necessidade das coisas ou da natureza da sociedade, mesmo que eles as considerem despropositadas, sem sentido, absurdas – pois as características das instituições têm, muitas vezes, suas origens em fatos miúdos, nas suas capilaridades, são provocadas por situações já esquecidas ou acobertadas, ou movidas por propósitos inconfessáveis. Elas produzem distribuições de poder, arranjos organizacionais e práticas que, ao serem reproduzidas no “esquecimento” de suas origens ou de seu sentido subjacente, tornam-se incompreensíveis para os sujeitos. Essa “ordem dos fatos”, a naturalização da sociedade atual, é que deve ser posta em questão, de forma sistemática e continuada, pela reflexão crítica e a modificação das práticas por meio da ação política, as construções jurídicas alternativas e a pesquisa acadêmica. Vê-se então os vínculos entre a produção do conhecimento acadêmico e a crítica às formas e práticas institucionais existentes. Uma pesquisa que se volta não para a justificação de uma ordem discursivamente fundada em princípios democráticos, mas para o desvelamento dos seus limites e a experimentação do potencial das mudanças que ela possibilita.

Porém, se a história faz parte da experiência dos sujeitos que atuam quotidianamente nas instituições da justiça penal (pelo menos quando tomam contato com as práticas jurídicas arcaicas que nelas se reproduzem) e se existem relevantes construções jurídicas e críticas teóricas historicamente informadas que se contrapõem a essas instituições e práticas, a pesquisa acadêmica sobre a história da justiça penal tem sido bastante limitada em nosso País. Temos visto, nos últimos anos, a criação de grupos de pesquisa¹ e a formação de jovens pesquisadores especializados em

¹ Como o Instituto Brasileiro de História do Direito (IBHD); a linha de pesquisa Conhecimento Crítico, Historicidade e Subjetividade, do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC, em convênio com a Cátedra Aberta da Fondazione Cassamarca; as pesquisas do Instituto Carioca de Criminologia, coordenados por Nilo Batista. Ressalte-se também os trabalhos de Roberto Kant de Lima, diretor do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (Nufep) da UFF; as pesquisas de Arno Wehling, na Universidade Gama Filho; o “Programa de Memória Institucional da Justiça Federal da 2.^a Região”, do Núcleo de documentação (NDC) da UFF; o projeto “História das Políticas de Segurança Pública em São Paulo” (NEV/USP); a pesquisa,

temas da história da justiça penal brasileira, o que se reflete num número crescente de publicações.²

Nos últimos anos ocorre uma expansão da produção intelectual de qualidade, que se caracteriza pela elaboração conceitual, a pluralidade de perspectivas teóricas, a diversificação de técnicas e procedimentos de pesquisa e a ênfase no trabalho empírico, no tratamento rigoroso e sistemático das fontes. Em muitas dessas pesquisas se desenvolve uma prolífica cooperação intelectual entre historiadores, juristas e cientistas sociais, os quais reconhecem as vantagens da cooperação intelectual e apostam na confluência de temáticas, apesar de suas diferentes abordagens, interesses e formas de trabalho intelectual.

As perspectivas são otimistas, mas a produção é ainda incipiente e, nesse vasto campo de pesquisas, há muito a se conhecer e pesquisar. Há um amplo trabalho a ser feito em história de instituições da justiça penal, da produção da legislação penal, das políticas governamentais de segurança pública, o pensamento jurídico, assim como sobre todos os vínculos entre a justiça penal e as lutas pelos direitos de cidadania no nosso País. Não temos a pretensão de ultrapassar essa breve enumeração, pois, na situação atual da área, a enunciação de temas e abordagens prioritárias para a pesquisa implicaria no risco de não ser mais do que a manifestação das nossas próprias preferências intelectuais.

coordenada por Maria Luiza Tucci Carneiro (FFLCH/USP), de catalogação do acervo do Deops; a pesquisa, coordenada por Maria Aparecida Aquino (FFLCH/USP), de tratamento do acervo do projeto "Brasil: nunca mais"; as pesquisas do Centro de Estudos da Cultura, do IFCH/Unicamp. Essa enumeração não tem, evidentemente, nenhuma pretensão de ser exaustiva.

² Como as coleções *Arqueologia jurídica*, da Fundação José Arthur Boiteux, *Pensamento criminológico*, do Instituto Carioca de Criminologia. Das publicações recentes, ressalte-se os livros *Direito e prática histórica da execução penal no Brasil* (Rio de Janeiro: Revan, 2005), de Rodrigo Duque Estrada Roig, *O medo na cidade do Rio de Janeiro – Dois tempos de uma história* (Rio de Janeiro: Revan, 2003), de Vera Malaguti Batista, *Criminologia e poder político – Sobre direitos, história e ideologia* (Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006), de Gislene Neder e Gisálio Cerqueira Filho, *Direitos e justiças no Brasil* (Edunicamp, 2006), organizado por Silvia Lara e Joseli Mendonça, além dos livros publicados pelos colaboradores da presente coletânea.

A presente coletânea teve origem no interesse da diretoria e dos associados do IBCCrim pela história da justiça penal no Brasil, o qual já estava presente na inclusão de pesquisas históricas em suas publicações, seja como monografias ou artigos da sua revista, a qual contemplou por muito tempo uma seção de antiguidades do direito penal, coordenada pelo Dr. René Ariel Dotti. Mais recentemente, foi constituída a Comissão de História do Instituto, que preparou o relatório sobre o Brasil do Projeto Elaboração Jurídico-Penal do Passado após Mudança do Sistema Político em Diversos Países, em conjunto com o Max Planck Institut. O instituto também prepara pesquisa sobre polícia e autoritarismo durante o regime militar pós-64.

O antecedente direto deste trabalho é o “Painel IBCCrim História da Justiça Penal no Brasil”, realizado nas dependências do instituto em setembro de 2005. A maioria dos artigos que seguem foram elaborados pelos participantes daquele painel, aos quais foram agregados alguns dos trabalhos dos participantes do Instituto Brasileiro de História do Direito, cujo último Congresso aconteceu na Universidade Federal Fluminense, em agosto de 2006. Apresentamos a seguir um breve resumo dos artigos da presente coletânea. Eles podem ser agrupados em três temáticas, estratégias de controle social e instituições penais, pensamento jurídico e justiça penal e política.

A primeira temática – das estratégias de controle social e as instituições penais – contempla um conjunto de artigos que, em sua maioria, tratam da história das instituições e das práticas policiais. Mas a exploração do sentido e dos limites do trabalho policial remete a questões gerais de formação da cidadania no Brasil do século XIX e a compreensão ampliada das práticas punitivas estatais do País, que são tratados pelos textos de Íris Kantor e Fernando Salla. A temática impõe a formulação de problemas dentro de um quadro teórico que permita tratar tanto questões macroestruturais como as práticas capilares de exercício do poder. Isso pode ser elaborado no interior de sistemas conceituais distintos, mas a abordagem foucaultiana parece especialmente profícua, em particular os temas da governamentalidade, o biopoder, e o conceito de poder elaborado em seus últimos artigos de poder, que enfatizam as relações entre a dimensão das formas de

subjetivação, as maneiras historicamente distintas de problematizar as relações de si consigo mesmo e com os outros, como bases para a própria conduta, assim como os vínculos entre as estratégias de gestão das populações e os dispositivos de produção dos indivíduos como objetos e instrumentos do exercício do poder.

Em “Legislação indigenista, reordenamento territorial e auto-representação das elites” (1759-1822), Íris Kantor apresenta um capítulo pouco conhecido no campo jurídico que é o das mudanças nas estratégias de governo da população das suas colônias na América. Vê-se uma transformação ao mesmo tempo intelectual e política na entre o Indigenismo de Pombal e as políticas do governo de D. João VI, pois, com o Diretório dos Índios (1755-1758) e a expulsão dos jesuítas (1759) foi estabelecido novo marco jurídico de tratamento das populações ameríndias. Os aldeamentos indígenas passaram à categoria de vilas coloniais, com o que a Coroa constituiu um instrumento de ocupação legal das fronteiras luso-espanholas no continente americano. No plano internacional, a nova legislação transformava os índios em súditos do rei português, garantindo o *uti possidetis* lusitano; enquanto que, internamente, a doação de sesmarias às novas vilas indígenas suscitou conflitos fundiários com os grandes fazendeiros e posseiros, que viram seus privilégios de ocupação das terras ameaçados. As tensões resultantes do processo de regulamentação e demarcação das terras indígenas terminaram por impedir a plena vigência do diretório, levando à sua revogação em 1798. Seu artigo trata das tensões entre as políticas indigenistas e as representações dos índios, a partir da análise de memórias acadêmicas de membros da Academia Brasileira dos Renascidos (Bahia-1759) e dos naturalistas da Academia de Ciencias de Lisboa (1779) relacionadas com a gestão da mão-de-obra indígena. No primeiro momento, o indígena era considerado um aliado da Coroa no processo de ocupação territorial e passou a ser idealizado como dotado de virtudes guerreiras, como o ancestral da nacionalidade e o primeiro ocupante da terra. Por sua vez, a representação naturalista enfatizou as percepções negativas da capacidade dos diferentes grupos indígenas em se tornarem civilizados. Essa representação conformou os debates parlamentares sobre a política agrária, a imigração estrangeira e o fim do tráfico de escravos do Império brasileiro

na segunda metade do século XIX. Por outro lado, o indianismo romântico representava o indígena em oposição à colonização portuguesa, com o que atualizou no plano imaginário as representações do século XVIII e, ao mesmo tempo, aprofundou a dissociação entre o índio real e o idealizado. A mestiçagem dos colonos e a aculturação dos nativos, que haviam sido promovidas pela política pombalina de ocupação populacional do território das colônias, foram tomadas, pelo Império brasileiro, como evidências para revogar o estatuto jurídico diferenciado que era reconhecido nas vilas e sesmarias indígenas.

André Rosenberg apresenta em “Os limites do policiamento em São Paulo nas décadas de 1870 e 1880 – Corpo Policial Permanente entre a cruz e a caldeirinha”, uma análise dos limites do policiamento pelo Corpo Policial Permanente (CPP) na província de São Paulo nas últimas duas décadas do Império. Num contexto de profundas transformações socioeconômicas, a polícia deveria exercer um rígido controle sobre os novos e velhos atores sociais que se amoldavam pela província. A polícia deveria controlar aquele conjunto de indivíduos unidos pelo signo da pobreza e da ameaça à ordem pública, os escravos, forros, imigrantes e nacionais. E teria um importante papel no processo de burocratização do Estado, atuando para romper as tramas clientelísticas que entravavam a imposição de uma ordem racional e moderna na administração do País. Porém, a classe dirigente encontrou obstáculos intransponíveis na sua tentativa de controlar os dois pólos do gradiente social. O autor apresenta como o CPP lidou com esses obstáculos e como isso teve consequências para modelar as bases estruturais da corporação. A contradição entre patrimonialismo e burocracia se mostrou, pois, produtiva, conformando a corporação e constituindo um saber prático que se conformava a um padrão de atuação diferenciada segundo a hierarquia social dos sujeitos a ela. Isso permitia a eficácia da atuação policial e a negociação de uma ordem possível na sociedade escravista.

Em “Polícia, poder de polícia e criminalidade numa perspectiva histórica”, Luís Antônio Francisco de Souza trata dos nexos entre ação policial e criminalidade. O autor ressalta que esses nexos são problemáticos mesmo nos dias de hoje, visto que a disseminação de direitos e de garantias legais não é capaz de limitar práticas

extralegais presentes no cotidiano policial. Seu artigo aborda tanto a bibliografia especializada em história da polícia como retoma alguns dados históricos sobre reforma policial e número de prisões, em São Paulo, na Primeira República. Como conclusão, afirma que a polícia, ao lado do cumprimento da lei e da manutenção da segurança, produz a gestão social das ilegalidades.

Em “Segurança pública e cultura policial paulista (1946-1964)”, Thaís Battibugli analisa a cultura policial, tendo por objeto de estudo a polícia paulista entre 1946 e 1964. Examina a influência dos principais valores presentes na cultura policial do período, os desafios enfrentados pelas corporações durante a restauração democrática e a influência política na polícia. A autora salienta a ineficácia dos controles externos sobre as organizações policiais. No plano interno, a Força Pública tinha uma cultura organizacional marcada pelo maior controle, pelos superiores, de questões de hierarquia, administrativas e da vestimenta dos escalões mais baixos do que sobre sua conduta nas ruas. Isso evidencia que os oficiais superiores eram antes supervisores de aparências do que agentes fiscalizadores da eficiência e legalidade do trabalho realizado. Com base em documentos da corporação, anais parlamentares e artigos de jornais ela nos mostra as críticas à arbitrariedade e à ineficiência do trabalho policial, assim como as influências políticas na polícia. A polícia era, assim, marcada pelo fechamento em relação ao exterior, a impunidade e a corrupção, ao qual se associavam características autoritárias, adquiridas durante o Estado Novo. Tornava-se, então, dificilmente adaptável à legalidade democrática e às novas exigências sociais.

Em seu artigo “A pesquisa sobre as prisões: um balanço preliminar”, Fernando Salla apresenta uma revisão dos estudos acadêmicos sobre as prisões, na área das ciências sociais, no Brasil. Trata-se de uma reflexão sobre o perfil dessa produção, discutindo os avanços e obstáculos na conformação da área prisional como foco de interesse no meio acadêmico. Ele argumenta que as questões relacionadas às prisões, desde o século XIX, pouco interesse despertaram junto aos estudiosos de outras áreas além do direito e em parte da medicina associada à criminologia. Só nos anos 1970 é que começaram a ser feitos os primeiros estudos específicos sobre essas questões. Na década de 1980, durante a redemocratização do

País, ampliaram-se as preocupações da universidade com as prisões, consolidando-se a área de pesquisas no campo das ciências sociais. Mas é a partir dos anos 2000 que se verifica a expressiva ampliação do número de trabalhos acadêmicos sobre temas relacionados à prisão. No seu balanço, o autor apresenta algumas características e deficiências da produção, como o pequeno volume da reflexão teórica, o tratamento segmentado das prisões e das políticas prisionais em relação às questões que lhes são adjacentes, a ausência de estudos comparados, da parte de uma produção que tem forte viés monográfico, tratando estudos sobre temas específicos e em períodos de tempo bastante limitados. A produção se caracteriza, também, por uma agenda de pesquisas demasiadamente tradicional, sem incorporar temáticas como as redes de poder, a construção de identidades de presos e suas formas de ação coletiva. Enfim, a produção sobre prisões se ressent, como em outros temas no domínio da justiça penal, da precariedade das informações disponíveis, colocando-se o desafio da construção de fontes de informações confiáveis. Vemos, pois, que o autor mostra como a adição de uma tradição de pesquisas historicamente deficiente, a ausência de informações confiáveis e as características críticas do sistema prisional do País implicam uma agenda de pesquisas ambiciosa que incorpore análise histórica, pesquisa sociológica de ponta e formas de análise integrada de políticas públicas.

O segundo conjunto de textos trata do pensamento jurídico penal, com pesquisas sobre a criminologia e o direito penal no período entre os anos 1920 e 1970. Além de compreender um período de rápido crescimento econômico, urbanização e integração de populações, esse período é marcado por mudanças políticas que vão do fim do liberalismo oligárquico da Primeira República à formação da democracia populista, passando pelo autoritarismo e corporativismo do Estado Novo. Esse processo é tanto de sucessão como de acumulação de idéias políticas, formatos institucionais e redes de poder. Além disso, os autores nos mostram que, no que diz respeito aos paradigmas teóricos adotados por penalistas e criminologistas, vê-se também um processo de sucessão e de acumulação de teorias.

Marcos César Alvarez apresenta, em “Apontamentos para uma história da Criminologia no Brasil”, uma análise sobre como

juristas e médicos no Brasil incorporaram à sua produção intelectual a criminologia, sobretudo aquela desenvolvida por Cesare Lombroso e seus seguidores. Essa incorporação teve desdobramentos significativos tanto em termos de reformas das instituições jurídico-penais no País quanto da constituição de uma elite voltada para a discussão, num regime discursivo cientificista, dos problemas do crime e da criminalidade. Ele concentra sua atenção nos efeitos de poder de um saber pobremente formulado no espaço acadêmico local, mas que é articulado com o saber produzido nas academias centrais. Ele considera que esse saber é revelador dos valores, concepções e medos de uma época e que produz efeitos institucionais sobre o senso comum e as práticas dos agentes institucionais, particularmente a maneira pela qual são formulados os projetos de reforma institucional e as concepções das elites do País. É particularmente ilustrativo o sucesso das idéias de Lombroso na América Latina, que ocorre, aliás, quando elas já haviam caído em descrédito nos meios acadêmicos europeus, em decorrência das críticas e objeções a que tinham sido submetidas. Nesse sentido, o espaço latino-americano se torna um eldorado para a expansão de idéias contestadas nas academias centrais, paradoxo que se compreende pelas questões enfrentadas pela criminologia e a política criminal em nossos países. O seu desafio central, o controle social de populações heterogêneas, compostas de escravos ou imigrantes estrangeiros da escravidão, seria possibilitado pelas teorias biológicas que justificavam e operacionalizavam formas de prover tratamento desigual a homens juridicamente iguais mas “realmente” desiguais. Ele também aponta alguns caminhos para novas pesquisas que permitam melhor aprofundar a constituição desse saber e de suas aplicações no País, no qual não de ser consideradas algumas especificidades como a prevalência de formas mais violentas e menos sutis de controle social, a dissociação entre o saber criminológico e o desenvolvimento das ciências humanas e, ainda, o fato de que a criminologia se desenvolveu mais no campo das técnicas de controle, desvinculada da pesquisa acadêmica, mesmo que no campo mais diretamente aplicado. Um tema relevante indicado pelo autor é o do papel desempenhado por setores das elites nacionais na formulação e direção de políticas de segurança pública particularmente discriminatórias e estigmatizadoras, cujos efeitos se fizeram sentir tanto

sobre os seus alvos (as chamadas classes perigosas), como pelos seus agentes, profissionais do direito e outros sujeitos atuantes nas instituições de controle social do País.

Em “O pensamento jurídico-penal de Roberto Lyra e Nélson Hungria nos anos 1937-1964: estilos e visões teóricas diferentes”, Carlos Henrique Aguiar Serra analisa o pensamento jurídico-penal de Roberto Lyra e Nélson Hungria ao longo dos anos 1937-1964, com o objetivo de mapear seus estilos singulares e perspectivas teóricas formuladas por Lyra e Hungria naqueles anos. O autor identifica diferenças significativas existentes nos estilos e visões teóricas dos autores. Nélson Hungria tem um estilo mais hermético, enquanto o de Roberto Lyra é mais floreado, maleável. Formula também duas hipóteses em relação ao pensamento jurídico-penal dos autores: o pensamento jurídico-penal de Roberto Lyra se inscreve no socialismo reformista-utópico e o de Nélson Hungria, como liberal conservador. Carlos Henrique também considera que, apesar das trajetórias intelectuais, políticas e profissionais opostas, tinham algumas características comuns, como a sua condição de agitadores de idéias que deslocavam o enfoque habitual do pensamento jurídico de sua época. Do mesmo modo, o esquecimento que a ambos foi reservado pela posteridade seria revelador do caráter dogmático e autoritário da cultura jurídico-penal brasileira.

Em “Culpabilização da pobreza no pensamento jurídico-penal brasileiro em meados do século XX”, Rivail Carvalho Rolim analisa como, naquele período, os juristas brasileiros definiram a noção de culpabilidade dos segmentos populares em relação a comportamentos tidos como anti-sociais e antijurídicos. Esse momento histórico é relevante para compreender as transformações paradigmáticas do pensamento penal brasileiro visto que era marcado, por um lado, pelos processos de urbanização e modernização da sociedade e, por outro lado, pelo descrédito do cientificismo biológico enquanto paradigma teórico para o estudo dos indivíduos e das sociedades. Assim, a preocupação das elites políticas com o aumento da criminalidade urbana encontra um novo paradigma nas teorias culturalistas da marginalização social, segundo as quais a criminalidade seria causada, basicamente, pela inadaptação de indivíduos socializados numa cultura tradicional os quais viviam num ambiente de pobreza que lhes provocava desajustes psicológicos e sociais.

Tinham, assim, padrões valorativos que os levavam a comportamentos incompatíveis com aqueles próprios ao padrão cultural da vida urbana e moderna. O autor mostra a presença dos trabalhos da teoria da marginalização no pensamento sociológico brasileiro e sua incorporação ao pensamento jurídico por penalistas, como Nélson Hungria, João Aureliano e Augusto Sabóia Lima, os quais publicavam nas principais revistas jurídicas do País. Assim, o pensamento jurídico passava a explicar a criminalidade das classes populares em função de sua inadaptação cultural à vida urbana, apontando sua origem e condições de vida como fatores criminógenos.

O terceiro conjunto de artigos aborda as relações entre justiça e autoritarismo político, tanto no sentido do papel desempenhado pelas instituições judiciais nas atividades de repressão política exercidas pelo regime militar, quanto nas difíceis, e não resolvidas, questões normativas que emergem dos limites impostos ao processo de transição democrática em nosso País. Sobre esse conjunto de questões, vê-se que o “acerto de contas”, a restauração da verdade e a atribuição de responsabilidades pelas violações de direitos humanos perpetradas durante o regime militar são condições e momentos inseparáveis da construção de instituições da justiça penal que exercitem a força física não como violência institucional, mas como um recurso utilizado de forma responsável e controlada, dentro dos limites da legalidade e orientadas pelo sentido de tornar efetivos os princípios jurídicos e direitos fundamentais presentes na Constituição e nos tratados de direito internacional dos direitos humanos. No artigo final, propõe-se uma estratégia para a pesquisa das transformações do pensamento jurídico brasileiro no conjunto de condições políticas e socioeconômicas que são próprias à nossa sociedade.

Em “A regra do jogo: o julgamento de opositores do regime militar brasileiro”, Marco Aurélio Vannucchi L. de Mattos apresenta os resultados de suas pesquisas sobre os processos da justiça militar contra os militantes de luta armada que atuaram no Brasil no final da década de 1960 e inícios da seguinte. Eles foram combatidos por meio de um procedimento dual, que combinava a arbitrariedade policial e militar e a formalidade dos processos judiciais. O autor sintetiza essa combinação com a imagem da coexistência do tribunal e do porão. No Tribunal Militar, o rito

jurídico era razoavelmente observado. Nos porões das dependências dos organismos repressivos, o preso estava integralmente à mercê de seus torturadores, que trabalhavam na clandestinidade. E, no entanto, tribunal e porão constituíram os dois lados da mesma lógica de repressão. Seu artigo trabalha especificamente o tribunal, a fim de examinar a atuação dos juízes em julgamentos de integrantes da oposição armada ao regime militar. Ele adotou a estratégia do estudo de caso, tendo pesquisado uma amostra de processos instaurados contra um dos mais importantes grupos da esquerda armada, a Ação Libertadora Nacional (ALN). Esses processos tramitaram em São Paulo – um dos maiores centros de repressão política do País –, entre 1969 e 1979. Ele mostra que, mais que punir, os militares visavam reformar as consciências daqueles que caíam nas malhas da repressão, e assim, eles valorizavam comportamentos dos presos que demonstrassem arrependimento e sua disposição de se conformarem com a ordem das coisas, tida pelos militares como natural e necessária. Isso se evidencia na avaliação, feita pelos militares, das personalidades dos acusados, os quais eram classificados como “alienados”, “gente simples”, “imaturos”, evidenciando, por contraposição, que não consideravam que sujeitos com a personalidade de um homem maduro, racional, normal, pudessem participar da contestação ativa ao regime militar. O autor também indica os vínculos entre essas percepções e conceitos prevaletentes no pensamento criminológico.

Walter Cruz Swennson Jr. analisa em “O Supremo Tribunal Federal e os militares (1964-1969)” a atuação do tribunal no período. Ele evidencia que o STF não atuou de maneira uniforme, devido às interferências de fatores internos e externos nas suas decisões; fatores externos resultantes do enfrentamento entre os militares e os movimentos político-sociais de oposição; e, fatores internos originados nas contradições internas do próprio STF, em que os ministros nomeados pelos militares conviviam com ministros nomeados antes do golpe, caracterizando-se distintas orientações jurisprudenciais acerca da efetivação dos direitos fundamentais e da extensão dos poderes dos governos militares na repressão política. As oscilações resultaram em momentos de maior e de menor independência de atuação do STF, e de expansão e retração dos direitos civis, de maneira especial no que se refere à liberdade de

pensamento, à liberdade de expressão, à liberdade de associação, à liberdade de reunião e o direito a proteção judicial. Entre 1964 e 1968, 137 *habeas corpus* referentes a crimes contra a segurança nacional foram impetrados no STF. 99 foram concedidos e beneficiaram mais de 300 pessoas. Com o AI-5, e as aposentadorias que se seguiram, foi suprimida a independência e a liberdade do tribunal.

Em “Anistia de 1979: um acerto de contas do Estado brasileiro com as vítimas do regime militar e suas implicações para a democracia”, Glenda Mezarobba analisa não apenas a Lei 6.683, ou a Lei da Anistia propriamente dita, mas também a Lei 9.140 (Lei dos Desaparecidos, de 1995) e a Lei 10.559, do ano de 2002. Trabalha com a idéia de que a anistia de 1979, reconhecida como um marco no processo de abertura e redemocratização do País, não foi apenas isso, mas o início de um processo político, orientado por legislação federal, e que vem se desenvolvendo desde então. Trata-se do processo de acerto de contas do Estado com a sociedade brasileira, por intermédio das vítimas do regime militar e que, no seu desenvolvimento, tem sido marcado por importantes mudanças em seu significado político – o que inclui a expansão das fronteiras legais iniciais e tem impacto não apenas sobre o Estado de Direito, mas também sobre a democracia em construção no País. Apesar dessa expansão das fronteiras, o processo continua em grande medida inconcluso, isso porque não houve empenho em buscar a reconstrução da verdade e muito menos a responsabilização dos responsáveis. Assim, no Brasil não ocorreram atos de julgamento que contribuíssem para a fundação simbólica do regime democrático, com seus efeitos de deslegitimar o regime militar e desacreditar a ideologia que lhe deu sustentação. O regime democrático não conseguiu, então se desfazer de seu legado autoritário e o passado se entrelaça com o presente, reforçando as práticas institucionais violentas e limitando as possibilidades de construção de um efetivo Estado Democrático de Direito.

Em nosso artigo “Decisão judicial, instituições e estrutura socioeconômica: por uma análise política do pensamento jurídico brasileiro”, apresentamos um quadro conceitual para a análise política do pensamento jurídico, centrada na prática e reflexão teórica acerca de institutos jurídicos particulares e na busca de suas relações sistemáticas com as formas institucionais e a estrutura

socioeconômica do País. Fazemos, preliminarmente, uma apresentação sintética das questões e orientações básicas que adotamos em nossa pesquisa anterior, sobre a prática judicial do *habeas corpus* do segundo Reinado à Primeira República. Vimos que, a partir dos problemas enfrentados pela prática judicial desse instituto, foram criadas regras práticas para a tomada de decisão que conformaram não só as características do futuro do instituto, mas também a de outras garantias constitucionais, inclusive aquelas criadas pela Constituição de 1988. Em nossa discussão conceitual, partimos do pressuposto de que os institutos jurídicos condensam relações de poder e saber e que suas transformações e conformação resultam das condições estruturais e institucionais nas quais eles foram postos em prática. Nesse sentido, a prática judicial torna-se um campo privilegiado para a análise dos institutos jurídicos, mediante os quais, por sua vez, é possível analisar suas relações sistemáticas, historicamente determinadas, com as dimensões institucionais e estruturais pelas quais se estabelecem as bases da distribuição desigual de recursos econômicos, políticos e de prestígio social. É também possível trazer à tona as lutas sociais, políticas e jurídicas acerca da constituição do seu sentido, uma vez que sua conformação atual é uma resultante daquelas lutas. A pesquisa histórica restaura, então, o conhecimento das lutas passadas, enquanto a análise política trata a conformação das instituições e práticas jurídicas atuais. Essa combinação permite indicar alternativas de sentido que podem ser mobilizadas pelos agentes “político-jurídicos” no seu trabalho de (re)constituição do sentido atualmente dominante dos institutos jurídicos.

Em suma, a coletânea apresenta um conjunto variado de temas, tratados por pesquisadores com formação em diversas áreas das ciências sociais e da história. Seus trabalhos participam do processo de expansão dos estudos históricos sobre as instituições jurídico-penais em nosso País e fornecem contribuições para que outros iniciem suas pesquisas nesse domínio, no qual, como afirmamos anteriormente, quase tudo parece estar para ser feito. Fornecem subsídios não só para a pesquisa acadêmica mas também para a reflexão sobre políticas públicas capazes de construir instituições e práticas conformes a um Estado Democrático de Direito.

LEGISLAÇÃO INDIGENISTA, REORDENAMENTO TERRITORIAL E AUTO-REPRESENTAÇÃO DAS ELITES (1759-1822)

ÍRIS KANTOR

Mestre e doutora em História Social (FFLCH/USP).
Professora do Depto. de História da FFLCH/USP. Publicou
Esquecidos e renascidos – historiografia acadêmica luso-
americana 1724-1759 (Hucitec, 2004) e coordenou, com
Istvan Jancsó, *Festa: cultura e sociabilidade na América
portuguesa* (Edusp, 2001).

O Tratado de Madri (1750), a expulsão dos jesuítas (1759) e a transferência da capital do Estado do Brasil de Salvador para o Rio de Janeiro (1763) desencadearam um movimento de reterritorialização da soberania lusa no continente sul-americano. Por sua vez, o processo de demarcação das fronteiras entre portugueses e espanhóis exigiu a expansão das estruturas administrativas (tanto civis, como eclesiásticas) no interior do território. A necessidade de enraizar a rede administrativa levou à elevação de novas vilas nos sertões e áreas de ocupação recente, como, também, à ampliação da malha paroquial e judicial (comarcas e ouvidorias). Tais medidas implicavam um esforço de demarcação dos limites territoriais entre as capitânias, bispados e comarcas, cujas circunscrições eram fluidas a ponto de criar tensões de toda ordem, sobretudo no âmbito tributário e fiscal.¹ No campo militar, a

¹ Dauril Alden. *Royal government in Colonial Brazil*. Los Angeles: University of California Press, 1968. p. 279-310; Heloísa Liberalli Bellotto. *Autoridade*

construção de fortalezas e a reforma dos regimentos militares reforçaram a diretriz estabelecida pelo Diretório dos Índios, a qual pretendia transformar o índio em vassalo útil ao pagamento do dízimo, composição das tropas militares e ocupação das fronteiras litigiosas.²

Em 1759, com a abolição das capitanias hereditárias e sua incorporação ao patrimônio da Coroa, consolidava-se um novo princípio de uniformização das jurisdições territoriais sob controle direto do Estado português. Nesse quadro, desenhava-se uma nova geografia política em que eram redefinidas subordinações entre as capitanias centrais e periféricas.³ Também no âmbito das estruturas fundiárias houve tentativas de regulamentar a concessão de sesmarias, ao mesmo tempo em que se procurava restringir a legalização de vínculos de morgados e capelas de pequeno porte.⁴ Não

e conflito no Brasil colonial: o governo do Morgado de Mateus em São Paulo. São Paulo: Conselho Estadual de Cultura, 1979. p. 331-348; Cláudia Damasceno Fonseca. *Des terres aux villes de l'or: pousoirs et territoires urbains au Minas Gerais.* Paris: Gulbenkian, 2003. p. 255-401.

² Heloísa L. Belloto. Política indigenista no Brasil Colonial (1570-1757). *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 29, São Paulo, 1988; Ângela Domingues. *Quando os índios eram vassalos: colonização e relações de poder no norte do Brasil na segunda metade do século XVIII.* Lisboa: CNCDP, 2000.

³ Sobre o processo de extinção das capitanias donatárias, ver: Antonio Vasconcelos de Saldanha. *As capitanias do Brasil: antecedentes, desenvolvimento e extinção de um fenômeno atlântico.* Lisboa: CNCDP, 2001. p. 387-440; Paulo Pedro Perides. A organização político administrativa e o processo de regionalização do território colonial brasileiro. *Revista do Departamento de Geografia* 9/77-91, São Paulo: USP, 1995. Sobre as reformas pombalinas da administração, ver: Francisco Falcon. *A época pombalina.* São Paulo: Ática, 1982. p. 412-415; José Ribeiro Junior. Extrato da legislação para o Brasil durante o reinado de D. José I (1750-1777). *Anais de História.* Assis: FFCL, 1969. p. 77-129. Com relação ao projeto de D. Rodrigo de Souza Coutinho, ver: Andréa Mansuy Diniz Silva (Introdução). *D. Rodrigo de Souza Coutinho: textos políticos, econômicos e financeiros (1783-1811).* Lisboa: Banco de Portugal, 1993.

⁴ Sobre a abolição dos morgados, veja-se: Manuel de Almeida; Sousa de Lobão. *Tratado prático de morgados.* Lisboa: Imprensa Nacional, 1841. p. 71-77. Para o período, Francisco Falcon observa a triplice tendência: restringir e consolidar os morgados; regular os emprazamentos e aforamentos; desamortizar os bens de mão-morta. A Resolução de 2 de agosto de 1752 exigia que todos os sesmeiros apresentassem as confirmações e cartas de

por acaso, as políticas de reordenamento do territorial procuraram conjugar tentativas, embora sem muito sucesso, de despatrimonialização dos ofícios públicos e das patentes militares.⁵ A resistência do senhorio era previsível, dado ao fato de que o modelo de colonização lusitana estava profundamente atrelado à dinâmica de concessão de mercês e privilégios patrimoniais, conforme têm mostrado trabalhos recentes.

Em 1759, pressentindo as mudanças em curso, os membros da Academia Brasílica dos Renascidos se propuseram em fixar a memória escrita da “nobreza da terra”. Na minha opinião, as memórias genealógicas preparadas por Frei Antonio de Jaboaão, Antonio Borges da Fonseca, Pedro Taques de Almeida Paes Leme teriam sido, provavelmente, estimuladas por um pipocar de pleitos territoriais provocados pela política indigenista pombalina e pelas tentativas de regulamentação dos patrimônios fundiários e desamortização dos legados pios. Nessa mesma linha, as medidas pombalinas relacionadas com as leis de sucessão e heranças teriam mobilizado os clãs mais antigos à comprovação de suas propriedades e à defesa de seus privilégios de instituir vínculos de morgados e capelas.

sesmaria que tivessem para demarcação; o Alvará de 9 de agosto de 1759 extinguiu as tesourarias de defuntos e ausentes dos domínios ultramarinos e do Estado da Índia Oriental, incorporada no depósito público da Corte e Cidade de Lisboa. Maço de Leis 6, n. 18. Segundo Felisbello Freire, em 1753, as sesmarias foram consideradas caducas, menos as zonas cultivadas pelos sesmeiros, seus feitores e arrendatários. As porções de terras não cultivadas foram consideradas devolutas. Vejam-se: Felisbello Freire. *História territorial do Brasil*. Rio de Janeiro: Tip. Jornal do Commercio, 1906. p. 195; Francisco Falcon. As práticas do reformismo ilustrado pombalino no campo jurídico. *Revista Biblos* 8/73-87, Coimbra, 1996; Helio de Alcântara Avellar. *História administrativa do Brasil: administração pombalina*. Brasília: UnB, 1983. p. 74; António Manuel Hespanha. O jurista e o legislador na construção da propriedade burguesa liberal em Portugal. *Análise social*. Lisboa, 1980. v. 16, p. 211-236.

⁵ Alberto Gallo. La venalidad de ofícios públicos en Brasil durante el siglo XVIII. In: Marco Bellingeri (Org.). *Dinámicas de antiguo régimen y orden constitucional: representación, justicia y administración en iberoamérica: siglos XVIII-XIX*. Torino: Otto, 2000; Pedro Cardim. Centralização política e Estado na recente historiografia sobre o Portugal do antigo regime. *Nação e defesa*. Lisboa: [s.n.], [s.d.]. p. 129-158.

Em 1769, a decretação da *Lei da Boa Razão* criava, ainda, uma nova ordem de ambigüidades incompatíveis com o pacto colonial tradicional. O novo princípio de ordenamento jurídico impunha a revogação dos usos e costumes com menos de 100 anos de vigência. Embora a efetividade da nova legislação venha sendo questionada pela historiografia contemporânea, cabe aprofundar os estudos sobre o seu impacto no espaço colonial, conforme indicam os trabalhos recentes de José Reinaldo Lima Lopes, Carla Anastásia e Arno Wehling.⁶ De toda a forma, parece-me que as reformas pombalinas delinearão um novo campo de forças, no qual as elites luso-americanas se viram obrigadas a valorizar suas origens, fazendo uso de tópicos que exaltavam as virtudes nobiliárquicas e mestiças dos clãs mais antigos da terra.⁷

A política indigenista pombalina estava articulada a um conjunto mais amplo de políticas demográficas e territoriais que visavam afirmar a soberania interna e externa da Coroa portuguesa na América do Sul. Nesse aspecto, o espaço colonial luso-americano constituiu um campo exemplar para experimentação de novas modalidades de soberania estatal, já bastante distantes do modelo de espaço corporativo, tal qual se conheceu em solo reinol.

Com a promoção civil e a outorga de direitos municipais aos aldeamentos indígenas decretada pelo Diretório dos Índios em 1758, os portugueses intentavam estabelecer as bases do governo

⁶ A *Lei da Boa Razão* alterou o sistema de fontes e impôs o abandono do direito romano, retirando a legitimidade daqueles costumes (com menos de 100 anos) que poderiam revogar as leis (instituto do *dessuetudo*) ou que fossem contra o direito pátrio. José Reinaldo de Lima Lopes sugere, porém, que no Brasil os julgamentos dependiam necessariamente dos arranjos costumeiros, de modo que a legislação relativa à sesmaria, por exemplo, teria sido extraordinária (José Reinaldo de Lima Lopes. *O direito na história*. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 270-271). Vejam-se também os recentes trabalhos de Carla Maria Junho Anastásia: *A Lei da Boa Razão e o novo repertório da ação coletiva nas Minas Setecentistas*. *Vária história* 28/29-32, UFMG, dez. 2002; Arno e Maria José Wehling. *Direito e justiça no Brasil Colonial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 463-478.

⁷ Diogo Ramada Curto. Notes à propos de la nobiliarquia paulistana de Pedro Taques. *Arquivo do Centro Cultural Calouste Gulbenkian* 39/109-118, Fundação Calouste Gulbenkian, 2001; Maria Fernanda Bicalho. Conquista, mercês e poder local: a nobreza da terra na América portuguesa..., revista eletrônica *Almanack Brazilienze*, n. 2, nov. 2005.

indireto dos nativos, inspirado na doutrina do jurista limenho Juan Solorzano Pereira.⁸ As aldeias missionárias foram transformadas em povoações civis. Em cada uma delas, criou-se um Senado da Câmara com juízes e vereadores indígenas. Além disso, o rei concedeu uma sesmaria adjacente para cada vila. Pela primeira vez, o índio adquiria personalidade jurídica. O diretório instruía que todos os nomes das vilas criadas fossem de origem portuguesa. A nova toponímia urbana deveria ser um simulacro da metropolitana, ainda que, na prática, os princípios que definiam a territorialidade no espaço europeu fossem muito diferentes da configuração colonial, conforme já foi apontado. De toda a forma, o rebatismo do território era parte do processo mais amplo de secularização das estruturas colonizadoras a partir do consulado pombalino.

O diretório exigia, ainda, que se desse um sobrenome aos índios: "terão daqui por diante todos os índios sobrenomes, havendo grande cuidado dos diretores em lhes introduzir os mesmos apelidos das famílias de Portugal; por ter moralmente certo, que tendo eles os mesmos apelidos, e sobrenomes, de que usam os brancos, e as mais pessoas que se acham civilizadas, cuidaram em procurar os meios mais lícitos e virtuosos de viverem, e se tratarem a sua imitação".⁹ A estratégia de atribuição de patronímicos lusitanos visava reforçar a política de miscigenação entre as populações brancas pobres e os grupos indígenas. Os descendentes de portugueses eram estimulados a casar com indígenas mediante a concessão de uma série de pequenos privilégios como, por exemplo, a isenção de dízimos.

Na avaliação de Manuela Carneiro da Cunha, a lusitanização dos patronímicos serviria, 100 anos mais tarde, como pretexto à espoliação das terras atribuídas às sesmarias indígenas. Após a Lei de Terras, em 1850, as aldeias indígenas de Goiás, Ceará, Sergipe,

⁸ Maria Helena Flexor. A rede urbana brasileira setecentista: a afirmação da vila regular. Texto inédito apresentado no curso *A construção do Brasil urbano*, 2000.

⁹ Item 11 do Diretório que se deve observar nas povoações dos índios... Cf. Rita Heloisa de Almeida. *O diretório dos índios: um projeto de civilização no Brasil do século XVIII*. Brasília: UnB, 1997.

Pernambuco e Rio de Janeiro foram declaradas extintas, sob alegação de ser sua população apenas mestiça.¹⁰

Uma das medidas mais impressionantes foi a proibição do uso da língua geral e a exigência de que todos falassem português: “para desterrar este pernicioso abuso, será um dos objetivos principais dos diretores estabelecer nas suas respectivas vilas ou lugares o uso da língua portuguesa, não consentindo, de modo algum, que os meninos e meninas, que pertencem às escolas, e todos aqueles índios, que forem capazes de instrução nesta matéria, usem das línguas próprias de suas nações, ou da chamada geral (...)”.¹¹ O diretório determinou a criação de escolas de ler, contar e escrever para meninos e meninas em todas as vilas, patrocinando a produção de cartilhas e o envio de professores de primeiras letras. Configurava-se um novo discurso de fundamentação do colonialismo nessas partes do império luso, já não mais atrelado à ideologia salvífica sustentada pelas ordens religiosas, mas afeito à idéia das potencialidades civilizatórias do comércio e da educação.¹²

Com a ereção dos aldeamentos indígenas à categoria de vilas, a Coroa objetivou constituir um instrumento de ocupação legal das fronteiras luso-espanholas no continente americano. Se, no plano internacional, a nova legislação transformava os índios em súditos do rei português, garantindo o *uti possidetis* lusitano, no plano interno, a doação de sesmarias às novas vilas indígenas suscitou conflitos fundiários com os grandes fazendeiros e posseiros, que viram seus privilégios de ocupação das terras ameaçados. Embora ainda nos faltem estudos comparativos sobre o impacto regional da aplicação do Diretório dos Índios, é provável que as repercussões da legislação pombalina tenham sido bastante diferenciadas em cada região.¹³

¹⁰ Manuela Carneiro da Cunha. *Antropologia do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 114.

¹¹ Item 6 do Diretório... cit.

¹² Maria Helena Flexor. *Aprender a ler, escrever e contar no Brasil do século XVIII* (versão cedida pela autora). 2001.

¹³ Entre os trabalhos inéditos, vejam-se: Bárbara Sommer. *Negotiated settlements: native amazonians and portuguese policy in Pará 1758-1798*. Tese de doutorado. The University of New Mexico, 2000; Patrícia Maria de Melo Sampaio. *Espelhos partidos: etnia, legislação e desigualdade na Colônia*.

O fracasso do diretório pode ser atribuído às tensões engendradas pelo controle da propriedade fundiária e pelo modo de administrar a mão-de-obra indígena. Nesse aspecto, cabe destacar que a legislação reformista procurara regular o acesso à mão-de-obra indígena sempre em articulação com a política negreira: os índios eram mão-de-obra ancilar do tráfico transatlântico. De toda a forma, as tensões resultantes do processo de regulamentação e demarcação das terras indígenas terminaram por impedir a plena vigência do diretório, levando à sua revogação por meio da Carta Régia de 12 de maio de 1798.

Uma análise preliminar das memórias acadêmicas produzidas no âmbito da Academia Real de Sciencias de Lisboa por naturalistas, engenheiros militares, cartógrafos e magistrados – na qualidade de sócios e correspondentes – indica algumas mutações do discurso indigenista formulado por essa geração de homens ilustrados, convencionalmente nomeada de geração de 1790. Redigidas em diferentes situações, por homens ligados diretamente à administração imperial, essas memórias foram produzidas para incrementar a produção agrícola e comercial, bem como para subsidiar o assentamento das populações nas vilas recém-criadas. Em seu conjunto, nota-se que as memórias acadêmicas dedicadas à questão indígena sublinham os aspectos negativos da aplicação da legislação pombalina, recomendando sua reformulação ou revogação. Os relatos constroem uma visão negativa das possibilidades civilizatórias dos ameríndios, sobretudo, no que toca à resistência indígena ao modelo de vida urbano e à disciplina do trabalho.¹⁴ Mais do que nunca, a mão-de-obra indígena passava a ser associada à ociosidade, indolência e indisciplina. Em estudo recente, John Monteiro assinalou que, por trás do debate intelectual sobre as práticas civilizatórias ou modelos de aculturação, havia uma viva

Sertões do Grão-Pará, c. 1755 – c. 1823. Tese de doutorado. Niterói: UFF, 2001; Maria Leônia Chaves de Resende. *Gentios brasílicos: índios coloniais em Minas Gerais setecentista*. Tese de doutorado. IFCH/Unicamp, 2003; Mauro Cezar Coelho. *Do sertão para o mar: um estudo sobre a experiência portuguesa na América, a partir da Colônia: o caso do Diretório dos Índios (1751-1798)*. Tese de doutorado. Depto. de História. FFLCH/USP, 2005.

¹⁴ Marta Rosa Amoroso. *Guerra Mura no século XVIII: versos e versões. Representações dos Mura no Imaginário Colonial*. Dissertação de mestrado. Depto. de Antropologia. IFCH/Unicamp, 1991.

disputa sobre o processo de aforamento das terras indígenas e sobre o modo de administrar a mão-de-obra indígena.¹⁵

Com algumas exceções, a maior parte das propostas para a *Civilização dos Índios* sugere a incapacidade dos índios para o exercício das funções públicas, embora o fracasso da política de assentamento urbano seja atribuído também à má-gestão dos diretores das vilas. A crítica elaborada pelos homens de ciência teve, possivelmente, algum peso na revogação da legislação pombalina por intermédio da Carta Régia de 1798. Esta alterou o sentido original do diretório, aprofundando a desagregação das vilas pombalinas, vulnerabilizando ainda mais o *status* dos seus moradores. A prática dos descimentos foi retomada com os índios isolados, por meio da declaração de guerra defensiva e com a possibilidade de mantê-los prisioneiros a fim de educá-los. Instituiu-se, informalmente, uma espécie de código de trabalho compulsório. A Lei de 1798 tornava extintos os patrimônios territoriais das sesmarias indígenas e os colocava disponíveis à venda. A nova lei estipulava que os índios que não tivessem casa e roça para cuidar poderiam ser recrutados por autoridades ou por particulares. Os índios passavam a ser considerados como órfãos perante a lei, deixando de ser tutelados por diretores nomeados pelo governador para ser tutelados pelos ouvidores e juízes de paz.¹⁶

Em 1808, decretava-se o restabelecimento da Guerra Justa e do cativeiro dos grupos indígenas hostis, como os Botocudos dos sertões de Minas, Espírito Santo e Bahia, ou os índios bugres de São Paulo. O ato adicional, em 1834, incumbiu as assembleias legislativas provinciais de legislar, cumulativamente com o Governo Geral, sobre a catequese e a civilização dos índios. Até então, as províncias propunham leis e decretos que tinham de ser sancionados pela assembleia e pelo imperador. Somente em 1845 seria

¹⁵ John M. Monteiro. *Tupis, Tapuias, e historiadores*. Estudos de história indígena e indigenismo. Tese de livre-docência. Depto. de Antropologia. IFCH/Unicamp, 2001.

¹⁶ Rita Heloisa Almeida. A Carta Régia de 12 de maio de 1798 e outros documentos sobre índios no Códice 807. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro* 416/171-204, 2002.

definida nova política global para todo o Império brasileiro.¹⁷ Até essa data, o destino das populações indígenas dependeu das negociações entre as elites regionais e o governo central.

As memórias produzidas pelos sócios correspondentes da Academia de Ciências nos permitem entrever as configurações regionais da problemática indígena e do processo mais amplo de expansão interna da fronteira colonial, que se expandia em articulação com a estruturação dos mercados negreiros regionais.¹⁸

Na conjuntura da independência, duas grandes correntes marcam o debate indigenista: uma que pregava a política de isolamento e/ou exterminação e outra que defendia a utilidade da mão-de-obra indígena como forma de substituição do africano, como foi o caso de José Bonifácio e José Arouche Rendon.

As memórias acadêmicas para civilização dos índios, apresentadas no final do século XVIII e início do XIX, já não destacam, com o mesmo orgulho nativista, a ascendência indígena dos primeiros clãs colonizadores europeus, como haviam feito, por exemplo, as elites letradas da geração da Academia dos Renascidos em 1759. Percebe-se uma significativa mudança no tratamento indianista, tanto do ponto de vista historiográfico, como literário. A exaltação das virtudes guerreiras do indígena, com o objetivo de enaltecer o papel do colono e da própria coroa, cede lugar a uma avaliação negativa das possibilidades civilizatórias dos diferentes grupos indígenas nas diversas capitanias da América portuguesa.

A representação do índio na pena dos acadêmicos renascidos ainda estava mais próxima do nobre selvagem. Da sua exaltação como antepassado histórico, passava-se, agora, a louvá-lo apenas como elemento da paisagem física, parte da natureza tropical americana. Em fins dos Setecentos, os naturalistas destacam, sobretudo, as implicações negativas do processo de mestiçagem

¹⁷ Luiz Felipe de Alencastro. *Le commerce des vivants: traite d'esclaves et "pax lusitana"* dans l'atlantique sud. Université de Paris X, 1986. vol. 2, p. 369-417.

¹⁸ Idem, ibidem; Flávio Gomes dos Santos. *A hidra e os pântanos: Mocambos, Quilombos e comunidades de fugitivos no Brasil (séculos XVII – XIX)*. São Paulo: Unesp/Polis, 2005.

biológica e cultural (miscigenação, aliás, explicitamente estimulada pelo diretório pombalino). Essa percepção da mestiçagem convergia com as teorias veiculadas pelas obras de Buffon e De Pauw, cujas noções de raça e degenerescência pautavam a cultura científica dos ilustrados desde o terceiro quartel do século XVIII.

Apesar das vertentes em voga na Europa, a exaltação do ameríndio se tornou parte do programa oficial de americanização da Monarquia portuguesa, após a chegada da Corte. A inclusão simbólica (mediante a afirmação de uma identidade americana mestiça) articulava-se de maneira inversamente simétrica às práticas de exclusão das populações indígenas e negras.¹⁹ A representação do indígena – como antepassado da nacionalidade e guardião da terra – tomou corpo com o movimento literário deflagrado a partir da década de 1840 – movimento, aliás, que seguiu o compasso dos debates parlamentares sobre o fim do tráfico negreiro, sobre as políticas fundiária e imigrante. O indianismo romântico completava, assim, a dissociação entre o índio histórico e o índio objeto das políticas indigenistas ilustradas inauguradas por Pombal.

¹⁹ John M. Monteiro. Op. cit., especialmente os capítulos 6 e 7.

OS LIMITES DO POLICIAMENTO EM SÃO PAULO NAS DÉCADAS DE 1870 E 1880 – CORPO POLICIAL PERMANENTE ENTRE A CRUZ E A CALDEIRINHA¹

ANDRÉ ROSEMBERG

Bacharel em direito (FD/USP). Mestre e doutorando em
História Social (FFLCH/USP). Publicou *Ordem e burla –
processos sociais, escravidão e justiça em Santos, na
década de 1880* (São Paulo: Alameda, 2006).

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. CPP: vivendo um dilema
– 3. A ordem do possível – 4. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Em 1873, a Guarda Nacional foi destituída, por lei de suas funções policiais. Isso significa que ela não respondia mais pelo auxílio à justiça na perseguição a criminosos condenados nem a escravos fugidos.² Deixava também de patrulhar as ruas e

¹ Este artigo foi escrito com o auxílio da Fapesp.

² Sobre a Guarda Nacional e demais forças policiais surgidas na Corte, ver Fernando Uricoechea. *O minotauro imperial*. São Paulo: Difel, 1978; Jeanne Berrance de Castro. *A milícia cidadã, a Guarda Nacional de 1831 a 1850*. Rio de Janeiro: Nacional, 1979; Thomas H. Holloway. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997.

estradas no intuito de impor respeito à ordem e tranquilidade públicas. Em 1880, os 918.017 milicianos que ainda cerravam fileiras na Guarda ostentavam tão-somente o apanágio heráldico e decorativo que tanto seduziu os proprietários rurais.³ As atribuições que lhe eram pertinentes foram transferidas para a polícia e seu aparato, dentre os quais o Corpo Policial Permanente (doravante CPP), que ficou responsável pela totalidade do policiamento preventivo⁴ na província de São Paulo.⁵ A partir da

³ Números citados por José Murilo de Carvalho. *A construção da ordem: a elite política imperial/Teatro de Sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

⁴ A polícia preventiva (ou administrativa) é um complemento da polícia judiciária. Enquanto aquela é responsável pela manutenção da ordem pública, pelo cumprimento de ordens judiciais e auxílio a outros órgãos administrativos, a polícia judiciária se incumbem de fornecer subsídios à Justiça que instruem o julgamento, detectar os responsáveis pelos crimes já cometidos, quando não se encarregar, ela própria, de julgar os acusados.

⁵ Após a crise de 1831, a instabilidade política campeava e desconfiava-se sobremaneira do exército regular. Então, foi criada de um só golpe a Guarda Nacional, constituída, a partir de critérios censitários, por cidadãos ativos que eram obrigados a se alistar. Surgiu também uma plêiade de forças policiais de curta duração, vigentes apenas na Corte, cuja função era compartilhar com os entes privados o encargo de garantir o poder político em mãos moderadas, além de cuidar de conter o ânimo das “classes perigosas”, compostas de escravos, forros e brancos pobres, os quais, em época de turbulência política, cooptados para cerrar fileiras ao lado dos descontentes, representavam risco de revoltas. Em 15.10.1831, foi instituído por lei o Corpo de Guardas Municipal Permanentes – uma força militarizada, voluntária e profissional, subordinada ao Ministério da Justiça, inserida na perspectiva de um militarismo civilista e, portanto, munida de caráter apolítico. Estendida para além das fronteiras do Rio de Janeiro, permitiu-se a formação da nova polícia nas províncias de São Paulo e de Pernambuco. Criado no esteio do empuxo provincialista, que culminou no Ato Adicional de 1834, o Corpo de Guardas Municipal Permanentes é o embrião da Polícia Militar que até hoje é responsável pelo policiamento preventivo das cidades brasileiras. Ver Heloísa Rodrigues Fernandes. *Política e segurança: força pública do Estado de São Paulo, fundamentos histórico-sociais*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1973. p. 70-71. Sobre a história da polícia militar de Pernambuco, ver: Wellington Barbosa da Silva. *Entre a liturgia e o salário: a formação dos aparatos policiais no Recife do século XIX (1830-1850)*. Tese de doutorado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2003; Clarissa Nunes Maia. *Policiados: controle e disciplina das classes populares na cidade do Recife, 1865-1915*. Tese de doutorado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2001.

década de 1870, coube a essa força militarizada, voluntária e profissional – junto com outras forças agregadas, como a polícia local e a Companhia de Urbanos – a incumbência privativa de garantir a ordem pública, capturar criminosos, prevenir ocorrências ilícitas e perseguir escravos fugidos.⁶ Tornou-se, enfim, a instituição policial por excelência.

Não foi das mais simples a tarefa da polícia. Era preciso estruturar a instituição para assumir um papel tão relevante, dotá-la da força necessária para suplantar todos os escolhos que se ergueriam em seu caminho. Afinal, as últimas duas décadas do império foram um período atribulado, com velozes transformações no plano socioeconômico e político, principalmente no que concerne à província de São Paulo. Além das levas de imigrantes que começavam a chegar ao País, os núcleos urbanos principais, como São Paulo, Santos e Campinas, transformam-se de meros postos administrativos para gerenciar a produção cafeeira em centros funcionais complexos, repositórios da mão-de-obra que desbordava das fazendas ou chegava do exterior. Misturavam-se nas ruas dessas cidades escravos, forros e brancos pobres numa situação inédita de indistinação social. Definir com rigor o estatuto de cada indivíduo era difícil. Unia as gentes desenraizadas, de tão variadas procedências, o traço da pobreza.⁷

⁶ À polícia, em geral, e ao CPP, em particular, cabiam funções que extrapolavam aquelas previstas em lei. Além das óbvias atribuições policiais, na prática cotidiana os policiais invariavelmente lidavam com questões da administração geral – como matar cães vadios e cuidar de obras públicas, além de prestarem assistência pública, combatendo enchentes e recolhendo doentes, por exemplo. Mas para os fins previstos neste trabalho, nos ateremos às funções cabalmente policiais.

⁷ Sobre a presença de escravos e a pobreza na província de São Paulo e na capital, ver Maria Odila L. S. Dias, *Quotidiano e poder em São Paulo no século XIX*, São Paulo: Brasiliense, 1984 e, da mesma autora, Nas fímbricas da escravidão urbana: negras de tabuleiro e de ganho, *Estudos Econômicos*, n. 15 (número especial). Maria Cristina Cortez Wissenbach. *Sonhos africanos, vivências ladinas – Escravos e forros em São Paulo (1850-1880)*. São Paulo: Hucitec, 1998; Maria Inez Machado Borges Pinto. *Cotidiano e sobrevivência – A vida do trabalhador pobre na cidade de São Paulo (1890 – 1914)*. São Paulo: Edusp, 1994; André Rosemberg. *Ordem e burla – Processos sociais e justiça em Santos, na década de 1880*. São Paulo: Alameda, 2006; Maria Cristina Martinez Soto. *Pobreza e conflito: Taubaté 186-1935*. São Paulo: Annablume, 2000.

Já no interior da província, a partir da década de 1880, as ações ilegais dos abolicionistas, a fuga de escravos e a presença crescente dos trabalhadores nas estradas de ferro, que se estendiam para os sertões mais distantes, intranquilizavam as autoridades das freguesias e vilas menores. A idéia era a de um barril de pólvora na iminência de estourar.⁸ Os ofícios trocados entre delegados e chefe de polícia pintavam um cenário de cores dramáticas, de violência e graves ameaças à segurança individual. A nos fiarmos nos relatórios das autoridades, o panorama inédito que se descortinava aos quatro cantos da província era, de fato, assustador.

No plano político, recrudesciam-se as tentativas da classe dirigente central de impor seu poder ante o poder dos proprietários locais, através do reforço do controle burocrático racionalizado contra as práticas clientelísticas, na tentativa de efetivamente fazer valer o monopólio da violência legítima, dos atributos fiscais e judiciais. Essa ação não era, por assim dizer, tranqüila e causava constantes fricções entre os contendores. Vale lembrar que num período anterior da história brasileira, coube ao exército regular a incumbência de enfrentar as forças centrífugas, no combate à segunda fase das rebeliões regenciais. Naquele contexto, coube ao Duque de Caxias o papel (e o apodo) de Pacificador.⁹ Nas décadas de 1870 e 1880, com a unidade nacional garantida, a “batalha” da autocracia central consistia não só em expropriar dos proprietários escravistas o poder de barganha político-eleitoral, mas também lhes impor um modelo burocrático racional que garantisse o funcionamento do aparelho de Estado independentemente da facção que comandasse, em âmbito local, os instrumentos administrativos.

Assim, a fronteira entre as esferas pública e privada ainda estava por ser definida. Era cinzenta a zona que delimitava os interesses do Estado dos interesses da elite econômica. Em muitas ocasiões eles se imbricavam, levando os aparelhos da administração a servirem aos caprichos particulares, apesar do desforço

⁸ Maria Helena P. T. Machado. *O plano e o pânico* – Os movimentos sociais na década da abolição. São Paulo: UFRJ/Edusp, 1994.

⁹ Wilma Peres Costa. *A espada de Dâmocles* – O exército, a Guerra do Paraguai e a crise do Império. São Paulo: Hucitec/Ed. Unicamp, 1996.

do núcleo dirigente em frear os impulsos patrimonialistas e alastrar, nas províncias e municípios, uma ordem administrativa racional. Ao longo do Segundo Reinado, amaciar os impulsos centrífugos de grupos que não compartilhavam diretamente das barbas do imperador deveu-se a uma intrincada negociata que envolvia barganhas e compromissos clientelísticos de mão dupla. Era preciso, de um lado, garantir a manutenção do grupo dirigente no poder através da coonestação de membros de outras parciaisidades políticas, e, de outro, franquear a participação indireta dos potentados locais e de seus apaniguados no aparelho de Estado, a partir da distribuição patrimonial de cargos públicos a membros da clientela dos líderes locais que demonstrassem fidelidade com o partido dominante.¹⁰ Nesse contexto não houve dominação de uma ordem sobre a outra.¹¹ Nem a burocracia que formava a *entourage* da coroa eliminava a presença dos poten-

¹⁰ Ver Richard Graham. *Clientelismo e política no Brasil imperial*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

¹¹ É Fernando Uricoechea, op. cit., quem sugere uma interpretação mais acurada e propõe: "Nem um monismo administrativo, nem um monismo agrário podem capturar dialeticamente todos esses aspectos do processo histórico. Era da essência do processo certo dualismo que se manifestava, por um lado, num governo relativamente centralizado e, por outro, numa oligarquia agrária relativamente poderosa, sendo que a eficiência daquele – dada a natureza patrimonial e diletante do governo local – dependia da cooperação litúrgica angariada desta última. Cada um deles era fraco sem o outro", p. 109. Não se tratava de forçar a substituição do "Governo da Casa", que detinha o poder sobre homens e coisas nos círculos mais afastados do núcleo dirigente, situado na Corte e seus arredores, mas sim lhes aviar uma receita de civilização que os tirassem da situação de barbárie, anarquia e desordem com a qual eram confundidos, conforme Ilmar Rohloff Mattos, *O tempo Saquarema*, São Paulo: Hucitec, 1990. "Dialética da ambigüidade" é também o operador que lança mão José Murilo de Carvalho, op. cit., para explicar a convivência tensa entre o poder central e o poder privado, emprestando uma expressão de Guerreiro Ramos. A manutenção da ordem social, a necessidade da renda proveniente das exportações, além da necessidade de delegar a particulares atribuições administrativas levavam a uma colaboração mútua em que as fronteiras dos interesses divergentes eram requalificadas a todo o momento, e as perdas e ganhos, definidas em função da condição que cada contendor tinha em controlar os instrumentos de força, dentre os quais, nas décadas de 1870 e 1880, a polícia desempenhava papel privilegiado.

tados locais,¹² nem, muito menos, o poder pessoal dos fazendeiros impedia a formação de um núcleo autocrático central munido de interesses próprios.¹³

A disjunção no bojo das oligarquias agrárias, arrefecida pela dinâmica transigente da política imperial, que alternava os grupos no poder, nunca foi definitivamente debelada e passou por momentos pungentes de tensão, identificados principalmente no plano local, em que as facções políticas rivais (ou mesmo grupos rivais dentro das parcialidades políticas) se digladiavam pelo controle dos instrumentos de poder (cargos policiais e Judiciário) e pela formação da clientela mais proeminente. Essa situação perdurou até o fim do regime imperial. A despeito do que afirma Fernando Uricoechea, a década de 1870, marcada pelo fim da Guerra do Paraguai, não é um ponto de inflexão no processo de modernização do Estado. As relações baseadas no favor pessoal, nos laços familiares, na amizade e no compadrio político ainda tinham grande influência no preenchimento dos cargos administrativos,¹⁴ mesmo que certos setores demonstrassem um grau de profissionalização mais avançado, a exemplo do Poder Judiciário.¹⁵

E a polícia? Qual era sua posição em meio a essa tensão? E mais, qual a resultante dessa situação ambígua quando se tem em conta a sua função de controle da população pobre? De acordo com Fernando Uricoechea, a classe dirigente se mostra mais “experiente (...) para confiar [à polícia] todos esses deveres públicos [até então atribuições da Guarda Nacional] a uma estrutura devidamente burocratizada”.¹⁶ Mas será que a instituição que substituiu a Guarda Nacional na incumbência prioritária de manter a ordem social desempenhou a contento sua missão? Serviu ela como um vetor missionário do projeto civilizatório da

¹² O representante principal dessa corrente interpretativa é Raymundo Faoro. *Os donos do poder*. 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1975.

¹³ Em contraposição a Faoro, ver os trabalhos de: Nestor Duarte. *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1966; José Victor Leal. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Ômega: 1975; Maria Isaura Pereira de Queiroz. *O mandonismo local na vida política brasileira*. São Paulo: IEB-USP, 1969.

¹⁴ Richard Graham. Op. cit.

¹⁵ José Murilo de Carvalho. Op. cit.

¹⁶ Fernando Uricoechea. Op. cit., p. 137.

classe dirigente e da “burguesia” para aplacar os ânimos dos potentados locais, além de vigiar e conter o ímpeto recalcitrante da indistinta ordem dos escravos, libertos, imigrantes e brancos pobres? Enfim, quais os limites que enfrentou o CPP para cumprir a tarefa a ele confiada?

2. CPP: VIVENDO UM DILEMA

Assumida essa posição destacada nos negócios públicos, do CPP esperava-se que realizasse um policiamento *eficaz*, sendo que o conceito de *eficácia* passa aqui pelo filtro ideológico do grupo dominante, responsável tanto pela legislação que criou a polícia e instituiu suas funções quanto pela prescrição oficial da conduta que o policial deveria assumir diante das circunstâncias cotidianas. Ordens verbais, portarias, reprimendas disciplinares, louvações na ordem do dia, recompensas pecuniárias faziam parte desse referencial normativo paralelo a partir do qual a praça, ramificação mais capilar da burocracia policial, deveria se orientar.

A manutenção da ordem e a tranqüilidade pública, junto com a disciplina e a civilidade, eram dos valores mais prezados pelo comando da polícia e do CPP, ainda mais se considerarmos a transformação por que começava a passar a província de São Paulo, em geral, e a capital, em particular. Portanto, a nos fiarmos nas angústias do alto comando administrativo da província e da polícia, o conceito de *eficácia* portava um significado correcional e preventivo: propunha-se à contenção dessa turba de indivíduos potencialmente agitados, que vagavam no limiar do emprego precário, dos pequenos crimes e da vadiagem. Acondicionar os novos e velhos personagens que arribaram imbuídos de perturbar uma mítica e distante no tempo morigeração, atávica ao povo paulista, a um padrão de comportamento “civilizado” e “ordeiro”, por mais abstratas e generalistas que fossem tais definições, era, para assim dizer, a missão fundamental do CPP.

Mas isso não era tudo, havia ainda os “crimes comuns”: roubos, homicídios, defloramentos, agressões e mais uma miríade de alterações em que os policiais tinham que intervir, pois eram – ao lado de seus colegas da polícia local e da Companhia de Urbanos

– os únicos representantes disponíveis do Poder Público. As praças – formal ou informalmente – viam-se obrigadas a lidar com situações que extravasam, e muito, as estipuladas nos Códigos legais ou mesmo aquelas previstas nas orientações dos superiores.

Subsidiariamente, os policiais eram portadores de uma importante mensagem do governo central às forças oligárquicas do interior. Por se tratar de um corpo profissional e voluntário, deveria exigir de todos – dentro dos princípios caros ao liberalismo – a obediência à lei e o respeito às instituições. Eles eram soldados do Estado, seus estímulos eram pagos pelo governo, não importando qual grupo encabeçasse o Poder Executivo. Além do mais, a estrutura burocrática do CPP, a exemplo do exército, atenderia a critérios meritórios e de competência no que concerne ao preenchimento do oficialato e das regras de ascensão corporativa. Armados, fardados e submetidos a uma rígida disciplina, a polícia, ao assumir incumbências administrativas, seria o instrumento da autocracia central para enquadrar os mandos e desmandos dos chefões locais, rompendo as tramas bem urdidas da rede de clientelismo e compromisso que travancavam a modernização. O CPP, enfim, adjudicaria ao Estado o monopólio legítimo da força. Essa era a aspiração dos dignitários; era essa sua intenção.

Pouco a pouco, contudo, a experiência desautorizou o plano original. Durante as duas últimas décadas do império, à atuação da polícia ergueram-se inúmeros obstáculos que impediram a concretização plena do ideal de *eficácia* almejado pelos dirigentes e abriram caminho para que outros critérios servissem como o fiel da balança da eficácia do serviço policial.

O primeiro dos entraves era a própria limitação material, a carência de recursos que assolava o CPP e que impedia em primeiro lugar que se completasse o contingente previsto em lei.¹⁷ A falta de praças alarmava as altas autoridades, como se vê, por exemplo, neste relatório de 1878 do comandante interino dos Permanentes, Francisco Augusto de Azevedo, ao chefe de polícia:

¹⁷ Entre os anos de 1851 e 1887, os dados oficiais mostram diferença entre o número de praças do efetivo decretado por lei e o número real. Em 1883, por exemplo, de um contingente de 1.078 soldados, serviam apenas 835. Dados extraídos de Heloisa Fernandes, op. cit.

“O Corpo tem atualmente 502 praças de pret, todas desfarçadas, visto que a maior parte delas não receberam fardamento por não o haver manufaturado e as outras que já receberam antes do engajamento dos últimos incluídos estão todas com ele vencido e estragado, não só pela má qualidade da matéria-prima. O Corpo ressent-se também da falta de armamento, em razão de nunca o ter possuído de sua propriedade; a que está servindo acha-se em péssimo estado e incapaz de inspirar confiança numa diligência em que seja de absoluta necessidade o emprego da força; esse mesmo foi obtido por empréstimo do Armazém de Artigos Bélicos, depois de já estragado pelo 35.º Batalhão de Voluntários da Pátria e pela Guarda Nacional aqui destacada; esse empréstimo foi de 255 armas, desse número. Existem 53 imprestáveis, em arrecadação e as outras distribuídas (...). O estado do armamento e fardamento já levei ao conhecimento do Exmo. Governo (...)”.¹⁸

A falta de armamento e o fardamento de má qualidade contribuía para o estado tragicômico da polícia, como faz transparecer este relato do comandante do destacamento de Bragança para o chefe de polícia, em 1874. Ele informa que existem apenas três praças da polícia local, tendo apenas como fardamento “uma calça de pano e uma sobrecasaca de dito já bastante estragadas (...). Com bastante dificuldade poder-se há completar o número de praças para esta cidade, visto não se encontrar indivíduos que estejam no caso de se engajarem que se queiram engajar voluntariamente, sendo quase que preciso usar de meio de recrutamento para esse fim, porém farei de tudo o que estiver a meu alcance a fim de com harmonia com aquela autoridade [delegado] completar o número de praças do destacamento desta cidade”.¹⁹

Frequêntes também as queixas sobre falta de pagamento, que deixavam as praças em petição de miséria. Durante os vinte anos finais do Império, a penúria é assunto copioso da correspondência policial. Em 1871, o chefe de polícia, indignado, comenta a situação:

¹⁸ Ofício do Comandante do CPP para o chefe de polícia, em 25/02/1878. Arquivo do Estado de São Paulo (doravante Aesp), ordem CO2584.

¹⁹ Ofício do delegado de Bragança para o chefe de polícia, em 07/07/1874. Aesp, ordem CO2555.

“Recebo quotidianamente reclamações das autoridades policiais contra a falta de pagamento do soldo das praças destacadas. As coletorias provinciais nunca têm dinheiro suficiente para as despesas que devem pagar. V. Exa. sabe que o soldado quando não é pago é forçado a contrair dívidas e em pouco tempo fica impossibilitado de ser bom agente policial. Há urgente necessidade de uma providência que ponha termo a essas irregularidades de pagamentos tão prejudiciais ao serviço (...). Obrigar aos comandantes dos destacamentos a virem receber os soldos nesta capital é causar-lhes gravíssimo vexame e mesmo expô-los a serem em caminho roubados ou assassinados. V. Exa., porém, fará o que melhor julgar”.²⁰

Em 1883, o delegado de Apiaí alerta sobre as “horríveis privações” por que passa o destacamento local, sem receber vencimentos há cinco meses, sendo que o dinheiro estaria represado na capital. Diz que em uma oportunidade o comandante do destacamento foi a São Paulo para recolher a verba, mas foi rebaixado e preso quando chegou. Trinta e cinco dias antes tinha ido o cabo Francisco Alves Machado com ordem superior e voltou sem dinheiro, “tendo viajado esmolando”. A imprensa também se manifestou em vão. “Os praças aqui têm chegado ao ponto de mendigarem o pão para subsistirem, pois não há quem se fie deles.”²¹

A penúria das praças e a carência material do CPP desencadeavam outros problemas que se tornavam um entrave à eficácia do trabalho policial. Os vencimentos parcos e intermitentes provocavam a busca dos soldados por meios alternativos de amearhar um pecúlio razoável para a sobrevivência. Aproveitavam-se de certo destaque social conferido pela farda e a baioneta. O resultado é que as praças, em contato constante com indivíduos pertencentes a todo o gradiente social, desenvolviam estratégias que lhes permitiam fintar a precariedade gerada pela situação institucional. Se o salário era insuficiente, o *ser* policial garantia possibilidades de ganhos

²⁰ Ofício do chefe de polícia para o presidente da província, em 09/09/1871. Aesp, ordem CO2539.

²¹ Ofício do delegado de Apiaí para o chefe de polícia, em 25/01/1883. Aesp, ordem CO2622.

extras, fossem eles lícitos ou ilícitos. Nesse sentido, esse desvio funcional era provocado por uma condição inerente ao CPP e às outras forças policiais. Gerava-se no interior da instituição o ambiente propício para o desenvolvimento de padrões consuetudinários que só faziam perpetuar valores avessos ao formalismo burocrático que se queria instaurar na polícia e em outras instâncias da administração.

Assim, era comum as praças se endividarem com os comerciantes locais, que se fiavam na promessa de pagamento futuro. Essa situação invariavelmente trazia problemas para as autoridades policiais, como nesse caso de 1879, em que o subdelegado de Cachoeira solicita a substituição do destacamento, “porque estando elas aqui há mais de seis meses tem-se desmoralizado, não só por serem algumas dadas à embriaguez, como por todas contraírem dívidas em diversas casas de negócios, com direta intenção de não pagarem, isto desde sua chegada a este lugar, estes fatos além de desmoralizar a força pública, desmoraliza também a autoridade”. Solicita um rodízio mensal das forças, “este é sem dúvida o único meio de obstar as praças fintarem aos negociantes, porque tendo estes certeza que elas serão todos os meses substituídas, não confiarão nelas, e assim ver-se-ão elas obrigadas a serem econômicas e comedidas em suas despesas”.²²

Também era frequente a “contratação” de soldados como funcionários particulares de delegados e sargentos, que podiam coagi-los a comprar gêneros nos estabelecimentos de sua propriedade. É o que se vê no ofício do chefe de polícia ao presidente da província, em 1879, que pede o afastamento do sargento Luiz da Rocha Garcia, comandante do destacamento de Brotas, por ocupar as praças na sua venda e receber os vencimentos sem repassá-los aos soldados, sendo sempre credor dos seus subordinados. O inferior também teria brigado com o carcereiro que sustou o fornecimento de bebidas alcoólicas que o próprio sargento distribuía às praças.²³ Em 1880, o comandante do CPP comunica

²² Ofício do subdelegado de Cachoeira para o chefe de polícia, em 09/09/1879. Aesp, ordem CO2588.

²³ Ofício do chefe de polícia para o presidente da província, em 31/10/1879. Aesp, ordem CO2590.

ao chefe de polícia o recolhimento do furriel Benedicto Nunes Pereira “por assim convir à boa ordem e moralidade e disciplina, porquanto o seu procedimento ali tem sido digno de severa punição. Estou informado (...) que esse furriel além de não se importar com as praças, anda quase sempre à paisana e vive regaladamente em seu negócio, em escandalosa convivência com as praças, as quais obriga ali a comprar gêneros, coagindo-as ao pagamento por ocasião de receberem seus vencimentos. Sei também que esta praça concorreu bastante para a cegueira do infeliz soldado Francisco Antonio dos Santos, o qual fez recolher doente em sua casa por alguns meses, sem procurar recursos para a sua cura, com o fim único de comer-lhe o soldo”.²⁴

Arrecadar um dinheiro ou uma vantagem ilícita, aproveitando-se da posição de autoridade, motivava um sem-número de ardis de que os policiais lançavam mão para engambelar os incautos. Em ofício enviado ao chefe de polícia, um dos subdelegados da capital, Rafael Tobias de Oliveira Martins, em 1875, toma as dores do lavrador João Cardoso Bicudo, que se queixou de dois praças do Corpo de Guarnição que o teriam roubado em 14\$000. A vítima teria vindo ao palácio fazer despachar um requerimento quando um dos praças da guarda “se propôs conseguir o despacho mediante um copo de aguardente que beberiam depois de darem um passeio de carro, sendo essa a indenização pelo bom êxito que ele assegurava ter o requerimento. O interessado sendo um lavrador rústico deixou-se levar por essas promessas e alugando um carro deu de beber a um e foi com outro até a freguesia do Brás. Neste trajeto a praça que o acompanhava o mesmo Bicudo subtraiu-lhe do bolso a quantia acima referida que se achava dentro de um buço (...). Trato de saber por intermédio do comandante do Corpo com o auxílio do cocheiro os nomes exatos de ambas as praças e envidarei esforços para que tal crime não fique impune e não venham as praças recentemente chegadas da Corte reproduzir as cenas que ali se dão diariamente”.²⁵ Outro caso foi relatado pelo

²⁴ Ofício do comandante do CPP para o chefe de polícia, em 09/04/1880. Aesp, ordem CO2597.

²⁵ Ofício do subdelegado de São Paulo para o chefe de polícia, em 05/09/1875. Aesp, ordem CO2564.

Correio Paulistano de 03.03.1885. Sob a rubrica Fato Grave, o periódico atribuiu a cinco praças do CPP a subtração da quantia de 100\$000 de Damião dos Santos, preso por turbulento na noite do dia 28 de fevereiro. O comandante reputa como falsa a informação. Alega ele ser “vezo antigo julgarem-se prejudicados em dinheiro aqueles que são presos na rua por turbulentos, por praças da Companhia de Urbanos ou do Corpo de Polícia; no entanto, a imprensa da Capital, sem levar em conta esse sistema de malversação procura sempre malquistar os agentes da força pública quando não tem direito de fazer comentários nas notícias que dá, como assim acontece com a imprensa unânime da Corte”.²⁶

As praças e inferiores também se aproveitavam dos usos e costumes consagrados pela tradição para extrair vantagens do engajamento. Como foi o caso ocorrido em São Paulo, no ano de 1884. Naquela ocasião, o comandante do CPP repercute uma queixa publicada no jornal *A Província de S. Paulo*, de 02 de dezembro, contra as praças da Estação do Brás. Segundo a autoridade, “o comandante da estação declarou que recebeu com efeito 1\$000 réis do indivíduo que ali foi preso ultimamente e destinada essa quantia para limpeza e fornecimento de água para a mesma estação, tendo recebido estas instruções de seu antecessor, existindo aliás desde o comando do Furriel Américo César e porque o atual subdelegado daquela freguesia declarasse ignorar uma tal prática, mandei restituir a quantia recebida, lembrando, porém, que convém pedir a V. Exa. (...) as providências necessárias no sentido de ser fornecida àquela estação da água necessária às praças ali de serviço (...)”. A denúncia partiu de Reniebed Martenaqui, preso porque havia reclamação de barulho em sua casa, incomodativo à vizinhança, no dia 29 de novembro. Outros dois indivíduos foram presos, em outra ocorrência, por embriagados. De acordo com o subdelegado do Brás, “no dia seguinte, estes dois indivíduos antes de serem soltos fizeram a faxina no quartel (é uma instituição dos meus antecessores como retribuição aos turbulentos, ou embriagados que pernoitam na estação, a qual eu também adotei). Martenaqui, não querendo sujeitar-se pagou 1\$000 a um preto que

²⁶ Ofício do comandante do CPP ao chefe de polícia, em 04/03/1885. Aesp, ordem CO2648.

costuma encarregar-se desse serviço, não é por conseguinte como ele diz no artigo, que o obrigaram a pagar 1\$000 réis (...). Não tendo penalidade alguma aos indivíduos que pernoitam na estação, a não ser dormir fechados, achei boa medida tomada, sem distinção, e continuo a apoiar, tanto mais que é um serviço necessário para o qual não há verba e não pode ser feito pelas praças”.²⁷

3. A ORDEM DO POSSÍVEL

Como se vê, a carência material repercutia diretamente no cotidiano das praças, que se viam obrigadas a tramar diversos estratagemas para escapar da condição penosa imposta pela vida de polícia. Mas nem só por agruras financeiras passava a instituição. Outros obstáculos se erguiam no caminho. O policiamento “eficiente” também sofria atrasos pelos constantes conflitos que opunham agentes das várias corporações: permanentes *versus* praças de linha; urbanos *versus* permanentes; permanentes *versus* bombeiros, e assim por diante. Também eram frequentes as rugas entre delegados e comandantes de destacamento; magistrados e praças; agentes do governo e praças. O imbricamento de competências ou mesmo as intrigas pessoais, potencializadas pela rivalidade corporativa, desviavam o policial do seu enfoque principal.

Do mesmo modo, a estrutura militar do CPP, cujos regulamentos eram quase cópia do regulamento do exército, dragava um tempo precioso do trabalho das praças em julgamentos e penas disciplinares – normalmente de prisão – cominadas para as faltas mais prosaicas. Mesmo nos prontuários dos soldados mais exemplares havia indicação de cumprimento de pena. Longe de ajustar a conduta dos policiais ao ritmo condizente à racionalidade da burocracia, os castigos eram um fim em si mesmos.

Fechando-se num círculo vicioso, a precariedade que impedia a polícia de realizar a contento seu trabalho fomentava a introdução do elemento privado nos assuntos públicos. A correspondência entre delegados, subdelegados, comandantes de desta-

²⁷ Ofício do comandante do CPP para o chefe de polícia, em 03/12/1884. Aesp, ordem CO2639.

camento e chefe de polícia é pródiga em mostrar que em nenhum momento das últimas duas décadas do regime imperial o uso de paisanos para cobrir os desfalques da corporação foi abolido, como mandava a lei e como era desejo firme das altas patentes. Os ofícios serviam como alarme e instrumento de pressão, avisando os responsáveis sobre a falta de segurança das cidades e vilas. Os pedidos de autorização para o emprego de paisanos apresentavam sempre o mesmo jogo de cena: as solicitações eram categoricamente negadas pelo chefe de polícia, que não apresentava solução para a lacuna de praças nesta ou naquela cidade.

Percebe-se, então, que os expedientes patrimoniais ainda eram muito presentes no cotidiano da polícia. A indistinção entre esfera pública e privada e o compromisso particular para atender uma necessidade pública permitem inferir, na outra face da mesma moeda, apenas invertendo a equação, a expropriação pelo poder privado do patrimônio público. Se de um lado o servidor público investia seu cabedal em favor da administração, por outro sentia-se autorizado a se servir do funcionário público – no caso, os soldados do CPP – em assuntos particulares. Estes, sem o respaldo do seu empregador, sem vislumbrar chance de progresso na carreira, não se sentiam obrigados a prestar fidelidade ao governo. As praças, então, viam-se seduzidas por forças contraditórias. Entre o salário insuficiente, a disciplina férrea, o limitado destaque social conferido pela farda e pelo rifle e as oportunidades moderadas de auferir um dinheirinho extra, não hesitavam em baldear para o lado mais vantajoso, prestando favores à parcialidade oposicionista ou a mandões avulsos, mesmo que assim afrontassem os padrões oficiais.²⁸

²⁸ Nesse sentido, o atraso para que um sistema normativo meritório, impessoal e universal fosse efetivamente adotado pela burocracia estatal no Brasil deveu-se, segundo Maria Sylvia de Carvalho Franco, à pobreza – “carência quase completa de fundos públicos” – que fomentava o emprego dos recursos privados às causas públicas, o que sustou o processo de expropriação do funcionário público, que resultaria na separação dos recursos oficiais dos bens privados, em *Homens livres na ordem escravocrata*, São Paulo: Ed. Unesp, 1997, p. 128-130. Para Fernando Uricoechea, op. cit., o caráter patrimonial do Estado foi responsabilidade da dominância no Brasil da grande propriedade rural, já que o fazendeiro era avesso à presença do Estado.

A limitação fundamental que sofria o CPP subsiste na prevalência de um princípio essencialmente patrimonial no desenvolvimento funcional da polícia, mesmo se a carapaça formal sugerisse uma instituição cuja conduta fosse pautada sobre princípios racionais. Esse “desvio” não é acidental, muito menos um resíduo anacrônico e inconveniente a ser expelido. Ao contrário. A herança patrimonial persistente numa ordem que se desejava racional é condição ímpar para a própria existência (e eficiência) da polícia numa perspectiva diversa daquela desejada por seus mandarins. É justamente essa *contradição positiva* – consubstanciada na convivência dialética de duas forças aparentemente inconciliáveis – que permitia à polícia ser um corpo vivo e vivaz, rapidamente adaptável ao contexto cambiante do período analisado e permeável às múltiplas influências com as quais era obrigada a lidar. Governo, fazendeiros, imigrantes, escravos, forros, enfim, cada setor da sociedade, em seu contato diário com os soldados, pressionava para que suas demandas fossem atendidas antes das demais. Claro que a hierarquia social determinava o grau de sucesso de cada grupo, mas mesmo os mais subalternos foram capazes de desenvolver técnicas de convencimento bastante eficientes.

Como resultado mais imediato, essa tendência dúctil da polícia ampliou as fronteiras da legitimidade do serviço policial. Interagindo em uma sociedade fortemente hierarquizada e de rígida dominação pessoal, aquele que seria o instrumento de controle e repressão de mão única, impondo inflexivelmente os interesses de um grupo sobre o outro, matizando os graus de cidadania, no plano das práticas cotidianas, mostrava-se incapaz e despreparada para cumprir sua missão idealizada. Na labuta do dia-a-dia, o CPP recriava diuturnamente uma estrutura que se diferenciava da estrutura geral do governo e se distanciava dos pendores burocráticos previstos e desejados pela elite dirigente.

Dessa forma, o saber do policial do final do Império e a resposta que o policial devia dar a cada situação concreta foram forjados, acima de tudo, pelo tirocínio e pela troca, nas fronteiras da corporação, das experiências acumuladas. Foi a praça do CPP o agente que esteve mais presente – tanto no meio rural como no urbano – na intersecção das aspirações civilizatórias e racionais do Poder Público com as aspirações particulares de outros grupos

sociais. A resultante desse encontro de múltiplos (e muitas vezes conflituosos) interesses era a constante negociação por uma *ordem do possível*,²⁹ em que o policial (principalmente o soldado do CPP) era um personagem privilegiado justamente por manipular os vários códigos disponíveis de controle social. Era ele o elemento essencial para a construção das práticas cotidianas da polícia, assim como de uma subcultura funcional, cujo produto é paulatinamente absorvido pelos anéis superiores da hierarquia institucional.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial/Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CASTRO, Jeanne Berrance de. *A milícia cidadã, a Guarda Nacional de 1831 a 1850*. Rio de Janeiro: Nacional, 1979.
- CHALHOUN, Sidney. *Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores do Rio de Janeiro na Belle Époque*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- COSTA, Wilma Peres. *A espada de Dâmocles – o exército, a Guerra do Paraguai e a crise do Império*. São Paulo: Hucitec/Ed. Unicamp, 1996.
- DIAS, Maria Odila L. S. Nas fímbrias da escravidão urbana: negras de tabuleiro e de ganho. *Estudos Econômicos*, n. 15 (número especial).
- _____. *Quotidiano e poder em São Paulo no século XIX*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1966.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1975.

²⁹ Ivan de Andrade Vellasco. *As sedução da ordem – violência, criminalidade e administração da justiça*, Minas Gerais, século 19. Bauru: Edusc/ANPOCS, 2004.

- FERNANDES, Heloísa Rodrigues. *Política e segurança: força pública do Estado de São Paulo, fundamentos histórico-sociais*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1973.
- FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Ed. Unesp, 1997.
- GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil imperial*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.
- HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- LEAL, José Victor. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.
- MACHADO, Maria Helena P. T. *O plano e o pânico – os movimentos sociais na década da abolição*. São Paulo: UFRJ/Edusp, 1994.
- MAIA, Clarissa Nunes. *Policiados: controle e disciplina das classes populares na cidade do Recife, 1865-1915*. Tese de doutorado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2001.
- MATTOS, Ilmar Rohloff. *O tempo Saquarema: a formação do Estado Imperial*. São Paulo: Hucitec, 1990.
- PINTO, Maria Inez Machado Borges. *Cotidiano e sobrevivência – a vida do trabalhador pobre na cidade de São Paulo (1890-1914)*. São Paulo: Edusp, 1994.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O mandonismo local na vida política brasileira*. São Paulo: IEB-USP, 1969.
- ROSEMBERG, André. *Ordem e burla – Processos sociais e justiça em Santos, na década de 1880*. São Paulo: Alameda, 2006.
- SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. *Paladinos da ordem – Polícia e sociedade em São Paulo na virada do século XIX ao XX*. Tese de doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.
- SEVCENKO, Nicolau. *Literatura como missão*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- SILVA, Wellington Barbosa da. *Entre a liturgia e o salário: a formação dos aparatos policiais no Recife do século XIX (1830-1850)*. Tese de doutorado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2003.

SOTO, Maria Cristina Martinez. *Pobreza e conflito*: Taubaté 1860-1935. São Paulo: Annablume, 2000.

URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial*. São Paulo: Difel, 1978.

VELASCO, Ivan de Andrade. *As seduições da ordem* – violência, criminalidade e administração da justiça, Minas Gerais, século 19. Bauru: Edusc/ANPOCS, 2004.

WISSENBACH, Maria Cristina Cortez. *Sonhos africanos, vivências ladinas* – escravos e forros em São Paulo (1850-1880). São Paulo: Hucitec, 1998.

POLÍCIA, PODER DE POLÍCIA E CRIMINALIDADE NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

LUÍS ANTÔNIO FRANCISCO DE SOUZA

Mestre e doutor em Sociologia (FFLCH/USP). Professor do
Departamento de Sociologia da Unesp de Marília.
Professor assistente doutor na Unesp, campus Marília/SP.

*"O crime está na própria organização da polícia." –
João do Rio. A Alma Encantadora das Ruas.*

SUMÁRIO: 1. O modelo de polícia preventiva – 2. A cópia da polícia preventiva no Brasil – 3. Os crimes da polícia – 4. O funil da criminalização – 5. Conclusões – 6. Referências bibliográficas.

1. O MODELO DE POLÍCIA PREVENTIVA

Sob o ponto de vista histórico, as diferentes formas de delinquência, objetos preferenciais da ação da polícia, distribuíam-se entre os pequenos atos de insubordinação como andar à noite em lugares ermos; parar no meio da rua e atrapalhar o trânsito dos pedestres; atentados à moral, à vida e à propriedade; cultos afro-brasileiros e sessões de curandeirismo; delitos de sedição; atentado às instituições; aliciamento de trabalhadores para greves; vadiagem; atentado

ao pudor; jogo do bicho; embriaguez e exploração de prostituição, ao lado dos crimes mais óbvios que ressaltam da consciência atual. Esses comportamentos foram considerados importantes para a manutenção da ordem social republicana entre 1889 e 1930. Entretanto, o estelionato, a prevaricação, o abuso de autoridade e o uso inadequado de recursos públicos, embora comináveis, apareceram em menor número nas poucas estatísticas disponíveis sobre o período. Havia sem dúvida um funil no sistema de justiça criminal na medida em que a polícia não apenas identificava os autores dos crimes e os encaminhava à justiça, mas também imprimia uma nova noção de ordem social que alimentou todo um imaginário sobre os crimes e os criminosos (Alvarez, 2003). A noção de ordem social presente nos discursos e relatórios oficiais do período estava fortemente atrelada à disciplina militar, ao respeito à autoridade e às hierarquias instituídas (Fernandes, 1974). Essa noção de ordem nem sempre corroborava uma dimensão punitiva da ação policial nos termos da justiça criminal. A polícia e os policiais estavam colocados entre o direito e a disciplina, tendendo em suas ações cotidianas a reforçar essa última (Mauch, 2004). Essa é sem dúvida uma das consequências da implantação de um estilo de policiamento conhecido como preventivo, embora saibamos que esse caminho foi tortuoso (Bretas, 1997).

A literatura internacional sugere que a polícia teve atribuições mais amplas do que aquelas relativas à repressão ao crime e que, sobretudo neste último aspecto, foi particularmente ineficiente. A análise da criminalidade não deve ser vista como retrato fiel do crime, pois é parte integrante do trabalho policial produzir dados sobre o crime, contribuindo para a gestão pública dos riscos (Ericson & Haggerty, 1997). Esse tipo de questão foi bem analisado por Jerome Skolnick (1975), em seu estudo clássico sobre o poder judicial presente na ação da polícia. Instituição constantemente sob pressão, a polícia obtinha eficácia no combate ao crime violando os preceitos legais que supostamente deviam orientar as condutas dos policiais. Nesse sentido, toda uma subcultura policial fora legitimada por mecanismos internos e pelo apoio da opinião pública segundo a qual fazer cumprir a lei significa também uma exacerbação dos seus limites. Durante todo o século XX, todas as organizações policiais trabalharam para tornar o trabalho policial uma atividade

realizada por técnicos. A chamada profissionalização da polícia permitiu o aprimoramento das técnicas investigativas, mas também aumentou o poder da polícia sobre os problemas das mais diferentes ordens. O discurso policial indicava que, fundamentalmente, os Códigos legais eram incapazes de antecipar a multiplicidade dos problemas sociais que, constantemente, surgiam e punham a polícia em estado de alerta. Para não perder a guerra contra os criminosos, o profissionalismo propunha que os policiais fossem ao mesmo tempo funcionários da ordem, acusadores, juízes e executores das penas. O profissionalismo representou a concretização de uma luta travada entre a polícia e as cortes. Era uma luta ideológica, sem dúvida; afinal, como afirmam os policiais, a polícia prende e a justiça solta, o que não só aumenta os custos do sistema como também provoca a sensação de impotência dentre os homens das forças policiais. O profissionalismo, com sua ênfase na técnica, na informação e no controle sobre os dossiês, promovia uma noção de polícia finalmente desatrelada da justiça criminal (Walker, 1978). Nos primeiros anos do século XX, um chefe de polícia de uma grande cidade americana afirmou que "há mais justiça na ponta de um cassete do que na decisão de um juiz" (apud Richardson, 1970).

A proposta de uma polícia preventiva, base do profissionalismo, formulada em Londres no início do século XIX, continha dois princípios norteadores: 1) o aumento do poder depositado nas mãos do policial de rua; 2) o aumento do controle burocrático sobre o trabalho dos homens nas ruas (Emsley, 1983). A historiografia afirma que esse modelo não pôde ser aplicado em toda sua extensão, nem mesmo nas mais desenvolvidas cidades norteamericanas. Em geral, a cultura de uma maior independência das cidades diante do poder central, de um maior culto ao individualismo e a forte vinculação dos chefes de polícia aos interesses partidários teriam levado o sistema de inspiração britânica a um excesso de violência e brutalidade. Mesmo a polícia preventiva, instalada em Boston, relativamente bem sucedida, carrega em sua história uma enorme lista de violências policiais contra negros, imigrantes irlandeses, práticas extralegis de controle social e, muitas vezes, insubordinação contra qualquer forma de controle externo. Cidades como Nova York ou Chicago revelam a imagem de uma polícia personalista e fortemente vinculada aos projetos

de chefes políticos, à máfia e à perseguição de sindicatos (Miller, 1977; Lane, 1967; Fogelson, 1977). Nas cidades dos Estados Unidos, a implantação daquilo que foi denominado de sistema de prevenção policial ao mesmo tempo aumentou a capacidade de combate ao crime e provocou um número maior de prisões dos grupos vulneráveis da população urbana. No período compreendido entre o final do século XIX e começo do século XX, entretanto, houve uma redução geral dos crimes, sobretudo dos crimes violentos, tendência revertida apenas a partir de meados dos anos 1970. A interpretação tradicional aponta para o processo de urbanização e para a profissionalização da polícia como responsáveis pela tendência de queda das taxas de crimes. A pesquisa histórica detida, entretanto, aponta para as diferentes formas de especificação e de recorte dos criminosos da massa informe das classes perigosas. As variações nas taxas de prisões não seriam expressões diretas das mudanças do crime, mas das reformas policiais (Monkkonen, 1981).

2. A CÓPIA DA POLÍCIA PREVENTIVA NO BRASIL

Estudos sobre reforma policial no Brasil ainda são muito recentes. Holloway (1997) afirma que a polícia urbana, organizada no Rio de Janeiro, incorporou princípios da polícia preventiva. A partir de 1850, as reformas policiais procuraram conter os hábitos e as revoltas populares. A polícia ampliou medidas repressivas como aumento de prisões correccionais e provocou resistências. Ao longo da segunda metade do século XIX, a polícia continuou a realizar prisões em larga escala. A concentração populacional, a precariedade da inserção social da população e a revolta popular justificariam esse quadro diverso daquele encontrado em Londres de um *policing by consent*. A polícia do Rio de Janeiro efetuava prisões em larga escala de desordeiros, capoeiras, vadios, embriagados e de violações do toque de recolher etc. Segundo os dados de Holloway, no ano de 1850, 36,8% das pessoas detidas na cadeia eram escravos, ex-escravos ou negros livres. No ano de 1875, apenas 37,9% das pessoas detidas pela polícia eram encaminhadas para a Casa de Correção. Desse número, 60,6%

eram compostos por escravos. As reformas policiais do Rio de Janeiro aumentaram o poder de prisão da polícia, colocando os escravos e desordeiros no centro da repressão policial.

Nos primeiros anos da República, a tendência a um policiamento voltado para as contravenções ainda era predominante. Entretanto, alguns estudos apontam um amplo processo de reforma para adaptar a polícia aos novos ditames do policiamento preventivo. E, nesse aspecto, o modelo de Londres sempre é tomado como parâmetro. Guardadas as distâncias necessárias e respeitando as características históricas diversas, várias capitais procuraram implantar um modelo de policiamento uniformizado em suas regiões centrais, com resultados os mais variados (Bretas, 1997a; Mauch, 2004). Conforme dados de Boris Fausto (1984, p. 31), o coeficiente médio de prisões, durante a Primeira República, na cidade de São Paulo, esteve em torno de 310 por 10.000 habitantes. Esse dado revela que a atividade policial em São Paulo foi, de longe, mais intensa do que em Londres (100 e 180 por 10.000), mas estava abaixo de diversas cidades americanas (entre 460 e 630). Olhando mais atentamente os dados apresentados pelo autor, vê-se que a atividade “repressiva” da polícia da cidade tendeu a declinar significativamente, entre os anos 1892 e 1916. Por volta de 1906, um conjunto expressivo de reformas do aparelho policial procurou imprimir uma concepção profissional de polícia no Estado de São Paulo. A palavra de ordem que ganhou notoriedade no período foi proferida pelo presidente do Estado, Jorge Tibiriçá: “polícia sem política”. A exigência, a partir de então, era na formação em direito para a ocupação dos cargos de delegados e na formação militar de inspiração francesa para os membros da milícia. No período, apareceram alguns manuais sobre bom policiamento (todos de cunho essencialmente jurídico), foram implantados modernos sistemas de comunicação policial, foi instituída uma rigorosa divisão territorial para a organização das atividades de polícia, mas a formação especial em polícia apenas começou a se tornar realidade nos anos 1930. A formação profissional continuou sendo baseada na vivência e na praxe. Começou um lento processo de especialização de algumas funções policiais, com destaque para a criação de delegacias especializadas, de delegacias regionais de

polícia, de processos de identificação, troca de prontuários e perícia criminal. A formação dos policiais-peritos que atuavam nessas delegacias ainda é motivo de conjecturas.

Aparentemente, as detenções administrativas eram mais intensas no período imediatamente anterior às reformas, chegando a representar, no início da Primeira República, 83% de todas as prisões realizadas pela polícia. Além das contravenções, tudo leva a crer que a maior parte do trabalho policial concentrava-se em prisões que não davam origem a processos criminais. Ou reforçavam aqueles crimes que são evidentes como os crimes de sangue, que somavam mais de 50% de todos os inquéritos policiais abertos no período. É isso que podemos depreender da famosa frase de efeito do Secretário de Justiça e Segurança Pública, Washington Luís, em 1907: "Não prender sem motivo, não prender sem processar". Mas a ligação entre polícia e sistema de justiça criminal era, para dizer o mínimo, problemática. A análise dos processos criminais e das estatísticas sugere que a polícia representava uma justiça de primeira instância. O processo criminal na Primeira República reforçava essa tendência na medida em que dava ao delegado de polícia poderes judiciais mais ou menos amplos conforme a tipologia dos crimes e das contravenções. Os crimes de ação pública provocavam a abertura de inquérito policial e seguiam o rito ordinário. As contravenções provocavam a abertura de termos cominatórios de culpa que seguiam rito sumário. Assim, a própria lei processual reconhecia o poder de polícia. Voltando ao debate sobre a criminalidade, mesmo entre os atores da época, a queda dos índices de prisões devia ser vista com cautela:

"Não podemos manter a ilusão de que a cultura e a civilização consigam extinguir a criminalidade. O crime, como todo fenômeno social, não desaparece; evolui, transforma-se, requinta-se. Se os de sangue, por exemplo, diminuem ou permanecem estacionários com a cultura e a civilização, os delitos contra a propriedade, atingindo formas intelectuais sutis, tornam-se mais freqüentes, substituindo com vantagem numérica o decréscimo daqueles". Delegado Francisco Eulálio, na Conferência Sul Americana de Polícia, de 1920.

Afrânio Peixoto já observava a queda dos crimes de sangue e o aumento correlato dos crimes contra a propriedade. Para ele, no entanto, essa tendência não devia ser atribuída à “evolução dos sentimentos éticos” e sim à “profilaxia da violência pela polícia e pela justiça” (Peixoto, 1933). A maior atividade policial na contenção dos crimes de furto e roubo não teve efeito sobre as taxas relativas aos crimes de sangue? A ação mais previdente da polícia e a acomodação da violência urbana popular podem ter levado os juristas e demais especialistas a perceberem que o crime transformava-se ao sabor das mudanças profundas da sociedade. É o que afirma um alto funcionário da burocracia policial:

“O crime não morre, pois, transforma-se. A profilaxia pela polícia e pela justiça, de um lado, o aumento do conhecimento e da inteligência humana pela própria obra da civilização, de outro lado, determinam no criminoso feições sutis, dissimuladas, das manifestações de suas tendências anti-sociais: o violento, facilmente apanhado e punido, transforma-se em fraudulento, dificilmente suspeitado e provado” (Viotti, 1935, p. 186).

Em 1898, no relatório que encaminhou ao Secretário de Justiça, o Procurador-Geral do Estado de São Paulo apresenta suas conclusões em relação à pesquisa sobre a criminalidade realizada junto aos promotores públicos:

“Das informações trazidas a esta Procuradoria, pelos diversos promotores, que responderam à circular expedida pela Secretaria da Justiça, decorre que os crimes mais freqüentes, neste Estado, são os crimes contra pessoa, em suas múltiplas formas, sendo que a causa principal apontada é o alcoolismo, assim como o desforço da honra e do crime ofendido. Não posso deixar de acreditar que a grande aglomeração na cidade de homens, que trazem de sua pátria o costume de andar sempre armados, concorre grandemente para o aumento do crime de violência contra a pessoa. Sem embargo de uma tal ou qual diminuição, ainda avulta o crime contra as coisas, principalmente o furto e o estelionato nas suas diferentes

modalidades. O nosso Estado, nas cidades de maior movimento, está infestado de quadrilhas de roubadores e gatunos, que mais audazes se tornam diariamente, não obstante o enorme trabalho da polícia, desgraçadamente o mais das vezes infrutífero. De entre os crimes que continuam a despertar a opinião pública, não posso deixar de assinalar os crimes contra os bons costumes, avultando infelizmente os defloramentos brutais e os atentados ao pudor de meninas menores, com especialidade nas cidades mais populosas, devendo sem dúvida estes resultados ser atribuídos à grande quantidade de homens, despidos dos mais elementares princípios de educação, que as necessidades urgentes da vida tem atirado ao nosso Estado, em busca do alimento e sustento de cada dia. É dificultoso sem dúvida apreender o crime em suas manifestações cambiantes, mas é mister estabelecer o estudo e exame de todos os elementos que concorrem para a criminalidade no nosso Estado”.

Essa visão de que os crimes violentos eram produzidos por imigrantes provenientes de outra cultura e pela dissolução dos costumes promovida pela aglomeração humana nas cidades dominou boa parte do pensamento das elites políticas, autoridades e juristas republicanos na Primeira República. Ao contrário, as estatísticas mostram que o maior número de prisões resultava de pequenos conflitos cotidianos gerados por uma quantidade enorme de fatores econômicos, sociais, culturais e políticos.

O discurso oficial, no entanto, é coerente em relação à vinculação entre a civilização e a necessidade de aperfeiçoamento policial. Afinal, se o crime é atividade de especialista, a polícia não podia ficar para trás. Nos discursos citados acima percebemos um lado trágico da civilização, que coloca ao mesmo tempo ao alcance do criminoso e da polícia as mais novas técnicas. Pela primeira vez, talvez, ao menos no plano discursivo, afirma-se a necessidade de uma polícia que não seja apenas e tão-somente braço armado do direito e dos juízes. Mesmo com todo o discurso científico, os crimes que recebiam a atenção da polícia, evidentemente, eram motivados por rixas, desaforos, questões familiares, conjugais, de dívidas, por conflitos entre moradores de cortiço ou por conflitos provenientes da luta por poder dentro de grupos

com baixo grau de autocontrole. Os crimes especiais, objetos supostamente de uma polícia científica, representavam menor número das ocorrências. Apesar do discurso segundo o qual os crimes contra o patrimônio tenderiam a superar os crimes de sangue, os dados de Fausto (1984) mostram que mesmo os inquéritos abertos para apurar os primeiros não expressaram tendência de crescimento em relação aos crimes de sangue, muito mais numerosos. Tudo indica que a cópia brasileira do policiamento preventivo teve mais impacto mesmo sobre os costumes populares, interferindo pouco sobre o crime e sobre os criminosos, que, apesar de algumas aparições espetaculares, continuaram furtivos (Bernardi, 2000; Fonseca, 1982 e 1988).

3. OS CRIMES DA POLÍCIA

Conforme os dados disponíveis, a polícia usava as informações sobre criminosos habituais ou reincidentes para efetuar novas prisões e, eventualmente, para aumentar as chances de condenação. Evidentemente, certos grupos eram mais “policializáveis” do que outros. Anarquistas, ex-escravos, trabalhadores ocasionais, bêbados e prostitutas, ou seja, pessoas em situação social precária sofriam a ação constante da polícia. Certos bairros também eram submetidos a um escrutínio mais detido, conforme podemos observar no quadro a seguir:

Indivíduos recolhidos aos postos policiais da Capital, em 1899

Postos Policiais	Averiguações	Defloraçmento	Desordelros	Ébrios	Gatunos	Crime Sangue	Vagabundos	Cafetens	Outros	Total
Água Branca	8	—	23	11	7	2	2	—	—	53
Alto da Serra	1	1	39	23	3	—	—	—	1	68
Avenida Paulista	—	—	4	—	—	1	—	—	—	5
Barão de Iguaçu	84	—	382	125	56	35	61	—	91	834
Barra Funda	—	—	—	1	—	3	—	—	—	4
Bom Retiro	29	1	88	16	18	10	5	—	22	189
Caguaçu	—	—	2	—	1	—	—	—	—	3
Cambuci	20	—	70	10	12	1	—	—	2	115
Gasômetro	381	—	669	210	323	119	209	17	355	2283
Guarulhos	6	2	21	28	—	3	2	—	—	62
Major Quedinho	101	—	326	70	219	110	52	—	10	888
Marco da Meia Légua	19	—	114	45	16	3	31	—	9	237
Mooca	—	—	3	1	—	1	—	—	—	5
Freguesia do Ó	4	—	8	—	3	2	—	—	—	17
Penha	9	—	26	6	16	2	8	—	9	76
Ponte Pequena	5	—	43	12	8	6	—	—	2	76
Ribeirão Pires	3	—	30	20	8	2	1	—	2	66
Santa Efigênia	167	—	331	71	382	17	128	6	107	1209
Santana	5	—	44	12	8	4	3	—	5	81
Vergueiro	1	—	4	2	—	2	—	—	—	9
Vila Clementino	4	—	—	—	—	—	—	—	—	4
Vila Mariana	—	—	10	23	5	—	1	—	1	40
Total	847	4	2237	686	1085	323	583	23	616	6324
(%)	13,39	8,06	35,37	18,85	17,16	5,11	7,95	8,36	9,74	188

Fonte: (AESP, 1900) (RSJSP, 1900)

Para uma cidade que não atingira ainda a população total de 239 mil habitantes, 6.324 prisões em apenas um ano é um número

bastante expressivo, sem dúvida. Se esses números se repetissem nos dias de hoje teríamos um fluxo de 260 mil pessoas detidas nas delegacias de polícia apenas na Capital de São Paulo. A detenção em postos policiais era, digamos, a primeira fase de uma triagem social; ela auxiliava a pressionar as revoltas urbanas e políticas. Entretanto, apenas 1/4 das detenções decorriam de crimes contra o patrimônio ou contra a pessoa. Do total de detenções, 3/4 referiam-se às estratégias de controle social e, nesse sentido, permitiam criar vigilância sobre as pessoas que caíam na malha da polícia. Dados sobre as detenções realizadas na cadeia pública da cidade de São Paulo também são relevantes. O encaminhamento para a cadeia pública pressupunha que o preso já estivesse respondendo a uma acusação formal. No ano de 1899, foram recolhidos à cadeia um total de 1.761 indivíduos, sendo que, desse total, a maior parte era formada por gatunos, 858 (48,72%), seguida dos vagabundos, 421 (23,91%) e desordeiros, 203 (11,53%) (Cf. Fausto, 1984). Diga-se de passagem que o termo gatuno tem um colorido todo especial, indicando tanto os ladrões, batedores de carteiras, golpistas, mas também outros atos e indivíduos que não eram inscritos em nenhuma outra forma de classificação. Ressalte-se também que esse termo não tem presença na legislação penal. No começo da Primeira República, parece que a polícia pretendia usar as prisões como uma forma de caracterização dos criminosos, e não dos crimes, como habituais. São comuns os relatos do período sobre o uso disseminado do retrato na polícia para gatunos, vigaristas, prostitutas, desordeiros etc. Claro que há a dimensão propriamente política da ação policial, aquela voltada essencialmente sobre a crescente e fervilhante população dos bairros operários. Para as autoridades do período, a especificação da criminalidade não impedia uma grande dose de controle social das "classes perigosas". Além do mais, os bairros operários já estavam passando por políticas de higienização que permitiriam o acesso e a vigilância dos policiais em suas rondas noturnas (os famosos morcegos). Os bairros operários das principais cidades do Estado de São Paulo estavam experimentando um crescimento populacional sem paralelo e um acréscimo de insegurança por parte dos "nacionais" (Souza, 1994).

No universo das detenções, desordem e gatinagem apareciam como preocupação central das autoridades policiais, em conjunto

com o controle rígido das atitudes que negavam os valores do trabalho e da residência fixa. Apenas isso já bastava para colocar parte importante dos moradores urbanos em situação de suspeição. Dos 368 indivíduos fotografados pela polícia em São Paulo, no ano de 1899, 319 (86,7%) figuravam nas categorias dos ladrões, gatunos ou vagabundos. Metade deles era classificada como italianos. Oito anos depois, os detidos na cadeia pública estavam, aparentemente, em situação jurídica regular. Ou seja, dos 662 indivíduos recolhidos à cadeia pública, em 1907, 443 (69,3%) já estavam sentenciados, 167 (25,23%) respondiam a processo e 33 (4,98%) estavam pronunciados. Não cabe levantar dúvida sobre a exatidão desses dados, seria imperioso realizar um estudo detido sobre o encarceramento em São Paulo, nos moldes já realizados sobre a Penitenciária do Estado, que incluísse um trabalho mais meticuloso sobre a Cadeia Pública (Cf. Salla, 1999). Mas o processo penal permitia amplos poderes policiais de modo que uma breve audiência presidida pelo delegado ou pelo subdelegado de polícia dava já condições para que as detenções ganhassem ares de legalidade. Por exemplo, segundo o mesmo universo de dados, as ilegalidades (prostituição, proxenetismo, trabalho informal, ausência de residência, jogo ilegal etc.) eram enquadradas na generosa categoria de vadiagem, 524 (79,15%). Apenas para comparação, os furtos apareciam em segundo lugar, representando apenas 78 (11,78%) casos; todos esses dados referem-se ao ano de 1907.

Mesmo descontando o número de indivíduos processados por vadiagem, verifica-se uma tendência de queda de registro de crimes considerados mais violentos. Em contrapartida os crimes sexuais, principalmente na Capital, apresentam um aumento de registro inquietante. Essas tendências podem ser aferidas com maior precisão nos quadros a seguir, que apresentam os números de inquéritos abertos no Interior do Estado de São Paulo, ressaltando algumas cidades mais importantes, e comparando com os dados da Capital.

**Inquéritos policiais organizados
nas principais cidades do Estado (1904)**

Contravenções	Vagabundos	Ebrios e desordeiros	Jogo	Diversos	Total	(%)
Araraquara				3	3	2,05
Barretos				2	2	1,37
Bebedouro				4	4	2,74
Belém do Descalvado				3	3	2,05
Casa Branca			5		5	3,42
Santos	1		1	4	6	4,11
São Carlos do Pinhal	1	1	4		6	4,11
Sorocaba				6	6	4,11
Total do Interior (todas as cidades)	3	13	13	72	101	68,18
Total com Capital	29	16	13	88	146	100

Fonte: Relatório do Secretário de Justiça do Estado de São Paulo, 1905.

Os dados, para o ano de 1904, são claros: contraventores eram detidos, porém não eram processados. As contravenções causavam mais alarme na Capital do que no Interior ou a estratégia de repressão policial da contravenção era mais aberta na Capital do que no Interior.

Inquéritos policiais organizados nas principais cidades do Estado (1904)

Crimes Contra o Patrimônio	Roubo	Furto	Dano	Incêndio	Estelionato	Falsidade	Outros	Total	(%)
Araraquara	2	3						5	1,17
Barretos				1				1	0,23
Batatais	2	1						3	0,70
Bebedouro	2					1		3	0,70
Belém do Descalvado	2	3					1	6	1,40
Bragança	2	3						5	1,17
Campinas	2	1		1			6	10	2,33
Casa Branca	4	3	1			6	1	15	3,50
Franca	2	4	3				1	10	2,33
Guaratinguetá	1	1				2		4	0,93
Lorena		1					1	2	0,47
Piracicaba	2							2	0,47
Ribeirão Preto	2	3				2		7	1,63
Santos	1	4		6	1	3		15	3,50
São Carlos do Pinhal	2							2	0,47
Sorocaba	1	4				4		9	2,10
Total Interior	72	91	9	10	4	59	7	252	58,74
Total com Capital	93	122	9	16	13	164	12	429	100

Fonte: Relatório do Secretário de Justiça do Estado de São Paulo, 1905.

No caso dos crimes contra o patrimônio, embora os crimes de estelionato e falsidade não apresentem números significativos de prisões, eles ganham relevo na abertura de inquéritos policiais. Em todas as rubricas, a Capital apresenta números proporcionalmente maiores. É sempre importante lembrar que a população da Capital, no período, representava algo em torno de 20% da população total do Estado de São Paulo. Em relação aos crimes de sangue, a distribuição de inquéritos está mais próxima da população. Em relação aos homicídios, o Interior contribuía com pelo menos o dobro dos homicídios ocorridos na Capital. Os homicídios representam apenas 13% dos inquéritos abertos em todo o Estado de São Paulo. Desse total, foram registrados 11% na Capital. No caso

das agressões, ocorre esse mesmo quadro, pois apenas 1/4 de todos os inquéritos abertos sob essa rubrica eram na Capital.

Inquéritos policiais organizados nas principais cidades do Estado (1904)

Crimes Contra a Pessoa	Homicídio	Tentativa de Morte	Ofensas Graves	Ofensas Leves	Defloramento	Estupro	Outros	Total	(%)	Total Geral
Amparo	6		2	8	1			17	0,78	17
Araraquara	3	5	4	13			2	27	1,25	35
Barretos	5	3	6	7	1		4	26	1,20	29
Batatais	4	3	3	13	2			25	1,16	28
Bebedouro	5	2	2	14			1	24	1,11	31
Belém do Descalvado	4	1	5	20	1	1	2	34	1,57	43
Bragança	7	1	13	12		3		35	1,62	40
Campinas	8		10	33		2	2	55	2,54	65
Casa Branca	2	2		3	1	1	3	12	0,55	32
Franca	9	9	1	19			2	36	1,66	46
Itatiba	2		4	22	1		1	31	1,43	34
Jau	10		4	9	2		3	29	1,34	36
Lorena	1			16	7		3	27	1,25	29
Piracicaba	10	1		18	1			30	1,38	32
Ribeirão Preto	6			17	1			24	1,11	32
Santos	15	3	4	5	30			59	2,73	78
São Carlos do Pinhal	6	2	18	12	3		2	43	1,99	51
Sorocaba	4			30	7		1	42	1,94	57
Total Interior	311	124	212	852	114	17	95	1725	79,62	2078
Total com Capital	352	138		1384 (1)		165 (2)	122	2161	100	2736

Fonte: Relatório do Secretário de Justiça do Estado de São Paulo, 1905. Totais incluem todas as cidades, mesmo as não listadas. (1) Somatória de Ofensas Graves e Ofensas Leves. (2) Somatória de Defloramentos e Estupro.

No final dos anos 1910, entretanto, os homicídios passaram a ter um peso maior nas estatísticas dos inquéritos policiais, representando algo em torno de 2/3 de todos os inquéritos abertos. O que denota, certamente, uma maior preocupação da polícia civil com tais crimes: a população geral do Estado chegou a ser 7,5 ou 8 vezes maior que a da Capital; mas os homicídios, no Interior,

chegaram a representar um número 9 vezes maior do que os registrados na Capital. Os crimes contra o patrimônio apresentaram estabilidade embora os furtos tivessem crescido com o mesmo ímpeto em todo o Estado, atingindo marca superior a 10% do total dos crimes. Mesmo assim, se compararmos com os dados de hoje, essa proporção chega a ser irrisória. É notável o crescimento de inquéritos abertos por contravenções, no Interior do Estado, sendo que, nos anos que precederam 1910, as contravenções tinham pouca presença no trabalho judicial da polícia.

É estranho observar que os dados apresentados até aqui, ressalvado o seu caráter ilustrativo, apontem para uma polícia que abria mais inquéritos do que no passado, mas abria proporcionalmente mais inquéritos nos crimes de sangue, sexuais e nas contravenções de vadiagem. Outra estranheza releva dos dados disponíveis: nas cidades do Interior do Estado de São Paulo, durante os dez primeiros anos da República, os crimes de sangue efetivamente eram o principal alvo da polícia em sua atividade judicial. No Interior havia, proporcionalmente, um número maior de crimes contra a pessoa do que na Capital. Essa proporção diminui nas contravenções e nos crimes contra o patrimônio. Os deflorações chegavam a apresentar números maiores, em termos absolutos, do que os furtos. O quadro a seguir, sobre os inquéritos abertos em todo o Estado de São Paulo, pode demonstrar um pouco essas tendências. Num período de 14 anos houve um aumento médio do número de inquéritos abertos da ordem de 50%. No mesmo período, a população da Capital e do Estado quase dobrou.

Inquéritos instaurados pelas Delegacias Regionais do Estado de São Paulo (1918)

Delitos	Araraquara	Botucatu	Campinas	Capital	Guaratinguetá	Itapetininga	Ribeirão Preto	Santos	Sorocaba	Total
Homicídio	92	60	40	52	18	28	85	14	18	407
Tentativa de homicídio	30	28	18	27	17	5	26	4	8	163
Ferimentos Leves	311	131	190	297	63	61	215	76	72	1458
Ferimentos Graves	48	18	16	98	17	34	40	26	7	308
Infanticídio	2	4	2	6	2	1	4			21
Rapto	45	5	12	2	4	1	19			86
Defloramento	57	29	47	169	35	13	45	28	6	429
Estupro	9	6	10	7	7	5	6	2	3	55
Atentado ao Pudor	5		5	7	5	1	4	3	2	32
Lenocínio			2				1	1	1	5
Furto	75	46	79	132	38	17	39	6	21	453
Roubo	26	15	19	11	21	5	13	25	4	141
Latrocínio				2	1	1				4
Dano	22	4	13	2	3	2	6	3		55
Moeda Falsa	8	1		9	1		1			20
Estelionato	9	17	2	9	25	3	6	10	1	62
Outros	32	44	74	274	8	7	67	35	45	588
Total	773	408	531	1104	285	204	577	235	188	4305

Fonte: Tirso Martins. A Delegacia Geral de Polícia, 1920.

Os inquéritos abertos por defloramento, furto, roubo e estelionato, para ficarmos apenas nestes, aumentaram aproximadamente 4 vezes. Portanto, não parece que ocorreu uma modificação da criminalidade, mas sim uma diferenciação na agenda da polícia em relação aos crimes tradicionais, buscando talvez alguma eficiência na contenção dos crimes contra o patrimônio. Em 1918, foram praticamente 26 mil pessoas detidas, pelos mais variados motivos, não importando se essas detenções fossem rápidas ou parte de um caminho mais longo que levava à Penitenciária do Estado, ao Juquery ou a asilos e orfanatos. A quase totalidade dos casos refere-se a prisões para averiguações e custódias de todas as espécies. Os dados são reveladores, embora existam casos específicos de prisões realizadas por “infrações”, sem que se saiba ao certo seu significado. No quadro acima, entretanto, fica patente que a atividade de detenção da polícia não corresponde à sua atividade de abertura de inquéritos. Os inquéritos parecem confirmar integralmente a ima-

gem que temos hoje da criminalidade e a reforçar o poder de polícia na investigação e desbaratamento dos crimes que são cometidos por criminosos e não por pessoas comuns.

É possível avaliar o impacto da polícia especializada na qualificação do criminoso, na contenção da criminalidade e na produção de estatísticas, pois ela, para criminalizar os suspeitos, articulou seu poder discricionário a um conjunto de preceitos da criminologia, de técnicas criminalísticas e um vasto conhecimento prático das atitudes cotidianas dos indivíduos considerados delinquentes.

4. O FUNIL DA CRIMINALIZAÇÃO

Como pode ser observado, o famoso funil da justiça criminal é mais complexo do que se imagina. Não se trata apenas de um fluxo através do qual aqueles casos que são precariamente construídos vão sendo descartados ao longo do tortuoso processo criminal. O funil é um *twister*. Sem dúvida, como estamos esboçando aqui, uma forma de avaliar a eficácia das reformas policiais é checar o desempenho policial com os dados sobre a criminalidade (cf. Bretas, 1997). Como observamos, as informações sobre detenção e prisões administrativas apenas mostram a continuidade da preocupação com o controle social de faixas da população. Sendo assim, proponho uma outra forma de avaliação: estabelecer a razão entre o número de prisões e o número de inquéritos. Por exemplo, em São Paulo, em 1893, 3.466 pessoas foram presas e apenas 329 inquéritos foram abertos (razão 10,5 por 1); em 1905 verificaram-se 11.036 prisões e 794 inquéritos abertos (13,9 por 1); em 1907, foram 9.361 prisões e 1.441 inquéritos policiais (6,5 por 1). Ou seja, as prisões cresceram 2,7 vezes enquanto os inquéritos cresceram 4,37 vezes. As reformas, portanto, tiveram impacto direto não na capacidade da polícia em prender um maior número de suspeitos, mas, o que é talvez mais fundamental, na capacidade de formar um caso legalmente sustentável?

Os dados estatísticos disponíveis, mostrados abaixo, embora esparsos e incompletos, apontam algumas tendências interessantes. Descontando o universo variável de cada amostragem, e o período ligeiramente diferente, as conclusões são reveladoras. Embora os

crimes contra a propriedade sejam majoritários, em relação às prisões, os crimes de sangue têm passagem direta para a fase do inquérito (Fausto, 1984, p. 49).

**Prisões, inquéritos e pronúncia
segundo a natureza dos crimes**

Crimes	Prisões (1) 1892-1916	(%)	Inquéritos (1) 1892-1923	(%)	Pronúncia (2) 1899-1926	(%)
Sangue	11.397	39,5	5.941	66	1.895	64,3
Propriedade	15.784	54,6	1.220	13,6	516	17,5
Fraude	982	3,4	744	8,3	186	6,3
Sexo	726	2,5	1.086	12,1	274	9,3
Outros	—	—	—	—	77	2,6
Total	28.829	100	9.000	100	2.948	100

(1) Dados foram adaptados de Fausto, 1984, p. 45, 50 e 232.

(2) Estimativa sobre os casos de criminosos pronunciados, foragidos da justiça (1926).

(3) Processos que chegaram ao Tribunal do Júri, cf. Fausto, 1984.

Isso pode apontar para o “fracasso” das reformas policiais, principalmente a exigência da formação de bacharel em direito para a ocupação dos cargos de delegados de polícia, pois revela que a capacidade condenatória da polícia não foi substancialmente alterada pela introdução da criminalística. Quer dizer, os casos de crimes de sangue tinham a particularidade de, em sua maioria, os ofensores serem conhecidos. Além disso, boa parte desses criminosos eram presos em flagrante delito, o que aumentava as chances da polícia de levar o caso às barras do tribunal. Os crimes contra o patrimônio têm seu esclarecimento pela polícia mais dificultado? Mas uma dúvida persiste quanto ao elevado número de indivíduos que eram presos pela polícia e classificados na rubrica dos crimes contra a propriedade. Por volta de 54,6% de todos os indivíduos presos se encaixavam nessa categoria. Por que a polícia não instaurou inquéritos contra esses indivíduos em uma proporção razoável? Será que era mais fácil prender gatunos ou punquistas, pois estavam na mira da polícia, que, em geral, os conhecia, mantinha registros detalhados sobre eles, sabia identificá-los nas ruas, botequins e lupanares? Estávamos às portas da tendência de criminalização do furto e do roubo, comum nos dias de hoje? Interessante, pois o discurso oficial afirma que o crime está em

todos os lugares, mas o criminoso é selecionado, fotografado, registrado, acompanhado de perto, mas são os homicidas que povoam as celas da penitenciária?

A tendência de criminalizar mais os crimes de sangue e os crimes sexuais, iniciada com o inquérito policial, permanecia inalterada nas demais fases do processo. Contudo, se os crimes de sangue sofriam uma diminuição mínima entre uma fase e outra do processo, os crimes sexuais sofriam cortes abruptos, reduzindo-se a 1/4 do total dos inquéritos na fase do julgamento. Dados qualitativos demonstram que a polícia, nesses crimes, operava como justiça de primeira instância porque as vítimas, em geral meninas pobres, não dispunham de outro meio para a reparação dos danos causados. Muitos casos de defloramento não passavam da fase do inquérito por falta de provas, testemunhas ou mesmo porque o inquérito podia servir ao intento de obrigar o ofensor a uma reparação, por meio do casamento. Raramente os ofensores eram mantidos detidos por crimes sexuais. Os crimes de fraude, em geral em números muito insignificantes, apresentavam comportamento distinto dos demais. Embora tenham uma taxa elevada de julgamentos, esses crimes, muitas vezes, não se iniciavam pela prisão do infrator. Daí sua pequena presença nos dados relativos às prisões. Os índices de abertura de inquérito, para os crimes de estelionato, foram irrisórios ao longo de toda a Primeira República. Com exceção de uma ou outra campanha mais direcionada para o caso de moedas falsas, falsificação de loterias, de recibos e de bônus bancários, as fraudes costumavam desaparecer nas compilações estatísticas sob a rubrica "outros". Tanto os crimes de fraude como os sexuais tinham uma maior taxa de abertura de inquérito do que de prisões, o que, de qualquer forma, indica uma abertura do aparelho policial para atender às demandas de indivíduos lesados, que buscavam na polícia uma promessa de justiça.

Os dados estatísticos disponíveis assinalam não apenas uma simples mudança nos padrões da criminalidade urbana, mas também uma tendência de controle administrativo da polícia sobre a parcela da população urbana. O processo de urbanização e a maior profissionalização da instituição policial permitiram cercar os comportamentos considerados inadequados. Daí a nítida importância da polícia na organização dos inquéritos policiais, pois nestes

sempre ocorria uma inflexão no tratamento dado aos diferentes crimes. Os dados apresentados, embora fragmentários, mostram a tendência de que os órgãos policiais procuravam selecionar determinadas faixas de crimes, dentro do quadro maior da criminalidade, como objetos privilegiados de intervenção e controle. Também revelam altos índices de detenções motivadas pela suspeição antes do que pela ocorrência dos crimes. Nesse sentido, homicídios, furtos, roubos e vadiagem ganhavam maior visibilidade pública, porque através deles os criminosos eram caracterizados como "anormais".

5. CONCLUSÕES

Se, por um lado, o controle do mercado de trabalho urbano esteve na pauta dos aparelhos policiais, por outro, as reformulações na polícia procuravam dar conta do amplo gradiente de costumes tidos como criminosos ou considerados inaceitáveis dentro do padrão emergente de ordem pública, como no caso da vadiagem. Muitos dos inquéritos abertos pela polícia não chegavam ao estágio da denúncia, efetuada pelo promotor público e, se o acusado fosse denunciado, pouquíssimos casos chegavam a atingir o estágio de apreciação pelo juiz. Essa "torção" do processo criminal é um dos grandes mistérios da justiça criminal e reforça a idéia de uma judicatura policial: o papel extralegal da ação policial. Ou seja, a polícia brasileira, pelo menos no período imediatamente posterior à implantação da Primeira República, representou um forte instrumento de controle social e de ordem pública, a despeito da implantação dos institutos constitucionais e jurídicos assentados no ideal de esfera pública.

Reputar à polícia a responsabilidade pela contenção da criminalidade e formar policiais como supostos especialistas no crime é apenas uma maneira de promover uma sensação momentânea de segurança social, e não responde às necessidades básicas da sociedade em sua luta por um ambiente social pacificado. É necessário reconhecer que, no Brasil, tradicionalmente, o trabalho policial representa uma forma de justiça rápida e desigual para grande parcela da população. Hoje, é imperativo que instituições

como a polícia passem a integrar um amplo conjunto de práticas e instituições que promovam a inserção dos cidadãos na sociedade e não funcionem mais como agenciadora dos “estigmas” socialmente implantados. Está mais do que evidenciado pela literatura especializada que a relação de confiança entre a população e a polícia é parte fundamental da construção dos processos democráticos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVAREZ, Marcos César et al. A sociedade e a lei: o Código Penal de 1890 e as novas tendências penais na Primeira República. *Revista Justiça & História*, vol. 3, n. 6, p. 97-130, 2003.
- BAYLEY, David. *Changing the guard: developing democratic Police abroad*. New York/London: Oxford University Press, 2006.
- _____. *What works in policing*. New York/London: Oxford University Press, 1998.
- BERNARDI, Célia de. O legendário Meneghetti. *Imprensa, memória e poder*. São Paulo: Annablume, 2000.
- BRETAS, Marcos Luiz. A guerra das ruas. *Povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1997b.
- _____. A polícia carioca no Império. *Estudos Históricos*, 12 (22), p. 219-234, 1998.
- _____. Ordem na cidade. *O exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997a.
- CANCELLI, Elizabeth. *A cultura do crime e da lei*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.
- CARVALHO, Maria Alice Rezende; CAVALCANTI, Berenice. *A polícia e a força policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Série *Estudos Puc*, n. 4, 1981.
- EMSLEY, Clive. *Policing and its context*. London: McMillan Press, 1983.
- ERICSON, Richard V.; HAGGERTY, Kevin. *Policing the risk society*. Toronto: University of Toronto Press, 1997.

- FAUSTO, Boris. Crime e cotidiano. *A criminalidade em São Paulo. 1880-1924*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- FERNANDES, Heloísa Rodrigues. Política e segurança. *Força Pública do Estado de São Paulo: fundamentos histórico-sociais*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974.
- FINNANE, Mark. *Police and government: histories of policing in Australia*. New York/London: Oxford University Press, 1996.
- FOGELSON, Robert M. *Big city police*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.
- FONSECA, Guido. *Crimes, criminosos e a criminalidade em São Paulo (1870-1950)*. São Paulo: Resenha Tributária, 1988.
- _____. *História da prostituição em São Paulo*. São Paulo: Resenha Universitária, 1982.
- FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. Curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- HOLLOWAY, Thomas. Polícia no Rio de Janeiro. *Repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- LANE, Roger. *Policing the city: Boston, 1822-1885*. Cambridge: Harvard University Press, 1967.
- LIMA, Roberto Kant de. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10 (04), 1989.
- MAUCH, Cláudia. Ordem pública e moralidade: imprensa e policiamento urbano em Porto Alegre na década de 1890. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.
- MILLER, Wilbur. Cops and bobbies. *Police authority in New York and London (1830-1870)*. Chicago: University of Chicago Press, 1977.
- MONKKONEN, Eric H. *Police in urban America. 1860-1920*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- PEIXOTO, Afrânio. *Criminologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1933.
- RICHARDSON, James F. *The New York police: colonial times to 1901*. New York: Oxford University Press, 1970.

- SALLA, Fernando. *As prisões em São Paulo (1822-1940)*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 1999.
- SKOLNICK, Jerome H. *Justice without trial: law enforcement in democratic society*. New York/London/Toronto: John Wiley & Sons, 1975.
- SOUZA, Luís Antônio Francisco de. A administração da justiça criminal e a experiência de São Paulo na Primeira República (1889-1930). *Revista Justiça & História*, vol. 5, n. 9, p. 189-247, 2005.
- _____. Autoridade, violência e reforma policial. A polícia preventiva através da historiografia de língua inglesa. *Estudos Históricos*, 12 (22), p. 265-294, 1998.
- _____. Polícia, classe trabalhadora e delinquência: um debate a ser feito. *Plural*, n. 1, Primeiro semestre de 1994.
- VIANNA, Adriana de Resende. O mal que se adivinha. *Polícia e minoridade no Rio de Janeiro, 1910-1920*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.
- VIOTTI, Manuel. *Dactiloscopia e policiologia*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1935.
- WALKER, Samuel. A critical history of police reform. *The emergence of professionalism*. Toronto: DC Heath and Co., 1978.

SEGURANÇA PÚBLICA E CULTURA POLICIAL PAULISTA (1946-1964)

THAÍS BATTIBUGLI

Bacharel em História (Unicamp). Mestre em História Social
(FFLCH/USP). Doutoranda em Ciência Política
(FFLCH/USP). Autora de *A solidariedade antifascista*
(São Paulo: Edusp, 2004).

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. A estrutura da segurança pública paulista entre 1946 e 1964 – 3. Cultura e autonomia policial – 4. Arbitrariedade policial – 5. Eficiência policial – 6. A política na polícia – 7. Conclusão – 8. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a cultura policial, tendo por objeto de estudo a polícia paulista entre 1946 e 1964. Examina a influência dos principais valores presentes na cultura policial do período, os desafios enfrentados pelas corporações durante a restauração democrática e a influência da política na polícia.

2. A ESTRUTURA DA SEGURANÇA PÚBLICA PAULISTA ENTRE 1946 E 1964

As instituições policiais paulistas eram subordinadas à Secretaria de Segurança Pública (SSP), mas tinham seu próprio

sistema administrativo e autonomia para organizar seu sistema de policiamento, desde que seguissem os regulamentos do Governo Federal, Estadual e da própria SSP.

Dentre as principais instituições, Polícia Civil, Força Pública e Guarda Civil, a Polícia Civil era a que possuía maiores atribuições. Era tarefa do delegado: organizar o policiamento de ruas, de reuniões públicas, de casas de espetáculo, do trânsito; fiscalizava o porte de armas, autuava em flagrante, instaurava inquéritos (Pestana, 1959, p. 371).¹

O Regulamento Policial de 1928, norma estruturadora do sistema de segurança, que vigorou entre 1928 e 1968,² considerava como *autoridades policiais*: o secretário da segurança pública, os delegados de carreira, os delegados substitutos (não pertenciam à carreira), os inspetores de quartirão (trabalhavam no interior) e os suplentes de delegado, o subdelegado, o suplente de subdelegado, desde que no exercício da função. Todos os integrantes da Força Pública, da Guarda Civil, da Polícia Feminina, da Polícia Marítima e Aérea, da Polícia Rodoviária, assim como os demais membros da Polícia Civil, como escrivães, peritos, investigadores, carcereiros, radiotelegrafistas, médicos legistas eram considerados *agentes de execução* (Brito, 1966, p. 13-14).

Portanto, nas tarefas de policiamento, os agentes de execução se subordinavam às autoridades policiais, ou seja, os policiais da Força Pública (FP) e os guardas civis designados para o patrulhamento tinham de atender às ordens dessas autoridades. Tal subordinação era uma das causas das rivalidades e conflitos existentes entre a FP e a Polícia Civil, pois o policial da força, em geral, aceitava se submeter apenas às ordens de seu superior hierárquico militar. Em contingente, a Força Pública era a maior

¹ Ver Portaria 57 da SSP, 12 ago. 1947. Essa portaria deu competência para os delegados de circunscrição organizarem o policiamento fixo e de rondas junto ao destacamento da FP, a divisão da Guarda Civil, estagiários, suplentes e subdelegados. Caberia ainda ao delegado a fiscalização do serviço de policiamento.

² Em 27 de maio de 1968 foi promulgada uma nova Lei Orgânica da Polícia 10.123, que modificou a Lei Básica de 1928 e abriu caminho para a reforma que unificou a Guarda Civil à Força Pública para a criação da Polícia Militar em 1970.

corporação, já que em alguns anos superava em mais de duas vezes o da Guarda e em quase três vezes o da Polícia Civil.

A força policial era profissional, pois havia seleção e treinamento preparatório para o exercício da função, com plano de carreira definido; era especializada, pois tinha como principal função a manutenção da ordem, apesar de também realizar serviços sociais e outras tarefas meramente administrativas; era uma organização descentralizada, pois cada Estado regional tinha competência para criar, treinar e administrar sua polícia (Bayley, 2001, p. 23-25; Pestana, 1959, p. 154-278).

A Polícia Civil cumpria inúmeras atribuições que atualmente se desprenderam da competência policial. Era parte do trabalho das delegacias especializadas, licenciamento, vistoria de veículos; a delegacia de ordem econômica era responsável pelo controle de preços; o serviço de proteção e previdência atendia a mendigos, inválidos, retirantes, viciados, egressos de prisões; o serviço especial de menores realizava investigações sobre menores infratores (Pestana, 1959, p. 154-155, 223-229, 273-278).

Além de auxiliar a administração civil, a polícia prestava inúmeros serviços à população. O delegado, por exemplo, em muitos municípios era o único bacharel em direito e por isso muitos o procuravam para aconselhamento e resolução de seus problemas (Pestana, 1959, p. 369). As tarefas da polícia são muito mais amplas que o exercício do policiamento, e esse desafio é comum a policiais em todo o mundo (Reiner, 2004, p. 26).

A profissionalização da Polícia Civil coincidiu com o final do regime Vargas, pois o primeiro concurso para provimento de cargos da classe inicial da carreira de delegado realizou-se em agosto de 1946, sob a administração do último interventor federal no Estado, José Carlos de Macedo Soares³ (Pestana, 1959, p. 369).

Exceção à profissionalização da carreira na Polícia Civil, eram os cargos de polícia leiga: subdelegado, suplente de subdelegado, inspetor de quartelão, que agiam sempre subordinados aos delegados. Os cidadãos nomeados não passavam por exame de seleção,

³ SSP (Secretaria da Segurança Pública). *Relatório da Polícia de São Paulo do ano de 1947*. São Paulo, 1948. p. 112.

nem eram oficialmente considerados autoridades policiais, mas na prática exerciam essa autoridade. Tais agentes eram escolhidos principalmente por terem alguma participação na política, como militantes ou por terem exercido cargo no Legislativo ou Executivo; outro motivo poderia ser a respeitabilidade do cidadão no bairro. As nomeações eram feitas pelo governador.

Os cargos nomeados representavam a quebra da profissionalização da carreira policial, além de servir de abertura para a influência política, principalmente em períodos eleitorais: "A polícia leiga é uma aberração nas organizações policiais modernas", segundo José César Pestana, ex-professor e diretor da antiga Escola de Polícia (Pestana, 1959, p. 36, 368).

Dentre as principais atribuições formais da polícia paulista estavam o policiamento, a investigação e o inquérito. O policiamento é um aspecto particular do processo de controle social, exercido pelo patrulhamento do espaço público. É a tentativa de manter a segurança e a ordem social por meio da vigilância e da ameaça de sanção, seja formal (multa, apreensão, detenção) ou informal (aconselhamento, repreensão, intimidação, ameaça) (Reiner, 2004, p. 20-22; Bayley, 1994, p. 34).

As instituições policiais tinham poderes excessivamente centralizados, rígida estrutura hierárquica, entretanto policiais de escalões inferiores, que geralmente trabalhavam no patrulhamento, no caso da Força Pública e da Guarda Civil, ou que trabalhavam em investigações, como na Polícia Civil, contavam com grande poder discricionário, algo aliás comum às instituições policiais.

3. CULTURA E AUTONOMIA POLICIAL

A polícia é uma instituição especializada no controle social interno para, se preciso, dentro dos limites legais, utilizar de violência visando a preservação emergencial da ordem. Sua função é resolver, de modo rápido, situações desagradáveis e muitas vezes inesperadas. Previne crimes com rondas ostensivas, reprime a execução de delitos e conduz os infratores para o devido julgamento. Protege, assim, a vida e a propriedade. É um mecanismo oficial de gerenciamento de relações entre os indivíduos. Carac-

terística marcante do ser policial é saber encontrar prontamente a solução adequada tanto para a situação trivial, simples e previsível, quanto para a inusitada e complexa (Reiss; Bordua, 1967, p. 26-28; Reiner, 2004, p. 26, 199; Pestana, 1959, p. 53-54; Keane, 1988, p. 179-180; Bittner, 1990, p. 11).

É comum à instituição policial ter seu próprio conjunto de valores, atitudes, símbolos, regras e práticas definidoras de seu padrão cultural específico e de um processo de relações de poder que definem o perfil da instituição e o *ser policial*. Tais valores e conduta formam a cultura policial (Fischer, 1996, p. 66; Reiner, 2004, p. 131-132).

A cultura de cada organização policial é constituída de nuances decorrentes de sua estrutura administrativa, de valores institucionais, de sua função no sistema de segurança e da sua relação com outras corporações policiais. É a diferença específica de cada instituição, a diferença entre ser policial civil e ser policial militar, por exemplo.

A cultura da polícia não é única nem homogênea. Cada corporação tem sua identidade, e no interior de cada organização existem ainda subculturas provenientes da presença de cargos e funções com poderes distintos, ordenados hierarquicamente. Mesmo no interior da corporação policial não há total homogeneidade de valores e comportamentos (Reiner, 2004, p. 132).

A instituição policial tem características de uma administração racional burocrática harmônica: com estrutura hierarquizada, formalidade nas relações entre os cargos, sistema de obrigações e privilégios definidos por normas específicas. Alguns traços de seu funcionamento são inerentes à atividade policial como, por exemplo, o poder de polícia, a presença do perigo em potencial e a imposição de autoridade. Tais fatores produzem a personalidade do trabalho, não como um fenômeno psicológico individual, mas como uma cultura socialmente gerada (Bretas, 1999, p. 149; Reiner, 2004, p. 135-136).

A cultura policial funciona como um elo, um filtro da relação entre a política de segurança pública e a prática policial. Quando o Estado elabora uma nova diretriz para a polícia, esta avalia a ordem recebida pelos parâmetros de sua cultura. Dessa forma, a política interna de cada corporação pode se sobrepor aos regula-

mentos governamentais, adequando-os, limitando-os ou mesmo neutralizando seus efeitos, caso sejam vistos como lesivos à corporação, embora, formalmente, devesse sempre se subordinar ao Executivo Estadual (Fischer, 1985, p. 28).

É comum a qualquer organização policial ter uma margem de autonomia em relação às políticas de segurança do Estado, assim como policiais de patrulhamento e investigação têm certa autonomia em relação aos seus superiores (Reiner, 2004, p. 27; 245-247). Por outro lado, a instituição policial não se define apenas pela sua cultura e prática relativamente autônomas, é influenciada em diferentes níveis pelo Executivo Estadual (governador e SSP), pelo Legislativo (projetos de reforma e pressão política de deputados), pelo Judiciário (julgamento de casos de desvio de conduta etc.), pela imprensa e pela própria conjuntura social (Fischer, 1996, p. 71; Reiner, 2004, p. 15).

Portanto, a cultura policial somente poderá ser analisada em profundidade se ligada a um contexto histórico, pois é o tipo de reação a agentes externos, como uma nova legislação para a polícia ou uma crítica da imprensa que revelam os valores que sustentam sua identidade. Além disso, seus valores sofrem transformações, ainda que lentas, decorrentes de influência social e política.

Para a análise da cultura institucional, é necessário considerar dois níveis de articulação: o primeiro, formado pela legislação, doutrina policial, regulamentos internos e políticas públicas; o segundo, formado por práticas, estratégias, astúcias, discursos presentes na instituição, não-veiculados como parte efetiva dela, mas vitais para a compreensão de seu funcionamento (Fischer, 1996, p. 75).

O segundo nível da cultura policial se forma da interação entre o conhecimento técnico do policial, as regras formais e a prática cotidiana. É o seu *segredo profissional*, é a diferença em relação a outras organizações burocráticas (Weber, 1966, p. 26).

Essa interação pode ser positiva, quando auxilia o policial a decidir sobre a melhor solução para um caso urgente, baseado no uso mínimo da força, aliada a estratégias conciliatórias que evitam a aplicação formal da lei. A cultura policial é altamente prática, o que não implica que as regras formais sejam irrelevantes, mas, por outro lado, não determinam completamente sua ação (Reiner,

2004, p. 26-27). Acredita-se que a prática cotidiana instruiria mais do que os cursos teóricos. A interação pode ser negativa, quando marcada pelo uso exacerbado da força, por condutas ilegais e corruptas (Reiner, 2004, p. 142; Bretas, 1999, p. 160; Caldeira, 2000, p. 105-107).

A imprensa paulista analisou, em 1961, a face negativa do segundo nível da cultura policial. A Polícia Civil era criticada por corrupção e impunidade, tendo dois modos de funcionamento, um oficial e outro *subterrâneo, que funciona subordinado a uma secreta hierarquia, e da qual pequeno grupo de iniciados tem ciência*.

A SSP era vista como inapta para controlar a polícia e conter as ilegalidades cometidas: "Os secretários são homens do Governador (...) que chegam e partem de acordo com as conveniências da política [e] (...) não tomam pé no cargo. Militam na superfície apoiados por delegados, muitos dos quais pertencentes ao grupo que realmente dirige a polícia. Explicam-se assim, certos fatos estranhos: em meio a autoridades de exemplar conduta, subsistem impunemente indivíduos da pior espécie. Não estamos exagerando. Os exploradores de mulheres da Delegacia de Costumes são conhecidos e não são incomodados. Os arrecadadores de dinheiros dos banqueiros e cambistas do jogo do bicho não são arredados da Delegacia de Jogos. Os associados de certos ladrões, com seus dedos carregados de anéis de brilhantes, permanecem firmes na delegacia de furtos e roubos. Frequentemente desenvolvem-se movimentos de reação. Nessas ocasiões os jornais fazem escândalos e registram-se remoções e sindicâncias. Contudo, longe de ser extirpada a praga, expande suas raízes. E tudo logo depois volta à situação anterior, até que a rotina seja quebrada por algum fato que novamente agite a opinião pública (...)"⁴.

A matéria mostra os limites das denúncias da imprensa, da política de segurança da SSP e dos próprios mecanismos de autorregulação das instituições policiais. No caso brasileiro, o lado negativo do segundo nível da cultura policial tenderia apenas a se fortalecer devido à impunidade e ao corporativismo.

⁴ AESP (Arquivo Público do Estado de São Paulo), DOPS, 50-D-18. Pasta 9. Relatório DOPS, 5 ago. 1961; *O Estado de S. Paulo*, 5 ago. 1961, p. 3.

O controle interno exercido pela instituição sobre seus integrantes tende a ser mais rígido em questões de respeito à hierarquia, às decisões administrativas da corporação, à vestimenta do policial, principalmente em instituições de doutrina militar, como a Força Pública, do que sobre a conduta do policial nas ruas.

Os oficiais superiores são antes supervisores de *aparências*, do que agentes fiscalizadores da eficiência e da legalidade do trabalho realizado. Um soldado da Força Pública, por exemplo, não tinha acesso ao processo de tomada de decisões da cúpula, às discussões sobre as estratégias de policiamento e suas possíveis mudanças devido à estrutura militarizada. O policial deveria apenas obedecer à decisão superior ou, pelo menos, acatá-la ainda que formalmente. A estrutura de trabalho, tanto da parte administrativa como propriamente policial, é percebida como quase intocável e estática. Policiais de baixo escalão, políticos e sociedade devem antes se conformar a ela do que tentar criticá-la ou mesmo transformá-la.

A atuação do policial nas ruas nunca está sob inteiro comando dos superiores hierárquicos, seja pela própria natureza do trabalho de policiamento, tomar decisões rápidas e complexas em situações imprevisíveis, seja por falta de interesse dos próprios superiores em um controle mais efetivo ou ainda devido ao protecionismo existente entre policiais de mesma graduação em não divulgar desvios de seus pares (Bayley, 1994, p. 64-65; Reiner, 2004, p. 140-141; Bittner, 1990, p. 147).

Na Força Pública, oficiais chegaram mesmo a ignorar atos de indisciplina do baixo escalão como um modo de veladamente demonstrar sua concordância com as reivindicações salariais de seus soldados.⁵

A cultura policial é marcada pelo corporativismo profissional, por um sistema de autodefesa contra ameaças externas – imprensa, políticos, críticas da população – ou internas – supervisão de chefes, imposição de regras consideradas injustas –, um colega deveria proteger o outro mesmo que tivesse agido incorretamente.

⁵ AESP, DOPS, 5-D-18, Pasta 8. *Informação reservada do SS do DOPS*, 11 mar. 1954.

A solidariedade prestada seria uma forma de preservar a imagem da organização de críticas externas e uma forma de criar um sistema de ajuda mútua no qual se poderia confiar.

É comum, no entanto, a qualquer instituição contar com instrumentos para garantir sua perpetuação no tempo. Entre seus profissionais forma-se uma rede de solidariedade interna a ser mobilizada em caso de dificuldades, de perda de direitos ou de possibilidade de punição (Wilson, 1995, p. 30-31). Desse modo, o problema não reside na existência do espírito de corpo no interior da organização policial, mas no seu uso para ocultar desvios de conduta perante a sociedade e o governo.

Outro fator que contribui para a instituição policial ter uma cultura e ser uma burocracia peculiar e autônoma é o uso do poder de polícia. Esta é a competência de impor aos direitos individuais restrições necessárias à manutenção da ordem. Essa atribuição exclusiva do sistema policial tem delimitação incerta, causada pela própria natureza do trabalho policial de lidar com casos imprevisíveis, sem tempo para maiores reflexões (Pestana, 1959, p. 49-50, 69; Adorno, 1998, p. 14; Bittner, 1990, p. 122). A possibilidade de ocorrência de condutas ofensivas e injustas a alguém é, portanto, inerente à profissão, pois a conjugação entre o agir rápido e o uso de coerção física pode facilmente levar a arbitrariedades involuntárias (Bittner, 1990, p. 96-97).

Entretanto, o policial decide por meio de estereótipos sobre a situação ou pessoa suspeita, perigosa. A atividade policial é dirigida mais para quem a pessoa é do que para a sua conduta em si. As arbitrariedades ocorrem frequentemente em alvos preferenciais: desprivilegiados sociais, jovens, negros, vistos como mais inclinados a cometer infrações. Assim, para o cálculo de risco do policial, os enganos seriam menores na ação contra esses alvos. A atividade policial tem em si um cunho discriminatório que não pode ser ignorado. O problema não está na existência de conduta movida pela suspeita em si, mas no conteúdo de tais percepções preconceituosas compartilhadas pela cultura policial e por vários setores da sociedade (Reiner, 2004, p. 139-140; Bittner, 1990, p. 96-99, 129).

A fronteira exata entre a conduta legal e arbitrária é nebulosa, mas pode-se perfeitamente distinguir entre uma ação truculenta e uma respeitosa. O problema do exercício do poder de polícia

estaria relacionado também ao amplo arbítrio aliado ao fato de que a população tem maior contato com os escalões mais baixos, menos qualificados de sua hierarquia. É raro que ações com uso de força sejam revistas e julgadas por alguém e mesmo presenciadas por policiais mais graduados, como na Força Pública (Bittner, 1990, p. 122; Reiner, 2004, p. 27; Costa, 1985, p. 194-207).

O modo como a polícia trata o cidadão é para este um forte definidor do modo como o Estado o respeita ou o desrespeita, pois é o órgão estatal de mais fácil acesso e de maior visibilidade (Bittner, 1990, p. 19). A polícia como agente do Estado reflete, até certo ponto, em suas ações, as diretrizes governamentais ainda que tenha relativa margem de autonomia para estruturar e realizar tarefas de policiamento. É, portanto, uma instituição chave para se avaliar a efetividade dos valores democráticos de um país, seu governo e sua sociedade.

A cultura policial paulista tinha como princípios estruturantes a autonomia operacional frente ao governo e à SSP, o espírito de corpo, uma estrutura hierarquizada com centralização das decisões administrativas e das estratégias de policiamento, o exercício do poder de polícia com grande margem de arbítrio ao policial de baixo escalão.

4. ARBITRARIEDADE POLICIAL

Entre 1946 e 1964 não havia na polícia paulista mecanismos legais de controle externo sobre a conduta policial. Havia apenas o controle externo informal exercido pela imprensa, por parcela da sociedade e por políticos. Na Polícia Civil, até o ano de 1956, havia apenas um controle interno descentralizado exercido pelos delegados através da abertura de sindicâncias e processos administrativos sobre delegados de classe inferior, sobre investigadores, escrivães e demais membros da instituição. Em 1956 foi instituído do Serviço Disciplinar da Polícia (SDP) para a centralização do controle interno sobre os policiais civis, e, em certos casos, sobre membros da Guarda Civil. Caberia ao SDP, ainda, receber e apurar denúncias da população contra seus policiais. Na

Guarda Civil, para os casos não observados pelo SDP, o controle interno era exercido por uma comissão designada pelo seu diretor (Pestana, 1959, p. 112-114).

Na Força Pública o controle interno era exercido pelos superiores sobre os inferiores na escala hierárquica, cabendo aos oficiais responsáveis a convocação de um conselho de disciplina para redigir parecer sobre transgressão disciplinar simples não tipificada como crime militar. O conselho encaminharia seu parecer para uma comissão julgadora proferir sua decisão. Nos casos caracterizados como crime militar, ou seja, como transgressão disciplinar complexa e anômala, caberia julgamento da justiça militar da corporação.⁶

Na Força Pública o regulamento disciplinar tratava detalhadamente sobre o respeito ao princípio de hierarquia, subordinação e disciplina militar, sobre a correção no uso da farda e da aparência do policial, mas possuía comparativamente poucas normas e meios eficazes de controle das ações de seus soldados nas tarefas diárias de policiamento, envolvendo a relação com o cidadão.⁷

Apenas dois incisos do art. 13 tratavam sobre violência policial, o art. 54 sobre o uso de violência desnecessária no ato de efetuar prisão, caracterizada como transgressão disciplinar leve, e o art. 55, sobre maltratar preso sob a guarda do policial, caracterizada como transgressão média. Dessa forma, o controle sobre o comportamento do policial da FP tinha como foco primordial a disciplina militar, deixando o respeito no trato com o cidadão em último plano. Cabe notar que para a falta disciplinar leve estavam previstas como pena apenas a repreensão verbal ou escrita e a detenção, e para a falta média estavam previstas repreensão, detenção e até 8 dias de prisão.⁸ Abuso de autoridade contra suspeitos era apenas uma falta leve.

O cotidiano de abuso policial pode ser mais bem compreendido pelo fato de que os policiais em contato com a população pertencem

⁶ Cabe notar que mecanismos de controle externo da polícia paulista, como a instalação de ouvidorias, datam apenas da década de 90. Em outros países, o controle externo sobre a polícia também é recente.

⁷ Força Pública. *Regulamento disciplinar*. São Paulo: Quartel General Tipografia, 1963.

⁸ Idem, *ibidem*.

ao mais baixo escalão, são tecnicamente menos preparados, menos escolarizados e têm grande margem de arbítrio. Aqueles que deveriam controlar seu desempenho, os oficiais mais graduados em hierarquia e escolaridade, na verdade não têm condições de avaliar a sua conduta cotidiana, geralmente por não realizarem atividades de policiamento (Bayley, 1994, p. 65; Bittner, 1990, p. 142).

Já na Guarda Civil, policiais mais graduados também realizavam policiamento, aumentando as possibilidades de controle sobre o comportamento com o cidadão, enquanto na Polícia Civil a população tinha contato tanto com investigadores e delegados, as principais autoridades policiais da instituição.

Em São Paulo, como não havia controle externo exercido por agências estatais sobre o comportamento policial, este era, na maior parte dos casos, julgado apenas por seus pares, havendo o perigo da parcialidade e da impunidade. Portanto, a relação entre polícia e legalidade democrática é sempre pautada por dissensões e conflitos, seja pelas suas peculiaridades institucionais, seja pelas particularidades da sociedade na qual está inserida.

De um modo geral, a opinião pública, a imprensa, o Executivo Estadual queriam um sistema público de segurança não-arbitrário e adaptado aos novos contornos democráticos. Mesmo entre certos setores policiais havia uma consciência de que a relação cidadão-policial deveria ser pautada pela civilidade. A percepção social era a de uma polícia despreparada para conter o crescimento da criminalidade em grandes centros como a Capital e para atuar na legalidade do Estado de Direito.

O Deputado Estadual Caio Prado Júnior discursou em agosto de 1947 sobre um caso de abuso de poder na polícia paulista. Caio Prado criticou a Polícia Civil, especialmente a Delegacia de Ordem Política e Social (DOPS), acusada de prender arbitrariamente, espancar e matar operários, “segundo processos de que a polícia, apesar do regime constitucional em que vivemos ainda não esqueceu”. Por outro lado, o deputado elogiou a Força Pública e a Guarda Civil pelo bom comportamento em face das agitações populares da época.⁹

⁹ AHAL (Acervo Histórico da Assembléia Legislativa). *Anais da Assembléia Legislativa*, 1947. v. 1. Discurso de Caio Prado Júnior em 4 e 8 ago. 1947.

O discurso de Caio Prado Júnior deixou claro que apesar de alguns pontos positivos de mudança na ação policial, como a atuação pacífica nas manifestações, o legado autoritário deixado pelo regime varguista não seria facilmente superado.

Outro exemplo de arbitrariedade policial está em matéria de 1949, a qual criticou duramente “os métodos científicos de policiais boçais, sádicos para arrancar a confissão de um delinquente, substituindo a argúcia pela borracha e a habilidade pela tortura”. Como tipos de torturas aplicadas na época o jornal destaca as pontas de charuto aceso, surras de chicote de arame, choques elétricos e espancamentos.¹⁰

Essas críticas foram publicadas a propósito da visita de um juiz corregedor ao Departamento de Investigações (DI) para apurar denúncias de tortura a um detido. Para a surpresa do juiz e da imprensa, o preso simplesmente desaparecera. O delegado Humberto Morais Novais declarou à imprensa que de fato espancara, ou melhor, mandara espancar o preso e assim continuaria a fazê-lo, pois “nos EUA é assim que se faz a polícia”. O jornal acreditava que o juiz iria abrir sindicância e talvez pudesse afastar o delegado Novais do cargo.¹¹

Realmente o delegado Novais sabia como a polícia americana *fazia*, pois em 1948 visitou os EUA para observar a organização policial, tendo visitado o FBI e a polícia de Nova York (NYPD).¹² É evidente que o delegado brasileiro procurou legitimar seus atos ilegais pela prática do mesmo procedimento nos EUA, país que desde a Segunda Guerra Mundial se tornou modelo de sucesso e de bem-estar a ser seguido. Merece atenção o fato de o delegado ter declarado à imprensa que mandara espancar, confessando responsabilidade pela arbitrariedade e procurava apoio em argumentação juridicamente inconsistente. Novais, portanto, confiava na impunidade e no apoio de parte da opinião pública.

¹⁰ AESP, DOPS, 50-H-031, Pasta 2. *A noite*, 12 abr. 1949.

¹¹ Idem, *ibidem*. *Diário da Noite*, 12 abr. 1949. *A Gazeta*, 12 abr. 1949.

¹² MP (Museu de Polícia – Polícia Militar), *Militia*, ano II, n. 7, nov.-dez. 1948.

Nos anos 50, sob anuência do governo e da sociedade, a profissionalização da polícia americana caracterizou-se pela especialização no combate ao crime com grande poder discricionário, gerando abusos de poder (McCoy, 1986, p. 276). Além disso, houve preocupação em eliminar a corrupção e a influência política ilegal (Bittner, 1990, p. 138). A partir dos anos 60, instrumentos de controles administrativos internos e externos à corporação e pesquisas acadêmicas sobre a polícia colaboraram para que se preocupasse mais com o respeito aos princípios do Estado de Direito (McCoy, 1986, p. 281).

Em 1950, a violência policial preocupava o Vereador Jânio Quadros. Em requerimento ao secretário da SSP, o vereador cobrou a apuração de um caso de abuso policial por ocasião de uma manifestação popular; várias pessoas haviam sido detidas e não havia notícias de sua libertação. A polícia teria ainda colocado inúmeros detidos em vagão da Sorocabana para soltá-los em estações distantes.¹³

O Deputado Estadual Menotti Del Picchia acusou policiais do DOPS subordinados ao delegado Manuel R. Cruz pela prática de violências no interior do Estado, em 1952, para promover a vitória do PSP (Partido Social Progressista), partido de Ademar de Barros. Essa acusação foi negada pelo próprio delegado em ofício à SSP.¹⁴ A acusação revela que, na época, existiam policiais que serviam a interesses de grupos políticos.

Em 1955, o Deputado Estadual Bento Dias Gonzaga, em discurso na Assembléia Legislativa, afirmou que a população de São Paulo não possuía segurança, não devido aos delinquentes, mas às arbitrariedades da própria polícia.¹⁵ Gonzaga explicitou a relação entre abuso de poder e insegurança, de um lado, e entre abuso de poder e corrupção, de outro, pois se a própria instituição responsável pela manutenção da ordem for violenta e corrupta, contribuirá para o aumento da sensação de insegurança social.

¹³ AESP, DOPS, 50-Z-30, Pasta 3. *Diário da Noite*, 11 mar. 1950.

¹⁴ AESP, DOPS, 50-Z-30, Pasta 4. Carta de Manuel R. da Cruz, delegado auxiliar da 5.^a Divisão de Polícia (DOPS) para o Secretário de Segurança Elpidio Reali, 27 fev. 1952.

¹⁵ AHAL, *Diário da Assembléia*, 135.^a sessão extraordinária, 10 out. 1955. In: *Diário Oficial*, 11 out. 1955.

O Deputado Farabulini Jr. denunciou, em 1958, que a Polícia Civil utilizava-se de métodos bárbaros para arrancar confissões, como o pau-de-arara e a máquina de choque. O Deputado Farabulini Jr. criticou duramente a polícia: "Esses ineptos da polícia de São Paulo (...) viajam para os EUA para aprender fazer policiamento, dão mostras de terem vivido ao tempo em que o ser humano valia menos do que um níquel (...), e os espezinha, (...) utilizando processos que não mais podemos admitir (...)".¹⁶

O Deputado Farabulini Jr. acreditava que apesar da tentativa de modernização da polícia paulista ao enviar alguns de seus membros para treinamentos nos EUA, tais esforços eram insuficientes para mudar a conduta dos policiais. Tal posicionamento revela a limitação de programas de treinamento de policiais no exterior para a promoção de reformas institucionais.

A Força Pública e a Polícia Civil, as duas principais instituições policiais, foram muito criticadas por transgredir a legalidade democrática. Tais fatos revelam que a atuação da polícia ora se pautava por idéias e ações condizentes com um Estado Democrático de Direito, ora por condutas características de períodos autoritários. A tradição democrática começava a se firmar e a autoritária não fora esquecida.

No Brasil, a instituição policial foi, em muitos momentos, reflexo das limitações democráticas e instrumento da violência ilegítima do Estado contra a população (Caldeira, 2000, p. 107). O Estado brasileiro tolera abusos de seus agentes contra os não-privilegiados, os suspeitos em potencial (negros, jovens, pobres, militantes políticos). A violência policial deve ser analisada, portanto, mais sob o aspecto de uma cultura política autoritária discriminatória presente na sociedade brasileira e na própria polícia, do que por arbitrariedades involuntárias cometidas por este profissional.

Como as vítimas de arbitrariedades policiais pertencem ao setor mais vulnerável da sociedade, não há grande interesse da instituição policial e do Judiciário em apurar desvios de conduta, em flagrante desrespeito aos direitos civis desses cidadãos. São

¹⁶ AESP, DOPS, 50-Z-30, Pasta 6. *Última Hora*, 23 abr. 1958.

tratados pela sociedade como *propriedade* da polícia e, pela polícia, como lixo (Reiner, 2004, p. 143). A margem de discricionariedade da polícia é legitimamente maior nas situações de confronto com grevistas, de abordagem de suspeitos, porque, aliás, esta é uma de suas funções, reprimir as classes suspeitas e perigosas (Pinheiro, 1981, p. 47-49).¹⁷ As pessoas pobres têm bons motivos para evitar a polícia no Brasil e também em outros países, como a Inglaterra e os EUA (Reiner, 2004, p. 29).

O monopólio estatal do uso da força pode ser utilizado tanto para proteger como para ameaçar e cometer ilegalidades. É um instrumento social perigoso caso não seja controlado pelo sistema judiciário e pela sociedade civil, porque a instituição policial carrega forte tendência a ser *non-accountable*, ou seja, não ser responsabilizada por suas arbitrariedades perante o Estado e a sociedade (Keane, 1988, p. 179-180).

Apesar de o Estado brasileiro formalmente deter o monopólio da violência legítima, não havia efetivamente a supremacia de poder, das decisões estatais sobre as forças responsáveis pela aplicação dessa força. Havia apenas um controle parcial do Estado regional sobre o sistema policial de sua área de competência. Era frágil e inconsistente, portanto, o monopólio da força (Adorno, 2002, p. 299).

5. EFICIÊNCIA POLICIAL

Em discurso na Assembléia Legislativa, o Deputado Estadual Ulisses Guimarães comentou, em julho de 1947, sobre a sensação de insegurança vivida pelos paulistanos, dizendo que a cidade estaria *despoliciada e à mercê dos ladrões*, fato que poderia ser comprovado pelos jornais, segundo o deputado.¹⁸

¹⁷ Discricionariedade é a margem de liberdade conferida pela lei ao agente público para que cumpra seu dever, é o seu poder de decidir atos de sua competência, dentro dos limites legais, para realizar o bem comum (DINIZ, M. H. *Dicionário jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 2).

¹⁸ AHAL. *Anais da Assembléia Legislativa*, 1947. v. 1, p. 38-39.

Em 1953, o Ibope realizou pesquisa de opinião entre os paulistanos sobre a eficiência da polícia. Os resultados apurados foram negativos. O Ibope comentou que o policiamento das cidades era um problema angustiante para as populações urbanas. Não é de hoje que se observam reclamações constantes contra a ineficiência policial nas grandes metrópoles.¹⁹

O policiamento em São Paulo é eficiente ou ineficiente?			
	Homens	Mulheres	Total
Ineficiente	49%	45,2%	47,2%
Eficiente	35,8%	38,8%	37,2%
Sem opinião	15,2%	16%	15,6%

O modo como os policiais construíam a história da corporação, como analisavam o presente em que viviam, o seu trabalho e a atuação dos governantes para atender às suas necessidades auxiliavam a conhecer melhor a cultura policial, a mapear os problemas que enfrentavam.

Uma publicação da Força Pública comentou a história da instituição, em 1947. A avaliação positiva era feita apenas para o período anterior a 1924, pois, segundo o texto, desde então a corporação entrara em decadência, por ter se ligado muito à política. Durante o Governo Vargas, quase teria sido extinta, mas com o retorno da democracia a FP fora devolvida ao policiamento, desagradando a Guarda Civil. O artigo comentava que nem sempre a FP realizava sua tarefa com o *necessário cuidado*, resultando em críticas da imprensa que, “se não são totalmente razoáveis, também não são totalmente destituídas de fundamento”. A instituição deveria agir sempre de maneira honesta e legal para que tivesse o apoio do povo nas suas reivindicações como ampliação de suas atribuições, o aumento de efetivo, a melhoria de vencimentos. Para a retomada dos bons tempos da corporação seria necessário agir dentro da legalidade para a conquista de apoio da população e da imprensa às suas reivindicações junto ao Governo

¹⁹ AEL (Arquivo Edgard Leuenroth). *Boletim das classes dirigentes*. Coleção Ibope, 1953.

Estadual.²⁰ Assim, em períodos democráticos, atuar dentro dos padrões do Estado de Direito é adquirir moeda política para negociar junto ao governo.

Um artigo de revista da FP comentou, em 1951, o despreparo do soldado para as tarefas de policiamento. O soldado, semi-alfabetizado, patrulhava com armamento inadequado e antiquado, não tinha instrução técnica de ataque e de defesa pessoal. O resultado era o assombroso índice de criminalidade no interior, onde o primeiro sacrificado seria sempre o policial, que tomaria um dos caminhos: *cadeia, cemitério ou hospital*.

Faltava treinamento adequado para os soldados da Força Pública. O setor policial não necessitava apenas de mais armas e carros, como os discursos de governadores e secretários de segurança muitas vezes professavam, mas de instrução adequada e mecanismos eficazes de controle e punição de eventuais desvios de conduta para a adequação ao Estado de Direito.

O meio policial da época percebia sua instituição em deterioração, decadente em meio ao aumento da criminalidade. Para os policiais, nem sempre os políticos estariam dispostos a apoiá-los e conceder-lhes os recursos necessários.

Em 1962, uma matéria de jornal diagnosticou os problemas enfrentados pela segurança pública: falta de homens, a dispersão de comando entre as várias corporações, inexistência de uma polícia preventiva e científica eficaz. A justiça criminal teria leis obsoletas e a organização judiciária não permitiria a dinamização dos trabalhos. O processo de recuperação do preso deixava a desejar. O jornal concluiu que se um assaltante não fosse preso, se os crimes ficassem insolúveis, a culpa não poderia ser atribuída somente à polícia, mas a todo o sistema preventivo-repressivo.²¹ Procurava-se, assim, analisar a questão policial de um ângulo mais amplo, englobando o sistema de justiça e penitenciário.

O processo de urbanização, de industrialização, crescimento econômico por que passou a sociedade brasileira no pós-Segunda

²⁰ MP, *Militia*, ano I, n. 1, nov.-dez. 1947.

²¹ MP, *Militia*, ano XV, n. 94, mar.-abr. 1962. Transcrição de artigo do jornal *O Estado de S. Paulo*, 13 mar. 1962.

Guerra Mundial foi acompanhado do aumento da pobreza nas grandes cidades e da sensação de insegurança. Nesse contexto, a polícia se sentia despreparada para conter a criminalidade, alegando ter treinamento inadequado, além de número insuficiente de policiais e de recursos, causando insatisfação na sociedade, no governo e na imprensa quanto à sua eficácia e conduta.

A solução para muitas autoridades policiais e do Executivo Estadual estaria na maior alocação de recursos, na contratação de novos policiais e na reforma do sistema de segurança pública. Essas soluções são tradicionalmente levantadas, mas têm um alcance estreito, seja porque as reformas não são plenamente executadas, seja porque a polícia tem eficácia limitada para conter crimes (Bayley, 1994, p. 31).

6. A POLÍTICA NA POLÍCIA

Entre 1946 e 1964, a política paulista foi polarizada por dois grupos rivais, o de Jânio Quadros e o de Ademar de Barros. Os períodos eleitorais eram os de competição mais acirrada. Tanto Ademar de Barros como Jânio Quadros queriam ter apoio político e conviver em harmonia com as instituições policiais. Em vários momentos, porém, houve conflitos entre corporação e governo, como em casos de não-aceitação de diretrizes e críticas do governador em relação à segurança pública, reivindicações salariais de policiais não atendidas que resultaram em greves no setor e o uso do trabalho policial com finalidades políticas. Outro ponto de conflito entre polícia e governo era quanto ao controle e à punição de condutas ilegais dos policiais.

A Força Pública, por ser uma corporação militarizada, tinha na disciplina e na obediência hierárquica um importante componente de sua cultura. Entretanto, tais princípios eram deixados em segundo plano em momentos de reivindicação salarial, umas das principais demandas da FP no período de 1946 a 1964.

A situação de conflito entre governo e FP culminou em janeiro de 1961, com o movimento grevista dos bombeiros da Força Pública, em São Paulo. O movimento eclodiu após a Assembléia Legislativa ter rejeitado a proposta de equiparação de vencimentos

entre funcionários da FP e servidores civis. A greve logo se espalhou na FP e teve a solidariedade da Guarda Civil.²²

Segundo relatório do Departamento de Investigações, oficiais e soldados à paisana juntamente com soldados fardados criticaram o Governo Carvalho Pinto em plena praça. O capitão Sidney Gimenez Palácios teria declarado que Carvalho Pinto *tinha preparado a sua cova* e a FP iria *enterrá-lo*. A FP não tinha receio do Exército porque contaria com o apoio dos estudantes e dos operários e teria recebido representantes de vários sindicatos, como o dos metalúrgicos e tecelões.

Um jornal analisou as causas do movimento grevista, mostrando-se favorável ao Governador Carvalho Pinto e contrário a Ademar de Barros. Segundo a matéria, os acontecimentos não ocorreram pela total subversão da ordem, disciplina e do espírito hierárquico que se apossou da FP durante a administração Ademar de Barros. Carvalho Pinto teria aumentado em 111,6% os salários dos soldados da FP de 1958 a 1961. O chefe do Executivo teria sido levado a tomar drásticas medidas para impedir que a desordem nos quartéis se transformasse em instrumento político para comunistas, pessedistas e petebistas derrubarem a ordem social e impedir a posse do presidente eleito Jânio Quadros.²³

Nota-se a clara opção política do jornal pelo Governo Carvalho Pinto, aliado de Jânio Quadros, contra o rival Ademar de Barros. Certamente a greve contou com a participação de policiais ligados a partidos e movimentos de esquerda, que aproveitaram a ocasião para exprimir suas reivindicações.

Entre 1959 e 1963, a FP passou por graves momentos de insubordinação, revelando que parte de seus soldados e oficiais participava ativamente de movimentos políticos e não se intimidavam facilmente com pressões do governo ou de seus superiores. Havia ainda grupos de soldados e oficiais na FP estreitamente ligados com o movimento sindical, estudantil e com partidos de esquerda.

²² AESP, DOPS, 50-D-18, Pasta 9. *Relatório do delegado especializado de Ordem Social João Ranali*, 3 maio 1961.

²³ AESP, DOPS, 50-D-18, Pasta 9. *O Estado de S. Paulo*, 18 jan. 1961.

O Departamento de Ordem Política e Social, além de investigar a conduta de personalidades políticas e de partidos, acompanhava de perto a participação de policiais na política, sua ligação com sindicatos e partidos, visando principalmente identificar uma possível *infiltração* comunista nas instituições policiais e coibir atos de insubordinação.

O DOPS identificou integrantes da FP e da Guarda Civil solidários com bandeiras de esquerda, como a defesa da *exploração do povo* e o apoio ao regime comunista cubano. Como exemplo, a Guarda Civil não teria agido com a eficiência necessária em relação ao pichamento do consulado dos EUA, em 24.10.1961. A Guarda Civil demorou a aparecer e ainda aceitou as evasivas de estudantes que disseram ter autorização do DOPS para redigir um convite para um comício, embora as inscrições fossem *Viva Cuba e abaixo o imperialismo*.²⁴

No início de 1963 houve protestos entre policiais contra a decisão da justiça eleitoral de anular a eleição de sargentos da FP e de comunistas. Na época, os sargentos eram inelegíveis. Em muitas assembléias sindicais foram realizados protestos.²⁵ Na FP havia uma *Comissão Regional pró-elegibilidade dos suboficiais, subtenentes e sargentos*.²⁶ Esse movimento era claramente favorável a uma maior politização dos suboficiais da força.

O PCB relacionava a posse dos sargentos à luta contra o aumento do custo de vida e pela melhoria salarial. O movimento pelo direito de concorrer às eleições crescia entre os sargentos e praças da FP, do Exército e de outras corporações militares.

Em reunião no *Centro Social dos Sargentos*, com cerca de mil sargentos, cabos e praças da FP, discursou um deputado ligado ao Partido Comunista. Um soldado da FP fez discurso de “advertência à classe dominante e aos reacionários, dizendo: não somos mais instrumentos dos poderosos para massacrar e perseguir os trabalhadores e o povo, quando estão em luta por seus legítimos

²⁴ AESP, DOPS, 50-D-18, Pasta 9. Informação Reservada do DOPS, 26 out. 1961.

²⁵ AESP, DOPS, 50-D-18, Pasta 9. Relatório DOPS, 23 fev. 1963.

²⁶ AESP, DOPS, 50-D-18, Pasta 9. Relatório DOPS, 5 jul. 1963.

direitos; passou o tempo em que éramos utilizados para espancar o povo. Estamos ao lado dos operários e camponeses, de quem somos filhos e irmãos".²⁷

7. CONCLUSÃO

Entre 1946 e 1964, a Polícia Civil, apesar de possuir menor contingente, era a instituição que coordenava as tarefas de policiamento, fator gerador de rivalidades e conflitos, principalmente com a Força Pública. A Polícia Civil e a Força Pública tinham autonomia de ação diante do governo e da SSP. No interior de cada instituição, por sua vez, o serviço de policiamento era exercido sem grande controle pelos superiores hierárquicos. Qualquer tipo de fiscalização e punição externa e mesmo interna era sentida como negativa e passível de ser negada ou anulada por estratégias defensivas.

Tais fatores contribuíram para a existência de impunidade e de corrupção no interior do sistema policial, além de dificultar sua adaptação à legalidade democrática e às novas exigências sociais. A atuação da polícia ora se pautava por idéias e ações condizentes com um Estado Democrático de Direito, ora por condutas características de períodos autoritários. A tradição democrática começava a se firmar e a autoritária não fora esquecida.

Movimentos e partidos de esquerda influenciaram parcela da corporação a se comportar como qualquer outro grupo trabalhador da época que reivindicava aumentos salariais: através de protestos, greve e da politização de seus membros. Além disso, os governadores utilizavam a polícia como base eleitoral e de poder.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNÓ, Sérgio. Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades. In: ZAVERUCHA, Jorge (org.) *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife: Bagaço, 1998.

²⁷ AESP, DOPS, 50-D-18, Pasta 9. Relatório DOPS, 23 fev. 1963.

- _____. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELI, Sergio (org.). *O que ler na ciência social brasileira – 1970-2002*. São Paulo: Sumaré, 2002. p. 267-307.
- BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento*. São Paulo: Edusp, 2001 (Edição inglesa de 1985).
- _____. *Police for the future*. NYC, Oxford: Oxford University Press, 1994.
- BITTNER, Egon. *Aspects of police work*. USA: Northeastern University Press, 1990.
- BRETAS, Marcos Luiz; PONCIONI, Paula. A cultura policial e o policial civil carioca. In: PANDOFI, Dulce Chaves et al. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- BRITO, Emygídio Álvaro de; ARRUDA MIRANDA, Darcy de. *Organização e prática policial*. São Paulo: Max Limonad, 1966.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.
- COSTA, Heitor. O controle da violência da polícia pelo sistema penal. *Justitia*, São Paulo, v. 131, p. 194-207, 1985.
- DINIZ, M. H. *Dicionário jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 2.
- FISCHER, Rosa Maria. O círculo do Poder – As práticas invisíveis de sujeição nas organizações complexas. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria. *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1996.
- _____. *O direito da população à segurança*. Petrópolis: Vozes/Cedec, 1985.
- KEANE, J. (ed.). *Civil society and the State*. New European Perspectives. Verso, London/New York, 1988.
- McCOY, Candace. The Cop's World: Modern Policing and the difficulty of legitimizing the use of force. *Human Rights Quarterly*, v. 8, n. 2, maio 1986, p. 270-293.
- PESTANA, José César. *Manual de organização policial*. São Paulo: Serviço Gráfico da SSP, 1959.

- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência e cultura. In: LAMOUNIER, Bolívar; WEFORT, F.; BENEVIDES, M. (org.). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1981. p. 31-58.
- REINER, Robert. *A política da polícia*. São Paulo: Edusp, 2004.
- REISS, Albert J.; BORDUA, David J. Environment and organization: a perspective on the police. In: BORDUA, John Wiley. *Police: six sociological essays*. NYC, 1967. p. 26-28.
- WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção de um tipo ideal. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.
- WILSON, James Q. *Political organizations*. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

Fontes primárias

- AEL (Arquivo Edgard Leuenroth). *Boletim das classes dirigentes*. Coleção Ibope, 1953.
- AESP (Arquivo Público do Estado de São Paulo). Acervo DOPS (Delegacia de Ordem Política e Social). Dossiê 50-D-18, pastas 5, 8, 9; dossiê 50-Z-30 pastas 3, 4, 6; dossiê 50-H-031, pasta 2.
- AHAL (Acervo Histórico da Assembléia Legislativa). *Anais da Assembléia Legislativa*, 1947. v. 1.
- FORÇA PÚBLICA. *Regulamento disciplinar*. São Paulo: Quartel General Tipografia, 1963.
- MP (Museu de Polícia – Polícia Militar). *Militia*, 1947; 1948; 1962.
- SSP (Secretaria da Segurança Pública). *Relatório da Polícia de São Paulo do ano de 1947*. São Paulo, 1948.

A PESQUISA SOBRE AS PRISÕES: UM BALANÇO PRELIMINAR

FERNANDO SALLA

Mestre e doutor em sociologia (FFLCH/USP). Pesquisador
sênior do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP).

Publicou *As prisões em São Paulo: 1822-1940*
(Annablume-Fapesp, 1999).

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Os primeiros estudos – 3.
Da ditadura à redemocratização – 4. A produção acadêmica
mais recente – 5. Sete desafios – 6. Observações finais –
7. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

O presente texto faz um balanço preliminar dos estudos acadêmicos sobre as prisões, na área das Ciências Sociais, no Brasil. Não se trata de um levantamento exaustivo da literatura já elaborada, mas apenas de uma reflexão sobre o perfil dessa produção, discutindo os avanços e obstáculos na conformação da área prisional como foco de interesse no meio acadêmico. O texto sustenta que as questões relacionadas às prisões, desde o século XIX, pouco interesse despertaram junto aos estudiosos de outras áreas além do Direito e em parte da Medicina associada à Criminologia. Mesmo com a formação de cursos de Ciências Políticas e Sociais a partir dos anos 1930, as questões relativas às prisões não motivaram estudos acadêmicos. Os primeiros estudos específicos sobre essas

questões surgiram apenas nos anos 1970, mas é no curso da redemocratização do País, na década seguinte, que se avolumaram as preocupações da universidade com as prisões. A manutenção de uma situação de crônica crise na área de segurança pública, incluído o sistema prisional, fez com que os estudos sobre este, embora numericamente baixos, se consolidassem na esfera das ciências sociais. No início dos anos 2000, há um verdadeiro *boom* de dissertações e teses sobre temas relacionados à prisão em comparação com a modesta mas regular produção da década anterior. O texto ainda discute as principais características dos estudos prisionais mais recentes, suas tendências e os maiores desafios para o próprio campo da pesquisa nessa área.

2. OS PRIMEIROS ESTUDOS

Durante boa parte do século XIX a reflexão sobre o mundo das prisões no Brasil foi bastante modesta e fortemente marcada pela produção oriunda do campo jurídico. Um exemplo importante dessa reflexão é o trabalho de Antonio Herculano Bandeira Filho (1881), que debateu as limitações das penas adotadas no Código Criminal de 1830 e colocou como questão central para o seu aperfeiçoamento a ampliação do uso da pena de prisão. Muito do que se conhece sobre as prisões no Brasil naquele período foi elaborado por comissões de inspeção àqueles estabelecimentos ou pelos relatórios governamentais, especialmente os do Ministério da Justiça. No final do século XIX essa área de reflexão começou a ser objeto de interesse também dos médicos, sobretudo os que transitavam pelas novas disciplinas compostas pela Antropologia e Criminologia. A Criminologia teve papel importante na articulação de diferentes campos do saber, como o Direito, a Antropologia, a Medicina, a Sociologia. Em boa medida, é ela que proporciona o aparecimento de diversos trabalhos de juristas e médicos como Tobias Barreto, Cândido Motta, Paulo Egydio de Oliveira Carvalho, Evaristo de Moraes, Lemos Brito, Aurelino Leal, Viveiros de Castro, Nina Rodrigues, Leonídio Ribeiro, Oscar Freire, Franco da Rocha, Heitor Carrilho (Souza, 2005; Alvarez, 2003).

É necessário lembrar que essa produção de reflexão sobre as questões penais e mesmo prisionais não estava sendo gerada no próprio território acadêmico, ou só em alguns casos. Consistia muito mais numa produção voltada para o debate político, para a polemização de questões doutrinárias no sentido legal, do que um amadurecimento de um campo reflexivo e claramente delimitado no âmbito dos cursos superiores. Exemplos marcantes desse perfil são as obras de Evaristo de Moraes (1923), Paulo Egydio (1896) e Cândido Motta (1895 e 1910) e sobretudo a de Lemos Brito (1924, 1933 e 1943). Lemos Brito (1924) fez um dos mais completos balanços da situação prisional no Brasil no início dos anos 1920. Seu trabalho foi apresentado para o Ministério da Justiça como um relatório. Em certa medida dava continuidade aos documentos produzidos no século XIX sobre a situação das prisões reunidos nos relatórios oficiais do Ministério da Justiça. De qualquer forma, a produção desse período sobre as prisões não estruturava uma reflexão específica no acanhadíssimo meio acadêmico que existia no Brasil até os anos 1930.

Talvez se possa dizer, também, que muito da produção sobre as questões prisionais nas primeiras décadas do século XX fosse a expressão das inquietações dos agentes diretamente envolvidos com a gestão do aparato de controle social, em particular a polícia e as prisões. Muitos dos operadores (diretores de instituições, delegados, membros do *staff* administrativo e técnico) são ao mesmo tempo os intelectuais que procuravam sistematizar e publicizar suas idéias. É o caso da reunião deles em torno da Sociedade de Medicina Legal e Criminologia, criada em 1921 em São Paulo, que publica a revista *Archivos da Sociedade de Medicina Legal e Criminologia de São Paulo*. Da mesma forma, na Penitenciária do Estado, por exemplo, em São Paulo, é criada a *Revista Penal e Penitenciária* para servir de veículo aos estudos realizados pelo Instituto de Biotipologia Criminal (1941). Ou ainda da produção presente nos artigos da revista *Arquivos da Polícia Civil de São Paulo* (Ferla, 2005).

A criação ou expansão de cursos superiores depois dos anos 30 (além dos existentes na área do direito e medicina) fomentou a especialização dos campos de conhecimento, mas mesmo assim não foi suficiente no curto e médio prazos para despertar uma

produção propriamente acadêmica (calcada em pesquisa que segue procedimentos teórico-metodológicos), significativa, qualitativa e quantitativamente, sobre temas prisionais. Em São Paulo, por exemplo, as primeiras gerações que se formam na Escola de Sociologia e Política de São Paulo ou na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, pouquíssimo interesse tiveram com as questões relacionadas ao mundo do crime, às questões penais e especificamente ao ambiente prisional. Continuavam os juristas, por dever de ofício, assim como os médicos e criminologistas, a se debruçar sobre aquelas questões.

Nesse sentido, é interessante notar que nos EUA desde a década de 30 diversos autores (Clemmer, 1940; Weinberg, 1942; Hayner e Ash, 1939) vinham se interessando por essas questões, e especialmente nos anos 50, quando ocorre um forte movimento de rebeliões nas prisões norte-americanas, surgem trabalhos clássicos, como o de Gresham Sykes (1958) e o de Erving Goffman (1961). No Brasil, no entanto, a agenda da produção acadêmica nas ciências sociais vai permanecer quase que exclusivamente ligada às questões da dissolução das comunidades rurais, da industrialização e desenvolvimento urbano, das relações raciais (Miceli, 1989).

3. DA DITADURA À REDEMOCRATIZAÇÃO

Uma intensificação na reflexão sobre as questões penais e sobre o mundo das prisões veio à tona na década de 1970 em meio a uma crise crônica que vinham apresentando as instituições de controle social e também em meio ao debate voltado para a reforma do Código Penal de 1940 e dos preparativos para a elaboração da Lei de Execução Penal. Livros que marcaram época foram os de Augusto Thompson (1976), Percival de Souza (1977), Manoel Pedro Pimentel (1978), Marina Marigo Cardoso de Oliveira (1978), entre outros. Todos esses trabalhos foram relevantes para o debate e para pautar a agenda de reflexão sobre as questões prisionais naquele período.

No campo propriamente acadêmico, no início dos anos 1970, na esfera das ciências sociais, apareceu um trabalho pioneiro, voltado para a presença das forças policiais em São Paulo no século

XIX e começo do XX, realizado por Heloísa Fernandes (1973). Pouco tempo depois, sobre a temática prisional, era publicado o igualmente pioneiro trabalho sobre a Casa de Detenção de São Paulo, produzido no âmbito da Antropologia, que é o de José Ricardo Ramalho (1979). Foi defendido como dissertação de mestrado em Antropologia na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo e inaugurava um campo de pesquisa que vai muito lentamente se constituir. Seu trabalho permanecerá uma referência importante, mas durante um bom tempo isolado. Um pouco depois, também no campo da Antropologia, Ricardo Cusinato (1982) analisou a penitenciária de Araraquara no interior de São Paulo.

No Rio de Janeiro, Julita Lemgruber apresentou em 1976 seu trabalho sobre a Penitenciária Talavera Bruce, que foi publicado em 1983. Essa obra, também produzida como dissertação de mestrado, além de se colocar ao lado de Ramalho como uma das pioneiras no meio acadêmico, tinha ainda a novidade de analisar uma penitenciária feminina. Também no Rio de Janeiro, Elça Mendonça Lima (1983) fez um estudo sobre as origens daquele mesmo presídio. Talvez este seja um dos raros trabalhos que se debruçaram sobre a administração de presídios femininos por ordens religiosas, numa experiência "proto-histórica" de privatização no gerenciamento das prisões no Brasil. Em São Paulo, Vitor Garcia-Toro (1982), também na área da Antropologia, produziu um estudo pioneiro sobre as mulheres presas na Penitenciária Feminina da Capital. E, ainda no campo da reflexão inovadora sobre as mulheres, foi publicado em 1983 (mas apresentado como dissertação de mestrado em Direito em 1980) o texto de Maud Fragoso Perruci (1983) sobre a condição das mulheres encarceradas em Pernambuco.

Houve, portanto, no início da década de 1980, certa ampliação dos estudos sobre as prisões. A razão desse movimento está associada, ao que parece, a dois aspectos. Ao lado de todo o debate sobre a reforma do Código Penal e a elaboração da Lei de Execução Penal (Leis 7.209 e 7.210, de 1984), o País vivia o processo de redemocratização, e as instituições de controle social passaram a ser alvo de interesse para o debate público. O conhecimento sobre o sistema policial, o sistema penitenciário e

as práticas existentes nessas instituições ganharam interesse também do meio acadêmico.

Trabalhos importantes foram produzidos por pesquisadores que muitas vezes participavam direta ou indiretamente dos processos de redefinição das políticas de segurança pública naquele período. Nessa direção, em São Paulo merecem ser lembrados os trabalhos de Paulo Sérgio Pinheiro (1981; 1983), Maria Soares de Camargo (1984), Rosa Maria Fisher e Sérgio Adorno (1987), Vinicius Caldeira Brant (1986), Antonio Luiz Paixão (1987; 1988), Edmundo Campos Coelho (1987), Odete Oliveira (1984), Luís Carlos da Rocha (1984), Maria Dora Evangelista (1983), Wanda Capeller (1985), João Baptista Herkenhoff (1987) e da Fundação João Pinheiro (1984). Parte dessa produção já revelava que as temáticas relacionadas à área de segurança, e em particular aquelas específicas sobre o sistema prisional, começavam a se transformar em trabalhos acadêmicos. A livre-docência de Rosa Maria Fisher (1989) e alguns dos trabalhos de Sérgio Adorno (1989, 1991) consolidaram naquele momento um espaço para a reflexão acadêmica sobre questões prisionais.

Nesse sentido, novas políticas penitenciárias implantadas a partir da redemocratização do País nos anos 1980 provocaram fortes reações conservadoras nos sistemas de segurança pública dos Estados e deram margem ao aparecimento do pioneiro trabalho acadêmico sobre rebeliões prisionais com a dissertação de Eda Góes (1991). Em 1990, era defendida a tese de Geraldo Ribeiro de Sá (publicada em 1996) sobre as funções da pena privativa de liberdade, no campo das ciências sociais. Um pioneiro estudo sobre a presença de grupos criminosos organizados dentro das prisões foi apresentado na Universidade Federal do Rio de Janeiro, na área do Serviço Social ainda em 1990 (Goldman, 1990).

O tema do trabalho no interior das prisões e o debate no início dos anos 1990 sobre as perspectivas de privatização dos presídios também provocaram o surgimento da dissertação *O trabalho penal* (Salla, 1991). No campo do direito, o tema da privatização foi abordado por Luís Flávio D'Urso (1996). Essa questão foi atualizada e trabalhada multidisciplinarmente em 1997 com a tese de doutorado na área do Direito de Laurindo Dias Minhoto (2000).

4. A PRODUÇÃO ACADÊMICA MAIS RECENTE

Assim, no início dos anos 1990, embora estivesse consolidado o campo de reflexão acadêmica sobre as questões prisionais, o volume dessa produção era bem modesto. O Banco de Teses da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), que acumula informações desde 1987 até o final de 2004, revela que a produção de dissertações e teses, ao longo dos anos 1990, nas áreas da Ciência Política, Sociologia, Antropologia Social, Psicologia, Serviço Social, se manteve estável, embora baixa numericamente (menos de dez por ano em todo o Brasil, incluindo o campo do Direito). Essa produção, no entanto, recebeu um forte incremento a partir de 2000.¹

A regularidade na produção ao longo dos anos 1990 dos estudos produzidos na universidade sobre questões prisionais e depois seu considerável aumento nos anos 2000 estiveram associados a dois fatores. Em primeiro lugar, a instável situação da área de segurança pública no País com o aumento da criminalidade, as deficiências do aparato de repressão e as taxas crescentes de encarceramento mantiveram em destaque a agenda dos debates sobre as rebeliões, a superlotação, a violência, a tortura, o papel da prisão na sociedade, sobre a sua capacidade de controle sobre o crime e sobre as perspectivas de reintegração dos presos à sociedade. Em segundo lugar, a produção de alguns professores entre os anos 1980 e 1990, e sua atuação em torno do tema em fóruns acadêmicos, revelava a disponibilidade de quadros especializados e estimulava o aparecimento de novos estudantes interessados na área que passavam a contar com orientadores para os seus trabalhos.

Do início dos anos 1990 a 2004, esses trabalhos apresentam focos de interesse bastante variados.² Há dissertações e teses sobre a *educação* nos presídios, como os trabalhos de Manoel Rodrigues

¹ Para fazer o levantamento utilizei como palavras-chave: penitenciária, prisão, sistema penitenciário.

² Os trabalhos mencionados a seguir são apenas ilustrativos dos temas abordados no período de 1987 a 2004 catalogados pela Capes. Não há qualquer avaliação de mérito tanto sobre os mencionados como também em relação aos trabalhos não citados nessa brevíssima relação.

Português (2001), Cláudia Regina Vaz Torres (2004) e Jhones Macario da Silva Muneymne (2004). Há outros que se voltaram para temas relacionados ao próprio campo de atuação dos profissionais do *Serviço Social* nas prisões, como por exemplo os de Terezinha de Jesus B. S. Maior Borges (1991) e Andréa Almeida Torres (2001). A *dinâmica das relações* no seio da população encarcerada também chamou a atenção de alguns pesquisadores como José Eduardo Azevedo (1997), Osvaldo Rosa Valente (1998) e Maria Isabel Pojo do Rego (2004). Os *agentes penitenciários* e sua atuação vêm se constituindo objeto de estudo de diferentes áreas de pesquisa com trabalhos como os de Rosalice Lopes (1998), Ana Silvia Furtado Vasconcelos (2000) e Alethéa Vollmer Saldanha (2004). A área da *saúde mental* também provocou o surgimento de alguns trabalhos como os de Deborah Pierini Cidade (1997) e Karla Mathias de Almeida (1998). A presença cada vez mais acentuada de *mulheres* nas prisões brasileiras estimulou os trabalhos de Maria Auxiliadora César (1995) e Rute Bernardo Pinto (2004). Programas de *trabalho* dos internos também foram focos de preocupação com a produção de Ilton Aparecido de Assis (2003) e de Hilderline Câmara de Oliveira (2004). Foram ainda feitos alguns *levantamentos históricos*: Regina Pedroso (1995), Salla (1997), Gláucia Tomaz de Aquino Pessoa (2000), Viviani Poyer (2000), Rita de Cássia Ribeiro Pedroso (2003).

Em geral, não são publicadas as teses e dissertações produzidas na universidade sobre esses temas. São exceções alguns dos trabalhos já mencionados acima como o de Ramalho (1979) e Lemgruber (1983).

5. SETE DESAFIOS

A constante turbulência encontrada na área de segurança pública no Brasil, expressa no aumento da criminalidade, no sentimento de medo e insegurança na população, no perfil da atuação da polícia, nas taxas crescentes da população encarcerada, vem mantendo aceso o debate público sobre tais temas. Ao mesmo tempo, alguns desafios podem ser colocados para a produção acadêmica sobre o campo prisional para que ela possa melhor

contribuir para o debate público e para a formulação de políticas específicas para essa área.

1. Talvez o desafio de fundo, e que tem importância sobre os demais, diz respeito ao tratamento teórico dos trabalhos acadêmicos sobre as prisões. Pode-se dizer que a produção teórica nessa área tem tido pouca criatividade no Brasil. Mais se reproduzem as orientações teóricas clássicas, como a de Michel Foucault, a de Erving Goffman, do que se tenta elaborar alguma formulação nova e que contemple os desafios do contexto nacional. São bem poucos os trabalhos voltados para uma nova abordagem teórica (Koerner, 2006). Em geral, os trabalhos utilizam os principais referenciais teóricos sem avançar no debate sobre a sua capacidade ou não de dar respostas aos materiais empíricos levantados.

2. Há o desafio de pensar a ação governamental na área prisional em articulação com as demais políticas públicas implementadas no País. Cabe definir os contornos assumidos pelas políticas públicas em geral, mas igualmente estabelecer as especificidades que a área apresenta. É curioso que as reflexões no mundo acadêmico sobre políticas públicas em sua maior parte não façam qualquer referência à área da segurança pública (Reis, 2003; Arretche, 2003; Souza, 2003) e muito menos ao campo específico das políticas para as prisões.

A análise das políticas públicas tem como objeto o Estado em ação, os “programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica” (Arretche, 2003). Assim, não se produziu ainda para as políticas de segurança e em particular as direcionadas para as prisões análises que se voltem para essas três dimensões: os fatores que interferem na sua formulação; como são implementadas tais políticas pelos órgãos responsáveis e ainda quais os resultados ou o impacto dessas políticas. Nem foram feitas análises que estabelecessem padrões de comparação entre as políticas públicas em geral e as específicas para as instituições do sistema de justiça criminal.

Um outro aspecto desse horizonte limitado de análise das políticas públicas no Brasil é apresentado por Marcus André Melo

(1999), que aponta que ao longo dos anos 1990 cresceu a preocupação com a verificação da intervenção pública, que se revelou, entre outras coisas, no debate sobre a participação da sociedade civil na agenda das políticas públicas. No entanto, parece que a área da segurança pública apresenta certas particularidades em relação a esse debate, onde a participação da sociedade civil é fortemente rejeitada pelas agências que integram o sistema de justiça criminal assim como pelos seus operadores. Pelo menos para as décadas mais recentes, enquanto outras áreas fomentam o engajamento de novos atores políticos, e inclusive redesenham as ações em função de uma busca de eficácia, num movimento *bottom-up*, as políticas de segurança são flagrantemente negociadas em processos políticos de acesso restrito e que colocam como desafio para a análise desse setor o contorno das resistências burocráticas e políticas presentes nas agências governamentais.

3. Quase que de forma complementar ao ponto anterior pode-se dizer que a produção acadêmica indicada acima vem tratando as prisões como objeto de análise segmentado. Embora sejam instituições sob controle do Executivo, estão diretamente articuladas no seu funcionamento com a esfera do Judiciário, do Ministério Público e mesmo do Legislativo. Os reflexos horizontais das ações de cada poder ou instância sobre as prisões ainda não receberam a devida atenção. Da mesma forma que pouco se avançou na compreensão dos efeitos recíprocos das políticas públicas nessa área entre as esferas do Poder Federal, Estadual e Municipal. Assim, por exemplo, sabe-se muito pouco sobre os impactos da implantação de unidades prisionais nos espaços municipais; não se analisou ainda o tipo de relação política estabelecida pela distribuição de recursos financeiros por parte do Governo Federal para os Estados.

Uma abordagem que ultrapassasse o gueto prisional poderia discutir por que as políticas na área de segurança, e em particular aquelas voltadas para o sistema prisional, assim como as práticas institucionais que ali predominam, continuam a apresentar traços autoritários, são opacas quanto a sua concepção, decisão e implementação. Ao mesmo tempo, uma abordagem mais ampliada poderia interrogar as razões da acentuada ausência de processos de avaliação de resultados dessas políticas.

Campo fértil para a pesquisa, nesse sentido, é também observar os sistemas penitenciários em meio ao perfil do funcionamento geral do Estado. Não se avançou muito na análise, por exemplo, do insulamento das elites burocráticas, como forma de resistência às interferências políticas e resguardo das competências técnicas de áreas específicas. Como aponta Melo (1999, p. 84), esse insulamento seria garantido, entre outros fatores, pelo isolamento decisório e pelo recrutamento meritocrático. Faltam ainda estudos nessa direção para a área da segurança pública, entendida aqui como as agências do Poder Executivo (polícias, instituições de controle social, sistema penitenciário), do Poder Judiciário e do Ministério Público. Todas essas agências indicam fortes traços desse insulamento burocrático que se realimenta da capacidade de decidir sobre inúmeros procedimentos no âmbito da gestão e funcionamento da própria instituição, assim como tecem mecanismos de reprodução das condições de permanência desse insulamento. Os processos de seleção e ingresso nas carreiras dessas instituições, além do aspecto meritocrático (sobretudo no Poder Judiciário e Ministério Público), se fundam em procedimentos pouco transparentes ou fortemente influenciados pelas práticas corporativistas afinadas menos com uma racionalidade técnica e mais com a cultura político-administrativa. Outro aspecto dessa questão é a capacidade decisória e a dimensão da implementação efetiva das políticas e decisões adotadas. Parece claro que na área da segurança não só essa capacidade é atravessada por alguma fragilidade como as decisões são efetivamente diluídas em burocracias corporativistas que implementam seletivamente as ações e programas que não provoquem a recomposição das formas de atuação específicas da instituição.

4. A produção acadêmica sobre as prisões no Brasil ainda é bastante "provinciana". São praticamente inexistentes os estudos comparados sobre o Brasil ou algum Estado com outros contextos históricos e sociais que se assemelhem. Sempre se buscou informação sobre os sistemas prisionais de países europeus ou mesmo dos Estados Unidos, que de certa forma apresentam condições socioeconômicas muito distintas da brasileira. Porém, sempre na direção de fontes de inspiração para as políticas locais e menos

no sentido de referenciais para comparação. Não são levados em conta os países latino-americanos, por exemplo, que mesmo tendo suas peculiaridades não deixam de ter pontos importantes de convergência com a situação do Brasil. Essa ausência de estudos comparados enfraquece a reflexão sobre as tendências que o País vem apresentando nas políticas penais. Tudo sugere que o Brasil em boa medida reproduz uma tendência no sentido do encarceramento mais acentuado nas últimas décadas, mas não se tem elementos de comparação com os países latino-americanos, os países europeus e mesmo asiáticos. Perguntas importantes podem surgir dessas comparações: como e por que os ritmos do crescimento são mais velozes em alguns países do que em outros; por que se estabilizam as taxas de encarceramento em determinados países e em outros não; como e em que situações as condições de encarceramento se degradam ou não; quais desafios se colocam na gestão do cotidiano prisional num ou noutro país?

5. Os trabalhos identificados acima têm ainda um forte viés monográfico no sentido de estudos específicos em relação ao tema e pontuais em relação ao período cronológico. A produção da universidade entre 1990 e 2004 voltou-se, por exemplo, para as questões relacionadas à educação, à eficácia de programas de trabalho ou educacionais, à saúde, à análise de unidades prisionais específicas, às questões de gênero etc. São raros os trabalhos, como os de Fisher e Adorno (1987) e Salla (1999 e 2003) e Pedroso (1995), que se aventuraram a interpretações de longo prazo, que procuraram, por exemplo, verificar as tendências das políticas penitenciárias por períodos mais largos. É lógico que trabalhos mais analíticos demandam a sistematização de fontes e documentos, a produção de monografias, mas ao mesmo tempo servem de referencial interpretativo para os estudos sobre temas específicos.

6. Embora venha sendo produzida uma quantidade considerável de estudos prisionais a partir dos anos 2000, que necessariamente têm implicado uma diversidade de assuntos abordados, a agenda de tais trabalhos é ainda “tradicional”. Discute-se o papel do trabalho ou da educação na ressocialização dos presos, o trabalho de técnicos junto às populações encarceradas, entre outros. São contribuições importantes para se adensar essa área com

pesquisas que permitam pensar diferentes contextos e elaborar comparações. Mas ainda são muito grandes as lacunas na agenda de pesquisa. São bem poucos, por exemplo, os estudos sobre as relações de poder entre a administração e os presos; sobre o processo de construção de identidades entre os presos que permite a formação de gangues e outros grupos que disputam o poder dentro e fora das prisões; os movimentos de revolta, como as fugas, as rebeliões; as ligações do espaço prisional com o espaço exterior na reprodução de economia do crime; as prisões como espaços de reprodução das hierarquias sociais (presos de classe média e das elites que ficam em locais especiais tanto na condição de provisórios como também quando condenados); as taxas crescentes de mulheres encarceradas e as condições dos presídios femininos e sua dinâmica interna; a presença das mulheres no crime organizado dentro e fora das prisões etc.

7. É reconhecida a precariedade de fontes e de informações de boa qualidade na área da segurança pública no Brasil. Essa é uma dificuldade que atinge muitas vezes a qualidade dos trabalhos produzidos pela universidade. Os sistemas penitenciários no Brasil ainda geram dados estatísticos sem regularidade e de qualidade insatisfatória, dificultando a construção de análises comparativas e de longo prazo. Há um desafio importante para a universidade que é conseguir gerar informações confiáveis, através dos próprios estudos desenvolvidos, ainda que de alcance limitado. Outro exercício importante diz respeito à capacidade de se estabelecer cruzamentos dessas informações com aquelas contidas nas fontes e documentos oficiais (dados estatísticos e material qualitativo, entrevistas e em alguns casos mais observação participante ou algum recurso que permita alcançar informações que não estejam disponíveis ao pesquisador através dos meios mais comuns).

6. OBSERVAÇÕES FINAIS

Esse balanço preliminar da produção acadêmica sobre as questões prisionais no Brasil sugere a necessidade de um mapeamento mais aprofundado de toda a reflexão nessa área, sobretudo aquela realizada nas duas últimas décadas. A universidade tem

papel importante para o debate público e para a formulação das políticas públicas. A consolidação dos estudos sobre questões prisionais nesse território pode, nesse sentido, ser de grande valia.

Além das teses e dissertações que se avolumaram a partir dos anos 2000, há uma considerável produção de artigos e estudos isolados que devem ser identificados e analisados. Essa é uma tarefa ainda difícil num país que dispõe de poucas ferramentas de indexação de suas revistas acadêmicas e que ainda tem um acervo bem limitado de periódicos de acesso eletrônico para o público especializado e para os interessados em geral.

Cabe, também, num mapeamento mais aprofundado a ser feito, identificar a contribuição de outros centros produtores e veiculadores de estudos sobre as questões prisionais, mesmo que independentes da universidade, como é o caso do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim) ou do Instituto Latino-americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (Ilanud).

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sérgio F. Prisões, violência e direitos humanos no Brasil. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Direitos humanos no século XXI*. Brasília: Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.
- . Reincidência e reincidentes penitenciários em São Paulo – 1974-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 3(9):70-94, fev. 1989.
- . Sistema penitenciário no Brasil: problemas e desafios. *Revista USP*, 9:65-78, mar.-maio 1991.
- ADORNO, Sérgio F.; BORDINI, E. B. T. A prisão sob a ótica de seus protagonistas – Itinerário de uma pesquisa. *Tempo Social*, 3(1-2):7-40, 1991.
- ALMEIDA, Karla Mathias de. *Metáforas de uma pena capital* – Um estudo sobre a experiência prisional e suas relações com a saúde mental de presidiárias. Dissertação de mestrado em Saúde Coletiva. UFBA, 1998.

- ALVAREZ, Marcos C. *Bacharéis, criminologistas e juristas: saber jurídico e nova escola penal no Brasil*. São Paulo: IBCCrim, 2003.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51):7-9, 2003.
- ASSIS, Ilton Aparecido de. *O trabalho prisional: o objetivo inalcançado da ressocialização do condenado*. Mestrado em Direito. UnB, 2003.
- AZEVEDO, José Eduardo. *A penitenciária do Estado: análise das relações de poder na prisão*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Unicamp, 1997.
- BANDEIRA FILHO, Antonio Herculano de Souza. *A questão penitenciária no Brasil*. Rio de Janeiro: Typ. de J. D. de Oliveira, 1881.
- BORGES, Terezinha de Jesus B. S. Maior. *A prática do serviço social na instituição penitenciária*. Dissertação de mestrado em Serviço Social. UFPE, 1991.
- BRANT, Vinicius C. (coord.). *O trabalhador preso no Estado de São Paulo*. Relatório de pesquisa encaminhado à Funap. Cebrap, 1986.
- BRITO, Lemos. A reforma penitenciária do Brasil. *Revista de Direito Penal*, 3(1):3-32, 1933.
- _____. Evolução do sistema penitenciário brasileiro nos últimos 25 anos. *Revista Penal e Penitenciária*, 3(1-2):31-95, 1943.
- _____. *Os sistemas penitenciários do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924 e 1925. 3 v.
- CAMARGO, Maria Soares de. *Terapia penal e sociedade*. Campinas: Papirus, 1984.
- CAPELLER, Wanda. O direito pelo avesso: análise do conceito de ressocialização. *Temas IMESC. Soc. Dir. Saúde*. São Paulo, 2(2):127-134, 1985.
- CÉSAR, Maria Auxiliadora. *Exílio da vida: o cotidiano de mulheres presidiárias*. Dissertação de mestrado em Política Social. UnB, 1995.

- CHIES, Luiz Antonio Bogo (coord.). A prisionalização do agente penitenciário: um estudo sobre encarcerados sem pena. *Cadernos de Direito*. Universidade Católica de Pelotas, n. 6, 2001.
- CIDADE, Deborah Pierini. *Recluso*: um estudo psicológico em penitenciária de segurança máxima. Mestrado em Psicologia. PUC-RS, 1997.
- CLEMMER, Donald. *The prison community*. 2. ed. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1958; 1. ed. 1940.
- COELHO, Edmundo Campos. *A oficina do diabo*: crises e conflitos no sistema penitenciário do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/Iuperj, 1987.
- CUSINATO, Ricardo. *O espaço da penitenciária de Araraquara*. Dissertação de mestrado em Antropologia. São Paulo: USP, 1982.
- DIAS, Rachel Carvalho Pereira S. S. *A maternidade na prisão*. Dissertação de mestrado em Direito. Universidade Cândido Mendes, 2003.
- D'URSO, Luis Flávio B. *A privatização dos presídios*. Dissertação de mestrado em Direito. São Paulo: USP, 1996.
- EGYDIO, Paulo. Cartas sobre a reforma penitenciária. *Ensaio sobre algumas questões de direito e de economia política*. São Paulo: J. G. d'Arruda Leite Editor, 1896. p. 161-205.
- EVANGELISTA, Maria Dora R. *Prisão aberta*: a volta à sociedade. São Paulo: Cortez, 1983.
- FERLA, Luis Antonio Coelho. *Feios, sujos e malvados sob medida*: do crime ao trabalho, a utopia médica do biodeterminismo em São Paulo (1920-1945). Doutorado em História. São Paulo: USP, 2005.
- FERNANDES, Heloísa Rodrigues. *Política e segurança*: Força Pública do Estado de São Paulo, fundamentos histórico-sociais. São Paulo: Alfa-Ômega, 1973.
- FISHER, Rosa Maria. *Podêr e cultura em organizações penitenciárias*. Tese de livre-docência. São Paulo: Faculdade de Economia e Administração da USP, 1989.
- FISHER, Rosa Maria. ABREU, Sérgio França Adorno de. *Análise do sistema penitenciário do estado de São Paulo*: o gerenciamento da marginalidade social. Relatório de pesquisa. São Paulo: Cedec, 1987.

- GARCIA-TORO, Victor I. *Estudo da reincidente*. Tese de doutorado em Antropologia. São Paulo: USP, 1982.
- GÓES, Eda M. *A recusa das grades: rebeliões nos presídios paulistas, 1982-1986*. Dissertação de mestrado. Assis: Unesp, 1991.
- GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1974. 1. ed. em inglês, 1961.
- GOLDMAN, Sara Nigri. *O crime organizado nas prisões: sua trajetória e o seu reatamento no serviço social do Desipe*. Tese de doutorado em Serviço Social. Rio de Janeiro: UFRJ, 1990.
- HASSEN, Maria de Nazareth Agra. *O trabalho e os dias: ensaio antropológico sobre trabalho, crime e prisão*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.
- HAYNER, Norman S.; ASH, Ellis. The prisoner community as a social group. *American Sociological Review*, v. 4, n. 3, p. 362-369, 1939.
- HERKENHOFF, João B. *Crime, tratamento sem prisão*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- KOERNER, Andrei. O impossível "Panóptico Tropical-Escravista": práticas prisionais, disciplina escravista e discurso penal no Brasil do século XIX. *Lua Nova*, n. 68, 2006. (No prelo.)
- LEMGRUBER, Julita. *Cemitério dos vivos*. Rio de Janeiro: Achiamê, 1983.
- LIMA, Elça Mendonça. *Origens da prisão feminina no Rio de Janeiro: o período das freiras (1942-1955)*. Rio de Janeiro: OAB, 1983.
- LOPES, Rosalice. *Atualidades do discurso disciplinar: a representação da disciplina e do disciplinar na fala dos agentes de segurança penitenciária*. Dissertação de mestrado em Psicologia escolar e do desenvolvimento humano. São Paulo: USP, 1998.
- MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré/Anpocs/Capes, 1999. v. 3, p. 59-99.
- MICELI, Sergio (org.). *História das ciências sociais no Brasil*. São Paulo: Vértice, 1989. v. 1.

- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Fundação João Pinheiro. *Caracterização da população prisional*. Minas Gerais e Rio de Janeiro. Belo Horizonte: Fund. João Pinheiro, 1984. (mimeo.)
- MINHOTO, Laurindo Dias. *Privatização de presídios e criminalidade: a gestão da violência no capitalismo global*. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- MIOTO, Armida B. A violência nas prisões. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, 17(66):273-292, abr.-jun 1980.
- _____. Participação da comunidade no tratamento dos condenados. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, 12(46):93-110, abr.-jun. 1975.
- MORAES, Evaristo de. *Prisões e instituições penitenciárias no Brasil*. Rio de Janeiro: Liv. Ed. Cons. Cândido de Oliveira, 1923.
- MOTTA, Candido N. N. *A justiça criminal na capital do Estado de S. Paulo* – Relatório apresentado ao Dr. Procurador geral em 31 de dezembro de 1894. São Paulo: Typ. a Vapor Espindola, Siqueira & Comp., 1895.
- _____. A nova penitenciária da capital de São Paulo. Relatório da comissão julgadora dos projectos apresentados ao governo do Estado. *São Paulo Judiciário*, 23(89-92):176-195, 1910.
- _____. *Classificação dos criminosos: introdução ao estudo do direito penal*. São Paulo: Est. Graphico J. Rossetti, 1925.
- MUNEYMNE, Jhones Macario da Silva. *A educação de jovens e adultos no sistema penitenciário de Manaus: estudo de caso na cadeia pública Desembargador Raimundo Vidal Pessoa*. Dissertação de mestrado em Educação. Ufam, 2004.
- NEDER, Gislene. Em nome de Tânatos. Aspectos da história do sistema penitenciário no Brasil. *Cadernos Ceuep*, Rio de Janeiro: Centro Unificado de Ensino e Pesquisa, n. 1, 1993.
- OLIVEIRA, Hilderline Câmara de. *O trabalho do apenado e o processo de reinserção no mercado de trabalho*. Mestrado em Serviço Social. UFRN, 2004.
- OLIVEIRA, Odete M. *Prisão: um paradoxo social*. Florianópolis: UFSC-Ass. Legislativa do Est. de Santa Catarina, 1984.
- PAIXÃO, Antonio L. Crime, controle social e consolidação da democracia: as metáforas da cidadania. In: REIS, F. W.;

- O'DONNELL, G. (org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice/Ed. Tribunais, 1988. p. 168-199.
- _____. *Recuperar ou punir? Como o Estado trata o criminoso*. São Paulo: Cortez/Aut. Assoc, 1987.
- PEDROSO, Regina Celia. *Os signos da opressão: condições carcerárias e reformas prisionais no Brasil – 1890-1940*. Dissertação de mestrado em História Social. Fac. de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: USP, 1995.
- PEDROSO, Rita de Cássia Ribeiro. *Treze anos estou contando nas grades da correção – Um estudo em memória dos “infelizes sentenciados” da Casa de Correção de Porto Alegre, 1896-1913*. Dissertação de mestrado em História. PUC-RS, 2003.
- PERRUCCI, Maud F. A. *Mulheres encarceradas*. São Paulo: Global, 1983.
- PESSOA, Glaucia Tomaz de Aquino. *Trabalho e resistência na penitenciária da Corte (1850-1876)*. Mestrado em História. UFF, 2000.
- PIMENTEL, Manoel Pedro (org.). Ensaio sobre a pena. *Separata da Rev. da Faculdade de Direito da USP*, 1974. v. LXIX (fasc. II).
- _____. *Prisões fechadas, prisões abertas*. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Crime, violência e poder*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- _____. *Escritos indignados: polícia, prisões e política no Estado autoritário*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- PINTO, Rute Bernardo. *Mulheres no sistema penitenciário: criminalidade, punição e gênero*. Dissertação de mestrado em Ciências Sociais. Marília: Unesp Marília, 2004.
- PORTUGUÊS, Manoel Rodrigues. *Educação de adultos presos: possibilidades e contradições da inserção da educação escolar nos programas de reabilitação do sistema penal do Estado de São Paulo*. Dissertação de mestrado em Educação. São Paulo: FE/USP, 2001.
- POYER, Viviane. *Penitenciária estadual da Pedra Grande*. Um estudo sobre a política de combate à criminalidade em Florianópolis entre 1935-1945. Dissertação de mestrado em História. UFSC, 2000.

- RAMALHO, José Ricardo. *Mundo do crime: a ordem pelo avesso*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- REGO, Maria Isabel Pojo do. *Sobreviver na prisão: relações informais e clientelistas*. Dissertação de mestrado em Sociologia. UnB, 2004.
- REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51):11-14, 2003.
- ROCHA, Luis Carlos da. *Vidas presas*. Uma tentativa de compreender a tragédia da criminalidade junto a seus personagens oprimidos. Dissertação de mestrado em Psicologia. São Paulo: USP, 1984.
- SÁ, Geraldo Ribeiro de. *A prisão dos excluídos: origens e reflexões sobre a pena privativa de liberdade*. Rio de Janeiro: Diadorim/Edufjf, 1996.
- SALDANHA, Alethéa Vollmer. *Relações de violência e existência no trabalho do agente penitenciário*. Dissertação de mestrado em Ciências Criminais. PUC-RS, 2004.
- SALLA, Fernando. *As prisões em São Paulo: 1822-1940*. São Paulo: Annablume-Fapesp, 1999.
- _____. Novos e velhos desafios para as políticas de segurança pública no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 43:349-361, 2003.
- _____. *O encarceramento em São Paulo: das enxovias à Penitenciária do Estado*. Tese de doutorado em Sociologia. FFLCH/USP, 1997.
- _____. *O trabalho penal: uma revisão histórica e as perspectivas frente à privatização das prisões*. Dissertação de mestrado em Sociologia. São Paulo: FFLCH/USP, 1991.
- _____. Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. *Lusotopie*, 2003:419-435.
- SOARES, Bárbara Musumeci; ILGENFRITZ, Iara. *Prisioneiras: vida e violência atrás das grades*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51):15-20, 2003.

- SOUZA, Luis Antonio F. de. Criminologia, direito penal e justiça criminal no Brasil: uma revisão da pesquisa recente. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, 59:81-105, 2005.
- SOUZA, Percival. *A prisão: histórias dos homens que vivem no maior presídio do mundo*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1977.
- SYKES, Gresham M. *The society of captives: a study of a maximum security prison*. New Jersey: Princeton University Press, 1974; 1. ed. 1958.
- THOMPSON, Augusto F. G. *A questão penitenciária*. Petrópolis: Vozes, 1976.
- _____. *Quem são os criminosos?* Rio de Janeiro: Achiamê, 1983.
- TORRES, Andréa Almeida. *Direitos humanos para presos? – Desafios e compromisso ético e político do Serviço Social no sistema penitenciário*. Dissertação de mestrado em Serviço Social. PUC-SP, 2001.
- TORRES, Cláudia Regina Vaz. *Desconstruindo a identidade de “criminoso(a)”*: o significado das ações educativas no sistema penitenciário. Dissertação de mestrado em Educação. UFBA, 2004.
- VALENTE, Osvaldo Rosa. *O ponto de vista de satã e o poder institucional: pessoalização e individualização no cotidiano dos presos de Salvador*. Dissertação de mestrado em Ciências Sociais. UFBA, 1998.
- VASCONCELOS, Ana Silvia Furtado. *A saúde sob custódia: um estudo sobre agentes de segurança penitenciária no Rio de Janeiro*. Mestrado em Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz, 2000.
- WEINBERG, S. Kirson. Aspects of the prison's social structure. *The American Journal of Sociology*, v. 47, n. 5, p. 717-726, 1942.

APONTAMENTOS PARA UMA HISTÓRIA DA CRIMINOLOGIA NO BRASIL

MARCOS CÉSAR ALVAREZ

Doutor em Sociologia (FFLCH/USP). Professor do Departamento de Sociologia da FFLCH/USP e pesquisador sênior do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP). Publicou *Bacharéis, criminologistas e juristas: saber jurídico e nova escola penal no Brasil* (IBCCrim, 2003).

“Por vezes é útil, para compreender melhor as questões da actualidade, afastarmo-nos delas em pensamento para depois, lentamente, a elas regressarmos. Compreendêmo-las, então, melhor. Pois quem se embrenha apenas nas questões do momento, quem nunca olha para além delas, é praticamente cego” –

NORBERT ELIAS.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Cesare Lombroso e o nascimento da Criminologia – 3. A Criminologia no Brasil – 4. O crime como objeto científico e político – 5. Considerações finais – 6. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira ainda enfrenta grandes desafios no que diz respeito à contenção da violência, à consolidação do Estado de Direito e à construção de políticas públicas de segurança compatíveis com o marco dos direitos humanos e com a expansão da cidadania no País. Mais do que outras áreas, o sistema de

segurança pública e da justiça criminal parece colocar obstáculos significativos no que diz respeito ao tratamento não discriminatório dos cidadãos, bem como à democratização e controle público de suas instituições (cf. Pinheiro, 2000).

A esperança de que, com a democratização do sistema político nos anos 80 do século XX, seria possível superar rapidamente as práticas autoritárias no âmbito das instituições da segurança pública e da justiça criminal foi suplantada pelas dificuldades que se interpuseram no final na virada do século e que se traduzem na atualidade em termos do aumento da violência na sociedade, da crise crônica do sistema prisional, da dificuldade de reformas das polícias e do Judiciário etc.

Na verdade, as políticas de segurança pública têm se mostrado no Brasil mais autoritárias, mais revestidas pela direção *top-down* na sua concepção, decisão e implementação e mais avessas aos processos de avaliação. Ao passo que outras áreas fomentam o engajamento de novos atores políticos e redesenham suas ações em busca de maior eficácia, as políticas de segurança são frequentemente formuladas a partir de processos políticos de acesso restrito, permanecendo refratárias ao debate público e monopolizadas pela racionalidade burocrática (cf. Alvarez, Salla e Souza, 2002).

Embora, desde o final dos anos 70 do século XX, tenha surgido, no âmbito das Ciências Sociais, um interesse crescente nos estudos sobre os fenômenos da violência e da criminalidade no País, bem como sobre o funcionamento da justiça criminal e das políticas de segurança pública (cf. Adorno, 1993; Zaluar, 1999; Misse, 2000), muito ainda resta por ser pesquisado. Por exemplo, a análise das políticas de segurança pública e do funcionamento da justiça criminal numa perspectiva histórica pode, entre muitos outros aspectos, ajudar a identificar quais as percepções acerca de ordem pública e do sentido da punição que têm orientado as práticas dos operadores nesse campo, bem como o papel das elites dirigentes no que diz respeito às reformas da justiça criminal e das políticas de segurança pública no País.¹

¹ Em estudo atualmente em desenvolvimento, acerca da história das políticas públicas de segurança e das práticas de punição em São Paulo, realizado junto ao Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo,

Nesse sentido, um campo de estudos promissor consiste justamente na investigação acerca do desenvolvimento da Criminologia no Brasil. Entre o final do século XIX, quando as idéias de Cesare Lombroso começaram a ser discutidas no Brasil, até meados da segunda metade do século XX, inúmeros médicos e juristas brasileiros buscaram consolidar a Criminologia como uma área de conhecimento pretensamente científico, voltada para a compreensão do crime e da criminalidade na sociedade brasileira. Muitos livros e artigos foram escritos, revistas e associações foram fundadas, prêmios foram distribuídos, reformas na legislação foram propostas e, por vezes, aprovadas, instituições foram pensadas e criadas. Sem dúvida, as idéias discutidas no debate nacional eram quase sempre vulgarizações das discussões em curso, sobretudo na Europa; as pesquisas desenvolvidas, por sua vez, eram empiricamente pobres, baseadas em estatísticas precárias e em observações fragmentadas acerca da realidade social brasileira. Ainda assim, a partir desses debates, médicos e juristas estabeleceram redes de contato e de cooperação – e, por vezes, de conflito –, ocuparam cargos em faculdades e em instituições diversas no campo da justiça criminal, buscaram influenciar as políticas de combate à criminalidade e as reformas na legislação penal.

Martine Kaluszynski, ao estudar o desenvolvimento da Criminologia na França durante a III República (1880-1920), afirma que a Criminologia do século XIX fornece um retrato exemplar do contexto social da época, ao veicular as concepções então predominantes acerca da desordem, do crime e da justiça, ou seja, acerca dos medos e dos valores da III República (cf. Kaluszynski, 2002, p. 77). David Garland, por sua vez, caracteriza a Criminologia como um “saber destinado ao poder”, já que o pensamento criminológico sempre foi mais valorizado pela sua utilidade política e administrativa do que por sua exatidão científica, “onde o que está em jogo não é a compreensão dos seres humanos envolvidos, mas trata-se de conhecê-los para controlá-los” (Gar-

busca-se vislumbrar as continuidades e descontinuidades das políticas de controle da violência e da criminalidade no Estado. O projeto, denominado *Construção das Políticas de Segurança Pública e o Sentido da Punição, São Paulo (1822-2000)*, tem o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

land, 1999, p. 73). Trata-se, deste modo, de um campo privilegiado de estudos para se compreender a relação entre determinadas concepções dominantes acerca do que são o crime, a punição, a ordem pública etc. e como essas idéias são implementadas em termos de políticas de segurança pública e de funcionamento da justiça criminal. Menos do que um verdadeiro “campo científico” autônomo, tal como este conceito é definido por Bourdieu (1983), a Criminologia se constitui muito mais como um saber diretamente articulado aos objetivos da racionalidade governamental (cf. Garland, 1999; Foucault, 1977), espaço social no qual os operadores da justiça criminal e da segurança pública se envolvem em lutas materiais e simbólicas em torno da definição do crime, da punição e da orientação das políticas para o setor.

No Brasil, alguns trabalhos já adentraram esse campo de pesquisa (Souza, 1992; Schwarcz, 1993; Ribeiro, 1995; Correa, 1982; Carrara, 1987; Antunes, 1995; Alvarez, 2003; Rauter, 2003; Ferla, 2005).² Mas, ao contrário dos muitos estudos recentes já realizados em diversos países (Mucchielli, 1994; Wetzell, 2000; Gibson, 2002; Kaluszynski, 2002; Becker e Wetzell, 2004; Olmo, 2004), uma história mais detalhada da Criminologia em âmbito nacional ainda está por ser concretizada, história essa que ressalte tanto o papel de determinados setores das elites nacionais na formulação e direcionamento das políticas de segurança pública³ e da justiça criminal quanto os aspectos discriminatórios dessas mesmas políticas, que não apenas se voltaram para as assim chamadas classes perigosas, mas que igualmente criaram e fizeram circular concepções e estigmas que impregnaram profundamente o senso comum e as práticas dos operadores do direito e dos agentes de controle social no Brasil ao longo de quase um século.

Neste texto, a partir de estudos já realizados,⁴ busca-se caracterizar rapidamente como a Criminologia, sobretudo aquela desen-

² Para um balanço crítico dos estudos nesse campo no Brasil, conferir Souza (2005).

³ No projeto anteriormente citado, desenvolvido junto ao Núcleo de Estudos da Violência da USP, tem-se buscado justamente analisar o envolvimento das elites nas questões referentes a políticas de segurança pública e da punição, tomando por objeto o Estado de São Paulo.

⁴ Reunimos aqui idéias já desenvolvidas anteriormente em diversos textos, sobretudo em Alvarez (2003).

volvida por Cesare Lombroso e seus seguidores, foi incorporada por juristas e médicos no Brasil e como levou a desdobramentos significativos tanto em termos de reformas das instituições jurídico-penais no País quanto em termos da constituição de uma elite voltada para a discussão pretensamente científica acerca dos problemas do crime e da criminalidade na sociedade brasileira. Serão indicados igualmente alguns caminhos para novas pesquisas que permitam melhor aprofundar a constituição desse saber e de suas aplicações no País.

2. CESARE LOMBROSO E O NASCIMENTO DA CRIMINOLOGIA

A maioria dos autores no campo da Criminologia atribui aos trabalhos de Cesare Lombroso (1835-1909) um lugar de destaque na constituição dos conhecimentos criminológicos modernos. Juntamente com Raffaele Garofalo (1852-1934), Enrico Ferri (1856-1929) e outros, Lombroso pretendeu construir uma abordagem científica a respeito do crime e do criminoso.

Formado em Medicina, e influenciado desde cedo por teorias materialistas, positivistas e evolucionistas, Lombroso⁵ tornou-se famoso por defender a teoria que ficou popularmente conhecida como a do “criminoso nato”, termo que na verdade foi criado por Ferri. Ao partir do pressuposto de que os comportamentos são biologicamente determinados, e ao basear suas afirmações em grande quantidade de dados antropométricos, Lombroso construiu uma teoria evolucionista, na qual os criminosos aparecem como tipos atávicos, ou seja, como indivíduos que reproduzem física e mentalmente características primitivas do homem. Sendo o atavismo tanto físico quanto mental, poder-se-ia identificar, valendo-se de sinais anatômicos, quais os indivíduos que estariam hereditariamente destinados ao crime.

Ao longo de seus trabalhos, Lombroso incorporou à sua teoria do atavismo várias outras categorias referentes às enfermidades e

⁵ Acerca da vida e obra de Lombroso, ver Wolfgang (1972).

às degenerações congênitas que ajudariam a explicar as origens do comportamento criminoso, acabando mesmo por considerar também as causas sociais em suas explicações. Mas ele nunca abandonou o pressuposto de que as raízes fundamentais do crime eram biológicas e que poderiam ser identificadas a partir dos estigmas anatômicos dos indivíduos. Em termos gerais, portanto, Lombroso reduziu o crime a um fenômeno natural, ao considerar o criminoso simultaneamente como um primitivo e um doente.

O livro mais importante de Lombroso, *L'uomo delinquente*, foi publicado pela primeira vez em 1876.⁶ Este trabalho, no qual Lombroso desenvolve suas principais idéias acerca das raízes do crime, foi várias vezes reeditado na Itália e traduzido em diversos países europeus. O livro ganhou notoriedade a partir da segunda edição italiana em 1878, e com as traduções em francês e alemão, publicadas em 1887, passou a ser amplamente conhecido também no exterior. Ao longo das cinco edições em italiano, o livro foi sendo ampliado por Lombroso, que, a cada publicação, adicionava novos dados antropométricos para confirmar suas teorias. Em 1899 publicou *Le crime: causes et remèdes*,⁷ no qual deu atenção também aos fatores socioeconômicos que causariam o crime.

As teorias de Lombroso tiveram um grande impacto em sua época, permanecendo por muitos anos como o tema por excelência das discussões jurídicas e penais. Talvez a repercussão de suas idéias se deva tanto ao caráter reducionista e simplista dos argumentos propostos, o que deve ter facilitado a divulgação para um público mais amplo, quanto ao empenho com que o próprio Lombroso se lançou na defesa e difusão de suas teses.

Lombroso tinha, inclusive, grandes ambições com relação aos novos conhecimentos que estava elaborando. Embora para a posteridade a Antropologia Criminal seja lembrada apenas como uma doutrina penal, Lombroso pretendia criar uma ciência ampla, cujas aplicações no campo penal seriam apenas um desdobramento entre os muitos possíveis.

No entanto, autores contemporâneos, como Laurent Mucchielli (1994), consideram que a história da Criminologia não começa no

⁶ Foi consultada a edição francesa, *L'homme criminel* (Lombroso, 1887).

⁷ Foi consultada a segunda edição desta obra (Lombroso, 1907).

fim do século XIX com Lombroso, mas deita raízes mais profundas na história das Ciências Médicas na Europa desde o final do século XVIII. Deste modo, menos do que um verdadeiro fundador, Lombroso seria mais propriamente um herdeiro, já que seu livro *L'uomo delinquente* condensaria os ensinamentos da Frenologia, da Antropologia, da Medicina Legal e do Alienismo dos dois primeiros terços do século XIX. Os historiadores da Criminologia, por sua vez, concentram-se sobretudo no período da *Belle époque* (1880-1914) por se tratar efetivamente do momento em que há uma forte institucionalização da Criminologia no ensino universitário na Europa, então em plena expansão, e também a criação de revistas exclusivamente consagradas a estas questões, bem como a organização de encontros internacionais como os Congressos Internacionais de Antropologia Criminal.

Esses diversos congressos, realizados no final do século XIX e início do século XX na Europa, mostram bem a medida do grande interesse que os estudos de Lombroso despertaram não apenas entre os especialistas, mas também entre os leigos em sua época (cf. Darmon, 1991). O primeiro congresso, realizado em Roma em 1885, representa o ápice da carreira de Lombroso e da escola italiana de Criminologia. Mas é também ao longo desses congressos que começam a surgir algumas das principais resistências às novas idéias penais, manifestas inicialmente pelos adeptos da assim chamada escola sociológica de Lyon, liderada pelo médico francês Alexandre Lacassagne (1843-1924), que enfatizava o meio social como “caldo de cultura” do crime (apud Darmon, 1991, p. 91).

Apesar das tentativas subseqüentes de Lombroso e de seus discípulos de incorporar também os fatores sociais na etiologia do crime, nos congressos seguintes os conflitos se exacerbam, permanecendo as divergências das diferentes teorias criminológicas até o último congresso, realizado em Turim em 1906. A morte de Lombroso em 1909 marca também o fim desses congressos.

No entanto, a cisão mais forte que se constitui no debate sobre o crime na Europa nesse período acabou contrapondo, de um lado, os adeptos da escola italiana de Lombroso e, de outro, os adeptos de uma visão sociológica do crime, sobretudo Gabriel Tarde (1843-1904) e Émile Durkheim (1858-1917). O já citado médico francês Alexandre Lacassagne, embora tenha sido um crítico de Lombroso

ao longo dos congressos de Antropologia Criminal, defendia um determinismo biológico que não se distanciava muito das idéias da escola italiana (cf. Mucchielli, 1998).

Pelo contrário, Tarde, em seus principais textos, *La criminalité comparée* e *La philosophie pénale* (Tarde, 1898, 1924), faz críticas aos trabalhos de Lombroso, ao indicar que a descrição do criminoso nato corresponde muito mais às características de um tipo profissional do que a determinações biológicas inatas. Às idéias da Antropologia Criminal, Tarde contrapõe suas leis da imitação para explicar os comportamentos sociais e as noções de identidade e similaridade social como critérios de definição da responsabilidade penal (cf. Vine, 1972).

Durkheim, por sua vez, defenderá a idéia de que o crime seria um fato normal, ligado às condições mais gerais da vida coletiva. A partir dessa idéia, ele atacará os criminólogos da época, inclusive Garofalo, que consideravam o crime uma doença e a pena o remédio, ao defender em contrapartida que o criminoso não é um ser radicalmente insociável, mas um agente regular da vida em sociedade (cf. Durkheim, 1978, p. 122). Mesmo na polêmica de 1895 entre Tarde e Durkheim, acerca do caráter normal ou patológico do crime, ambos estarão de acordo em rejeitar as explicações biológicas, baseadas na raça ou na hereditariedade.⁸

A primeira tentativa de fazer da sociologia criminal um verdadeiro programa de pesquisa partirá igualmente dos durkheimianos, com Gaston Richard (1860-1945), que será o responsável pelos estudos criminais na revista *L'Année Sociologique*, entre 1897 e 1907. Tais estudos sociológicos, no entanto, não chegaram a insuflar nesse momento uma orientação decisivamente sociológica aos estudos da Criminologia, que permanecerão dominados pelo discurso médico da hereditariedade e da degenerescência (cf. Mucchielli, 1998, p. 292-316).

Assim, no início do século XX na Europa, as idéias básicas da Antropologia Criminal já são alvos de críticas, embora seja a partir da polêmica em torno das idéias de Lombroso que paula-

⁸ Sobre a polêmica entre Tarde e Durkheim a respeito da explicação do crime, conferir Pinheiro Filho e Machado (2005).

tinamente a Criminologia irá se institucionalizar como campo de conhecimento e intervenção. E é, paradoxalmente, nesse momento de decadência que as idéias da escola italiana encontrarão nos países latino-americanos “verdadeiros eldorados da nova escola” (Darmon, 1991, p. 110). Se Lombroso não pode ser tomado ingenuamente como o fundador da Criminologia, sem dúvida será em torno de seu nome que as idéias desenvolvidas a partir da noção do criminoso nato serão discutidas e irão influenciar as políticas criminais também em países como o Brasil.

3. A CRIMINOLOGIA NO BRASIL

No Brasil, as idéias da Antropologia Criminal de Lombroso e da escola italiana de Criminologia começam a penetrar no país a partir do final do século XIX, acompanhando a onda cientificista propagada pela assim chamada geração de 1870 (cf. Alonso, 2000), sobretudo a partir da Escola de Direito do Recife.

Assim, uma das particularidades da recepção das idéias criminológicas no Brasil é que muito cedo juristas reformadores abraçarão com entusiasmo as idéias da “nova escola penal”. Diversos historiadores do Direito Penal⁹ consideram João Vieira de Araújo (1844-1922), lente da Faculdade de Direito do Recife, o primeiro autor a se mostrar informado a respeito das novas teorias criminais, ao comentar as idéias de Lombroso em suas aulas na Faculdade do Recife e também em textos sobre a legislação criminal do Império.

Outros autores, no entanto, como Silvio Romero (1951, p. 55), atribuem a Tobias Barreto esse mérito. E, realmente, no mesmo ano de 1884 em que João Vieira publica seus trabalhos acerca da legislação criminal do Império, Tobias Barreto, em seu livro *Menores e loucos*, faz referências ao *L'uomo delinquente*, ao discutir a necessidade de diferenciação das diversas categorias de irresponsáveis no campo penal.

Essa incorporação da Criminologia na Faculdade de Direito de Recife acompanha a busca da criação de uma nova concepção

⁹ Ver Moraes (1939) e Castiglione (1962), entre outros.

do Direito, na qual a disciplina “surge aliada à biologia evolutiva, às ciências naturais e a uma antropologia física e determinista” (Schwarcz, 1993, p. 149). Assim, a *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*, que passa a circular pela primeira vez em 1891, dará destaque às idéias de Lombroso, Garofalo e Ferri, na busca de um novo método científico de combate à criminalidade (Schwarcz, 1993, p. 156).

Após essa recepção pioneira no Recife, inúmeros outros juristas, ao longo da Primeira República, passam a divulgar as novas abordagens “científicas” acerca do crime e do criminoso: Clóvis Bevilácqua, José Higino, Paulo Egídio, Raimundo Pontes de Miranda, Viveiros de Castro, Aurelino Leal, Cândido Mota, Moniz Sodré de Aragão, Evaristo de Moraes, José Tavares Bastos, Esmeraldino Bandeira, Lemos Brito, entre outros, publicam artigos e livros em que são discutidos os principais conceitos e autores da Criminologia e da escola penal positiva. Alguns se tornam entusiastas das novas teorias penais, outros censuram o exagero de algumas colocações consideradas radicais, mas a grande maioria toma as novas discussões no campo da Criminologia como temas obrigatórios de debate no interior do Direito Penal.

O livro que melhor exemplifica esse entusiasmo inicial dos juristas reformadores brasileiros com as idéias de Lombroso e de seus seguidores é *A nova escola penal*, publicado no ano de 1894 pelo jurista maranhense Francisco José Viveiros de Castro (1862-1906). Nele, Viveiros de Castro faz um resumo eclético das novas idéias criminológicas predominantes na Europa, enfatiza as resistências contra a Nova Escola Penal também no velho mundo e ressalta o papel de Lombroso perante a Antropologia Criminal, que seria equivalente ao de Comte perante a filosofia positiva.

A discussão de Viveiros de Castro é exemplar, pois revela o estilo que se tornará dominante na incorporação da Antropologia Criminal no Brasil: um ecletismo teórico, a partir do qual diversas teorias são simplificadas e justapostas sem nenhum trabalho conceitual mais rigoroso, é acompanhado pela aplicação dos novos conhecimentos à compreensão das instituições jurídicas e penais no Brasil. Ele demonstra, em contrapartida, uma boa familiaridade, em linhas gerais, com as principais idéias e discussões relativas à Antropologia Criminal, em particular, e à Criminologia, em geral,

que estavam sendo desenvolvidas na Europa, ao citar não apenas Lombroso, mas também Ferri, Lacassagne, Garofalo e Tarde, entre outros. Viveiros de Castro se mostra, deste modo, bem atualizado em relação às discussões que ocorriam na Europa no campo da Antropologia Criminal. Mas, mesmo conhecendo algumas divergências existentes entre os adeptos das novas idéias penais, Viveiros de Castro vê com confiança a evolução da escola penal positiva, ao apostar mais na convergência de idéias no interior da nova escola do que nas divergências que já se manifestavam no continente europeu.¹⁰ Por isso, Castro, mesmo ao criticar alguns aspectos da teoria de Lombroso, não deixa de reservar a este o papel de pensador símbolo da nova escola, aquele que “varreu a ciência penal de velhas idéias metafísicas, caducas e imprestáveis” (Castro, 1894, p. 68).

Pelo lado dos médicos, Raimundo Nina Rodrigues (1862-1906) será um dos mais importantes adeptos das idéias da Antropologia Criminal de Lombroso no Brasil. Já no mesmo ano de 1894 em que Viveiros de Castro publica seu já citado livro, Nina Rodrigues se aventura também no debate acerca dos novos conhecimentos criminológicos, ao divulgar um ensaio de “psicologia criminal” intitulado *As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil*.¹¹ Neste texto, Nina Rodrigues expõe, com uma coerência espantosa, as principais conseqüências, no campo jurídico-penal, que se poderiam deduzir da aplicação rigorosa das idéias da Antropologia Criminal ao contexto nacional. Posteriormente, muitos de seus autodenominados discípulos irão trilhar o mesmo caminho, tais como Afrânio Peixoto, Arthur Ramos e Leonídio Ribeiro.

Deste modo, entre o final do século XIX e meados da segunda metade do século XX, médicos e juristas irão estabelecer relações de cooperação, mas também de confronto e tensão, ao constituírem o campo da assim chamada Criminologia no Brasil, no interior do qual Direito, Medicina Legal, Antropologia, Psiquiatria e outras

¹⁰ Por exemplo, Castro expõe as objeções de Tarde a Lombroso, admitindo ainda que as críticas deste autor chegam praticamente a uma “completa refutação” da doutrina do médico italiano (Castro, 1894, p. 52), mas não extrai desta constatação nenhuma conseqüência mais importante.

¹¹ Foi utilizada aqui a terceira edição dessa obra (Rodrigues, 1938).

disciplinas irão desenhar um espaço instável, mas nem por isso menos eficaz, de idéias e ações.

Tais idéias permanecerão durante muitas décadas como temas obrigatórios de discussão com relação às questões do crime, da criminalidade e da justiça criminal no Brasil. Tanto é assim que, em 1957, Leonídio Ribeiro publica um livro intitulado *Criminologia*, no qual reúne trabalhos já esgotados e textos inéditos de sua própria autoria, bem como “documentos úteis e interessantes para a reconstituição da história dos Congressos Internacionais de Criminologia” (Ribeiro, 1957, p. 577). Formado pela Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, em 1916, ao longo de 40 anos Ribeiro havia realizado uma carreira exemplar como professor de Medicina Legal e de Criminologia no Rio de Janeiro, tendo recebido o prêmio Lombroso em 1933 e sendo ainda vice-presidente da Sociedade Internacional de Criminologia. O livro então publicado e a trajetória de seu autor, ali descrita, indicam claramente o alcance que as idéias da Criminologia, sobretudo aquelas derivadas das discussões de Lombroso e de seus seguidores, tiveram nos debates jurídico-penais no País por mais de seis décadas.

4. O CRIME COMO OBJETO CIENTÍFICO E POLÍTICO

Kaluszynski (2002) estuda como o crime foi construído como um objeto ao mesmo tempo científico e político no horizonte da III República na França. Essa construção foi produto de um conjunto complexo de interações que reuniu médicos, juristas e outras instâncias de tratamento da questão penal. Assim, os saberes e as políticas criminais são inseridos pela autora numa problemática mais geral de organização do novo regime político e da sociedade nacional. A emergência da Criminologia como um saber “científico” sobre o crime no final do século XIX permite requalificar o campo de competência do Estado; um novo saber, novas técnicas, novos discursos com pretensão de cientificidade se formam no contexto republicano, no qual se busca refundar a legitimidade política a partir da competência científica. A história da Criminologia é, deste modo, ao mesmo tempo um estudo da história das ciências humanas, de um domínio particular

de conhecimento, como também de sua aplicação num contexto político em mutação. As novas teorias criminológicas e as estatísticas judiciárias colocam o problema do crime na ordem do dia e influenciam de maneira regular as políticas criminais e buscam como resultado a “moralização” da sociedade, dentro de um projeto político mais amplo fundado sobre a ordem e a estabilidade. Saber organicamente ligado ao poder, a Criminologia construirá o crime como questão ao mesmo tempo penal, social e política. Enfim, a invenção da Criminologia francesa revelará as transformações das maneiras de pensar o mundo social e a ordem pública sob a III República.

Ao ser incorporada no debate local a partir do final do século XIX, a Criminologia no Brasil sofrerá alguma refração, mas terminará por desempenhar papel bastante similar. É certo que, como ocorria de modo geral com a importação de idéias no período, também esse saber “penetra primeiro como ‘moda’ e só muito tempo depois como prática e produção” (Schwarcz, 1993, p. 30).

Também os resultados obtidos em termos de produção de conhecimento sobre o crime, a criminalidade e o funcionamento da justiça criminal no Brasil serão decepcionantes. Em toda parte, médicos e juristas no Brasil irão reclamar da falta de dados estatísticos confiáveis para estudar o movimento da criminalidade e desenvolverão, em contrapartida, modestos estudos localizados – com a única exceção de Nina Rodrigues –, quase todos indignos do próprio Lombroso, que inclusive já estava aquém do rigor científico de sua própria época. Mas, mesmo nesse aspecto, os criminologistas brasileiros não estarão tão atrás de seus mestres na Europa e Estados Unidos, pois, tal como já foi dito, o saber criminológico em toda parte será mais valorizado pela sua utilidade política e administrativa do que por sua exatidão científica.

A Criminologia no Brasil, como conhecimento voltado para a compreensão do homem criminoso e para o estabelecimento de uma política “científica” de combate à criminalidade, será vista pelas elites como um instrumento essencial para a viabilização dos mecanismos de controle social necessários à contenção da criminalidade no País. Mas, com a proclamação da República, os desafios colocados para as elites republicanas não irão se limitar

apenas ao estabelecimento de novas formas de controle social, mas incluirão especialmente o desafio ainda maior de consolidar os ideais de igualdade política e social do novo regime em face das particularidades históricas e sociais da situação nacional.

As elites republicanas no Brasil, desde o princípio, manifestam grande desconfiança diante da possibilidade de a maior parte da população contribuir positivamente para a construção da nova ordem política e social. O novo regime republicano, longe de permitir uma real expansão da participação política, irá se caracterizar pelo seu aspecto não-democrático, pela restrição da participação popular na vida política (cf. Carvalho, 1987, 1990).

Essa mesma desconfiança estará presente entre os juristas reformadores e médicos adeptos da Criminologia. Para os criminologistas, a igualdade jurídica não poderia ser aplicada aqui devido às particularidades históricas, raciais e sociais do País. Os ideais de igualdade não poderiam se afirmar em face das desigualdades percebidas como constitutivas da sociedade brasileira.

Em todas as discussões e ações, o grande desafio consistia em “tratar desigualmente os desiguais” e não em estender a igualdade de tratamento jurídico-penal para o conjunto da população. A introdução da Criminologia no país representava, deste modo, a possibilidade simultânea de interpretar as transformações pelas quais passava a sociedade, de implementar estratégias específicas de controle social e de estabelecer formas diferenciadas de tratamento jurídico-penal para determinados segmentos da população. Como um saber normalizador, capaz de identificar, qualificar e hierarquizar os fatores naturais, sociais e individuais envolvidos na gênese do crime e na evolução da criminalidade, a Criminologia poderia transpor as dificuldades que as doutrinas clássicas de Direito Penal, baseadas na igualdade ao menos formal dos indivíduos, não conseguiam enfrentar, ao estabelecer ainda os dispositivos jurídico-penais condizentes com as condições tipicamente nacionais.

Assim, ao longo da Primeira República, a Criminologia não permanecerá apenas como uma retórica cientificista sobre o crime, mas influenciará de modo concreto aspectos das políticas criminais. Em São Paulo, por exemplo, mesmo que as idéias da escola italiana tenham sido recebidas com menor entusiasmo na Facul-

dade de Direito do Largo São Francisco do que no Recife, alguns juristas já no final do século XIX irão se apropriar das novas idéias e propor reformas legais e institucionais de acordo com os ensinamentos da “nova escola”.

Por exemplo, o senador Paulo Egydio de Oliveira Carvalho (1842-1906), jurista formado na Faculdade de Direito de São Paulo, irá propor, entre 1893 e 1906, uma ampla reforma penitenciária para o Estado de São Paulo, desenhada em grande medida a partir dos ensinamentos da Antropologia Criminal. Embora sua ampla reforma não tenha sido completamente concretizada, a discussão de seu projeto viabilizará anos depois a criação da Penitenciária do Estado (cf. Alvarez e Salla, 2000).

Cândido Nazianzeno Nogueira da Mota (1870-1942), também formado pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco, será outro adepto das idéias da escola italiana que buscará implementá-las a partir de sua carreira jurídica e política, primeiro como promotor público e delegado da capital e depois como deputado estadual e federal. Em 1902, Cândido Mota será responsável pela criação do Instituto Disciplinar, instituição voltada para a recuperação de menores moralmente abandonados e delinquentes e inspirada nas novas concepções criminológicas (cf. Alvarez, 2003, p. 107-116).

Com essas e outras reformas, esses juristas paulistas da Primeira República já redimensionam as funções do Estado liberal diante do problema da criminalidade nos grandes centros urbanos e as novas idéias criminológicas terão um papel decisivo nessas novas formulações.

Ainda em São Paulo, as idéias da Criminologia de matriz lombrosiana, especialmente as concepções biodeterministas acerca do crime e seus desdobramentos no campo da Medicina Legal, desenharam um projeto ambicioso de intervenção social entre 1920 e 1945, voltado para a patologização de determinados grupos sociais, sobretudo os trabalhadores urbanos, os menores e os homossexuais.¹²

¹² O resumo apresentado a seguir, a respeito das idéias biodeterministas em São Paulo entre 1920 e 1945, foi elaborado a partir do excelente trabalho de Ferla (2005).

O período em questão é interessante devido ao rápido processo de modernização pelo qual passava o Estado de São Paulo. O discurso cientificista, autoritário e antiliberal da Criminologia e da Medicina Legal irá ganhar novo impulso com o autoritarismo do Estado no pós-30, período ainda não suficientemente estudado no que diz respeito ao funcionamento cotidiano da justiça criminal, ao novo perfil das políticas de segurança pública e aos saberes a elas associados.

A criação da Sociedade de Medicina Legal e Criminologia de São Paulo, em 1921, foi um importante marco institucional do desenvolvimento das idéias criminológicas nesse novo contexto político. A Sociedade pretendia ser um espaço voltado para congregar médicos e juristas na discussão das questões referentes ao crime e à criminalidade, de tal modo que, já na sessão de abertura da sociedade, o orador Dr. Geraldo de Paula Souza se manifestava do seguinte modo:

“Doravante, médicos e juristas conhecendo-se melhor e permutando fraternalmente os frutos opimos que as respectivas culturas especializadas lhes fornecem, terão lugar seguro onde possam, em plena comunhão de pensar, unidos no espírito como solidários na ação profícua, pugnar pelos mais altos ideais, procurando realizar as mais formosas aspirações de profilaxia moral, concorrendo com eficácia para o arranco vencedor das iniciativas úteis em prol da felicidade humana” (Souza, 1922, p. 25).

As relações que se estabeleceram entre médicos e juristas ao longo da institucionalização da Criminologia no Brasil merecem ainda ser mais detalhadamente estudadas. Kaluszynski (1994), novamente ao estudar sobretudo o contexto francês, mostra como juristas e médicos tiveram dificuldade de coabitar em torno dos estudos e intervenções em relação ao fenômeno criminal. Se de início, quando da divulgação das idéias da Antropologia Criminal de Lombroso, os médicos tinham presença maciça nos debates e os juristas estavam praticamente ausentes ou eram hostis aos ensinamentos da escola italiana – e Tarde seria o exemplo maior dessa reação profissional dos juristas às teorias de Lombroso –, estes últimos irão paulatinamente ganhar espaço, ao contribuir para a institucionalização do ensino da Criminologia, mas, ao mesmo

tempo, ao neutralizar as idéias mais radicais da Antropologia Criminal acerca de temas como o da responsabilidade penal. Como afirma ainda Kaluszynski, por meio do ensino da Criminologia nas faculdades de Direito, passa-se da Medicina Legal aos estudos penais, do empirismo médico à teoria jurídica, da Antropologia Criminal à Criminologia (Kaluszynski, 1994, p. 232).

No Brasil, como já foi visto, os juristas tiveram atuação destacada na incorporação inicial dos conhecimentos criminológicos, embora posteriormente tenham sido os médicos que, por meio da institucionalização da Medicina Legal, avançaram nesse campo.

De qualquer modo, a Sociedade de Medicina Legal e Criminologia de São Paulo conseguiu reunir médicos, advogados, promotores, delegados de polícia e burocratas, ao incluir nomes tais como Oscar Freire, Alcântara Machado, Franco da Rocha, Flaminio Fávero, Franklin Piza, Alfredo Issa Ássaly, entre muitos outros. A presença dessas personalidades indica o grande envolvimento das elites paulistas da época com o surgimento da agremiação, que ganhará vitalidade nos anos seguintes, com seu quadro associativo aparentemente crescendo de modo contínuo. A sociedade patrocinará igualmente inúmeras semanas e congressos de Medicina Legal, de Criminologia e de áreas afins (cf. Ferla, 2005).

Também foram criados no período, inspirados pelas idéias criminológicas, laboratórios de antropologia criminal, como o da Polícia e o da Penitenciária do Estado. Além desses laboratórios, o saber criminológico e a Medicina Legal influenciaram importantes reformas legais e institucionais tanto no âmbito do Estado de São Paulo quanto em âmbito nacional, como a promulgação do Código de Menores de 1927, a não-criminalização do homossexualismo no Código Penal de 1940, o avanço e a diversificação do aparato repressivo no Estado de São Paulo, com a já citada inauguração da Penitenciária do Estado, em 1920, o Manicômio Judiciário, no início dos anos 30, a Colônia Agrícola de Taubaté e o Presídio Feminino, já nos anos 40, bem como, novamente em âmbito nacional, a generalização da identificação civil obrigatória, o instituto do livramento condicional e a criação das medidas de segurança no Código Penal de 1940 (cf. Ferla, 2005, p. 294-327).

Deste modo, a despeito do declínio das idéias biodeterministas após o fim da Segunda Guerra Mundial, as idéias criminológicas

e seus desdobramentos, como no campo da Medicina Legal, deixaram marcas significativas no ordenamento jurídico brasileiro, nas políticas de segurança pública e mesmo nas mentalidades dos operadores do direito e dos administradores da ordem pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No trabalho aqui já citado, Martine Kaluszynski (2002), ao estudar como o crime seu tornou um objeto ao mesmo tempo científico e político no horizonte da Terceira República francesa, mostra como os debates do século XIX fixaram um modelo de controle da criminalidade ainda em funcionamento na França atual. Assim, de acordo com a proposta da autora, o trabalho histórico em relação à Criminologia pode contribuir para o debate contemporâneo sobre a questão da delinquência e da segurança pública, ao recolocar os saberes e políticas criminais na problemática mais geral da organização da sociedade francesa num quadro nacional. Tal história seria em parte também uma história das Ciências Humanas, pois, com a emergência dos saberes criminológicos, ao se julgarem os crimes e delitos, passam a ser julgados não apenas os objetos jurídicos definidos pelo Código, mas julgam-se ao mesmo tempo as paixões, os instintos, as anomalias, as enfermidades, as inaptações, os efeitos do meio e da hereditariedade, que necessitam ser estudados pelos novos saberes do homem. Michel Foucault (1977) foi o autor pioneiro que explicitou claramente esse vínculo entre saberes normalizadores, poderes disciplinares e ciências humanas, embora não tenha se dedicado a estudar de modo mais aprofundado a moderna Criminologia.

No presente texto, buscou-se de modo similar indicar como a trajetória do saber criminológico no Brasil pode ser ainda um interessante campo de investigação, a partir do qual seria possível melhor entender a história da justiça criminal e das políticas de segurança pública no País, bem como investigar o envolvimento das elites locais com as questões do crime e da criminalidade.

É certo que, no Brasil, tal história ganha características singulares, pois esse saber “científico” de compreensão e controle do criminoso conviveu, nos mais diversos regimes políticos, com formas menos sutis de controle social. A elucidação dessa arti-

culação entre modernização das instituições da justiça criminal e da segurança pública e a permanência e reprodução da violência e da tortura como meios utilizados pelo Estado na manutenção da ordem social e política é um problema-chave para a compreensão e superação dos obstáculos que ainda se colocam na atualidade para a afirmação do Estado de Direito, o respeito aos direitos humanos e a consolidação da cidadania no País. O aprofundamento dos estudos da Criminologia pode contribuir para esclarecer, entre outros aspectos, como as elites do País com freqüência abraçaram com entusiasmo esses novos conhecimentos pretensamente científicos de controle social, sem manifestar o mesmo entusiasmo em relação aos valores democráticos ou da cidadania.

No Brasil, houve igualmente uma clara dissociação entre o desenvolvimento do saber criminológico e o desenvolvimento posterior das ciências humanas no País, provavelmente com a única exceção de Nina Rodrigues, que acabou sendo um importante pioneiro da Antropologia. Também, ao contrário de outros países, nos quais as discussões em torno das idéias de Lombroso ao menos tiveram como efeito positivo um interesse crescente na produção e análise das estatísticas criminais e em estudos empíricos sobre o crime e a criminalidade, no Brasil a Criminologia mostrou-se claramente esse saber destinado ao poder, muito mais voltado para o desenvolvimento das técnicas de identificação criminal e outros mecanismos de controle social e para a estigmatização de setores da população ainda hoje considerados como potencialmente perigosos.

Assim, novos estudos sobre a história da Criminologia no Brasil ainda podem ser desenvolvidos, história essa que ressalte tanto o papel de determinados setores das elites nacionais na formulação e direcionamento das políticas de segurança pública quanto os aspectos discriminatórios dessas mesmas políticas, que não apenas se voltaram para as assim chamadas classes perigosas, mas igualmente criaram e fizeram circular concepções e estigmas que impregnaram profundamente o senso comum e as práticas dos operadores do direito e dos agentes de controle social no Brasil ao longo de muitas décadas.

Em âmbito nacional, o impacto das idéias criminológicas na formulação de novas políticas de combate ao crime e na reformulação das instituições da justiça criminal ainda está por ser mais detalhado. Se alguns estudos já analisaram o papel da Criminologia

no desenvolvimento posterior da Medicina Legal como área especializada de conhecimento (Antunes, 1995; Correa, 1982; Maio, 1995), ainda resta por ser mais bem analisado também o papel dessas idéias na emergência e consolidação de uma nova elite de especialistas voltada para as questões do crime e da ordem pública.

No caso específico do Estado de São Paulo, o estudo da presença das idéias da Criminologia no período, entre 1920 e 1945, e, muito mais que isso, a articulação complexa dessas idéias com as políticas de segurança e as práticas da justiça criminal podem oferecer importantes pistas do envolvimento das elites paulistas com as questões da segurança pública. Fontes tais como os *Archivos da Sociedade de Medicina Legal e Criminologia de São Paulo*, os *Arquivos da Polícia Civil de São Paulo*, a *Revista de Criminologia e Medicina Legal* ou a *Revista Penal e Penitenciária*, entre outras publicações do período, podem ainda fornecer subsídios para analisar sobretudo como médicos e juristas conformaram conjuntamente esse saber criminológico e como estabeleceram redes de cooperação e conflito a partir da discussão dessas idéias.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sérgio. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 35, segundo semestre, 1993.
- ALONSO, Ângela. Crítica e contestação: o movimento reformista da geração de 1870. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 44, out. 2000, p. 35-55.
- ALVAREZ, Marcos César. *Bacharéis, criminologistas e juristas: saber jurídico e nova escola penal no Brasil*. São Paulo: IBCCrim, 2003.
- ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando. Paulo Egídio e a sociologia criminal em São Paulo. *Tempo social*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 101-122, 2000.
- ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando; SOUZA, Luis Antonio F. Políticas de segurança em São Paulo: uma perspectiva histórica. *Justiça e história – Revista do Memorial do Judiciário do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 173-199, 2002.

- ANTUNES, José Leopoldo Ferreira. *Crime, sexo, morte: avatares da medicina no Brasil*. São Paulo. Tese de doutorado em Sociologia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: USP, 1995.
- BECKER, P.; WETZELL, R. F. *Criminals and their scientists: the history of criminology in international perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: ORTIZ, Renato. *Pierre Bourdieu: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983. p. 122-155.
- CARRARA, Sérgio Luis. *Crime e loucura: o aparecimento do manicômio judiciário na passagem do século*. Rio de Janeiro. Dissertação de mestrado em Antropologia Social. Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1987.
- CARVALHO, José Murilo. *Os bestializados*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- CASTRO, Francisco José Viveiros de. *A nova escola penal*. Rio de Janeiro: Domingos de Magalhães, 1894.
- CORREA, Mariza. *As ilusões da liberdade: a escola Nina Rodrigues e a antropologia no Brasil*. Tese de Doutorado em Antropologia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: USP, 1982.
- DARMON, Pierre. *Médicos e assassinos na Belle Époque: a medicalização do crime*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social; As regras do método sociológico; O suicídio; As formas elementares da vida religiosa*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- FERLA, Luis Antonio Coelho. *Feios, sujos e malvados sob medida: do crime ao trabalho, a utopia médica do biodeterminismo em São Paulo (1920-1945)*. São Paulo. Tese (Doutorado em História) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2005.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1977.
- KALUSZYNSKI, Martine. *La République à l'épreuve du crime: la construction du crime comme objet politique (1880-1920)*. Paris: Maison des Sciences de l'Homme, 2002.

- _____. La rivalité des médecins et des juristes. In: KALUSZYNSKI, Martine; MUCCHIELLI, Laurent. *Histoire de la criminologie française*. Paris: L'Harmattan, 1994. p. 215-235.
- GARLAND, David. As contradições da "sociedade punitiva": o caso britânico. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 13, p. 59-80, nov. 1999.
- GIBSON, M. *Born to criminal: Cesare Lombroso and the origins of biological criminology*. New York: Praeger Publishers, 2002.
- LOMBROSO, Cesare. *L'anthropologie criminelle et ses récents progrès*. 3. ed. Paris: Félix Alcan, 1896.
- _____. *Le crime, causes et remèdes*. 2. ed. Paris: Félix Alcan, 1907.
- _____. *L'homme criminel*. Paris: Félix Alcan, 1887.
- MAIO, Marcos C. A medicina de Nina Rodrigues: análise de uma trajetória científica. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 226-237, abr.-jun. 1995.
- MISSE, Michel; LIMA, Kant de; MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 50, p. 45-123, 2.º semestre, 2000.
- MUCCHIELLI, Laurent. *La découverte du social: naissance de la sociologie en France*. Paris: Éditions de la Découverte, 1998.
- _____. Naissance de la criminologie. In: _____ (org.). *Histoire de la criminologie française*. Paris: L'Harmattan, 1994. p. 7-15.
- OLMO, Rosa del. *A América Latina e sua criminologia*. Rio de Janeiro: Revan/Instituto Carioca de Criminologia, 2004.
- PINHEIRO, P. S.; MÉNDEZ, J. E.; O'DONNELL, G. *Democracia, violência e injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- PINHEIRO FILHO, Fernando Antonio; MACHADO, Máira Rocha. Crime e castigo: a polêmica entre Gabriel Tarde e Émile Durkheim. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 71, p. 51-74, mar. 2005.
- RAUTER, Cristina. *Criminologia e subjetividade no Brasil*. Rio de Janeiro, 2003.
- RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. *Cor e criminalidade: estudo e análise da justiça no Rio de Janeiro (1900-1930)*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.

- RIBEIRO, Leonídio. *Criminologia*. Rio de Janeiro: Editorial Sul Americana, 1957. 2 v.
- RODRIGUES, Nina. *As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Nacional, 1938.
- ROMERO, Silvio. *A obra de Silvio Romero em criminologia e direito criminal*. Seleção de Roberto Lira. Rio de Janeiro: Nacional de Direito, 1951.
- SCHWARCZ, Lília Moritz. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- SOUZA, Geraldo de Paula. Discurso pronunciado na sessão de fundação da Sociedade de Medicina Legal e criminologia de São Paulo. *Arquivos da Sociedade de Medicina Legal e Criminologia*, fasc. 1, v. 1, p. 22-26, fev. 1922.
- SOUZA, Luís Antonio Francisco de. Criminologia, direito penal e justiça criminal no Brasil: uma revisão da pesquisa recente. *BIB, Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 59, p. 81-107, 1.º semestre de 2005.
- _____. *São Paulo: polícia urbana e ordem disciplinar: a Polícia Civil e a Ordem Social na Primeira República*. São Paulo. Dissertação de mestrado em Sociologia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: USP, 1992.
- TARDE, G. *Études de psychologie sociale*. Paris: V. Giard & E. Brière, 1898.
- _____. *La criminalité comparée*. 8. ed. Paris: Félix Alcan, 1924.
- VINE, Margareth S. Wilson. Gabriel Tarde. In: MANNHEIM, Herman (ed.) *Pioneers in criminology*. 2. ed. New Jersey: Patterson Smith, 1972. p. 292-304.
- WETZELL, R. F. *Inventing the criminal: A history of german criminology (1880-1945)*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000.
- WOLFGANG, Marvin E. Cesare Lombroso. In: MANNHEIM, Hermann (ed.) *Pioneers in criminology*. 2. ed. New Jersey: Patterson Smith, 1972. p. 232-291.
- ZALUAR, Alba. Violência e crime. In: MICELI, Sérgio (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. Antropologia. São Paulo: Sumaré/Anpocs, 1999. v. 1.

O PENSAMENTO JURÍDICO-PENAL DE ROBERTO LYRA E NÉLSON HUNGRIA NOS ANOS 1937-1964: ESTILOS E VISÕES TEÓRICAS DIFERENTES

CARLOS HENRIQUE AGUIAR SERRA

Mestre em Ciências Sociais e Políticas (PUC-Rio) e Doutor em História Social (UFF). Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da UFF. Publicou As idéias jurídico-penais de Roberto Lyra: a trajetória de um humanista (*Revista do Núcleo de Pesquisas Lyrianas*, Rio de Janeiro, 2005) e As revistas jurídicas no Brasil (1937-1964): impasses, ambigüidades e permanências (*Anais do XII Encontro Regional de História da ANPUH*, Niterói, 2006).

SUMÁRIO: 1. Apresentação – 2. Roberto Lyra e Nélson Hungria: estilos e perspectivas teóricas distintas – 3. Considerações finais – 4. Referências bibliográficas.

1. APRESENTAÇÃO

Uma dificuldade que encontramos para realizar este trabalho residuiu nos poucos dados biográficos existentes sobre Nélson Hungria e Roberto Lyra. Em relação a Hungria, destacamos a existência de somente um ensaio, feito pelo Ministro do Tribunal Federal de Recursos, Cid Flaquer Scartezzini, em discurso de posse na Academia Paulista de Direito, no dia 23 de setembro de 1974, intitulado Nélson Hungria: o homem e o jurista. Sobre Roberto

Lyra, há o livro escrito pelo seu biógrafo e ex-aluno Lopo Alegria, intitulado *Assim foi Roberto Lyra*. Outro biógrafo de Lyra é Carlos Sussekind de Mendonça, que escreveu um ensaio sobre o autor. Também sobre Lyra, temos o livro de Evaristo Costa *Professor Roberto Lyra: o socialismo para o Brasil – Cristianismo, nacionalismo, democracia*, escrito em 1962 e que traz informações chaves sobre a vida e pensamento de Roberto Lyra. Constitui-se no primeiro esboço biográfico a respeito do autor. Entretanto, não encontramos nenhuma referência desta obra no livro de Lopo Alegria. Algumas passagens do livro de Alegria são retiradas e não citadas do livro de Evaristo Costa.

Cotejaremos os dados biográficos de cada autor para, em seguida, remetermo-nos às suas atividades profissionais e às influências que ambos tiveram ao longo de suas vidas e em suas idéias.

Queremos salientar que os relatos biográficos de Nélson Hungria e Roberto Lyra feitos por Cid Scartezzini e Lopo Alegria têm traços similares e possuem um aspecto essencial: ambos são completamente laudatórios.

Outro ponto a destacar diz respeito ao fato de que os biógrafos de Hungria e Lyra desconsideram a rede de parentela que envolve os autores ao longo de suas vidas. Por tal razão é que os biógrafos enfatizam de forma dramática e artificial que tanto Hungria como Lyra passaram por “graves crises financeiras” e que, por conseguinte, tentam passar a imagem de que os autores, nos deslocamentos regionais a que foram submetidos, e tendo o Rio de Janeiro como ponto de chegada para ambos, não contaram com a ajuda de ninguém, isto é, construíram “solitariamente” os seus caminhos.

As idéias jurídico-penais de Roberto Lyra e Nélson Hungria, na contemporaneidade, são desconhecidas ou esquecidas e um estudo mais sistemático acerca do pensamento jurídico-penal dos autores, no campo da história social das idéias, é inédito.¹ A importância de se mapear criticamente o pensamento jurídico-penal de Lyra e Hungria durante o período estudado situa-se além

¹ Consultar particularmente: SERRA, Carlos Henrique Aguiar. *História das idéias jurídico-penais no Brasil: 1937-1964*. Tese de doutorado. Niterói: UFF, 1997.

da participação que ambos tiveram na reforma da legislação penal brasileira de 1940. Este fato, sem dúvida, é relevante. Mas a importância dos autores transcende os muros tradicionais do pensamento jurídico-penal. Lyra e Hungria se destacaram tanto como jurista como magistrado e professor. Nélson Hungria foi Ministro, Desembargador e Juiz; Roberto Lyra foi Promotor Público, Juiz e professor. Lyra nunca deixou de exercer a atividade docente. Ambos também, Hungria em menor escala, exerceram a atividade de jornalista. Destacamos também a aproximação que os autores tiveram com a polícia. Nélson Hungria, inclusive, chegou a ser Delegado de Polícia na década de 1920 e abandonou este posto por discordar dos métodos utilizados nas dependências policiais. Já Roberto Lyra foi professor da Escola de Polícia durante a década de 1950. Esta aproximação dos autores com a polícia, por exemplo, revela uma preocupação de Lyra e Hungria com a aplicação do pensamento jurídico-penal e com a prática policial. Esta aproximação produziu múltiplos efeitos e observamos que este fato nem é mencionado tanto pelos biógrafos como pela literatura jurídica; o que nos sugere, como possibilidade interpretativa, que esta relação dos autores com a polícia suscita um esquecimento proposital a respeito das suas idéias.

Paralelamente a estes pontos em comum, identificamos no pensamento jurídico-penal de Roberto Lyra e Nélson Hungria divergências teóricas e políticas entre ambos. Salientamos também que os autores possuem estilos diferentes.

A produção teórica dos autores neste período envolve livros, artigos e palestras. Os artigos de Roberto Lyra e Nélson Hungria estão localizados nas revistas especializadas no campo das idéias jurídico-penais. Dentro dos nossos materiais específicos do trabalho, relacionamos todos os livros, artigos e palestras que se inserem nos anos 1937-1964.

Cabe-nos uma primeira observação no que tange ao material selecionado para análise do pensamento jurídico-penal de Lyra e Hungria. Em relação aos artigos dos autores que estão nas revistas especializadas, sustentamos que a *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, a *da Faculdade de Direito do Recife* e a *da Faculdade Nacional de Direito* não mencionam Roberto Lyra e Nélson Hungria. Estas são as únicas que não têm artigos dos autores. Esta observação

é pertinente porque nos revela que as revistas "técnicas", como a *Forense* e a *Brasileira de Criminologia*, e ainda a *Lei e Polícia*, por exemplo, é que publicam com assiduidade os artigos de Lyra e Hungria. O fato de não encontrarmos artigos de Lyra e Hungria nas revistas destas faculdades é significativo, pois tanto Lyra como Hungria foram professores de Direito Penal. A ausência dos artigos de Nélson Hungria, que, embora tendo sido professor de Direito Penal, desempenhou ao longo de sua vida com maior intensidade e assiduidade as funções de Juiz de Direito e Ministro, pode ser interpretada justamente pela razão que levantamos. Hungria como jurista exerceu mais cargos públicos de destaque do que propriamente como professor fazendo a sua formação bacharelesca em Direito na cidade de Belo Horizonte, em Minas Gerais. Em relação a Roberto Lyra, interpretamos a ausência dos artigos numa hipótese de que os conselhos editoriais das revistas, porventura, não fossem afinados com Lyra. Há também uma outra possibilidade interpretativa para Hungria e Lyra, que é a de considerar que os autores não tinham o interesse de publicar seus artigos nestas revistas. O fato concreto para a nossa análise é que as revistas destas faculdades manifestam um total desinteresse em face dos artigos, produções teóricas, dos autores. Este desinteresse coaduna-se na hipótese de que os artigos publicados pelas revistas de faculdades de Direito têm como uma de suas principais características o distanciamento da realidade social. Na medida em que interpretamos que os artigos de Lyra e Hungria, assim como, de uma forma geral, a produção teórica dos autores no campo jurídico-penal, estabelecem uma sintonia com a realidade social, cada um com seu estilo, isto é, as idéias jurídico-penais de ambos não se deslocam da realidade social, isto potencializa este desinteresse das revistas das faculdades de Direito.

2. ROBERTO LYRA E NÉLSON HUNGRIA: ESTILOS E PERSPECTIVAS TEÓRICAS DISTINTAS

Ao analisarmos as idéias jurídicas de Roberto Lyra e Nélson Hungria encontramos divergências teóricas e políticas entre ambos. Salientamos também que os autores possuem estilos diferentes.

Ao afirmarmos que Roberto Lyra e Nélson Hungria possuem estilos diferentes, queremos aludir à idéia de estilo conforme Peter Gay desenvolve no seu livro *O estilo na história*.² Peter Gay afirma que o “estilo tem história” e ainda sublinha que o estudo do estilo possui um “valor diagnóstico”; para o historiador, todos eles são indícios válidos sobre o passado, ainda que “não sobre as mesmas experiências históricas”. Se o estilo fornece informações não sobre o estilista, mas sobre sua cultura, não há porque o historiador deva se sentir desapontado. Em se tratando do objeto e das provas, o historiador é ou “deveria ser um democrata”. Para Peter Gay, “deslindar o estilo é, pois, deslindar o homem”.³

Nélson Hungria possui um estilo mais hermético, com um texto mais rígido, inflexível e com pouca criatividade em termos de figuras de linguagem.

Já Roberto Lyra tem um estilo mais floreado, mais lírico e também mais maleável. Seu estilo é romântico, sentimental.

A principal indagação que percorre este estudo é por que na contemporaneidade as idéias de Hungria e Lyra são pouco conhecidas ou esquecidas? Tentando responder a indagação formulada, realizamos um trabalho de análise das fontes documentais; da produção acadêmica dos autores ao longo dos anos de 1937 a 1964; e também fizemos algumas entrevistas com diversos intelectuais que conviveram e/ou conhecem as idéias dos autores, no intuito de articularmos a história da vida com a história das idéias. Tais entrevistas nos forneceram pistas preciosas para respondermos a esta questão.

Entrevistamos os seguintes juristas e penalistas:

- 1) Antônio Evaristo de Moraes Filho – Doutor em Direito Penal pela UERJ.
- 2) Carlos de Araújo Lima – Advogado Criminal.
- 3) Clemente Hungria – Advogado Criminal.
- 4) Evandro Lins e Silva – Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal.

² GAY, Peter. *O estilo na história*. São Paulo: Cia. das Letras, 1990. p. 20.

³ GAY, Peter. Op. cit., p. 21.

- 5) Evaristo de Moraes Filho – Doutor em Sociologia e em Direito do Trabalho. Membro da Academia Brasileira de Letras.
- 6) George Tavares – Professor de Direito Penal da UERJ.
- 7) Ivan Pessanha – Professor adjunto de Direito da UERJ.
- 8) João Luis Duboc Pinaud – Professor titular de Direito Constitucional da UFF.
- 9) Juarez Tavares – Professor titular de Direito Penal da UFRJ e da UFG. Procurador-Geral da República.
- 10) Nilo Batista – Mestre em Direito Penal e livre-docente em Direito Penal pela UERJ.
- 11) Sérgio Macedo – Professor adjunto de Direito Penal da UERJ.

Tentando sintetizar os depoimentos, propomos um quadro esquemático no qual priorizamos três aspectos: o temperamento – personalidade dos autores; a formação e a classificação do pensamento de Lyra e Hungria:

	TEMPERAMENTO – PERSONALIDADE	FORMAÇÃO	PENSAMENTO
NÉLSON HUNGRIA	Temperamental e polêmico	Penalista Positivismo jurídico Escola Técnico Jurídica	Liberal – Conservador
ROBERTO LYRA	Temperamental, eloquente e teatral	Criminólogo Positivismo Criminológico Sociologia Criminal	Socialista utópico e democrático – reformista

Articulando os depoimentos, as pistas fornecidas, com a análise da produção intelectual dos autores no período estudado, formulamos as nossas hipóteses acerca das idéias jurídico-penais de Nélson Hungria e Roberto Lyra.

A nossa hipótese principal em relação ao pensamento jurídico-penal de Nélson Hungria é de que este se configura como liberal conservador. Este viés liberal conservador é capaz de num dado momento histórico ser completamente hermético e autoritário e noutro momento adotar um enfoque mais humanista e amplo.

Ao definirmos o pensamento jurídico-penal de Nélson Hungria como inscrito no liberalismo conservador não estamos aprisionan-

do-o nem o empobrecendo. Somente estamos trabalhando com os condicionantes e limites históricos do pensamento do autor.

No que tange a Roberto Lyra, o pensamento jurídico-penal deste autor, embora também com seus limites históricos, caminha para outra direção, adotando outro enfoque acerca do Direito Penal, menos hermético e dogmático, e aproximando este principalmente da Sociologia e da Criminologia.

A nossa hipótese é de que o pensamento jurídico-penal de Roberto Lyra inscreve-se no socialismo reformista-utópico.⁴ Este socialismo professado por Lyra é ambíguo e possui um intenso caráter sentimental e idealista. É um socialismo romântico, em grande medida, por carecer de um embasamento teórico-filosófico. Lyra realiza uma combinação entre o nacionalismo, o positivismo e o cristianismo. O socialismo reformista-utópico de Roberto Lyra, com seus limites e ambigüidades, contudo, representa um avanço inegável, na linha do humanismo, comparativamente ao pensamento liberal conservador. Este socialismo reformista-utópico contendo veio humanista, caracteriza-se também pela ambigüidade. O tipo de socialismo professado por Lyra tem como principal referência a ausência de um embasamento teórico e uma peculiaridade é o seu lado sentimental. Este caráter sentimental do socialismo de Lyra não se vincula a qualquer sistema filosófico.⁵ Podemos acrescentar que o socialismo reformista-utópico de Roberto Lyra possui um forte acento sentimental, o que se coaduna no idealismo do autor e no seu romantismo. Mais, é também um "socialismo lírico".⁶ Este mistura o reformismo, a utopia, o caráter sentimental e o idealismo.

Quando sustentamos que o socialismo de Lyra é de caráter reformista utópico e sentimental, queremos dizer que Lyra, por exemplo, não era marxista ou não tinha qualquer fundamentação filosófica que orientasse o seu socialismo. O fato é que a "simpatia

⁴ A idéia para caracterizar o pensamento de Lyra como inscrito no socialismo reformista-utópico surgiu na entrevista com o professor Evaristo de Moraes Filho.

⁵ Entrevista com o professor Evaristo de Moraes Filho, Rio de Janeiro, 1.º de julho de 1996.

⁶ Entrevista com o Dr. Nilo Batista, Rio de Janeiro, 22 de abril de 1996.

pelo socialismo, mais sentimental do que propriamente teórico”,⁷ era extremamente comum entre os intelectuais brasileiros.

Evaristo de Moraes Filho estuda as várias correntes existentes no âmbito do pensamento socialista no Brasil e distingue, com perfeição, o reformismo, o marxismo (a corrente revolucionária) e o democrático. O “socialismo revolucionário-marxista” prega a revolução, a transformação plena da sociedade capitalista através dos métodos de “ação direta”.⁸ Por esta via, a “ditadura do proletariado”, por exemplo, é considerada. Já o socialismo democrático almeja a mudança estrutural da sociedade, mas não a quer “impor por nenhuma modalidade de ditadura por mais promissora que seja, nem que seja a do proletariado”.⁹ O socialismo reformista teria, então, um viés mais utópico e, por vezes, “ingênuo”.¹⁰

Analisando o pensamento de Roberto Lyra, encontramos também este aspecto “ingênuo” que se configura no “sentimentalismo” do autor.

O curioso é que o próprio Roberto Lyra tinha a plena consciência da representação social a respeito de suas idéias. Lyra costumava afirmar que “os comunistas oficiais me chamam de sentimentalóide e confucionista. Os anarquistas me classificam de pequeno burguês lírico. Mas o que eu sou mesmo é socialista”. Então, sustentava que lutava por um socialismo “compatível com o patriotismo e democracia. Creio que, através dele, chegaremos à convivência pacífica internacional. Nessa convivência, os governos socialistas ensinarão o capitalismo a ceder frente à justiça social e à fraternidade humana. E os socialistas aprenderão, com as democracias clássicas, a diminuir o traumatismo da transição, respeitando os direitos e garantias individuais”.¹¹

A defesa de Lyra reitera a nossa hipótese de caracterizar o seu pensamento como socialista reformista-utópico, com forte apelo sentimental.

⁷ MORAES FILHO, Evaristo. *O socialismo brasileiro*. Brasília: Ed. UnB, 1981. p. 43.

⁸ MORAES FILHO, Evaristo. Op. cit., p. 43.

⁹ Idem, ibidem.

¹⁰ Idem, p. 43.

¹¹ LYRA, Roberto. *Contribuição para a história do primeiro governo de esquerda no Brasil*. Rio de Janeiro: Sophia Rosa, 1980. p. 91.

Antes de analisarmos os artigos, as publicações, de Nélson Hungria e Roberto Lyra, queremos sublinhar que as divergências teóricas, os diferentes estilos, existentes entre os autores, devem ser compreendidas no âmbito das opções intelectuais-afetivas feitas por ambos nos anos 1937-1964.

Num período marcado por impasses, ambigüidades, e que aponta para certa continuidade, destacamos a importância de se analisar o pensamento jurídico-penal de Roberto Lyra e Nélson Hungria. O estudo da história das idéias jurídico-penais nos anos 1937-1964 necessariamente não pode desconsiderar a relevância do pensamento jurídico-penal expresso por Roberto Lyra e Nélson Hungria. Tanto Roberto Lyra como Nélson Hungria tiveram uma significativa participação neste período, a começar pela reforma da legislação penal brasileira em 1940. Queremos dizer que a análise do pensamento jurídico-penal dos autores parece-nos pertinente, na medida em que suas idéias, na contemporaneidade pouco conhecidas ou esquecidas, contribuem decisivamente para uma melhor compreensão dos anos 1937-1964 como também para um mapeamento da história das idéias jurídico-penais no Brasil.

Queremos salientar que o pensamento jurídico-penal de Nélson Hungria é o que mais se modifica neste período. Na conjuntura estadonovista, seu pensamento é marcado mais nitidamente por um viés tecnicista, normativo, dogmático. A partir da saída da ditadura varguista, no entanto, o pensamento jurídico-penal de Nélson Hungria orienta-se para uma visão mais humanista, menos normativa. Talvez, como possibilidade interpretativa, por força das circunstâncias, o seu pensamento acolhe esta visão mais alargada a respeito do Direito Penal e, assim, escapa do tecnicismo e dogmatismo.

Em Nélson Hungria encontramos a elaboração de um Direito Penal voltado mais para a norma. O seu pensamento é de caráter normativo, dogmático, e inscreve-se na Escola Técnico-Jurídica. Hungria é, sem dúvida, um penalista. A sua principal preocupação era com o Direito Penal, com a lei, com os conceitos. Pode ser considerado como um "homem das normas".¹²

Observamos um consenso nos depoimentos dos entrevistados no que concerne particularmente à cultura jurídico-penal de Nélson

¹² Entrevista com Dr. Carlos Araújo Lima, Rio de Janeiro, 31 de maio de 1996.

Hungria. Esta, na visão dos entrevistados, é bem superior à de Roberto Lyra no campo jurídico-penal. Isto ocorre, em parte, pelo enorme interesse e paixão de Nélson Hungria em face do Direito Penal. O positivismo jurídico que lhe é peculiar não aprisiona a sua erudição jurídico-penal. Por tal razão é que consideramos o autor como essencialmente um *penalista*.

Ao sustentarmos que Roberto Lyra e Nélson Hungria possuem estilos diferentes e também que suas idéias jurídicas são distintas e que, portanto, há divergências teóricas entre os autores, pretendemos ilustrar essas visões teóricas diferentes dos autores selecionando alguns artigos de Lyra e Hungria.

O primeiro artigo que selecionamos de Nélson Hungria é de 1937, antes do Estado Novo. É um artigo em que o tom polêmico, característico do autor, se manifesta com intensidade e o viés liberal conservador do seu pensamento pode ser observado com bastante clareza.

Nélson Hungria critica enfaticamente o Direito Penal alemão e soviético e os classifica como autoritários. Para Hungria, “não há melhor atestado dessa tendência involutiva de que a orientação jurídico-penal dos bolcheviques e nacionais-socialistas”.¹³

Ao criticar os “penalistas-autoritários” como “bizantinos de um tribunal demasiadamente aferrado à literalidade da lei”,¹⁴ Hungria defende o postulado do Direito Liberal, expresso na constituição de 1934, que sublinha que “ninguém será processado nem sentenciado, senão em virtude da lei anterior ao fato”. Este princípio liberal, segundo opinião de Hungria, foi completamente violado pelo Estado soviético e pelo Estado alemão, que impuseram, à força, legislações autoritárias nas quais o indivíduo é absorvido pelos interesses coletivos do Estado. O temor de Nélson Hungria é que isto venha ocorrer no Brasil, país este em que vigora, na sua opinião, um regime político integralmente plasmado nos moldes forjados da Revolução Francesa.¹⁵

¹³ HUNGRIA, Nélson. O direito penal autoritário. *RF*, Rio de Janeiro, jul.-set. 1937, p. 436.

¹⁴ *Idem*, p. 435.

¹⁵ *Idem*, p. 437.

Hungria já pressentia o Estado Novo, o Direito Penal autoritário, e, neste período, colocava-se inteiramente contrário a uma legislação arbitrária. O Direito Penal, fora ou além das leis, representa não um avanço, mas um “recuo da civilização jurídica”.

O autor sublinha que o indivíduo não pode ser esmagado pelo rolo compressor do Estado e que as posições radicais, para a direita ou para a esquerda, não são mais que colapsos ou retrocessos na evolução política dos povos. O caminho a ser percorrido, segundo Hungria, é sempre o meio-termo.¹⁶

O liberalismo conservador do pensamento de Nélson Hungria situa-se como ponto de equilíbrio, distante do pensamento reacionário, afastado do pensamento autoritário e longe do pensamento liberal radical. Este “meio-termo”, antes do Estado Novo, leva-o a fazer uma crítica contundente ao Direito Penal autoritário. A partir da consolidação do Estado Novo no País, observamos que o pensamento jurídico-penal de Nélson Hungria opera uma sensível mudança e assume uma perspectiva mais hermética, dogmática e tecnicista.

Em artigo publicado pela *Revista Forense* em janeiro de 1941, que se intitula O Direito Penal no Estado Novo, Hungria faz uma defesa enfática do Estado Novo e explicita a relação que se estabelece entre o Estado Novo e o Direito Penal.

Para Nélson Hungria, o Estado Novo é a “retificação da democracia liberal para salvamento da própria democracia”. O “demo-liberalismo”, nos “seus exageros, nos seus lirismos, levado até as últimas consequências, estava realizando o paradoxo de Jefferson: o melhor governo é o que nos governa”. Acrescenta também que a democracia liberal “chegava ao cúmulo de não querer ver, de não acreditar na existência da questão social, ou, pelo menos, não a julgava um problema grave. A questão social não passava de um caso de política”.¹⁷

Hungria sustenta que era preciso “implantar-se de par ou acima da liberdade, o princípio da autoridade. Foi o que fez o Estado

¹⁶ Idem, p. 438.

¹⁷ HUNGRIA, Nélson. O direito penal no Estado Novo. *RF*, Rio de Janeiro: Forense, jan.-mar. 1941, p. 265-272.

Novo". O "ponto de mira" do Estado deixou de ser o indivíduo e passou a ser a coletividade, o total dos indivíduos. Ao invés de assumir uma posição contemplativa, ao invés de acomodar-se num fatalismo muçulmano, o Estado Novo é *dinâmica, é ação, é disciplina, é controle militante*. Sob este enfoque, o Estado Novo já não é o policial displicente de outrora.¹⁸

A concepção de que o Estado Novo é a "retificação da democracia liberal" nos revela o viés dogmático do pensamento do autor, que nomeia de "demo-liberalismo" os "possíveis exageros" da democracia liberal. Há um grave equívoco na concepção de Hungria que, no entanto, é bastante peculiar na tradição do pensamento social e político no Brasil e na Europa, que confunde democracia com liberalismo e trabalha estes dois conceitos como sinônimos. Na verdade, democracia e liberalismo são conceitos distintos. Ser liberal não significa necessariamente ser democrático.

Para Hungria, "demo-liberalismo" é a anarquia completa. Por tal razão é que era necessário "salvar" a democracia no País e instaurar o Estado Novo como retificação da democracia liberal. Hungria salienta que era necessário um novo enfoque para a questão social¹⁹ tratada somente como caso de política.

Neste sentido, Hungria sustenta que a tarefa principal do Direito Penal no Estado Novo é a proteção dos interesses do Estado, que são os interesses do todo social e os do próprio indivíduo em função do todo social. O autor destaca que caiu assim a barreira que a tradição liberal criara entre criminalidade política e criminalidade comum. Era preciso *abolir a superstição liberal* de que a revolução é um direito implícito do indivíduo, e o Estado Novo não recuou sequer diante da *extrema ratio*: a decretação da pena de morte contra os rebeldes de arma na mão.²⁰ O objetivo primordial era, segundo ele, assegurar a punição pronta, rigorosa e inexorável dos delitos políticos.

¹⁸ Idem, p. 265.

¹⁹ A esse respeito consultar o livro de Gisálio Cerqueira Filho, *A questão social no Brasil: análise do discurso político*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982, que fornece uma interpretação crítica acerca da representação conferida pelo discurso político no Brasil à questão social no período de 1945-1964.

²⁰ HUNGRIA, Nélson. O direito penal no Estado Novo, cit., p. 268.

Observamos que, durante o Estado Novo, o pensamento jurídico-penal autoritário-dogmático de Hungria atinge o seu ápice na defesa e justificativa da adoção da pena de morte para os *crimes políticos*. Na apologia da ideologia jurídico-penal pela pena de morte identificamos também a realização da fantasia do controle absoluto que somente se concretiza com a morte.²¹

Queremos salientar que o veio dogmático, tecnicista, do pensamento jurídico-penal aparece com mais nitidez no Estado Novo, e que esta conjuntura exerce uma influência considerável no pensamento do autor. Embora possamos caracterizar o seu pensamento na ditadura varguista como marcado pelo dogmatismo, não descartamos, como possibilidade interpretativa, uma visão do Direito Penal enquanto equilíbrio, harmonia e integração. Já na ditadura estadonovista, o que reitera a nossa hipótese, o pensamento jurídico-penal de Nélson Hungria inscreve-se no liberalismo conservador, só que realiza um acento mais dogmático.

A reflexão que Hungria faz acerca do direito em geral é marcada pelo viés que tem como diretriz o equilíbrio, a harmonia, a conciliação. Esta concepção do autor manifesta-se no fim do Estado Novo e mais explicitamente no contexto pós-ditadura estadonovista. No Estado de Direito, o viés do seu pensamento vai assumindo mais nitidamente um perfil liberal-conservador e, desta forma, as opções pelo equilíbrio, harmonia e conciliação ficam ainda mais explícitas.

Observamos em Nélson Hungria a formulação de que o Direito Penal deve isolar-se e somente os juristas, no seu entendimento, com dedicação ao penalismo estão aptos a lidar com ele. É por defender a sistematização, normatização do Direito Penal que Hungria é partidário do tecnicismo jurídico, na sua concepção, a superior atividade sistematizadora do Direito Penal.²²

Hungria concebe que o tecnicismo jurídico é uma diretriz indeclinável para o estudo e construção sistemática do direito, em qualquer de seus ramos. Sem dúvida, para o autor, a única

²¹ A idéia da fantasia do controle absoluto é de autoria da professora Dra. Gizlene Neder.

²² HUNGRIA, Nélson. Questões jurídico-penais. Rio de Janeiro: Jacintho, 1940. p. 58.

realidade jurídica é o direito positivo em vigor. Só este pode constituir objeto da investigação de uma ciência jurídica. Não há Direito Penal *vagando fora das leis*. Toda ciência jurídica exige o método lógico formal.²³

O apego enfático ao tecnicismo jurídico, ao juridicismo, a concepção de que não existe Direito Penal vagando fora das leis, é um posicionamento ideológico de que Nélson Hungria toma partido. Esta opção pelo tecnicismo jurídico enseja também a consideração de que se o Direito Penal não vaga fora das leis, ele perfeitamente pode vagar fora da história. Eis uma peculiaridade do tecnicismo jurídico: a não-contextualização histórica do Direito Penal.

Nélson Hungria advoga para o Direito Penal um isolamento, autonomia, também pelo fato de o autor, mais sistematicamente a partir da década de 50, questionar o determinismo biológico. Este questionamento também implica contradições e ambigüidades. No entanto, significa um importante avanço do pensamento jurídico-penal no Brasil, expresso aqui por Nélson Hungria, em face do paradigma racista-biologista e do lombrosianismo.

O questionamento e repúdio ao determinismo biológico orientaram em grande medida a reflexão de Nélson Hungria acerca do Direito Penal. O pano de fundo da defesa de Hungria para que o Direito Penal ficasse completamente isolado de outro campo do saber encontra-se precisamente no seu repúdio ao determinismo biológico que o autor localiza na Criminologia. A difícil e distante relação para Hungria entre o Direito Penal e a Criminologia deve-se em parte ao fato de o autor identificar a presença do determinismo biológico na Criminologia.

Em artigo intitulado Direito Penal e Criminologia, Hungria analisa exatamente essa relação. O autor estabelece uma distinção conceitual existente entre estes dois ramos do saber. Há que se destacar que esta relação enseja necessariamente uma dialeticidade, isto é, com aproximação e distanciamento.

Nélson Hungria concebe o Direito Penal como disciplina jurídica da “reação social contra o crime”. Criminologia é o

²³ HUNGRIA, Nélson. Deformação do direito penal. *Revista Brasileira de Criminologia*, out.-dez. 1948.

“estudo experimental do fenômeno do crime, para pesquisar-lhe a etiologia e tentar sua debelação por meios retificativos ou curativos e preventivos ou profiláticos”.²⁴

Há uma sensível mudança no pensamento jurídico-penal de Nélson Hungria. Esta sensível mudança ou transição aponta-nos para um enfoque mais permeado de humanismo e não mais somente a visão jurídicista, “a inteiriça e gélida literalidade da lei”, que caracteriza o seu pensamento jurídico-penal. Este enfoque mais alargado, humanista, do Direito Penal não resulta em novidade no âmbito do pensamento jurídico-penal porque em contextos autoritários-ditatoriais o Direito Penal é precisamente normativo, autoritário-repressivo, ao passo que nas conjunturas “democráticas” o Direito Penal assume um viés mais alargado, ampliado. Ao contextualizarmos o Direito Penal no Brasil observamos que o pensamento jurídico-penal de Nélson Hungria se inscreve nesta tradição histórica de que as circunstâncias produzem efeitos concretos, assumindo uma significativa relevância na prática social do pensamento jurídico-penal no Brasil.

Ilustrando que a conciliação, “aliança de idéias e princípios”, entre o Direito Penal e a Criminologia já produziu efeitos concretos, Hungria menciona que entrou em prática a chamada “prisão aberta”. Segundo Hungria, reconheceu-se afinal que “a prisão fechada, com a sua rígida disciplina e o seu regime de trabalho como castigo é contraproducente: ao invés de recuperar os delinqüentes, deforma-lhes cada vez mais a personalidade ou lhes agrava o desajustamento social, inutilizando-os para a vida em liberdade”.²⁵ Daí a idéia da “prisão aberta” em que não há guardas armadas, trancas, grades, em que “é proporcionado um sistema de semiliberdade e de *self government*”.²⁶

Hungria ressalta que toda vez que a sociedade receber para o “convívio social” “aquele que anteriormente delinqüiu”, devemos dizer com a “mesma alegria do pai do filho pródigo: este meu filho era morto e reviveu, tinha-se perdido e foi de novo achado”.²⁷

²⁴ HUNGRIA, Nélson. Direito penal e criminologia. *Revista Brasileira de Criminologia*, abr.-jun. 1963.

²⁵ Idem, p. 20.

²⁶ Idem, ibidem.

²⁷ Idem, p. 21.

O pensamento jurídico-penal de Nélson Hungria de viés liberal-conservador é capaz de combinar o pragmatismo e o agnosticismo no sentido de empreender uma conciliação entre o Direito Penal e a Criminologia e também de acrescentar a religiosidade no seu discurso, que nos aponta para o racionalismo cristão, que é uma expressão do viés liberal-conservador que trabalha com o pragmatismo e não desconsidera a religiosidade.

Por sua vez, Roberto Lyra, ao distinguir o Direito Penal da Criminologia, concebe que esta necessariamente tem que estar eivada de Sociologia. O autor expressa que os fins do Direito Penal são normativos, enquanto os da Criminologia são científicos. A Criminologia deve orientar tanto a política criminal como a política social e divide-se em três partes: Sociologia Criminal, Antropologia Criminal e Política Criminal.²⁸ Lyra trabalha a Criminologia em estreita sintonia com a Sociologia.

Embora o pensamento jurídico-penal de Roberto Lyra possua uma visão mais alargada e humanista do Direito Penal, sustentamos, por outro lado, que também identificamos certos limites e ambigüidades. Esses limites e ambigüidades são observados ao longo dos anos 1937-1964.

Consideramos que a partir do fim do Estado Novo intensifica-se em Roberto Lyra o movimento pela aproximação do Direito Penal com a Sociologia e a Criminologia. Lyra passa a repudiar mais enfaticamente o enfoque normativo do Direito Penal. A ênfase com que Lyra defende a aproximação do Direito Penal com a Sociologia, principalmente, representa uma pista que aponta para o viés socialista presente no seu pensamento jurídico-penal.

Segundo Lyra, o método jurídico é também chamado de “técnica jurídica” ou de “dogmática jurídica”. Não há conformidade entre método e técnica; esta “prescinde dos valores lógicos, visando a fim prático; aquele é conjunto de operações lógicas”.²⁹

O ponto central do pensamento jurídico-penal de Roberto Lyra revela-se quando o autor sustenta que “não se explica o direito

²⁸ LYRA, Roberto. *Criminologia*. Rio de Janeiro: Forense, 1964.

²⁹ LYRA, Roberto. Método jurídico e direito penal. *RF*, Rio de Janeiro: Forense, jan.-mar. 1946.

pelo direito, e muito menos retornando às alturas em que os filósofos se perderam, enquanto na terra culminavam as formas mais estúpidas, mais cruéis, mais hipócritas de justiça penal".³⁰ Para Lyra, "os juristas puros são escafandristas do vazio; os filósofos puros são comensais das nuvens".³¹ O autor defende, já no início do Estado Democrático de Direito, que "é na Sociologia que o Direito Penal tem lugar certo e sabido".³²

O apego de Lyra pela Sociologia é de longa data e remete-nos aos primórdios de sua formação intelectual quando a Sociologia desde então exercia um crescente fascínio no autor.

Ilustrando a nossa análise, podemos observar as palavras de Lyra quando este afirma que "o direito para os juristas (...). Sim, mas com os pés na Sociologia e os braços abertos para tudo e para todos".³³

Este discurso do autor revela-nos a sua ampla concepção acerca do direito e principalmente da necessidade de uma estreita e profícua relação com a Sociologia; expressa também a sua divergência teórica com Nélson Hungria.

No seu repúdio ao tecnicismo jurídico, Lyra considera que um dos lugares-comuns deste é a pretensa defesa da autonomia do Direito Penal. No entanto, salienta Lyra que não há ciência autônoma, mas "simples divisão do trabalho científico".

O autor sublinha que o "quadro jurídico não é traçado no ar". Destaca que a posição "real que não vem das idéias, mas dos fatos, do Direito Penal, é dentro da Sociologia, suprema dominadora das culminâncias, profundezas e totalidades".³⁴

Quando Lyra afirma que o quadro jurídico não é traçado no ar e também que os juristas puros são os escafandristas do vazio, está chamando a atenção para a relação dialética que se estabelece entre a instância ideológica (jurídica) e a estrutura social.

³⁰ Idem, p. 382.

³¹ Idem, p. 383.

³² Idem, *ibidem*.

³³ LYRA, Roberto. *Novíssimas escolas penais*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1945.

³⁴ Idem, p. 383.

Na sua visão, a Sociologia “arrancou o Direito Penal do cárcere em que se sacrificaram as suas liberdades, a sua saúde, a sua honra, se não a sua vida”.³⁵ Ainda acrescenta que o Direito Penal “estiolava-se, atrofiava-se, asfixiava-se, esterilizava-se na solidão ou em companhias senis e, quando saía em livramento condicional, era para vagabundar como boêmio, tendo por teto o céu e o chão por leito, os olhos nas estrelas e os ouvidos nos rumos incontingentes”.³⁶

Há em Lyra a concepção de que somente a Sociologia consegue libertar o Direito Penal da *prisão*, do cárcere. O Direito Penal estava preso, aprisionado a si mesmo e somente a Sociologia, no entender de Lyra, é que possibilitaria a sua liberdade.

No abrigo da Sociologia, “ascendeu, ampliou-se, adensou-se, em atmosfera fecunda, clara, harmoniosa, aberta para tudo e todos, e, sem abandonar o microscópio do infinitamente pequeno, passou a dispor do telescópio infinitamente grande. Apenas deixou cuidar somente do infinitamente pequeno”.³⁷

As metáforas utilizadas por Lyra nos indicam o alargamento, a liberdade, que o autor propõe exaustivamente para o Direito Penal. O alargamento do Direito Penal personifica-se na metáfora do *telescópio do infinitamente grande*, isto é, que proporciona uma amplitude maior de seu enfoque, de sua visão. O acolhimento da Sociologia possibilitou a catarse para o Direito Penal que foi libertado do “cárcere teórico-existencial” em que se encontrava.

Observamos, então, que os autores, Lyra e Hungria, são extremamente complexos, e seus textos, além das divergências teóricas existentes entre eles, revelam também ideologias jurídicas bem distintas, assim como sinalizam para paixões, desejos, portanto, diferentes. Desta forma, sustentamos que a grande paixão intelectual de Roberto Lyra é pela Criminologia. Já Nélson Hungria possui como grande paixão o Direito Penal.

³⁵ LYRA, Roberto. Método jurídico e direito penal, cit., p. 383.

³⁶ Idem, ibidem.

³⁷ Idem.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, tentando responder a indagação que percorre este estudo, sugerimos, como outra possibilidade interpretativa, que Hungria e Lyra, cada um com seu estilo, ao “agitarem as idéias” produziram distintos efeitos no campo das idéias jurídico-penais no País. Como o dogmatismo jurídico, peculiar na sociedade brasileira, coaduna-se na intolerância social, o direito enquanto *sinthomen*, as fantasias em relação ao Outro, o “ódio ao gozo do Outro” e o “medo do Outro”³⁸ são componentes significativos deste dogmatismo que não tolera uma “agitação” das idéias. O ódio ao gozo do Outro e o medo do Outro também podem ser observados nos “resíduos fascistas-autoritários”³⁹ presentes no Direito Penal no Brasil. Esses resíduos, indicativos das permanências históricas, inscritas desde a ditadura estadonovista, sem dúvida, consoante a uma prática a-crítica do pensamento jurídico-penal, de corte hegemônico no País, contribuíram para este esquecimento e/ou pouco conhecimento a respeito das idéias de Hungria e Lyra na atualidade.

Analisar as idéias jurídico-penais de Nélson Hungria e Roberto Lyra não é uma tarefa fácil, pois exige cautela e um olhar extremamente atento para não se perder de vista que as idéias dos autores, necessariamente, devem ser contextualizadas; isto é, compreendidas no próprio período histórico que são produzidas. Além deste aspecto, não podemos desconsiderar que há certa mitificação a respeito de Hungria e Lyra no âmbito do pensamento jurídico-penal que é responsável, inclusive, pela ausência de trabalhos analíticos, acadêmicos, sobre os autores. Esta é uma das primeiras pistas que encontramos no sentido de tentar responder a indagação de por que as idéias dos autores são pouco conhecidas ou esquecidas na contemporaneidade. Numa primeira observação, sugerimos que esta mitificação, longe de homenageá-los, torna-os pouco conhecidos e/ou esquecidos.

³⁸ Reiteramos que esta idéia de pensar o direito enquanto *sinthomen* encontra-se no trabalho de: CERQUEIRA FILHO, Gisálio; NEDER, Gizlene. *Emoção e política: (a)ventura e imaginação sociológica para o século XXI*. Rio de Janeiro, 1996. (Mimeo.)

³⁹ Entrevista com o Min. Evandro Lins e Silva, Rio de Janeiro, 17 de maio de 1996.

A forma que encontramos para atestar a importância das idéias jurídico-penais de Nélson Hungria e Roberto Lyra tem seu ponto de partida na tentativa de desmitificá-los e analisar criticamente as suas idéias. Analisá-los criticamente como homens de seu tempo, que contribuíram decisivamente no redirecionamento do pensamento jurídico-penal no Brasil, é uma maneira de homenageá-los e, assim, recuperar as suas idéias.

Nélson Hungria, o “príncipe dos penalistas brasileiros”,⁴⁰ e Roberto Lyra, o “príncipe dos promotores públicos”,⁴¹ com seus estilos diferentes, “agitaram as idéias”⁴² em relação ao Direito Penal no Brasil.

As divergências teóricas entre os autores, que eram “cordiais adversários”,⁴³ sempre no campo das idéias, sublinhamos, devem ser compreendidas em face das distintas opções-paixões realizadas por Nélson Hungria e Roberto Lyra. Em Hungria, a sua grande paixão é pelo Direito Penal, e a sua vida endossa toda uma dedicação exclusiva, tanto teoricamente como na prática, a este campo do saber. O pensamento jurídico-penal de Nélson Hungria avança em conformidade com o processo histórico e na conjuntura do Estado de Direito, o seu enfoque é permeado por um viés mais humanista, flexível e alargado. Inclusive, na década de 1950, Hungria dedica-se integralmente à campanha contra a pena de morte.⁴⁴ Nélson Hungria constituiu-se como expoente penalista. Em relação a Roberto Lyra, a sua verdadeira paixão intelectual é pela Criminologia. Lyra, ao contrário de Nélson Hungria, não se constitui como referência do Direito Penal no Brasil, mas sim

⁴⁰ DOTTI, René Ariel. *O passageiro da divina comédia*. Brasília, 1991. (Mimeo.)

⁴¹ LINS E SILVA, Evandro. *Arca de guardados*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

⁴² Entrevista com o professor João Luiz Duboc Pinaud, Rio de Janeiro, 30 de abril de 1996.

⁴³ Entrevista com o Min. Evandro Lins e Silva, Rio de Janeiro, 17 de maio de 1996.

⁴⁴ Ver DOTTI, René Ariel. Op. cit.; HUNGRIA, Nélson. Sobre a pena de morte. Conferência realizada na Faculdade de Direito de Belo Horizonte, em maio de 1951. In: BONFIM, B. Calheiros (org.). *Pena de morte*. Rio de Janeiro: Destaque, 1984.

no campo da Criminologia. É um criminólogo por excelência. Desde a ditadura estadonovista postulava uma abertura das fronteiras do Direito Penal com a Sociologia e a Criminologia.

Por fim, apesar de entendermos que hegemonicamente o pensamento jurídico-penal no Brasil, ao longo dos anos 1937-1964, possui um caráter conservador, queremos sublinhar, por outro lado, que este pensamento é plural e fundamenta-se em diferentes visões do mundo. Neste sentido, os desdobramentos deste enfoque devem envolver um esforço de mapear as idéias jurídico-penais que propuseram outros projetos para a sociedade brasileira, de caráter alternativo e acento mais radical. Avançar nesta perspectiva é vislumbrar a possibilidade histórica e concreta do escape ao dogmatismo e à intolerância social. Trata-se, portanto, da possibilidade política de se produzir as fantasias democráticas, libertárias, baseadas num humanismo dialético-indisciplinado.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CERQUEIRA FILHO, Gisálio. *A questão social no Brasil: análise do discurso político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- CERQUEIRA FILHO, Gisálio; NEDER, Gizlene. *Emoção e política: (a)ventura e imaginação sociológica para o século XXI*. Rio de Janeiro, 1996. (mimeo.)
- DOTTI, René Ariel. *O passageiro da divina comédia*. Brasília, 1991. (mimeo.)
- GAY, Peter. *O estilo na história*. São Paulo: Cia. das Letras, 1990.
- HUNGRIA, Nélon. *A emoção criminosa*. Palestra proferida no Centro Militar de Estudos de Juiz de Fora, 1951.
- _____. Criminosos habituais. *Jornal Brasileiro de Psiquiatria*, 1955.
- _____. *Cultura, religião e direito*. Rio de Janeiro, 1943.
- _____. Deformação do direito penal. *Revista Brasileira de Criminologia*, out.-dez. 1948.
- _____. Direito penal e criminologia. *Revista Brasileira de Criminologia*, abr.-jun. 1963.

- _____. Discurso de agradecimento pela concessão da medalha "Teixeira de Freitas". *RF*, Rio de Janeiro: Forense, 1958.
- _____. *O crime de genocídio*. Juiz de Fora, [s. ed.], 1950.
- _____. O direito penal autoritário. *RF*, Rio de Janeiro, jul.-set. 1937.
- _____. O direito penal no Estado Novo. *RF*, Rio de Janeiro: Forense, jan.-mar. 1941.
- _____. *O erro de direito em matéria penal*. Rio de Janeiro: Livraria Cruz-Braga, 1959.
- _____. *O sermão da montanha*. Rio de Janeiro, 1945. (mimeo.)
- _____. Os pandetistas do direito penal. *Jornal do Comércio*. Rio de Janeiro, 1948.
- _____. *Questões jurídico-penais*. Rio de Janeiro: Jacintho, 1940.
- _____. Sobre a pena de morte. Conferência realizada na Faculdade de Direito de Belo Horizonte, em maio de 1951. In: BONFIM, B. Calheiros (org.). *Pena de morte*. Rio de Janeiro: Destaque, 1984.
- LINS E SILVA, Evandro. *Arca de guardados*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- LYRA, Roberto. *Contribuição para a história do primeiro governo de esquerda no Brasil*. Rio de Janeiro: Sophia Rosa, 1980.
- _____. *Criminologia*. Rio de Janeiro: Forense, 1964.
- _____. *Formei-me em direito e agora?* Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1957.
- _____. *Guia do ensino e do estudo de direito penal*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1956.
- _____. Método jurídico e direito penal. *RF*, Rio de Janeiro: Forense, jan.-mar. 1946.
- _____. *Nestor Moreira*. Rio de Janeiro: Epel, 1955.
- _____. *Noções de sociologia*. Rio de Janeiro: Coelho Branco, 1938.
- _____. *Novas escolas penais*. Rio de Janeiro: Cauton & Raile, 1936.
- _____. *Novíssimas escolas penais*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1956.

- _____. *O pitoresco e o polêmico no ensino, no direito, na justiça, na polícia, nas prisões*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1977.
- _____. *Penitência de um penitenciarista*. Rio de Janeiro: Instituto de Criminologia da Universidade do Distrito Federal, 1957.
- _____. *Sociologia criminal*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- MORAES FILHO, Evaristo. *O socialismo brasileiro*. Brasília: Ed. UnB, 1981.
- SERRA, Carlos Henrique Aguiar. *História das idéias jurídico-penais no Brasil: 1937-1964*. Tese de Doutorado. Niterói: UFF, 1997.

CULPABILIZAÇÃO DA POBREZA NO PENSAMENTO JURÍDICO-PENAL BRASILEIRO EM MEADOS DO SÉCULO XX¹

RIVAIL CARVALHO ROLIM

Doutor em História Social (UFF). Professor do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História. Mestrado na Universidade Estadual de Maringá-PR. Publicou *O policiamento e a ordem: histórias da polícia em Londrina – 1948/1962* (Ed. UEL, 1999).

SUMÁRIO: 1. Apresentação – 2. O cenário social do Brasil em meados do século XX – 3. Idéias jurídico-penais – 4. Referências bibliográficas.

1. APRESENTAÇÃO

Georg Rusche e Otto Kirchheimer, em um clássico trabalho produzido na década de 1930, afirmavam que as teorias penais não podem ser explicadas somente a partir da lógica jurídica.² Para esses pensadores da Escola de Frankfurt, as formas de punição têm

¹ Pesquisa desenvolvida com apoio financeiro do CNPQ.

² RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. Trad. Gizlene Neder. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

uma estreita relação com a dinâmica social. Nesse caso, só é possível entendê-las observando os sistemas de punição concretos e as práticas penais específicas. Disseram enfaticamente, por exemplo, que a “afinidade, mais ou menos transparente, que se supõe existir entre delito e pena impede qualquer indagação sobre o significado independente da história dos sistemas penais”.³

Portanto, segundo os apontamentos de Rusche e Kirchheimer, para uma análise da prática jurídico-penal faz-se necessária uma abordagem histórica, sob pena de não se entender a relação existente entre os sistemas de punição e as realidades históricas determinadas. Mario Bretone, ao comentar o pensamento de Von Savigny, expoente da Escola Histórica de Direito na Alemanha, complementa que a história é que permite identificar e entender o que é próprio de cada época e de cada forma jurídica.⁴ Pierre Bourdieu, com o intuito de identificar o *habitus* do campo jurídico, ressalta que não é possível entender o Direito como um sistema fechado e autônomo, como se estivesse completamente distante dos constrangimentos e das pressões sociais e tivesse nele mesmo o seu próprio fundamento.⁵

Diante desses apontamentos iniciais, o objetivo neste trabalho será o de analisar como os operadores jurídicos definiram a noção de culpabilidade dos segmentos populares em relação a comportamentos tidos como anti-sociais e antijurídicos em uma conjuntura histórica determinada: a sociedade brasileira em meados do século XX, período em que vivenciava uma rápida modernização e um intenso processo de urbanização.

Para o encaminhamento das reflexões, na primeira parte do texto identificou-se o cenário social que foi configurado ao longo dessa conjuntura histórica para se visualizar o ambiente em que a noção de culpabilidade foi gestada. Na segunda, fez-se uma análise das idéias jurídico-penais, identificando como se articulou um novo conceito de culpabilização em relação ao comportamento e à conduta das classes populares.

³ Idem, p. 19.

⁴ BRETON, Mario. *Derecho y tiempo en la tradición europea*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000. p. 71.

⁵ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

2. O CENÁRIO SOCIAL DO BRASIL EM MEADOS DO SÉCULO XX

Com o fim do Estado Novo e da Segunda Grande Guerra Mundial, acentuou-se o processo de modernização e urbanização da sociedade brasileira. Os segmentos sociais que residiam nas áreas urbanas acreditavam que o País em pouco tempo iria se integrar ao Primeiro Mundo. Com as condições econômicas favoráveis, considerava-se que o País vivenciava um momento de “possibilidades mágicas”, podendo lançar-se em um vôo rumo ao seletto mundo das nações desenvolvidas. Segundo Lucília de Almeida Neves, esse ideário tinha como principal ingrediente a “crença na resolução dos problemas sociais do país, na superação do subdesenvolvimento que assolava a economia brasileira e na construção de uma nação soberana”.⁶

Meios de comunicação de massa como o rádio, principal veículo de preferência popular, a televisão, que dava seus primeiros sinais de vida, a imprensa escrita e o cinema tratavam de difundir essa crença unilateral no progresso e “atualizar o País em relação à modernidade dos centros industrializados”.⁷ João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Novais assim se reportam a esse período:

“Na década de 50, alguns imaginavam até que estaríamos assistindo ao nascimento de uma nova civilização nos trópicos, que combinava a incorporação das conquistas materiais do capitalismo com a persistência dos traços de caráter que nos singularizavam como povo: a cordialidade, a criatividade, a tolerância”.⁸

⁶ NEVES, Lucília de Almeida. *Trabalhismo, nacionalismo e desenvolvimentismo*. In: FERREIRA, Jorge (org.). *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 202.

⁷ MAUAD, Ana Maria S. Andrade; GRINBERG, Lúcia. O século faz cinquenta anos: fotografia e cultura política. *Revista Brasileira de História*, v. 14, n. 27, São Paulo: ANPUH/Marco Zero, 1994.

⁸ MELLO, João Manuel C.; NOVAIS, Fernando A. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: SCHWARCZ, Lília Moritz (org. do volume). *História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2006. v. 4, p. 560.

Esse imaginário se materializava nas cidades espalhadas por todo o território nacional através da implantação das redes de água e esgoto, construção de grandes avenidas, edificação de uma arquitetura moderna, ruas pavimentadas e iluminadas. Além disso, foram abertas inúmeras rodovias interligando as principais cidades do País para dar vazão ao tráfego de automóveis *made in Brazil*, um dos signos da modernidade. Ângela de Castro Gomes assevera que “a década de 50, como o fizera a de 20 recoloca de maneira particularmente enfática para políticos, intelectuais e para a sociedade em geral, as questões da construção de um Estado moderno no Brasil”.⁹ Referindo-se também à década de 1950, Alzira Alves de Abreu preconiza que:

“Foi uma década de concretização de muitas idéias e projetos elaborados durante ou após a guerra, de realizações nos campos político, econômico, social e cultural. Período de funcionamento do regime democrático, o que evidentemente permitiu a livre expressão de idéias e o desabrochar da criatividade em todas as áreas de conhecimento”.¹⁰

No entanto, se estava presente essa euforia e esse otimismo no universo das áreas metropolitanas e nas inúmeras cidades espalhadas pelo território nacional, havia também uma realidade que mostra o avesso desse ideário hegemônico largamente difundido entre os segmentos sociais durante os “anos dourados”. O padrão de vida de diversos segmentos sociais, que passaram a residir nos espaços urbanos no pós-guerra, não condizia com esse ufanismo.

Devido às próprias características do desenvolvimento industrial no Brasil, as classes populares não encontravam oportunidade de trabalho estável e produtivo, oscilavam entre desemprego, atividades ínfimas de produtividade e subemprego. Em um curto

⁹ GOMES, Ângela de Castro. A política brasileira em busca da modernidade: na fronteira entre o público e o privado. In: SCHWARCZ, Lília Moritz (org. do volume). Op. cit., p. 539.

¹⁰ ABREU, Alzira Alves de (org.). *A imprensa em transição: o jornalismo brasileiro nos anos 50*. Rio de Janeiro: FGV, 1996. p. 14.

espaço de trinta anos (1950-1980) o Brasil tornou-se uma sociedade urbano-industrial; entretanto, tanto a estrutura de seu sistema urbano quanto as ocupações se moveram no sentido de aguçar os desequilíbrios e as desigualdades. Neste sentido, apesar de ter havido um relativo dinamismo do emprego industrial, houve a persistência de acentuados níveis de desigualdade e pobreza no País.¹¹

Na realidade, na conjuntura do pós-guerra e do fim do Estado Novo intensificou-se ainda mais o processo de migração das pessoas que moravam nas áreas rurais para as cidades à procura de melhores condições de vida. Morar nos centros urbanos significava a possibilidade de arrumar um emprego melhor, com um bom salário, além de contar com a proteção das leis trabalhistas e poder usufruir os serviços sociais existentes somente nas cidades, como hospitais e escolas. Todavia, diante de condições adversas, os segmentos sociais que saíram do campo ao longo das décadas de 1940 e 1950, ao chegarem às cidades em busca de melhores oportunidades, em sua maior parte se fixaram onde e como puderam no cenário urbano.¹² Cardoso de Mello e Fernando Novais pontuam que “a vida na cidade atrai e fixa porque oferece melhores oportunidades e acena um futuro de progresso individual, mas também porque é considerada uma forma superior de existência. A vida do campo, ao contrário, repele e expulsa”.¹³

Em função desse fenômeno migratório, a taxa de crescimento anual das cidades do País na década de 1950 chegou a 6,31% ao ano, caindo nas décadas de 1960 e seguintes. O índice maior foi justamente nas cidades com 100 a 500 mil habitantes.¹⁴ Por conseguinte, houve um fenômeno de urbanização na sociedade brasileira ao longo dessa conjuntura. Alba Zaluar assinala também que essa aceleração, entre a “década de 50 até a de 70, fez surgirem

¹¹ FARIA, Vilmar. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira nos últimos trinta anos. In: SORJ, Bernard; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 154.

¹² BONDUKI, Nabil. Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra. In: KOWARICK, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 108.

¹³ MELLO, João Manuel C.; NOVAIS, Fernando A. Op. cit., p. 574.

¹⁴ FARIA, Vilmar. Op. cit., p. 127-129.

grandes regiões metropolitanas e muitas cidades médias no interior do País".¹⁵ Cardoso de Mello e Novais assim se referem ao mesmo período:

"Os trinta anos que vão de 1950 a 1980 – anos de transformações assombrosas, que, pela rapidez e profundidade, dificilmente encontram paralelo neste século – não poderiam deixar de aparecer aos seus protagonistas senão sob uma forma: a de uma sociedade em movimento. Movimento de homens e mulheres que se deslocam de uma região a outra do território nacional, de trem, pelas novas estradas de rodagem, de ônibus ou amontoados em caminhões paus-de-arara".¹⁶

Em relação à cidade de São Paulo no pós-guerra, novas soluções habitacionais se desenvolveram, como a casa própria autoconstruída em loteamentos periféricos desprovidos de qualquer infra-estrutura urbana. Surgiram também as primeiras favelas em terrenos públicos localizados nas áreas próximas ao centro, ocupadas por famílias recém-chegadas à cidade e por aquelas pessoas que haviam sido despejadas devido à crise de moradia no pós-guerra. Nos períodos de maior crise, a prefeitura da capital paulista chegou a construir barracões para aquelas pessoas que não tinham onde morar.¹⁷

A realidade social da cidade de São Paulo é marcada basicamente pela impossibilidade de as classes populares continuarem habitando as casas alugadas a baixos preços em lugares servidos de infra-estrutura urbana próximas aos locais de emprego. Como aponta Bonduki, "expulsos das posições que ocupavam na cidade, lhes restam, assim, como aos migrantes recém-chegados, procurar um lote barato na área periférica para produzir com as próprias mãos sua moradia".¹⁸

¹⁵ ZALUAR, Alba. Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: SCHWARCZ, Lilian M. (org.). Op. cit., p. 269.

¹⁶ MELLO, João Manuel C.; NOVAIS, Fernando A. Op. cit., p. 585.

¹⁷ BONDUKI, Nabil. Op. cit., p. 108.

¹⁸ Idem, p. 127.

Sobre a cidade do Rio de Janeiro identifica-se um cenário social com algumas similaridades. Dos 405.999 prédios existentes na cidade em 1950, 44.621 eram barracos em favelas e dos 94.000 prédios construídos entre 1940 e 1949, 24.000 eram barracos.¹⁹ Dois jornalistas da revista *Manchete* que se aventuraram pelos bairros populares da Capital da República relataram que “a trinta metros da Praça Mauá nos sentíamos tão distantes da Cidade Maravilhosa como se nos encontrássemos nas lonjuras do Amazonas”.²⁰

Diante desse cenário social, na cidade do Rio de Janeiro ocorreram inúmeros debates ao longo da década de 1950 acerca dos segmentos sociais que habitavam esses locais. Para o representante do Serviço de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas da Prefeitura do Distrito Federal, “as favelas cariocas se tornaram mais do que um problema urbanístico, são um perigoso sintoma de subdesenvolvimento econômico de graves conseqüências sociais”.²¹

Em conseqüência disso, desenvolveram-se políticas para erradicar esse tipo de moradia, removendo as pessoas para conjuntos habitacionais distantes do centro da cidade. Cidade de Deus é o exemplo mais significativo. No Governo Carlos Lacerda, início da década de 1960, essa prática se firmou como política sistemática tal a obsessão do Poder Executivo em “limpar a cidade” dos indesejáveis. Alba Zaluar esclarece que:

“Cidade de Deus, cuja ocupação se iniciou em 1965 e se estendeu pelos três anos seguintes, foi primeiramente invadida pelos flagelados das enchentes de 1966 para depois vir a abrigar oficialmente outros flagelados que vieram ocupar as 930 casas de triagem, isto é, de transição pelo conjunto, juntamente com favelados vindos de 63 favelas localizadas nas mais diferentes áreas da cidade”.²²

¹⁹ Informação retirada do trabalho: LOBO, Eulália Lahmeyer (coord.). *Rio de Janeiro operário*. Rio de Janeiro: Access, 1992.

²⁰ Apud VENTURA, Zuenir. *Cidade partida*. 3. reimp. São Paulo: Cia. das Letras, 1994. p. 21.

²¹ MEUREN, Waldir. Breves considerações sobre a Lei das Favelas – Lei 2.875 de 19.09.1956. *RF* 186/463, Rio de Janeiro: Forense, nov.-dez. 1959.

²² ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 67.

A realidade com que se depara é que determinados segmentos sociais desfrutavam as vantagens de um processo de transformação, contudo outros estavam sendo excluídos. Não só isso, mas eram vistos como consequências indesejáveis, porém inevitáveis para a nova realidade. E essa presença bastante visível das classes populares, principalmente nas grandes cidades, gera certa apreensão. Zuenir Ventura em seu romance assevera que “a partir de 1953 a percepção da violência urbana começou a se fazer sentir com mais destaque na imprensa”.²³ Na realidade, cresceu o temor de que o País estava vivenciando um período de desagregação e quebra dos valores.

O fato de determinados segmentos sociais estarem sendo excluídos dos ganhos materiais ou mesmo não se inserindo nesse movimento de modernização da sociedade fez com que houvesse por parte do pensamento social brasileiro um processo de apropriação das teorias sobre a marginalidade social formuladas para a compreensão de outras realidades sociais. Não se pode perder de vista que “a aceitação de mensagens, modelos sempre operam através de ajustes, combinações ou resistências”, conforme conceitua Roger Chartier.²⁴

As teorias sobre a marginalidade social surgiram nos Estados Unidos a partir da década de 1920 com o intuito de produzir um diagnóstico relativo à integração dos imigrantes no país. De acordo com essas formulações, alguns segmentos sociais que haviam migrado para a sociedade americana viviam em crise, pois estavam ligados a duas culturas, a do seu país de origem e a terra de destino.²⁵ Para Everett Stonequist, autor do clássico trabalho *O homem marginal*, traduzido inclusive para o Brasil no final da década de 1940, “o indivíduo seria um recipiente que vive as incompatibilidades de quadros referenciais contraditórios, e, como consequência, torna-se um marginal”.²⁶

²³ VENTURA, Zuenir. Op. cit., p. 20.

²⁴ CHARTIER, Roger. Textos, impressões e leituras. In: HUNT, Lynn. *A nova história cultural*. São Paulo: Martins Fontes, 1992. p. 234.

²⁵ KOWARICK, Lúcio. *O capitalismo e a marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. p. 25.

²⁶ Apud idem, p. 26.

No Brasil, as teorias referentes à marginalidade social partiram do pressuposto de que as cidades estavam sendo ocupadas por migrantes de regiões atrasadas e arcaicas que, ao encontrarem dificuldades para se integrarem à nova sociedade, viviam em uma situação marginal. Em conformidade com Cardoso de Mello e Fernando Novais, “matutos, caipiras, jecas: certamente era com esses olhos que, em 1950, os 10 milhões de cidadãos viam os outros milhões de brasileiros que moravam no campo, nos vilarejos e cidadezinhas de menos de 20 mil habitantes. Olhos, portanto, de gente moderna, ‘superior’, que enxerga gente atrasada, ‘inferior’”.²⁷

A marginalidade é concebida enquanto um problema de assimilação deficiente em que os padrões modernos deixam de ser incorporados. Como consequência, “nem todos os grupos sociais teriam o instrumental necessário para participar das formas de produção e de consumo da civilização urbano-industrial”.²⁸ Portanto, tal qual haviam definido Robert Park e Everett Stonequist, o entendimento era de que o Brasil passava pela mesma problemática, qual seja de que havia o homem marginal, todavia aqui se tratava de pessoas que haviam migrado das áreas rurais.

As classes populares no país eram vistas como um segmento social marcado pela privação, pela carência, pelo desvio, já que não haviam haurido a mentalidade dos tempos modernos. Esse pensamento social provocou desdobramentos significativos nas idéias jurídico-penais, haja vista que os operadores do campo jurídico procuraram também construir um diagnóstico acerca da conduta e do comportamento desses segmentos sociais, que de antemão já estavam sendo vistos como marginais.

3. IDÉIAS JURÍDICO-PENAIAS

Entre os operadores jurídicos, esse cenário social, descrito pelos teóricos da marginalidade social, era visto como propício ao aparecimento de pessoas com condutas anti-sociais e antijurídicas.

²⁷ MELLO, João Manuel C.; NOVAIS, Fernando A. Op. cit., p. 574.

²⁸ KOWARICK, Lúcio. Op. cit., p. 50.

Não é sem sentido que para Nélson Hungria, um dos principais criminalistas desse período, havia aumentado o “termômetro da criminalidade violenta” e por isso defendia a pena de morte. Romão Cortes de Lacerda, Desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, também destacou em suas palavras que “algumas vozes autorizadas se fazem ouvir acerca do alarmante recrudesimento da criminalidade entre nós, notadamente na modalidade violenta”.²⁹ César Veiga observa que não só havia aumentado a criminalidade, mas ocorria uma “multiplicação em sua variedade, aparecimento de ações criminosas de espécie rara, ou mesmo inéditos até então”.³⁰

Em função desse novo cenário social e também de uma situação diferenciada em relação à litigiosidade é que se pode compreender a presença na cultura jurídico-penal de que era necessário observar não só a materialidade do fato, ou seja, o crime em si, mas os aspectos subjetivos que envolvem a quebra da norma jurídica. As preocupações estavam voltadas para elucidar o “caráter do agente”, o “temperamento”, a “conduta anterior ou subsequente ao fato”, a “personalidade”, a “constante ou estável intimidade psíquica” para se recorrer às noções jurídicas largamente empregadas pelos operadores jurídicos.

Apesar de haver uma preocupação em relação ao comportamento e à conduta das classes populares, não houve um processo de criminalização, como a elaboração de novas leis penais. Ou seja, não se fez uma nova planificação penal em função da nova situação de conflituosidade. Ademais, o país modificara a sua codificação penal no início da década de 1940 com a implantação de um novo Código Penal (Dec.-lei 2.848, de 07.12.1940), um novo Código de Processo Penal (Dec.-lei 3.688, de 03.10.1942) e a Lei de Contravenções Penais (Dec.-lei 3.689, de 03.10.1942). Considera-se que, nos marcos desta pesquisa, os operadores jurídicos procuraram encontrar as causas, bem como os motivos pelos quais as classes populares apareciam nas estatísticas oficiais como o

²⁹ LACERDA, Romão Cortes. O alarmante incremento da criminalidade violenta no Brasil. *RF* 186/520, Rio de Janeiro: Forense, nov.-dez. 1959.

³⁰ VEIGA, A. César. A temibilidade criminal na atualidade jurídica brasileira. *RF* 140/547, Rio de Janeiro: Forense, mar.-abr. 1952.

contingente responsável pela maioria dos crimes praticados nas principais cidades do país.

Para empreender esse trabalho de caracterização do fato criminoso e identificar a personalidade do “homem delinqüente”, primeiramente os operadores jurídicos apontaram uma série de críticas em relação às teorias criminológicas do início do século, formuladas por Lombroso, Garófalo e Ferri. Teciam críticas, por exemplo, às idéias de um dos mais renomados divulgadores do pensamento criminológico lombrosiano, Nina Rodrigues. Argumentavam que não tinha mais fundamento o postulado de que “as condições existenciais das sociedades, em que vivem raças inferiores, impõem-lhes também uma consciência do direito e do dever, especial, muito diversa e às vezes menos antagônica daquela que possuem os povos cultos”.³¹

Na realidade, nas teorias do positivismo penal do início do século XX estavam presentes os pressupostos de que os fatores biológicos determinavam o comportamento das pessoas, já que elas transgrediam a lei em função de uma evolução às avessas, pois retornavam ao primitivismo e à selvageria. Para Marcos César Alvarez:

“Ao partir do pressuposto de que os comportamentos são biologicamente determinados, e ao basear suas afirmações em grande quantidade de dados antropométricos, Lombroso construiu uma teoria evolucionista na qual os criminosos aparecem como tipos atávicos, ou seja, como indivíduos que reproduzem física e mentalmente as características primitivas do homem”.³²

Esses postulados construídos pelo pensamento jurídico-penal terão desdobramentos significativos nos termos da vivência social da sociedade brasileira nos anos iniciais do regime republicano à medida que a sociedade ficava “assim dividida entre seres atávicos,

³¹ RODRIGUES, Nina. *As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil*. Salvador: Livraria Progresso, 1957. p. 78.

³² ALVAREZ, Marcos César. A criminologia no Brasil ou como tratar desigualmente os desiguais. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 4, p. 679, Rio de Janeiro, 2002.

que reeditavam a selvageria dos primitivos, e seres normais, produtos bem sucedidos da evolução, que naturalmente detêm o poder de legislar sobre os primeiros”.³³

Entretanto, se por um lado o positivismo penal do início do século XX dava grande ênfase à existência de sinais físicos para definir o criminoso, por outro abria espaço também para se considerar o ambiente social como responsável pela geração de pessoas criminosas, pois havia o entendimento de que o meio provocava o enfraquecimento dos hábitos, a perpetuação dos vícios e das taras. Conforme as palavras de Michel Foucault, a “noção de periculosidade significa que o indivíduo deve ser considerado pela sociedade ao nível de suas virtualidades e não ao nível de seus atos; não ao nível das infrações efetivas a uma lei efetiva, mas das virtualidades de comportamentos que elas representam”.³⁴

Para Cristina Rauter, esse discurso criminológico, por “prescindir totalmente da causa biológica na determinação da anormalidade do criminoso, abriu espaço para que a sociedade, especialmente no que diz respeito à família, pudesse ser vista como a grande produtora de criminalidade”.³⁵ Apesar de se dar grande publicidade às teorias lombrosianas, não se pode esquecer de que na visão sociológica de Ferri o ambiente social deveria ser levado em consideração para se entender as causas da criminalidade. Neste sentido, é bastante sintomática as formulações de João Aureliano, em trabalho escrito no final da década de 1940, de que “elementos objetivos e subjetivos constituem a personalidade do homem delinqüente, as suas tendências, os seus antecedentes morais e psíquicos, assim como as modalidades que caracterizam o fato criminoso”.³⁶

As causas sociais da criminalidade, portanto, não estavam sendo mais alicerçadas nas teorias criminológicas do início do

³³ RAUTER, Cristina. *Criminologia e subjetividade no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 59.

³⁴ FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 1996. p. 85.

³⁵ RAUTER, Cristina. Op. cit., p. 60.

³⁶ AURELIANO, João. Da aplicação concreta da pena – Artigos 42 e 50 do Código Penal. RF, Rio de Janeiro: Forense, v. 117, jun. 1948.

século XX. Para Nélson Hungria, por exemplo, não era mais possível admitir que as motivações dos criminosos, o *animus delinquendi*, a *voluntas sceleris*, fossem buscadas em elementos fisiológicos ou biológicos, tal qual fazia o positivismo penal. Aliás, em artigo produzido logo após a publicação da nova codificação penal, Nélson Hungria faz duros ataques às teorias lombrosianas, ponderando que elas “são tudo hipóteses, conjecturas, inferências sem base na realidade, falsificações do método galileano para o encaixe de fantasias, deixando apenas de manifesto a persistente indemonstrabilidade das causas genéticas do crime”.³⁷ Em um trabalho em que Nélson Hungria procura analisar a criminalidade da população negra no País ficam mais evidentes as mudanças que ocorreram no pensamento jurídico-penal:

“Certamente, fator criminógeno não é a raça em si mesma, senão o conflito dos padrões de cultura quando duas raças entram em contato ou o grau inferior de cultura de uma raça, que fica relegada a plano desfavorável, quando em competição com outra mais civilizada, criando-lhe esta obstáculo no sentido de mantê-la a distância com os baixos padrões de sua cultura nativa”.³⁸

Na realidade, Nélson Hungria estava rompendo com um paradigma que havia sido constituído na virada do século XIX para o XX, o qual consistia basicamente no pressuposto de explicar o comportamento dos homens a partir das teorias biológicas. Lília Schwarcz esclarece que essa noção foi “introduzida com base nos dados da biologia da época e privilegiava a definição dos grupos segundo seu fenótipo, o que eliminava a possibilidade de se pensar no indivíduo e no próprio exercício da cidadania”.³⁹ Consequentemente, se havia a promessa da igualdade jurídica, a resposta foi a “comprovação científica” da desigualdade biológica. Marcos

³⁷ HUNGRIA, Nélson. O Código Penal e as novas teorias criminológicas. *RF* 23/91, Rio de Janeiro: Forense, ago. 1942.

³⁸ Idem.

³⁹ SCHWARCZ, Lília Moritz. Nem preto nem branco, muito pelo contrário: cor e raça na intimidade. Op. cit., p. 186.

César Alvarez salienta que foi uma codificação que procurou tratar desigualmente os desiguais.⁴⁰

Para se contrapor às idéias raciais e biológicas das primeiras décadas do século XX, o pensamento jurídico-penal no pós-Segunda Guerra Mundial vai se alicerçar em autores que procuraram construir uma interpretação sobre o Brasil ao longo das décadas de 1920 e 1930, entre eles Gilberto Freire e Artur Ramos. Essas interpretações sobre o País que trouxeram à tona a experiência sociocultural para a compreensão da realidade ampliaram o horizonte de entendimento das relações sociais. Os novos horizontes teóricos e metodológicos de compreensão das relações sociais tiveram desdobramentos significativos no campo jurídico-penal.

Os operadores jurídicos, pelo fato de terem que atuar sobre a sociedade, fazendo, inclusive, uma prévia valoração das condutas, não ficaram indiferentes às reflexões que apontavam novas perspectivas para a compreensão das relações sociais no País. Com isso, estabeleceram um diálogo com o pensamento social em curso para que pudessem produzir uma análise consistente acerca da conduta e do comportamento das classes populares.

Por conseguinte, o avanço dos estudos que trouxeram à tona a dimensão cultural para o entendimento das relações sociais a partir da década de 1930 provocou também uma mudança de paradigma no pensamento jurídico-penal na identificação das causas sociais da criminalidade. Evidência clara de que o campo jurídico não tem somente um desenvolvimento interno dos seus conceitos e métodos de compreensão, ou mesmo um sistema fechado e autônomo.⁴¹ Para ter uma idéia dessa virada, Nélson Hungria, por exemplo, asseverava que “a forte evidência de fatores culturais aponta para a inexistência ou desimportância do biológico”.⁴²

Em função dessas novas perspectivas de análise é que se pode entender as formulações de Nélson Hungria sobre o novo conceito de culpabilidade:

⁴⁰ ALVAREZ, Marcos César. Op. cit.

⁴¹ BOURDIEU, Pierre. Op. cit., p. 209.

⁴² HUNGRIA, Nélson. A criminalidade dos homens de cor no Brasil. RF, v. 134, Rio de Janeiro: Forense, mar. 1951.

“O indivíduo deve responder, não apenas pela sua ação antijurídica, considerada em si mesma, senão também, e principalmente, pela sua intimidade psíquica, reconhecível pela sua *vita anteacta*, pelo seu modo de ser referido ao pretérito. É a teoria chamada de culpabilidade de autor, da culpabilidade de caráter, da culpabilidade pela conduta da vida, ou da culpabilidade de disposição anímica”.⁴³

O pensamento jurídico-penal instituiu o pressuposto de que para verificar a culpabilidade daquele que cometeu algum ato considerado antijurídico ou anti-social deveria ser considerada toda a sua vida passada. Antes de olhar os aspectos biológicos, era necessário conhecer o indivíduo em seu aspecto psíquico, social e moral e a sua maior ou menor resistência em relação às influências do mundo físico e social.⁴⁴ Nélson Hungria indica como deve ser o trabalho dos operadores jurídicos no trabalho de identificação dos criminosos:

“O que é necessário fazer, em lugar de classificações abstratas e precárias é procurar retrair em cada caso ocorrente, dentro das possibilidades práticas, a personalidade individual concreta do criminoso, mediante a elucidação do seu *curriculum* desde a infância, no lar, na escola, no grupo a que pertence, no ambiente em que viveu, na oficina, na caserna, no convívio social em geral, nos seus meios de vida, nas suas formas de conduta, nos seus modos de reação aos motivos externos”.⁴⁵

Para empreender esse trabalho de elucidar o *curriculum* do criminoso, Nélson Hungria postula que autores como Gilberto Freyre e Artur Ramos apontaram que o desajustamento dos negros no país está ligado não a fatores raciais, hereditários ou orgânicos, mas exclusivamente a culturais, ambientais e sociais.⁴⁶ Esses

⁴³ HUNGRIA, Nélson. Um novo conceito de culpabilidade. *RF*, v. 172, Rio de Janeiro: Forense, jul.-ago. 1957.

⁴⁴ AURELIANO, João. Op. cit., p. 352.

⁴⁵ HUNGRIA, Nélson. A classificação dos criminosos. *RF* 177/10, Rio de Janeiro: Forense, maio-jun. 1958.

⁴⁶ HUNGRIA, Nélson. A criminalidade... cit., p. 9.

segmentos sociais são responsáveis por uma quantidade significativa de crimes porque foram abandonados a sua própria sorte no início do regime republicano. Não só isso, mas eles tinham condutas anti-sociais e antijurídicas porque a situação fez com que ficassem “completamente desajustados às novas condições de vida com que teriam de se defrontar”, com isso, “houve então uma enorme desorganização da sua personalidade”.⁴⁷

Portanto, o comportamento anti-social e antijurídico dos negros no País estava sendo concebido pelo pensamento jurídico-penal como uma questão de desajuste e de despreparo para com as necessidades da modernidade. Os argumentos são no sentido de ressaltar que a ascendência direta desses segmentos sociais com os escravos fazia com que carregassem atitudes mentais ou tipos de personalidade de um regime que não se pautava pela competição na vida social e isso redundou em um desajuste que persistiu “nas gerações subseqüentes, dado o continuado descaso pela efetiva elevação educacional dos homens de cor ao grau de civilização dos brancos”.⁴⁸ Como se pode perceber, havia heranças, mas só que eram de padrões socioculturais e não mais raciais e biológicas.

Essa seara aberta de se atribuir uma importância significativa não a aspectos biológicos ou raciais para a identificação dos comportamentos está presente também em outros operadores jurídicos. Em um trabalho de Augusto Sabóia Lima, presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e professor da Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, que tem como intuito produzir um diagnóstico sobre a situação dos menores, fica claro como os padrões socioculturais ganham relevância para identificar a culpabilidade daqueles que possuem um comportamento tido como antijurídico e anti-social.⁴⁹

Esse magistrado afirma que o Poder Judiciário deve dar uma proteção legal e jurídica para o menor porque os adultos criminosos cresceram “em um meio familiar depravado, abandonado por seus

⁴⁷ Idem, p. 12.

⁴⁸ Idem, p. 11.

⁴⁹ LIMA, Augusto Sabóia. Proteção legal e jurídica do menor. *RF* v. 111, Rio de Janeiro, maio 1947. Publicado também na *RT* v. 167, São Paulo: RT, maio 1947.

pais, entregues as ocupações ambulantes, impróprias de sua idade, ou com o exemplo desmoralizado do alcoolismo”.⁵⁰ Fica evidente em seus escritos que o meio social é o grande responsável pela delinquência juvenil. Acrescenta ainda que do “lar incompleto, lar indigente, lar incompetente e imoral provém o menor delinquente”. São lares em que “os menores vivem na companhia do pai, mãe, tutor ou guarda que se entregam à prática de atos contra a moral ou os bons costumes”. Como geralmente são marcados pela “falta de recursos para suprir as necessidades elementares da vida”, isso leva os “filhos dessas famílias miseráveis à mendicidade, à prostituição e à criminalidade”.⁵¹

Sabóia Lima demonstra ainda grande preocupação com os locais de moradias das classes populares. Para esse magistrado, “entre os fatores existentes no ambiente em que vive o menor fora do lar são enumerados, o urbanismo, más companhias, literatura malsã, o cinema e o mau trato, o luxo, o jogo e a crise do princípio de autoridade e o analfabetismo de pais e filhos”.⁵² Essa percepção está presente também nas palavras do advogado do Serviço de Recuperação de Favelas do Distrito Federal, para quem as favelas “dadas as suas características próprias, único meio de moradia ao alcance das classes humildes, são o câncer que poderá fazer sucumbir toda a organização política e social do País”.⁵³

Como se pode observar, o paradigma de culpabilização das classes populares está baseado nos padrões socioculturais. Nélson Hungria, por exemplo, deixa mais claro quais são as causas sociais da criminalidade do País ao fazer referência aos criminosos reincidentes ou crônicos, que segundo ele “são via de regra, indivíduos criados em meios inferiores ou áreas criminógenas, provindos de lares desfeitos ou moralmente podres, ou setores a que são inerentes a miséria, o vício, e o crime”.⁵⁴ Para se ter uma noção, a vadiagem, a mendicância e a reincidência em jogos do

⁵⁰ Idem, p. 265.

⁵¹ Idem, p. 266.

⁵² Idem, p. 267.

⁵³ MEUREN, Waldir. Op. cit.

⁵⁴ HUNGRIA, Nélson. A criminalidade... cit., p. 13.

bicho e de azar foram consideradas atividades perigosas pela Codificação Penal de 1940.⁵⁵

Na realidade, considerar práticas sociais desenvolvidas pelas classes como perigosas, parte-se do princípio de que são segmentos que não se adaptaram aos padrões ético-jurídicos do mundo moderno. Nélson Hungria chega a fazer a referência de que são “incivilizados dentro da civilização”, porque “fizeram-se, gradativamente, imorais ou amorais, ou o que vale o mesmo, anti-sociais ou associiais”.⁵⁶

Tratando especificamente da população negra do País, o pressuposto era de que carregavam determinados padrões socioculturais, e não mais traços físicos, de seus antepassados escravos. Esse legado ocasionava um “déficit cultural” que os levava a adotar determinados comportamentos anti-sociais e antijurídicos. Em tom de alerta, assevera que eles vão procurar “suprir pelo crime ou derivar no crime, indistintamente, as suas desvantagens sociais e econômicas”. Além disso, servirão de “lenha ao fogacho da propaganda comunista, pela qual grande cópia deles se deixa facilmente aliciar, com a ingênua ilusão de que irão tomar o que é dos brancos”.⁵⁷

Sendo assim, para os operadores jurídicos os negros possuíam uma subalternidade ético-social que havia definido sua personalidade. Por terem esse padrão sociocultural, adotaram determinados princípios morais, éticos e de caráter. Hungria acrescenta que adquiriram o “hábito de aversão ao trabalho regular” e com uma “carência de orientação educativa” acabaram tornando-se delinquentes. Com isso, a “conduta criminosa é, em relação a eles, primordialmente, o corolário de uma profunda deficiência educacional”, e sendo assim, não poderia se consolidar “neles o ‘mínimo ético’ reclamado pela ordem jurídica”.⁵⁸

Se na visão do pensamento jurídico-penal as grandes cidades estão sendo habitadas por segmentos sociais que se entregam à

⁵⁵ Dec.-lei 3.689, 03.10.1942. Lei das Contravenções Penais – Art. 14, I e II.

⁵⁶ HUNGRIA, Nélson. A criminalidade... cit., p. 12.

⁵⁷ Idem, ibidem.

⁵⁸ Idem.

licenciosidade, que são solidários em todos os maus costumes e formam um verdadeiro *sprit de corps* para o crime, para serem utilizadas as expressões de Nélson Hungria, é bastante sintomático encontrar reflexões que voltam suas atenções para o comportamento das multidões.

Periódico de uma das principais faculdades de direito do país publicou um artigo no qual o autor assinala que o tema não preocupava muito, mas que para ele era de extrema gravidade. Luiz Fernandes Lima, em artigo escrito no final da década de 1950, declara que:

“Foi essa circunstância que nos levou a abordar tal assunto, a par da consciência de que as multidões delinquentes merecem ser estudadas com mais carinho, uma vez que, hoje em dia, em virtude das condições do meio ambiente social, com facilidade surge, num relâmpago, o grupo multitudinário, disposto a tudo, a matar, a depredar bem como a aclamar e aplaudir”.⁵⁹

Para Fernandes Lima, a multidão era composta pelas classes trabalhadoras como a dos bancários, dos comerciários, dos industriários. Não se pode perder de vista que nessa conjuntura há um crescimento significativo de trabalhadores nas principais cidades do País. A cidade de São Paulo, por exemplo, possui quase 1 milhão de trabalhadores em 1960. Esse cenário também é caracterizado pela ocorrência de inúmeras greves por diversos motivos, que vão desde aumento salarial, passando por melhores condições de trabalho, até alta de preços.⁶⁰

Fernandes Lima preconiza que essa nova sociedade apresentava grandes facilidades para os homens se reunirem em multidão, e a formação dessa “turba apresenta fecundidade extrema em conceber, no seu ventre, o germe do crime”.⁶¹ Essas idéias estão

⁵⁹ LIMA, Luiz Fernandes. O crime das multidões. *Revista da Faculdade de Direito* – USP 53/322, São Paulo: USP, 1958.

⁶⁰ MOISÉS, José Álvaro. *Greve de massa e crise política: estudo da greve dos 300 mil em São Paulo – 1953-54*. São Paulo: Polis, 1978. p. 53 e 78.

⁶¹ LIMA, Luiz Fernandes. O crime das multidões, cit., p. 324.

baseadas nas teorias sobre o comportamento das multidões criminosas formulada por Gustave Le Bon no início do século XX para o contexto europeu. Novamente há um processo de apropriação de idéias que foram formuladas em outras conjunturas históricas para encaminhar uma reflexão sobre a realidade brasileira.⁶²

Segundo as assertivas de Fernandes Lima, havia um espírito imitativo na multidão, como, por exemplo, a criança passa toda a sua infância e puberdade imitando o pai e a mãe. Exemplifica que houvera “há poucos anos no Rio de Janeiro a epidemia de maridos assassinados pelas esposas”. Na cidade de São Paulo “a onda de latrocínios contra motoristas de táxis, a vaza alarmante de crimes de fundo assombrou a cidade”.⁶³

Seguindo a linha de raciocínio de Fernandes Lima, podem-se identificar outras características de seu pensamento em relação às classes populares que devem ser destacadas. Os segmentos sociais deveriam ser investigados, pois o instinto imitativo crescia de poder à medida que aumentava o número de pessoas. Entendia que a doença da imitação estava presente e era contagiosa. Assim como Gustave Le Bon, Fernandes Lima também considerava que o contingente populacional, que passava a ter uma presença bastante significativa nas grandes cidades brasileiras, era impulsivo, irritável, impressionável, pouco apto ao raciocínio e deixava-se dominar pelas alucinações coletivas.

Deve-se registrar que entre 1940 e 1960 a população urbana brasileira aumentou 13,84%, o que significa que cerca de 20 milhões de pessoas foram absorvidas pelas cidades.⁶⁴ Esse novo cenário social apresentava-se como preocupante, porque de acordo com Fernandes Lima o “indivíduo inculto é mais sugestível”, apesar de que a pessoa culta pode ser influenciada, visto que a “alma coletiva oblitera” a razão dos indivíduos. Em outros termos,

⁶² Sobre essa teoria, consultar: JULIA, Dominique. A violência das multidões: é possível elucidar o desumano? In: BOURTIER, Jean; JULIA, Dominique (org.). *Passados recompostos: campos e canteiros da história*. Rio de Janeiro: UFRJ/FGV, 1998.

⁶³ LIMA, Luiz Fernandes. O crime das multidões, cit., p. 333.

⁶⁴ MOISÉS, José Álvaro. Op. cit., p. 53.

o homem “culto que, isolado, seria fracamente sugestível, quando em multidão se torna mais fácil vítima dos sentimentos”.⁶⁵

Para Fernandes Lima, ao estar formada a multidão, com a presença de uma alma coletiva, há “o caldo de cultura onde vicejará o germe do mal. Atuando os fatores antropológicos ou biológicos e os sociais, temos a multidão preparada para o crime”.⁶⁶ Ainda conforme suas palavras, isto ocorria porque “a maldade é muito mais ativa que a bondade, é evidente que mais rapidamente será imitada, levando-se ainda em conta a natural predisposição dos homens para o mal, produto do atavismo que a civilização mal consegue encobrir”.⁶⁷

Como se pode notar, apesar das críticas em relação às teorias biológicas, ainda se fazia presente nas idéias jurídico-penais de Fernandes Lima o postulado de que o comportamento se devia aos caracteres adquiridos em função da vida fisiológica. Sintoma de como as práticas sociais instituídas em determinadas conjunturas históricas são difíceis de ser alteradas e de que o pensamento jurídico-penal não é homogêneo. Neste sentido, consideram-se pertinentes os pressupostos teóricos de Fernand Braudel de que determinados fenômenos históricos têm efeitos de longa duração.

Para finalizar, pode-se concluir que ao longo dessa conjuntura delimitada para as reflexões, a sociedade brasileira passou por um rápido processo de modernização da sociedade. Ao lado disso, vivenciou um intenso processo de urbanização, o que significou a relevante presença das classes populares nas principais cidades do País.

Diante desse cenário social houve a formulação, nas teorias da marginalização, do pressuposto de que esses novos segmentos sociais não se adaptavam aos padrões da modernidade. Por conseguinte, viviam em uma situação anômica e irregular ao não conseguirem se adaptar aos padrões socioculturais da modernidade.

Essas formulações do pensamento social brasileiro tiveram desdobramentos significativos no pensamento jurídico-penal à

⁶⁵ LIMA, Luiz Fernandes. O crime das multidões, cit., p. 331.

⁶⁶ Idem, p. 333.

⁶⁷ Idem, p. 333-334.

medida que esse campo de saber não ficou indiferente às reflexões em curso acerca dos segmentos sociais que compunham a realidade do espaço citadino. Nesse diálogo, concluíram que as causas do recrudescimento da criminalidade se deviam ao fato de que as classes populares não tinham adquirido os princípios ético-jurídicos exigidos pela modernidade. Os negros, por exemplo, possuíam um déficit cultural em função da herança do modo de vida dos tempos da escravidão; dito de outra forma, eram criminosos porque se constituíam em “ineducados e retardatários sociais”, para usar expressões do próprio Nélson Hungria.

Em suma, no pensamento jurídico-penal nos marcos destas reflexões estava presente o pressuposto de que as classes populares eram criminosas porque o ambiente de pobreza no qual viviam provocava desajustes psicológicos e sociais. Por conseguinte, o paradigma de culpabilização das causas sociais da criminalidade entre as classes populares foi buscado nos seus padrões socioculturais.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Alzira Alves de (org.). *A imprensa em transição: o jornalismo brasileiro nos anos 50*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- ALVAREZ, Marcos César. A criminologia no Brasil ou como tratar desigualmente os desiguais. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, 2002.
- ANDRADE, Vera R. Pereira de. *A ilusão jurídica: do controle da violência à violência do controle penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.
- BATISTA, Nilo. *Direito penal brasileiro I*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BONDUKI, Nabil. Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra. In: KOWARICK, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

- BRAUDEL, Fernand. *Escritos sobre a história*. São Paulo: Perspectiva, 1992.
- BRETONE, Mario. *Derecho y tiempo en la tradición europea*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- CHARTIER, Roger. Textos, impressões e leituras. In: HUNT, Lynn. *A nova história cultural*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- COELHO, Edmundo Campos. A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, 1986.
- COSTA, Márcia Regina da. A violência urbana no Brasil, ou quando a serpente nasceu. *Cultura Vozes*, São Paulo, n. 3, maio-jun. 1996.
- FARIA, Vilmar. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira nos últimos trintas anos. In: SORJ, Bernard; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (org.). *O Brasil republicano: o tempo da experiência democrática*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 1996.
- GOMES, Ângela de Castro. A política brasileira em busca da modernidade: na fronteira entre o público e o privado. In: SCHWARCZ, Lília Moritz (org. do volume). *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 2006. v. 4.
- HESPANHA, Antonio Manuel. *A história do direito na história social*. Lisboa: Livros Horizonte, 1978.
- HUNGRIA, Nélson. A classificação dos criminosos. *RF*, Rio de Janeiro: Forense, v. 177, p. 10, maio-jun. 1958.
- _____. A criminalidade dos homens de cor no Brasil. *RF*, Rio de Janeiro: Forense, v. 134, mar. 1951.
- _____. O Código Penal e as novas teorias criminológicas. *RF*, Rio de Janeiro: Forense, v. 23, p. 91, ago. 1942.
- _____. Um novo conceito de culpabilidade. *RF*, Rio de Janeiro: Forense, v. 172, jul.-ago. 1957.

- JULIA, Dominique. A violência das multidões: é possível elucidar o desumano? In: BOUTIER, Jean; JULIA, Dominique. *Passados recompostos: campos e canteiros da história*. Rio de Janeiro: UFRJ/FGV, 1998.
- KOWARICK, Lúcio. *O capitalismo e a marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- LACERDA, Romão Cortes. O alarmante incremento da criminalidade violenta no Brasil. *RF*, Rio de Janeiro: Forense, v. 186, p. 520, nov.-dez. 1959.
- LIMA, Augusto Sabóia. O crime das multidões. *Revista da Faculdade de Direito – USP*, São Paulo: USP, v. 53, p. 322, 1958.
- _____. Proteção legal e jurídica do menor. *RF*, Rio de Janeiro: Forense, v. 111, maio 1947.
- _____. _____. *RT*, São Paulo: RT, v. 167, maio 1947.
- LOBO, Eulália Lahmeyer (coord.). *Rio de Janeiro operário*. Rio de Janeiro: Acess, 1992.
- MAUAD, Ana Maria S. Andrade; GRINBERG, Lúcia. O século faz cinquenta anos: fotografia e cultura política. *Revista Brasileira de História*, São Paulo: Anpuh/Marco Zero, v. 14, n. 27, 1994.
- MELLO, João Manuel C.; NOVAIS, Fernando A. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: SCHWARCZ, Lília Moritz (org. do volume). *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 2006. v. 4.
- MEUREN, Waldir. Breves considerações sobre a Lei das Favelas – Lei 2.875 de 19.09.1956. *RF*, Rio de Janeiro: Forense, v. 186, p. 463, nov.-dez. 1959.
- MOISÉS, José Álvaro. *Greve de massa e crise política: estudo da greve dos 300 mil em São Paulo – 1953-54*. São Paulo: Polis, 1978.
- NEDER, Gizlene. *Discurso jurídico e ordem burguesa no Brasil*. Porto Alegre: Fabris, 1995.
- NEVES, Lucília de Almeida. Trabalhismo, nacionalismo e desenvolvimentismo. In: FERREIRA, Jorge (org.). *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

- RAUTER, Cristina. *Criminologia e subjetividade no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- RODRIGUES, Nina. *As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil*. Salvador: Livraria Progresso, 1957.
- ROLIM, Rivail Carvalho. *O policiamento e a ordem*: histórias da polícia em Londrina: 1948-1962. Londrina: UEL, 1999.
- RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. Trad. de Gizlene Neder. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.). *Nem preto nem branco, muito pelo contrário: cor e raça na intimidade. História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 2006. v. 4.
- _____. *O espetáculo das raças*. São Paulo: Cia. das Letras, 1993.
- VEIGA, A. César. A temibilidade criminal na atualidade jurídica brasileira. *RF*, Rio de Janeiro: Forense, v. 140, p. 547, mar.-abr. 1952.
- VENTURA, Zuenir. *Cidade partida*. 3. reimp. São Paulo: Cia. das Letras, 1994.
- WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- _____. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- _____. Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: SCHWARCZ, Lillian M. (org. do volume). *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 2006. v. 4.

A REGRA DO JOGO: O JULGAMENTO DE OPOSITORES DO REGIME MILITAR BRASILEIRO¹

MARCO AURÉLIO VANNUCCHI L. DE MATTOS

Mestre e doutorando em História Social (FFLCH/USP).
Publicou, com Walter Swennson Jr., *Contra os inimigos da
ordem: a repressão política do regime militar brasileiro
(1964-1985)* (DP&A, 2003) e coordenou, entre 1998 e
2002, o Projeto "Mapeamento e sistematização do acervo
DOPS-SP", financiado pela USP e Fapesp.

SUMÁRIO: 1. Apresentação – 2. Leis de Segurança Nacional e a estruturação da Justiça Militar – 3. Análise quantitativa das decisões – 4. Os interrogatórios dos réus no tribunal – 5. Os móveis decisórios – 6. A reforma das almas rebeldes – 7. O louco, o imaturo e o simples: as razões do engajamento na luta armada

1. APRESENTAÇÃO

Os militantes das diversas organizações de luta armada que atuaram no Brasil no final da década de 1960 e inícios da

¹ Este artigo é uma versão reduzida da dissertação de mestrado *Em nome da segurança nacional: os processos da Justiça Militar contra a Ação Libertadora Nacional (ALN), 1969-1979*, apresentada pelo autor ao Departamento de História da FFLCH/USP, em 2002.

seguinte foram alvo de violenta repressão policial e militar. O aparato repressivo atuou contra essas organizações lançando mão de uma série de práticas discricionárias, como a tortura, o assassinato, o seqüestro e o “desaparecimento”. Boa parte dos militantes, depois de passarem pelos organismos repressivos, foi indiciada em inquéritos policiais e processada judicialmente, segundo normas legais criadas pelo próprio regime militar.

Desta maneira, foram combatidos através de um procedimento dual, que combinava a arbitrariedade policial e militar e a formalidade dos processos judiciais. Caso fosse necessária uma imagem, poder-se-ia falar da coexistência do tribunal e do porão. No Tribunal Militar, o rito jurídico era razoavelmente observado. Nos porões das dependências dos organismos repressivos, o preso estava integralmente à mercê de seus torturadores, que trabalhavam na clandestinidade. E, no entanto, tribunal e porão constituíram-se os dois lados da mesma lógica de repressão.

O objeto deste artigo é o tribunal. Propõe-se a examinar a atuação dos juízes em julgamentos de integrantes da oposição armada ao regime militar. Para tanto, adotou-se a estratégia do estudo de caso. Foi escolhida uma amostragem de processos² instaurados contra um dos mais importantes grupos da esquerda armada, a Ação Libertadora Nacional (ALN). Esses processos tramitaram em São Paulo – um dos maiores centros de repressão política do País –, entre 1969 e 1979.³

² Os processos analisados encontram-se depositados no Arquivo “Edgard Leuenroth” (da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp) e são cópias, realizadas pela equipe do Projeto Brasil: Nunca Mais (BNM), dos originais arquivados na sede do STM, em Brasília.

³ Escolhi os mais importantes e abrangentes processos instaurados contra a ALN em São Paulo. São eles: BNM 9 e BNM 100 (instaurados em 1969), BNM 102 (instaurado em 1970), BNM 392 (instaurado em 1971), BNM 68 (instaurado em 1972), BNM 670 (instaurado em 1973) e, finalmente, BNM 678 (instaurado em 1974). Havia, nestes sete processos selecionados, um total de 254 denunciados, o que corresponde a 58,39% dos réus dos processos da ALN em São Paulo e a 29,19% dos réus dos processos do agrupamento em todo o País.

2. LEIS DE SEGURANÇA NACIONAL E A ESTRUTURAÇÃO DA JUSTIÇA MILITAR

Os militantes das organizações armadas denunciados em processos judiciais foram processados pela Justiça Militar, uma vez que o Ato Institucional 2 (AI-2), decretado em 1965, determinava que todo cidadão, civil ou militar, acusado de infringir a Lei de Segurança Nacional deveria ser julgado pela Justiça Castrense.

Apenas em março de 1967 passou a vigorar uma Lei de Segurança Nacional elaborada pelo regime militar. Até então, os acusados de conspirarem contra o governo eram julgados com base na Lei 1.802/53, decretada durante o segundo governo de Getúlio Vargas. Essa lei, que não trazia em seu título o termo “segurança nacional”, definia os “crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social” e estipulava as respectivas punições.

Entretanto, os réus dos processos estudados neste trabalho foram julgados com base em Leis de Segurança Nacional decretadas pelos presidentes militares, quais sejam, os Decretos-leis 314/67, 510/69 e 898/69.⁴

As três leis continham os capítulos “Disposições Preliminares”, “Dos Crimes e das Penas” e “Do Processo e Julgamento”. Nas “Disposições Preliminares”,⁵ definiam-se os conceitos relacionados à segurança nacional, que deveriam inspirar a aplicação do decreto-lei. Assim, definia-se segurança nacional como “garantia da consecução dos objetivos nacionais contra os antagonismos, tanto internos como externos”.⁶ Ademais, a segurança nacional compreenderia, fundamentalmente, “medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva”.⁷ As noções sobre segurança nacional presentes no

⁴ Além dessas, vigoraram, durante o regime militar, mais duas Leis de Segurança Nacional: as Leis 6.620/78 e 7.170/83.

⁵ No D.L. 898/69, este primeiro capítulo é denominado “Da aplicação da Lei de Segurança Nacional”.

⁶ Art. 2.º do D.L. 898/69.

⁷ Art. 3.º do D.L. 898/69.

capítulo inicial dos decretos⁸ eram claramente inspiradas na doutrina de segurança nacional.

O capítulo “Dos Crimes e das Penas” descrevia os delitos contra a segurança nacional e estabelecia as penas respectivas. Nos Decretos-leis 314/67 e 510/69 eram previstos 37 crimes contra a segurança nacional contra 40 do D.L. 898/69. Nos dois primeiros decretos, as penas variavam de 3 meses a 20 anos. O último decreto era mais draconiano, estabelecendo 6 meses de reclusão como a menor pena, mas prevendo as penas de prisão perpétua e de morte.⁹

A partir do D.L. 510/69, as tentativas de crimes e os seus atos preparatórios passaram a ser punidos com um a dois terços da pena prevista para o crime consumado.

No capítulo “Do Processo e Julgamento”, determinavam-se procedimentos a serem seguidos ao longo do processo, que, em grande medida, foram incorporados pelo Código de Processo Penal Militar (CPPM). Neste mesmo capítulo, previa-se que o condenado à pena de dois ou mais anos de prisão ficaria sujeito à pena acessória de perda de seus direitos políticos por um prazo variável de dois a dez anos.

A Justiça Militar estruturava-se através de doze Circunscrições Judiciárias Militares (CJMs),¹⁰ sendo que seus limites coincidiam com os da base territorial das Forças Armadas no local (Distrito Naval, Região Militar e Comando Aéreo Regional). A CJM estudada neste trabalho é a 2.^a, formada pelo Estado de São Paulo. Cada CJM contava com pelo menos uma Auditoria militar, que funcionava como primeira instância da Justiça Militar. No caso de São Paulo, existiam três Auditorias militares.

Nas Auditorias militares, os réus eram julgados por um Conselho Permanente de Justiça (CPJ). Esse conselho compunha-se de quatro oficiais e de um juiz auditor (que era civil), sendo

⁸ Arts. 1.º a 4.º do D.L. 314/67 e do D.L. 510/69 e arts. 1.º a 7.º do D.L. 898/69.

⁹ No D.L. 898/69 existe um capítulo especial (Capítulo IV – Do processo dos crimes punidos com as penas de morte e de prisão perpétua) que regula os procedimentos processuais no julgamento de crimes punidos com as penas de morte e de prisão perpétua.

¹⁰ O D.L. 1.003/69 regulamentou a estruturação da Justiça Militar no País.

presidido pelo militar que, dentre os quatro, detinha a patente mais alta. Esses oficiais eram sorteados e serviam na Auditoria por um período de três meses, quando eram substituídos por um novo grupo de militares. Além disso, cada Auditoria tinha um promotor e um advogado de ofício.¹¹

Das decisões das Auditorias militares cabia recurso ao Superior Tribunal Militar (STM), sediado no Rio de Janeiro e, posteriormente, em Brasília e composto de quinze Ministros, sendo dez militares e cinco civis. Junto ao STM trabalhava o procurador-geral da Justiça Militar.¹²

O Supremo Tribunal Federal (STF), formado por onze Ministros civis e sediado em Brasília, funcionava como instância máxima para julgar as decisões dos tribunais militares. Funcionava junto ao STF o Procurador-Geral da República.¹³

3. ANÁLISE QUANTITATIVA DAS DECISÕES

Nos processos estudados, 254 réus foram julgados pelo Conselho Permanente de Justiça. A tabela abaixo mostra o resultado dos julgamentos:

Tabela 1: Decisões do Conselho Permanente de Justiça

Decisão do Conselho Permanente de Justiça	número de casos	(%)
Absolvidos	108	42,52
Condenados	94	37,01
Andamento do processo sobrestado ¹⁴	15	5,90
Exclusão do processo por litispendência	14	5,51
Extinção da punibilidade por morte	9	3,55
Extinção da punibilidade por prescrição penal	8	3,15
Exclusão do processo por coisa julgada	6	2,36
Total	254	100,00

Fonte: Processos BNM 9, 68, 100, 102, 392, 670 e 678.

¹¹ D.L. 1.003/69, arts. 13, 15, 27.

¹² D.L. 1.003/69, arts. 7.º e 12; Constituição Federal de 1969, art. 128.

¹³ Constituição Federal de 1969, art. 118.

¹⁴ Estes réus, cujos processos foram sobrestados, eram militantes que foram libertados pelo governo brasileiro em troca de diplomatas estrangeiros

Do universo de 254 casos julgados pelo Conselho de Justiça, 141 foram também examinados pelo Superior Tribunal Militar (STM), em caráter de apelações interpostas pelo Ministério Público e pelos advogados dos réus. As decisões do STM estão detalhadas na tabela seguinte:

Tabela 2: Decisões do STM

Decisão do Conselho de Justiça	Decisão do STM	número de casos	(%)
Absolvidos	Absolvidos	88	62,43
Condenados	Condenados, com mesmas penas principais ¹⁵	27	19,15
Condenados	Condenados, com penas principais reduzidas	16	11,35
Condenados	Absolvidos	7	4,97
Excluído	Excluído	1	0,70
Condenado	Condenado, com pena principal aumentada	1	0,70
Condenado	Extinção da punibilidade por anistia	1	0,70
Total		141	100,00

Fonte: Processos BNM 9, 68, 100, 102, 392, 670 e 678.

Por fim, 17 casos, dentre os 141 examinados pelo STM, chegaram ao STF, que decidiu da seguinte maneira:

sequestrados por organizações da esquerda armada. Assim, foram banidos do País e tiveram suspensos os processos a que respondiam na Justiça Militar.

¹⁵ As Leis de Segurança Nacional (art. 50 do D.L. 314/67, art. 62 do D.L. 510/69 e art. 74 do D.L. 898/69) que se sucederam no período estudado estabeleciam que os juízes poderiam acrescentar à pena principal a suspensão dos direitos políticos de réus condenados a mais de 2 anos de prisão. Estipulava-se entre dois e 10 anos o período desta suspensão.

Tabela 3: Decisões do STF

Decisão do STM	Decisão do STF	número de casos	(%)
Condenados	Extinção da punibilidade por anistia	8	47,06
Condenados	Condenados, com mesmas penas principais	5	29,41
Condenados	Condenados, com penas principais reduzidas	4	23,53
Total		17	100,00

Fonte: Processos BNM 9, 68, 100, 102, 392, 670 e 678.

Os réus condenados foram punidos por conta de seis crimes previstos nas três Leis de Segurança Nacional que se sucederam no período em que foram julgados. Esses crimes seguem abaixo listados em ordem decrescente de incidência nos processos:

- a) Pertencer a agrupamento político perigoso à segurança nacional e com vinculações internacionais. O crime estava previsto nos arts. 12 do D.L. 314/67, 12 do D.L. 510/69 e 14 do D.L. 898/69.
- b) Participar de assaltos e de atentados “terroristas”, o que estava definido nos arts. 25 do D.L. 314/67, 25 do D.L. 510/69 e 28 do D.L. 898/69.
- c) Realizar atos que visassem o desencadeamento da guerra “revolucionária ou subversiva”, o que estava previsto no art. 25 do D.L. 898/69.
- d) Portar armamentos e explosivos, conforme definição do art. 46 do D.L. 898/69.
- e) Pertencer a organização de tipo militar ou a partido político cassado, o que era proibido pelo art. 36 do D.L. 314/67.
- f) Realizar propaganda “subversiva”, destacadamente, nos processos analisados, panfletagens de documentos da ALN, o que estava vedado pelos arts. 39 do D.L. 510/69 e 45 do D.L. 898/69.

A maior parte das penas impostas aos réus pelo Conselho de Justiça não foi muito longa, fixando-se na faixa de menos de um

ano até cinco anos de reclusão (74 casos ou 78,73% do total). No STM, para o qual costumavam recorrer os réus condenados a penas mais longas, 33 réus (75%) foram condenados com penas variáveis entre menos de um até cinco anos de prisão. O STF, para o qual também recorriam, usualmente, os réus condenados a penas maiores, condenou sete réus (77,78% do total) a penas que variaram de menos de um ano a quatro anos de reclusão.¹⁶

4. OS INTERROGATÓRIOS DOS RÉUS NO TRIBUNAL

A inquirição dos acusados era o momento do primeiro contato do Conselho de Justiça com os réus. Até então (a não ser em casos excepcionais, como, por exemplo, de réus que já tivessem sido julgados anteriormente), os juízes conheciam-nos apenas através dos autos, por meio, principalmente, dos relatórios de inquérito produzidos pelos delegados e das denúncias elaboradas pelos promotores. Desta maneira, durante o interrogatório, os juízes formavam sua “impressão” pessoal sobre cada um dos acusados, investigando a sinceridade de suas declarações e sua identificação ideológica com a ALN, assim como perquirindo seus propósitos de abandonar a militância “subversiva”.

Na medida em que a maior parte dos réus encontrava-se encarcerada no momento de seu interrogatório em juízo, este servia como critério bastante importante na revogação da prisão preventiva. Desta maneira, uma quantidade considerável de réus foi libertada logo após prestar interrogatório na Auditoria, algumas vezes por iniciativa do Conselho de Justiça, sem que tivesse havido solicitação do advogado do réu. Obviamente que, em determinadas situações, os juízes, ao invés de dissolverem, apenas reforçaram, com os interrogatórios, suas convicções quanto à periculosidade de alguns réus.

¹⁶ Como a maior parte das condenações em todas as instâncias ocorreu por conta de participação dos réus na ALN era natural que as apenações se concentrassem na faixa de menos de 1 ano a 5 anos de prisão, que era a faixa de pena prevista pelos artigos que puniam este delito nas Leis de Segurança Nacional que vigoraram no período.

Pelos mesmos motivos que a apreciação do interrogatório judicial constituía-se em critério central na revogação ou não de prisões preventivas e menagens,¹⁷ também era elemento constantemente invocado nas sentenças. Ao interrogar o acusado, o Conselho de Justiça preocupava-se em saber se houvera dolo no cometimento do crime, o que era aferido através de perguntas que tentavam perscrutar as convicções ideológicas do réu. Por diversas ocasiões, os juízes questionaram os acusados sobre suas opiniões acerca da ALN, do emprego da luta armada como instrumento de luta política e, mesmo, do socialismo.

É importante ressaltar que os interrogatórios em juízo podiam funcionar como uma prévia do julgamento, pois os dados que constam dos autos revelam que aproximadamente 91% dos acusados que foram soltos depois de inquiridos na Auditoria não voltaram ao cárcere.

Mas se houve vários réus beneficiados com suas próprias declarações no tribunal, também é certo que muitos outros foram condenados com base em interrogatórios judiciais, pois, como veremos mais à frente, as duas principais provas invocadas para embasar decretos condenatórios foram declarações do próprio réu ou de co-réus.

5. OS MÓVEIS DECISÓRIOS

Cabia à Auditoria, como primeira instância, a análise mais minudente das provas constantes do processo. Nas sentenças, antes de se expor o veredicto propriamente dito, fazia-se um resumo das acusações imputadas ao réu na denúncia e de suas declarações em juízo. A seguir, elencavam-se todas as outras provas que se referissem, de algum modo, ao réu. Por conta disto, as sentenças eram bastante volumosas, perfazendo, em processos com grande número de réus, mais de uma centena de páginas.

¹⁷ Menagem era a concessão para que o réu aguardasse seu julgamento fora da prisão, com a obrigação de comparecer com uma frequência determinada à sede da Auditoria Militar ou de um organismo policial.

No STM e no STF, os acórdãos eram breves, havendo a preocupação fundamental em se examinar as teses apresentadas pelos advogados e promotores em seus recursos.¹⁸

É preciso dizer que todas as condenações na Auditoria tiveram suas bases legais explicitadas pelos juízes. Ou seja, em todas as ocasiões em que condenaram réus, os juízes deixaram claro quais eram as provas dos autos que embasavam tal decisão. No entanto, em pouco menos de metade das condenações, ao lado dos argumentos técnico-legais (apreciação das provas), os juízes mencionaram o comportamento e a personalidade dos réus para o estabelecimento das penas, no que estavam amparados pela legislação, que estabelecia o comportamento e a personalidade do réu como parte do rol de aspectos a serem considerados na fixação da pena.¹⁹

Com relação aos argumentos técnico-legais, com maior frequência (65% dos casos) o Conselho de Justiça condenou com base em mais de um tipo de prova, sendo minoritária a incidência de condenações embasadas em apenas um tipo de prova²⁰ (35% dos casos).

O interrogatório de co-réus na Auditoria foi o tipo de prova mais usualmente invocada para a condenação dos réus. As declarações feitas pelos próprios réus nos tribunais foram usadas com muita frequência nas condenações. A combinação mais habitual de provas para justificação de sentenças condenatórias foi a de interrogatório judicial do réu com declarações também judiciais de co-réus.

¹⁸ Também é necessário dizer que os componentes das instâncias julgadoras dos processos estudados, via de regra, decidiram em concordância entre si. Assim, a maior parte das decisões foi tomada por unanimidade, e mesmo quando houve discordâncias elas, majoritariamente, giravam em torno da apenação a ser fixada. Não se verificaram, portanto, decisões "apertadas", em que a posição vencedora ganhou por pequena margem de votos.

¹⁹ De acordo com o art. 69 do Código Penal Militar: "Para fixação da pena privativa de liberdade, o juiz aprecia a gravidade do crime praticado e a personalidade do réu, devendo ter em conta a intensidade do dolo ou grau da culpa, a maior ou menor extensão do dano ou perigo de dano, os meios empregados, o modo de execução, os motivos determinantes, as circunstâncias de tempo e lugar, os antecedentes do réu e sua atitude de insensibilidade, indiferença ou arrependimento após o crime".

²⁰ É preciso ressaltar que a condenação embasada em *um tipo de prova* não significa, necessariamente, que a decisão considerou apenas *uma prova*.

Com uma frequência que não se pode considerar excepcional, provas produzidas noutros processos judiciais foram invocadas para a condenação de militantes. Em um número razoável de ocasiões, depoimentos de testemunhas em juízo foram tomadas em consideração pelo Conselho de Justiça para a condenação de réus. Apreensões de documentos de identificação falsos, de textos comunistas ou mesmo de armas e explosivos tiveram, também, presença constante dentre as provas que justificaram sentenças condenatórias.

Ao menos de modo explicitado pelos juízes, as declarações prestadas na polícia por acusados e testemunhas foram excepcionalmente usadas como provas em sentenças condenatórias. Isto aconteceu, principalmente, quando réus deixaram de ser interrogados pelo Conselho de Justiça, ou porque estavam foragidos ou porque se negaram a responder ao interrogatório. Assim, os juízes consideraram o interrogatório policial como prova válida, na medida em que não havia sido contraditado na Auditoria.

Quanto às absolvições decretadas pelo Conselho de Justiça, os argumentos que as embasaram formam quatro grupos distintos, que seguem listados em ordem decrescente de incidência nos processos:

- a) Falta ou insuficiência de provas: os juízes admitiam que não havia, ou havia de maneira precária, qualquer elemento nos autos que pudesse autorizar uma condenação. Em determinados casos, os únicos elementos que constavam nos autos que faziam referência ao réu eram seus próprios interrogatórios policial e judicial. Nestas ocasiões, o comum era que os juízes desconsiderassem os interrogatórios policiais (onde, geralmente, os réus confessavam a prática de crimes), posto que os réus, em juízo, retratavam-nos, para apenas levar em conta os interrogatórios judiciais, onde os réus se declaravam inocentes.
- b) Falta de dolo: os juízes consideravam que a existência de dolo era fundamental para a configuração de crime contra a segurança nacional. Assim, em certos casos, embora se tenha provado que réus praticaram determinadas ações proibidas pela Lei de Segurança Nacional, o Conselho de

Justiça acabou por absolvê-los, apontando para a ausência de dolo. Para aferir o dolo eventualmente existente, os juízes analisavam o “comprometimento ideológico” com a “subversão” (através de perguntas, feitas durante o interrogatório judicial, que visavam conhecer a opinião do réu acerca do comunismo, da luta armada, da atuação da ALN, dentre outras) e a existência de antecedentes político-sociais do réu (registro, nos órgãos policiais-militares de repressão, de práticas políticas “subversivas” desenvolvidas pelo réu anteriormente).

- c) Falta de tipicidade: reconhecia-se que os réus cometeram atos que lhes foram imputados pelo Ministério Público na denúncia, mas os juízes consideravam que tais atos não constituíam delitos previstos na Lei de Segurança Nacional.
- d) Reabilitação para o convívio social: os juízes, embora reconhecendo que determinados réus haviam cometido delitos contra a segurança nacional, consideraram-nos recuperados para o convívio social, não se justificando, portanto, uma sentença condenatória. Para tanto, lançavam mão do art. 7.º do D.L. 898/69, que estabelecia que esta lei deveria ser aplicada inspirando-se nos “conceitos básicos de segurança nacional definidos nos artigos anteriores”.

Embora, à primeira vista, as decisões da primeira instância nos revelem uma atitude condescendente dos juízes, já que a incidência de absolvições é maior que a de condenações, é preciso descortinar um procedimento ao qual os réus absolvidos, de modo majoritário, foram submetidos e que se refere ao encarceramento durante o transcorrer do inquérito policial e/ou do processo judicial. Dos 108 absolvidos pela Auditoria militar, 85 (o que representa 78,70% do total) estiveram presos antes de seus julgamentos e, quanto aos outros 23, os autos não oferecem informações precisas sobre eles. Dentre esses 85 réus que seguramente estiveram presos, existem dados sobre o tempo de prisão com relação a 56. Para estes, a média de duração de temporada no cárcere foi de cerca de 8 meses e 25 dias, o que leva a crer que a maioria dos réus absolvidos foi castigada previamente, sendo mantida encarcerada enquanto o julgamento não se realizava, sendo submetida à tortura física e

psicológica nas sedes dos órgãos de repressão, sendo constrangida a responder, em tribunais militares, a processos que se arrastavam por anos.²¹

Os dados levantados pelo Projeto Brasil: Nunca Mais referem-se a um universo bastante maior de processos em relação aos estudados neste trabalho, chegando a quase sete centenas de autos e dão conta de que, dos 7.367 réus acusados de cometerem crimes contra a segurança nacional, ao menos 5.104 estiveram presos, enquanto não há registros conclusivos com relação a 1.912 e os restantes 342 não foram encarcerados.²²

Assim, é preciso relativizar a alta incidência de absolvições de réus pela 2.^a Auditoria Militar de São Paulo nos processos estudados. Até o momento da absolvição, o réu, muitas vezes, cumpria um longo percurso marcado pela prisão, pela tortura e por constrangimentos: o castigo era antecipado, realizando-se antes do julgamento. Desta forma, os juízes poderiam prescindir de condená-los, na medida em que o corretivo já havia sido aplicado. O resultado desta estratégia em arrastar muitas pessoas para os inquéritos e para os tribunais consistiu em intimidação preventiva daqueles que se encontravam próximos dos militantes da ALN, por serem amigos ou parentes, ou estavam em vias de ingressarem na organização.²³

²¹ Um atuante advogado de presos políticos no período, Mario Simas, relata este procedimento pelo qual réus eram mantidos presos antes de serem julgados:

“A insensatez chegou ao ponto de erigir como mansa e pacífica jurisprudência a prisão preventiva de um preso político por tempo igual ao mínimo da pena cominada ao crime que lhe era atribuído.

A grande conquista no terreno dos direitos fundamentais da pessoa humana, que significa o habeas-corpus, esteve durante anos banida de nosso Direito Positivo para os réus acusados de violarem a Lei de Segurança Nacional. Quantos acusados cumpriram longas penas, sem terem sido, até então, sentenciados. E tudo em nome da ‘ordem’, da ‘segurança’ e da ‘paz social’” (SIMAS, Mario. *Gritos de justiça*. Brasil: 1963-1979. São Paulo: FTD, 1986. p. 75).

²² ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. *Projeto “Brasil: Nunca Mais”*. Perfil dos atingidos, 1985. p. 3. t. III.

²³ A “estratégia da punição antecipada” foi assumida em entrevista concedida, na década de 1990, por Adyr Fiúza de Castro, responsável pelo Centro de Operações de Defesa Interna (CODI) do Rio de Janeiro, entre 1972 e 1974. Questionado sobre a consequência da prisão para os militantes, ele afirma:

Ao retomarmos os dados estatísticos referentes às decisões do STM e do STF, percebemos o alto índice de ratificações por parte destes tribunais dos julgamentos efetuados em primeira instância. Com efeito, 116 réus (82,26%), num universo de 141, tiveram a sentença do Conselho de Justiça confirmada em segunda instância.²⁴ Nas ocasiões em que o STM reformou as sentenças, o normal foi tão-somente alterar as penas principais dos condenados. Assim, nos 25 casos em que o tribunal que chefiava a Justiça Militar retificou a decisão do Conselho de Justiça, em 17 (68%) foi para alterar a apenação. Em apenas 7 casos (28%) foi para absolver réus condenados no primeiro julgamento.²⁵

Assim, encarregava-se o Conselho de Justiça de separar os culpados dos inocentes. Um réu condenado em primeira instância raramente era absolvido nas instâncias superiores. Já um réu absolvido na Auditoria poderia contar com a confirmação desta decisão. Pelo menos é isto que nos revelam os dados extraídos dos processos estudados. Nas 139 ocasiões em que julgou o mérito, em 132 (94,96%) o STM seguiu a distinção feita pelo Conselho de Justiça entre condenados e absolvidos. Como apontamos acima, em apenas 7 ocasiões a segunda instância cambiou réus da categoria “condenados” para a “absolvidos” (5,04%). Ademais, não houve caso algum de réu absolvido na primeira instância e condenado na segunda.

Os juízes do STM não chegaram a examinar em profundidade, nos acórdãos, as absolvições decretadas pelo Conselho de Justiça.

“Normalmente [os réus] são pequeno-burgueses, filhos de papai rico, que, quando saem da prisão, os pais procuram tirá-los da organização e eles deixam. Muitos, primeiro, inventam uma história autojustificante perante os companheiros, porque não querem passar por delatores, não querem passar por frouxos. Depois, grande parte deles abandona as atividades. Outros, depois de absolvidos (...) retomam sua boa vida de pequeno-burguês” (D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso (org.). *Os anos de chumbo*. A memória militar sobre a repressão. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994. p. 65-66).

²⁴ Em alguns casos, o STM acrescentou à pena principal a suspensão de direitos políticos dos réus, embora a pena principal tenha sido mantida exatamente a mesma.

²⁵ E em um caso foi para anistiar um réu que havia sido condenado em primeira instância. A decretação da anistia aconteceu porque este réu foi julgado pelo STM depois de promulgada a Lei de Anistia, em 1979.

Restringiam-se a afirmar que a sentença havia analisado bem as provas dos autos e decidido com acerto. Maior esforço houve nas ocasiões em que se decidiu absolver réus que estavam condenados, sendo que os juízes lançaram mão de dois tipos de argumento: apontaram para a insuficiência de provas ou para a participação secundária dos réus na ALN.

Quanto aos julgamentos realizados pelo STF, houve, nos 9 casos em que o mérito foi apreciado, a confirmação da condenação de todos os recorrentes, ainda que 4 réus tenham sido contemplados com a minoração da pena principal, uma vez que haviam sido apenados como mantenedores da ALN, e os Ministros do STF consideraram que se tratava apenas de filiados da organização. De qualquer forma, valem para o STF as mesmas considerações formuladas a respeito do STM. Ou seja, a mais alta corte de justiça do País também aceitou os critérios que ampararam as condenações feitas pelo Conselho de Justiça.

6. A REFORMA DAS ALMAS REBELDES

Do ponto de vista dos juízes, qual era a finalidade de condenar réus que haviam militado na ALN? A primeira resposta é a mais óbvia: tratava-se de castigar pessoas que haviam violado a legislação de segurança nacional, na medida em que conspiraram contra o governo dos militares e lutaram pela implantação do regime socialista no País. Mas os juízes pretendiam mais do que isto. Por um lado, buscaram defender a ordem vigente (ou a “segurança nacional”), tirando de circulação militantes que consideravam perigosos e que, avaliavam, voltariam a atentar contra o regime se não fossem mantidos encarcerados. Por outro lado, propunham-se a uma tarefa reabilitadora: transformar rebeldes em cidadãos trabalhadores e cumpridores da lei.

Assim, parece-me que os processos da Justiça Militar das décadas de 1960 e 1970 podem ser analisados sob a ótica do poder disciplinar. Dito de modo mais claro, as técnicas disciplinares descritas por Foucault²⁶ fazem-se, de certo modo, presentes no

²⁶ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1997; idem, *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 1996.

desenrolar dos processos estudados. No momento do julgamento, estava em questão a aferição da adequação do réu a determinados padrões de conduta e da sua reabilitação.²⁷ A tarefa consciente da Justiça Militar consistia em normalizar os réus. Se lembrarmos que Foucault conclui que o objetivo da penalidade na sociedade disciplinar é a modificação dos indivíduos, parece mais fácil entender as inúmeras discussões (presentes nas intervenções dos procuradores, réus e advogados) ocorridas nos processos da Justiça Castrense a respeito da personalidade e da trajetória dos réus. Se o réu havia cometido crime, mas se havia emendado, qual a razão de puni-lo, na medida em que se encontrava reabilitado para o convívio social? Por outro lado, se o réu continuava obstinado no seu curso de delinquência, não se arrependendo de sua militância, o único remédio era a prisão. Assim, não surpreende que os réus considerados reabilitados fossem deixados livres para a vida em sociedade (ainda que alguns tenham sido condenados, mas, de qualquer maneira, já haviam cumprido a pena com a prisão preventiva) e os visivelmente rebeldes tenham sido mantidos encarcerados.

Para separar o joio do trigo, era necessário acumular a maior quantidade possível de informações sobre cada um dos réus, o que acabava por ser incorporado aos autos. A partir da pesquisa das opiniões dos réus, de suas atividades políticas pretéritas, de suas personalidades, de seus comportamentos no decorrer dos processos e dos atos de que eram acusados, os juízes distinguiam os réus “perigosos” dos “inocentes úteis”, os renitentes dos reabilitados.

²⁷ Várias pesquisas realizadas por sociólogos e antropólogos demonstram que também a justiça comum brasileira é portadora de um projeto de normalização dos criminosos. Ver: ADORNO, Sérgio. Violência urbana, justiça criminal e organização social do crime. *Revista Crítica de Ciências Sociais* 33/145-150, out. 1991; Crime, justiça penal e desigualdade jurídica: as mortes que se contam no Tribunal do Júri. *Revista da USP – Dossiê Judiciário* 21/132-151, mar.-maio 1994; CORRÊA, Mariza. *Morte em família*. Representações jurídicas de papéis sexuais. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983; ARDAILLON, Danielle; DEBERT, Guita. *Quando a vítima é mulher*. Análise de julgamentos de crimes de estupro, espancamento e homicídios. Brasília: CNDM, 1987; IZUMINO, Wânia Pasinato. *Justiça e violência contra a mulher*. O papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero. São Paulo: Annablume/Fapesp, 1998.

O passado dos réus era descortinado através de interrogatórios policiais e judiciais, de registros de atividades “subversivas” arquivados em organismos do aparelho de repressão, de antecedentes judiciais; atestados de boa conduta firmados por autoridades civis e eclesiásticas e por chefes e professores do réu eram anexados aos processos. Nos tribunais, ao interrogarem os réus, os juízes formavam “impressões” sobre cada réu. Além disso, os juízes eram informados sobre a conduta dos réus nos presídios; em várias ocasiões, por exemplo, os diretores de prisão informaram ao juiz-auditor que determinados réus haviam tomado parte em greves de fome.

Assim, os réus submetiam-se, durante o processo, a um mecanismo de diagnóstico, transformação, aferição e, enfim, punição ou recompensa. Eram minuciosamente perscrutados em suas personalidades e seus comportamentos; importava saber o quanto estavam comprometidos com aquela causa que os levava a envolver-se com a Justiça Militar. Mais do que o ato delituoso de que eram acusados, os juízes preocupavam-se com suas biografias, pois não se tratava apenas de punir uma ação criminosa, mas de emendar uma personalidade tomada como perigosa. À privação de liberdade caberia a função terapêutica,²⁸ tornando os réus “socialmente úteis”.²⁹

²⁸ Deve-se dizer que os juízes mantinham uma visão dúbia com relação às possibilidades regeneradoras da prisão. Se muitas vezes apontaram que ela serviu para reabilitar determinados réus, também constatavam que os presídios passaram a concentrar grande quantidade de presos políticos, transformando-se em importantes focos de “subversão”. Temiam, portanto, que réus reabilitados, em contato com militantes “perigosos”, voltassem ao “mau caminho”. Com efeito, a caracterização dos presídios como grandes “aparelhos” correspondia à realidade histórica. Com o aprofundamento da repressão contra as organizações da esquerda armada e também contra outros setores oposicionistas, ao longo da década de 1970, determinados presídios passaram a concentrar grande número de opositores do regime militar. Mesmo encarcerados, estes militantes prosseguiram atuando politicamente, fazendo denúncias de maus-tratos sofridos, contatando militantes que não se encontravam presos, discutindo os rumos de seus agrupamentos e, mesmo, organizando cursos de formação política. Uma análise do cotidiano de um presídio paulista que abrigou presos políticos está em: FREIRE, Alípio; ALMADA, Izaías; PONCE, J. A. de Granville (org.). *Tiradentes, um presídio da ditadura*. Memórias de presos políticos. São Paulo: Scipione, 1997.

²⁹ Em meados da década de 1970, presos políticos do Rio de Janeiro denunciaram a existência de uma “máquina de regenerar” dentro dos

A decisão dos juízes era, por excelência, o que Foucault denomina exame: instrumento fundamental do poder disciplinar. Nesta hora, todo o saber acumulado sobre a conduta e a personalidade do réu era considerado. Em boa medida, avaliava-se e decidia-se a partir do critério da integração social ou da potencialidade em delinquir.

Neste sentido, uma observação feita no corpo da sentença do processo BNM 68 é extremamente esclarecedora:

“Parece ao Conselho que, de tais fatos e propósitos que o réu declara, com manifesta sinceridade e apoio nas provas colhidas, há de sair a Justiça final, justiça à qual não há de faltar, porque se pretende justa, aquela grandeza e magnanimidade que não esquece os fatos nem os interesses da segurança nacional, *como também não esquece a pessoa de quem se julga, não apenas o seu passado, mas o seu presente principalmente, e as promessas que este encerra para o futuro, conforme se tem, hoje em dia, como critério mais importante para os julgamentos da justiça criminal, e conforme dito, lapidariamente, em pronunciamento quando da inauguração da 3.^a Auditoria de São Paulo, o chefe da Justiça Militar Federal, o Exmo. Sr. General do Exército Jurandyr de Bizarria*

aparelhos policial, judicial e carcerário. Afirmavam que havia uma constante pressão sobre os presos para que renegassem e abandonassem sua militância política. Em troca, eram-lhes oferecidos benefícios, tais como: bom tratamento carcerário, condenações a penas pequenas ou livramento condicional. O relato de um preso “arrependido” é interessante para compreender o funcionamento da “máquina de regenerar”: “(...) na 1.^a Auditoria (do Rio de Janeiro), os juízes me reconheceram como sendo a pessoa que dias antes fizera um pronunciamento público e, antes de começar o interrogatório, o juiz-auditor faz uma preleção do significado patriótico daquele pronunciamento e diz que desse meu depoimento que ele iria tomar, dependeria em muito minha permanência ou não na prisão” (DIAS, Luzimar Nogueira (seleção). *Esquerda armada*. Testemunho dos presos políticos do presídio Milton Dias Moreira. Vitória: Edições do Leitor, 1979. p. 39, 105-108). Neste sentido, Cecília Coimbra observa: “Compreende-se, assim, porque às vésperas da liberação de algum preso político (...) seja comum a realização de uma entrevista com alguém que, dizendo-se psicólogo, paternalmente aconselha o jovem a se ‘reintegrar’ na sociedade (...)” (COIMBRA, Cecília Maria B. *Guardiães da ordem*. Uma viagem pelas práticas no Brasil do “Milagre”. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 1995. p. 204).

*Mamede, Presidente do E. Superior Tribunal Militar*³⁰ (grifos meus).

No entanto, não deve haver mal-entendido com relação aos móveis decisórios dos juízes. Embora sentenciassem considerando a reabilitação ou a não-reabilitação dos réus, não se pode afirmar que desprezassem por completo a apreciação das provas constantes dos autos. Na realidade, o critério de adequação social conjugava-se com o critério técnico-legal. Assim, se não houvesse qualquer prova contra determinado réu, ele não seria condenado pela Justiça Militar. Embora a qualidade das provas invocadas pelos juízes e a interpretação que davam aos fatos e à lei fossem constantemente alvos de críticas por parte dos advogados, é verdade que sempre arrimavam suas decisões em provas que estavam nos autos, principalmente colhidas em juízo. Mesmo nos decretos condenatórios, ainda que preocupados precipuamente em saber se o réu continuava sendo perigoso à segurança nacional ou se havia emendado, os juízes elencavam os elementos técnico-legais que demonstravam a culpa do denunciado. E, na maior parte das vezes em que se reconheceu o arrependimento do réu por sua militância na ALN, mas existiam provas contra ele, os juízes não se furtaram a condená-lo, ainda que a pena já cumprida.

7. O LOUCO, O IMATURO E O SIMPLES: AS RAZÕES DO ENGAJAMENTO NA LUTA ARMADA

Teorizando sobre a motivação dos réus para o engajamento na luta armada, os juízes concluíam que não se tratava de pessoas “normais”. Portanto, nenhum deles havia feito a escolha pela militância de modo racional. Alguns eram “loucos”, outros imaturos e ainda havia os de “poucas luzes”.

A propósito da “loucura” que explicaria a militância de alguns na esquerda armada, a sentença do processo BNM 9 qualifica o líder da ALN Carlos Marighella de “paranóico político”.³¹ Noutra

³⁰ BNM 68, fl. 2.805.

³¹ BNM 9, fl. 6.305.

sentença, a do processo BNM 68, a atuação política dos réus é tomada como “desvairada” e “tresloucada”.³²

Entretanto, a explicação mais comum para a atuação política dos réus foi a pouca idade de muitos deles. Segundo os juízes, os jovens tornavam-se militantes porque suas famílias não lhes davam o devido “suporte moral” e porque, sendo impetuosos, ingênuos e tendo pouca vivência, deixavam-se seduzir pelo canto da sereia do comunismo internacional. Apostava-se, portanto, que os jovens não tinham plena capacidade de discernimento, devido a dois tipos de ausência: a de parâmetros morais e a de experiência de vida. Tornavam-se, pois, militantes não através de uma escolha consciente, mas simplesmente porque eram enganados pelo “comunismo internacional”.³³ Era inadmissível, para os juízes, que esses jovens, que cursavam ou haviam cursado boas universidades e eram inteligentes, se engajassem de modo lúcido na luta armada.³⁴

Assim, estes réus eram antes passivos diante das investidas comunistas do que titulares de suas próprias vontades e côncios das

³² BNM 68, fl. 2.779.

³³ Nas entrevistas concedidas a pesquisadores do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas por vários oficiais que ocuparam postos de relevo nos governos militares, apresenta-se a seguinte explicação para o envolvimento dos jovens (que seriam majoritariamente advindos das classes médias) com a oposição ao regime: o engajamento acontecia por conta do aproveitamento por “agentes comunistas” do espírito aventureiro inerente a qualquer jovem e de sua imaturidade. O General Meira Mattos, por exemplo, que, dentre outras funções, presidiu uma comissão que estudou os problemas do ensino superior do país, em 1968, diz o seguinte:

“O jovem tem espírito de aventura. Há uma idade na juventude em que ele quer aparecer. E quer fazer qualquer coisa. Nessa idade, é muito fácil você cativar, envolver um jovem. Determinados jovens, que têm espírito de aventura e que são corajosos, destemidos, se você mete uma ideologia na cabeça deles, vão longe (...). Essa mística do marxismo-leninismo, da salvação da humanidade, da igualdade entre todos, do fim da pobreza, das desigualdades sociais etc. como mística, isso, para um jovem adolescente, é forte” (D’ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso (org.). Op. cit., p. 105. Ver também, neste sentido, o depoimento de Gustavo Moraes Rego Reis no mesmo livro (p. 157-158) e o de Ernesto Geisel em: D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. (org.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 206.

³⁴ BNM 9, fl. 1.823-1.826, BNM 392, fl. 1.578.

consequências de suas opções. Não por acaso, numa determinada ocasião, o Conselho de Justiça comparou o jovem militante a uma pessoa drogada, que, por meio de um agente externo (a “droga”, no caso dos “drogados” e o “comunismo internacional”, no caso dos réus), ficava impossibilitado de ver a “realidade dos fatos”:

“Parece que foi assim que acabou o Molipo [Movimento de Libertação Popular, dissidência da ALN]: com 22 cadáveres de jovens desorientados, atingidos pelo veneno desequilibrante da guerra ideológica, como que ‘drogados’, julgaram-se capazes, sem ver a realidade de sua pouca idade, de sua inexperiência, de sua incapacidade para bem julgar o real, de trazer, através do terrorismo e do banditismo desenfreado, a ‘solução para os problemas sociais’”.³⁵

Uma última explicação que os juízes ofereciam, nos processos, para o engajamento dos réus refere-se à condição social de alguns deles, caracterizados como “rústicos”, “humildes” e “simples”. Eram homens pobres, com pouca capacidade de entendimento intelectual, que teriam sido envolvidos nas atividades da organização sem disto terem pleno conhecimento, manobrados por interesses que não conheciam. Como os jovens réus, não tinham o adequado entendimento da realidade, não porque necessariamente fossem jovens (e daí imaturos, sem “bases morais” e com pouca experiência de vida), mas porque suas condições sociais lhes impunham restrições em termos de capacidade intelectual. Estes complexos assuntos políticos, asseguravam os juízes, estavam além de suas possibilidades de compreensão.³⁶ Assim, se era certo que vários desses “rústicos” envolveram-se com a ALN, era também verdade que não entendiam bem o que estavam fazendo, inexistindo, portanto, dolo, elemento imprescindível para a configuração de crime contra a segurança nacional.

³⁵ BNM 68, fl. 2.779.

³⁶ A respeito das teorias preconceituosas sobre as relações entre diferenças culturais e sociais e criminalidade, que grassam no Judiciário e na polícia brasileiros, consultar: LIMA, Roberto Kant de. Cultura política e práticas judiciais: a tradição inquisitorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 4, n. 10, p. 74-77, jun. 1989; ADORNO, Sérgio. Crime, justiça penal... cit., p. 140.

Sem acanhamento, as sentenças invocaram a condição social inferior dos réus para justificar absolvições ou apenações brandas,³⁷ como no caso do réu do processo BNM 102, que foi acusado de prestar pequenos favores à organização. Depois de admitir que havia praticado os atos de que era acusado sem saber, todavia, que as pessoas a quem ajudara militavam na ALN, este réu foi absolvido pelo Conselho de Justiça, que aceitou sua versão para o ocorrido, apontando que o absolvía “considerando, inclusive, o fato de ser o réu pessoa humilde e de poucas luzes”.³⁸

Ainda para citar mais um caso semelhante, o Conselho de Justiça condenou a apenas um mês de prisão um réu que confessou ter participado de assalto realizado pela ALN, pois os juízes consideraram tratar-se de um homem “simples”:

“Trata-se de humíssimo habitante do interior do Estado, trazido a São Paulo (...) sob promessas de vida melhor, ganhos fáceis (...) É exemplo típico do que podem conseguir os métodos de aliciamento de organizações como a ALN, agindo em meios em que a pobreza ainda é a nota dominante (...) Entende o Conselho que a prisão já sofrida pelo réu que em maior pobreza colocou sua mulher e filhos, é punição suficiente pelo crime dos demais, em que colaborou distantemente (foi motorista do carro dos assaltantes, e não é certo que tivesse pleno conhecimento da finalidade dos mesmos, até o momento do assalto)”.³⁹

O envolvimento com a luta armada, portanto, era sempre explicado pela constatação de “faltas”: de razão (o “louco”), de capacidade intelectual (o “rústico”), de maturidade (o jovem). De qualquer maneira, a relação do réu com a realidade seria sempre perturbada, eivada de erros. Não entenderiam bem o que ocorria a sua volta e estavam sendo enganados: isto explicaria seu engajamento. Assim, os juízes deslegitimavam, de antemão, a participação política dos réus.

³⁷ Deve-se notar que, para os juízes, esses homens pobres e simples eram vítimas de aliciamentos feitos por militantes que pertenciam às camadas médias e altas da sociedade.

³⁸ BNM 102, fl. 2.010.

³⁹ BNM 392, fl. 1.596-1.597.

Ao questionarem o regime, os militantes não entenderiam que a ordem vigente era natural e indiscutível. Suas atuações, provocadas por agentes exógenos à sociedade brasileira, causavam desordem e perturbação no seio desta. Como aponta Gilberto Velho,⁴⁰ o “subversivo”, segundo o discurso oficial, não conspirava apenas contra o governo, mas, ao propor uma sociedade de novo tipo, ameaçava a religião, a família, a moral e a civilização.⁴¹

Enquanto continuavam firmes em suas convicções revolucionárias, os militantes eram interditados, pois, não enxergando a realidade com clareza, colocavam em risco, com suas ações, a ordem vigente. Deveriam, portanto, aguardar a lucidez trancafiados em prisões, mesmo porque ameaçavam, também, alastrar a “doença” de que seriam portadores, arregimentando novos militantes:

“(...) o subversivo tem tanto possibilidade de contaminar como de enfeitiçar. Ele está contaminado e pode passar a doença e ao ser enfeitiçado adquiriu a capacidade de enfeitiçar”.⁴²

⁴⁰ VELHO, Gilberto. *Individualismo e cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. p. 59.

⁴¹ As considerações do brigadeiro João Paulo Burnier a respeito de uma suposta vinculação da militância “subversiva” com uma prática sexual permissiva e com o universo das drogas são por demais esclarecedoras:

“Guardo, sim, a convicção de que esses subversivos, na sua maioria, estavam bastante enxertados das idéias muito comuns na época, do padre Debret e de Marcuse, sobre amor livre e sobre como gozar a vida em todos os seus sentidos. Essas idéias tiveram início primeiro na França, na Sorbonne, naquele período de 68. Depois vieram para o Brasil e levaram os jovens brasileiros a se meter com drogas. Então, todos eles, drogados, começando uma atividade ilegal, destruindo suas próprias juventudes, foram se transformando em verdadeiros robôs. E se imiscuíram dessas idéias de que era preciso defender a liberdade, mas uma liberdade sem limite, sem controle de direitos, sem qualquer controle de obrigações e deveres. Essas idéias começaram a perturbar a mocidade brasileira, e os subversivos marxistas se aproveitaram delas para fazer o combate à suposta ditadura militar, que de ditadura não tinha nada, pois o governo estava apenas defendendo e procurando evitar que houvesse tumulto e desordem no País” (D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso (org.). Op. cit., p. 209).

⁴² VELHO, Gilberto. Op. cit., p. 60.

Na verdade, quando consideravam um réu “reabilitado”, acreditavam os juízes que ele havia passado a concordar com a ordem vigente, propondo-se a obedecer às normas sociais. Não deve causar estranheza, portanto, que ao “passarem” atestados de “readequação” para o convívio social, os juízes sublinhavam que o réu se encontrava dedicado ao trabalho, ao estudo e à família e que, por vezes, havia renegado a militância anterior. Havia se livrado da ilusão comunista; conseguia já bem enxergar a realidade. Desviando-se do erro, aceitava, agora, as *regras do jogo*. Assim, nada mais justo e natural do que liberá-lo para a vida em sociedade.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS MILITARES (1964-1969)

WALTER CRUZ SWENSSON JUNIOR

Mestre e doutorando em História Social – USP. Publicou,
com Marco Aurélio V. Mattos, *Contra os inimigos da
ordem: a repressão política do regime militar brasileiro
(1964-1985)* (DP&A, 2003).

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. A operação limpeza – 3.
O conflito – 4. A oposição – 5. O AI-5 – 6. Os *habeas
corpus*.

1. INTRODUÇÃO

Durante o regime militar de 1964, o Supremo Tribunal Federal (STF) não atuou de maneira uniforme. Fatores internos e externos interferiram nas decisões do tribunal. Fatores externos resultantes do enfrentamento entre os militares e os movimentos político-sociais de oposição que lutavam pelo fim do autoritarismo e por transformações sociais. E fatores internos originados nas contradições internas do próprio Supremo. Contradições manifestadas na pluralidade de posições políticas e concepções de direito dos Ministros e dos demais operadores do direito (advogados, procuradores etc.) envolvidos nos julgamentos.

As oscilações dessa dinâmica resultaram em momentos de maior e de menor independência de atuação do STF, e de expansão

e retração dos direitos civis, de maneira especial dos direitos à liberdade de pensamento, à liberdade de expressão, à liberdade de associação, à liberdade de reunião e à proteção judicial.

2. A OPERAÇÃO LIMPEZA

Após o golpe militar de 1964, uma grande operação de busca e detenção foi desencadeada em todo o País. Trabalhistas, comunistas, dirigentes sindicais, intelectuais, militares e estudantes foram perseguidos e tiveram os seus direitos políticos cassados. Nos primeiros três meses do regime militar, cerca de 50 mil pessoas teriam sido presas em todo o País.

No dia 9 de abril de 1964, o Comando Supremo da Revolução decretou o primeiro ato institucional. Editado sem número, o documento passou a ser denominado de AI-1 após a divulgação do segundo ato, em 1965. O ato institucional demonstrava a intenção do Comando Supremo da Revolução de exercer um poder sem limitações:

“O presente Ato Institucional só poderia ser editado pela revolução vitoriosa, representada pelos Comandos em Chefe das Três Armas que respondem, no momento, pela realização dos objetivos revolucionários, cuja frustração estão decididas a impedir. Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País.

(...)

Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação”.¹

O AI-1 investiu o Executivo de um poder incontestável. Limitou os poderes do Congresso Nacional, suspendeu tempora-

¹ Preâmbulo do AI-1.

riamente as garantias da imunidade parlamentar, deu ao Executivo o poder de cassar sumariamente os mandatos de representantes governamentais de qualquer nível (Municipal, Estadual ou Federal) e autorizou a cassação de mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, além da suspensão dos direitos políticos de qualquer cidadão por período de dez anos. 354 brasileiros tiveram seus direitos políticos suspensos pelo AI-1. O Poder Judiciário também teve sua atuação limitada. Ficou suspensa por seis meses a garantia constitucional de vitaliciedade.

Poucos dias depois de sua posse na presidência da República, o General Humberto Castello Branco determinou a criação da Comissão Geral de Investigações (CGI),² com a função de coordenar o trabalho das Comissões Especiais de Inquérito (CEIs). Cabia às CEIs investigar a presença de “subversivos” em todos os níveis do Estado. Centenas de IPMs foram instaurados, indiciando professores, parlamentares, funcionários públicos, estudantes, militares e operários.

Muitos IPMs foram conduzidos de modo irregular, resultando em acusações inconsistentes, prisões ilegais e uso de tortura contra os suspeitos. Era comum que os advogados fossem impedidos de ter acesso aos autos dos inquéritos e de acompanhar seus clientes nos interrogatórios a que eram submetidos.

Os IPMs tinham objeto de apuração vagos e indeterminados, investigando fatos sem qualquer conexão entre si. Não raro, arrolavam centenas de indiciados e milhares de testemunhas, inviabilizando a instauração de processos penais. O grande número de indiciados e a pulverização dos fatos narrados no IPM inviabilizavam qualquer apuração séria de eventuais delitos políticos. Para Hermes Lima:

“O ímpeto do radicalismo revolucionário desfechava uma onda de medidas punitivas em que sobressaíam os inquéritos policiais-militares. (...) Foi um momento de instauração de inúmeros inquéritos policiais-militares que, nem por serem militares, deixavam de estar subordinados a nítidas normas legais. Mas, no ardor revolucionário de servir, de defender, de punir, de depurar, era

² Em 27 de abril de 1964.

freqüente que esses inquéritos chegassem ao tribunal com prazos estourados e, na qualificação legal do ato apontado como delituoso, alheio ao enquadramento específico previsto na norma. A inexperiência das comissões de inquérito partia, muitas vezes, da premissa subjetiva sobre o ato ou fato objeto da investigação para o texto da lei e não deste para a matéria em processo de julgamento. Resultava que a especificidade do ato ou do fato, além de não corresponder ao enquadramento legal sugerido, situava-o fora do alcance de sanções penais”.³

As denúncias por crimes políticos⁴ (crimes contra a segurança nacional) eram, em geral, vagas e mal formuladas. Na maioria dos casos ficou evidenciada a pretensão de punir a discordância política. A imprecisão das definições permitia o alargamento desmedido da tipificação dos crimes políticos e a perseguição política. A não-aceitação da oposição política e a intolerância estão sempre presentes nos regimes autoritários.

Por conta das inúmeras irregularidades nas investigações, numerosos *habeas corpus* (instrumento constitucional cuja finalidade é garantir a liberdade do indivíduo contra a violência ou coação ilegal exercida por agentes do Estado) foram concedidos pelo STF.

3. O CONFLITO

A perseguição política que ocorreu após o golpe militar de 1964 não atingiu o STF. Os militares esforçaram-se por estabelecer um bom relacionamento com o Poder Judiciário, principalmente com a mais alta Corte do País, o STF, ainda que os Ministros deste tribunal tivessem sido nomeados por governos anteriores. Sete dos onze Ministros foram indicados por Jânio Quadros (Pedro Chaves), Juscelino Kubitschek (Cândido Motta Filho, Antônio Martins, Vilas Boas, Antônio Gonçalves de Oliveira e Victor Nunes Leal)

³ VALE, Osvaldo Trigueiro do. *O Supremo Tribunal Federal e a instabilidade político-institucional*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976. p. 188-189.

⁴ A partir do AI-2 os crimes políticos passaram a ser denominados de crimes contra a segurança nacional.

e João Goulart (Hermes Lima e Evandro Lins e Silva),⁵ considerados inimigos do regime e que tiveram seus direitos políticos cassados logo em abril de 1964. A manutenção do STF funcionando, sem restrições diretas, estava relacionada com a tentativa dos militares em preservar a legalidade formal do regime. Para Aliomar Baleeiro, nos primeiros anos do regime militar:

“Nem o Judiciário deixou de reconhecer eficácia às normas de exceção ditadas pelo Comando Revolucionário, ou pelo Presidente Castello, nem este negou cumprimento às decisões dos tribunais”.⁶

A independência do Poder Judiciário tornou-se um sério empecilho para a atuação repressiva dos militares. De abril de 1964 a outubro de 1965, os atingidos pela atividade repressiva ainda podiam recorrer à Justiça Comum, muitas vezes, diretamente ao STF, para fazer valer os seus direitos. O *habeas corpus* tornou-se um remédio eficaz contra o abuso do poder. O STF construiu, com suas decisões, uma barreira que impediu, por algum tempo, a legalização dos procedimentos autoritários do regime militar.

O STF concedeu *habeas corpus* para muitas pessoas consideradas inimigas do regime mantidas presas ilegalmente, tal como ex-Deputado Federal e líder das Ligas Camponesas, Francisco Julião, preso por mais de um ano sem culpa formada; o professor Darcy Ribeiro,⁷ acusado de subversão; o professor Mario Schenberg,⁸ acusado de tentar mudar a ordem política e social; o arquiteto Vilanova Artigas,⁹ acusado de tentar mudar a ordem política e social; Wladimir Palmeira, acusado de fazer propaganda subversiva, e Carlos Heitor Cony,¹⁰ *acusado de provocar animosidade entre as classes sociais*.

⁵ Os outros quatro membros do tribunal eram: Antônio Carlos Lafayette de Andrada e Álvaro Moutinho Ribeiro da Costa, indicados por José Linhares; Hahnemann Guimarães e Luiz Galloti, indicados por Eurico Gaspar Dutra.

⁶ VALE, Osvaldo Trigueiro do. Op. cit., p. 179.

⁷ HC 46405/GB.

⁸ HC 43829/GB.

⁹ HC 45060/GB.

¹⁰ HC 40976/GB.

Coube ao Min. Hahnemann Guimarães, no dia 24 de agosto de 1964, a relatoria do primeiro *habeas corpus* de um perseguido político pelo regime militar de 1964. O *habeas corpus* foi interposto em favor de Sérgio Cidade Rezende,¹¹ professor da disciplina de introdução à Economia da Universidade Católica de Pernambuco, acusado de fazer propaganda de processos violentos para a subversão da ordem e propaganda de ódio de classe. Ele havia escrito num manifesto críticas desfavoráveis à situação política então vigente, acentuando que caberia aos estudantes uma parcela da responsabilidade pelo destino da sociedade e para isto eles deveriam optar entre “gorilizar-se ou permanecer seres humanos. A estes cabe a honra de defender a democracia e a liberdade”.

Hahnemann Guimarães, num voto conciso e direto, concedeu o *habeas corpus* e abriu as portas para a resistência do STF. Para Hahnemann Guimarães, o professor apenas havia exercido seu direito à liberdade de expressão:

“Não há no manifesto nada que se possa considerar propaganda de processos violentos para subversão da ordem política ou social (...)”.

Os demais Ministros, com exceção do Min. Pedro Chaves, consideraram que não havia no manifesto, redigido pelo professor, nada que justificasse a acusação e também concederam o *habeas corpus*. Pedro Chaves negou o pedido sustentando que as liberdades individuais deveriam estar subordinadas à Segurança Nacional:

“Assim, há abuso da liberdade de imprensa, há abuso da liberdade de pensamento, há abuso das imunidades parlamentares e há abuso da liberdade de cátedra. Não podia ter passado pela cabeça de um constituinte, honestamente consciente das necessidades nacionais de transformar o direito de liberdade de cátedra em direito de incutir no ânimo dos estudantes idéias que são contrárias àquelas proclamadas e consagradas pela Constituição”.

¹¹ HC 40910/PE.

O STF preservou o foro especial por prerrogativa de função para Ministros, governadores e secretários de governo acusados de subversão e corrupção. Foram concedidos *habeas corpus* a vários políticos visados pelo regime militar, como os ex-governadores Mauro Borges, de Goiás, Miguel Arraes, de Pernambuco, Parcifal Barroso,¹² do Ceará, Plínio Ramos Coelho,¹³ do Amazonas, e José Augusto de Araújo, do Acre.¹⁴

O *habeas corpus*¹⁵ solicitado por Francisco Julião, ex-Deputado Federal e líder das Ligas Camponesas, se destaca pela repercussão e por marcar claramente a divisão do STF.¹⁶

Acusado de liderar uma organização subversiva, Julião estava preso havia um ano e meio, tempo muito superior ao legalmente permitido. O *habeas corpus* foi concedido contra o voto do Ministro-relator Luiz Gallotti.¹⁷ O voto do Min. Gallotti, ao negar o *habeas corpus*, rompeu com a jurisprudência do STF referente aos prazos de prisão preventiva. Ele justificou sua decisão apontando a suposta periculosidade do paciente:

“Isto sem falar na sua periculosidade, elemento intimamente ligado a Cuba, para onde viajava com frequência em busca de subsídios para a sua ação subversiva e onde até hoje se encontram sua esposa e filha, adestrando-se na arte de guerrilhas e trabalhando nas milícias cubanas, conforme a informação de f. 14.

Sendo como é o paciente um advogado, homem portanto de nível intelectual superior que conseguiu eleger-se deputado federal, forçoso será reconhecer que grande é a sua capacidade para iludir camponeses incultos e levá-los, com a mistificação

¹² HC 41609/CE.

¹³ HC 41049/AM.

¹⁴ HC 41891/AC.

¹⁵ O julgamento ocorreu no dia 27 de setembro de 1965.

¹⁶ HC 42560/PE.

¹⁷ Tomaram parte no julgamento os Ministros Evandro Lins, Hermes Lima, Victor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas Boas e Luiz Gallotti. Presidência do Min. Lafayette de Andrada, no impedimento do Ministro Presidente Ribeiro da Costa. Licenciados os Ministros Hahnemann Guimarães e Cândido Motta Filho. Ausente, justificadamente, o Min. Pedro Chaves.

e os engodos comunistas, a se transformarem em instrumentos de desordem e subversão dos princípios democráticos, atentando contra o regime e a propriedade pública e privada, como acontecia com as célebres Ligas Camponesas por ele organizadas e dirigidas”.

Apesar de limitadas, as manifestações de independência do STF criaram sérios atritos com o Executivo. O presidente do STF, Ribeiro da Costa, deu uma entrevista, em outubro de 1965, ao jornal *Correio da Manhã*, em que fez severa crítica aos militares:

“(...) Já é tempo de que os militares se compenetrem de que nos regimes democráticos não lhes cabe o papel de mentores da Nação, como há pouco o fizeram, com estarrecedora quebra de sagrados deveres os sargentos, instigados pelos Jangos e Brizolas. A atividade civil pertence aos civis, a militar a estes que, sob sagrado compromisso, juram fidelidade à disciplina, às leis e à Constituição”.

Discursando a oficiais em Itapeva, Estado de São Paulo, o Ministro da Guerra, General Costa e Silva, respondeu ao presidente do STF. Qualificou as declarações de Ribeiro da Costa como afronta, que deveria ser repelida com veemência e acrescentou que os militares só retornariam aos quartéis quando o povo determinasse.

Solidários a Ribeiro da Costa, os demais Ministros estenderam seu mandato de presidente até o final de 1966, quando se aposentaria por limite de idade. Acrescentaram ao Regimento Interno a seguinte disposição transitória: “O Ministro Álvaro Moutinho Ribeiro da Costa exercerá a Presidência do Supremo Tribunal Federal até o término de sua judicatura”.

O conflito entre o tribunal e o governo foi agravado com a edição do Ato Institucional 2 (AI-2), em 27.10.1965. Além de outras medidas, o AI-2 estabeleceu profundas mudanças no Judiciário, procurando subjugar-lo ao regime. No Recurso Criminal 1075, de 1966, o STF reconheceu a legalidade do AI-2 e determinou que os atos institucionais tinham aplicação imediata.

Com o AI-2, o julgamento de crimes políticos (crimes contra a segurança nacional) passou para a jurisdição da Justiça Militar

e foram suspensas as garantias dos juízes de vitaliciedade e inamovibilidade (consideradas imprescindíveis para a atuação independente dos magistrados). Por fim, o número de Ministros do STF foi aumentado de 11 para 16, com a intenção clara de assegurar ao governo a maioria no tribunal. Para o Min. Aliomar Baleeiro a decisão do Presidente Castello Branco de aumentar o número de Ministros resultou da desconfiança dos militares com relação a cinco Ministros (Hermes Lima, Victor Nunes Leal, Evandro Lins e Silva, Gonçalves de Oliveira e Lafayette de Andrada).

A postura do STF, no julgamento dos crimes políticos, foi muito importante na defesa dos perseguidos pelo regime militar e na manutenção dos direitos civis. Mas, por outro lado, o STF não contestou abertamente a legislação casuística do regime militar (os atos institucionais e as leis de segurança nacional). Os Ministros do STF optaram por uma postura realista, que retardou a cassação de vários Ministros. Segundo Evandro Lins e Silva:

“Nós [Ministros do STF] nunca decidimos um processo contra a revolução em si, contra o movimento militar, nós decidíamos de acordo com a Constituição: ninguém podia ficar preso além do prazo legal, ser perseguido politicamente se não havia cometido crime. O Supremo cumpriu rigorosamente a Constituição da República”.¹⁸

4. A OPOSIÇÃO

O ano de 1967 marcou o ressurgimento dos movimentos sociais e a luta para a volta da democracia. Ocorreram manifestações de rua, comícios e passeatas exercendo pressão sobre o governo.

Durante o ano de 1968, as demonstrações oposicionistas se intensificaram. O regime reagiu com violência. Centenas de pessoas foram presas e algumas foram mortas durante manifestações

¹⁸ LINS E SILVA, Evandro. *O salão dos passos perdidos*. RJ: Nova Fronteira/Ed. Fundação Getulio Vargas, 1997. p. 386.

de rua. Em outubro, um congresso clandestino da UNE foi desbaratado pela polícia, resultando na prisão de 739 dirigentes estudantis de todo País.

Entre os presos na operação policial, em Ibiúna, estava Wladimir Palmeira, principal liderança estudantil brasileira. Seus advogados rapidamente solicitaram um *habeas corpus* ao STF.¹⁹ O longo e conturbado julgamento resultou na anulação do decreto de prisão preventiva, nos termos do voto do Min. Thompson Flores, contra os votos dos Ministros Amaral Santos e Barros Monteiro.²⁰

No julgamento, o Min. Victor Nunes fez uma defesa arrebatada das liberdades individuais:

“A Constituição protege em termos amplos a liberdade individual. A autoridade judiciária, pela Constituição, deve ter conhecimento imediato de qualquer prisão determinada por outra autoridade. Será admissível que nesse sistema constitucional de garantias se tenha querido instaurar um regime de insegurança, em que praticamente qualquer pessoa pode ser presa por sessenta dias, antes de apurada a culpa, a requerimento de dezenas ou centenas de encarregados de inquéritos militares? Não me parece Sr. Presidente. Deve haver um organismo que responda por esses atos. Esse organismo é a Polícia Federal. Não me parece que o Supremo Tribunal deva sancionar conseqüências tão penosas para a segurança do indivíduo, sobretudo, mais penosas para o prestígio da autoridade civil, porque esses IPMs instaurados no país inteiro são muitas vezes focos de perturbações, pelas suas conseqüências, e as autoridades civis, inclusive a mais alta, é que suportam os efeitos políticos desses fatos”.

¹⁹ HC 46060/GB. O julgamento ocorreu no dia 18 de setembro de 1968.

²⁰ Tomaram parte no julgamento os Ministros Thompson Flores, Amaral Santos, Themistocles Cavalcanti, Barros Monteiro, Djaci Falcão, Eloy da Rocha, Aliomar Baleeiro, Oswaldo Trigueiro, Prado Kelly, Adalício Nogueira, Evandro Lins, Hermes Lima, Victor Nunes, Gonçalves de Oliveira. Presidência do Min. Luiz Gallotti.

5. O AI-5

No dia 13 de dezembro de 1968 a democracia brasileira recebeu o golpe final. O Presidente Costa e Silva decretou o AI-5.

Com o AI-5, foi seriamente limitada a independência do Poder Judiciário. Foi suspensa a garantia de *habeas corpus* para todos os casos de crime contra a segurança nacional, ratificou-se a jurisdição da Justiça Militar sobre os crimes políticos e suprimidas as garantias constitucionais de vitaliciedade, inamovibilidade dos magistrados. Ao contrário dos atos institucionais anteriores, ele não tinha prazo de vigência determinado e apenas poderia ser revogado por um decreto do Presidente da República.

Em janeiro de 1969 o STF sofreu um novo e duro golpe. Foram aposentados, com base no AI-5, Evandro Lins e Silva e Hermes Lima, que haviam sido Ministros de João Goulart, e Victor Nunes Leal, que tinha estreita ligação com o ex-Presidente Juscelino Kubitschek. Em seguida, pressionados pelo governo, aposentaram-se os Ministros Antônio Gonçalves de Oliveira, que ocupava o cargo de presidente, e Antônio Lafayette de Andrade. A partir de então, o tribunal passou a contar apenas com um Ministro não indicado pelo regime instaurado em 1964, Luiz Galloti.

Em fevereiro do mesmo ano, foi decretado o AI-6, reduzindo o número de Ministros de 16 para 11 e suprimindo o recurso ordinário criminal ao STF para crimes contra a segurança nacional. Os civis acusados de praticar atos contra a segurança nacional perderam a possibilidade de recorrer, em terceira instância, ao STF. Esta situação durou oito meses. A EC 1 restaurou a possibilidade do recurso.

6. OS *HABEAS CORPUS*

Entre 1964 e 1968 foram impetrados, no STF, 135 *habeas corpus* referentes a crimes contra a segurança nacional, dos quais 99 foram concedidos, 23 foram negados, 5 considerados prejudicados, 3 convertidos em diligência e 5 não foram conhecidos. Os 99 *habeas corpus* concedidos beneficiaram mais de 300

pessoas. As razões apontadas pelos Ministros para a concessão dos *habeas corpus* foram: 43 por excesso de prazo da prisão preventiva, 26 por falta de justa causa, 21 por incompetência da Justiça Militar, 8 por denúncia inepta e 1 foi desclassificado para crime de imprensa.

Durante os 21 anos do regime militar, houve no STF uma divisão entre os Ministros que defendiam a manutenção dos direitos civis e os Ministros que subordinavam os direitos civis à segurança nacional e à continuidade da “revolução”. O equilíbrio de forças foi alterado várias vezes, em decorrência dos atos institucionais, das aposentadorias e das “cassações” de Ministros.

No biênio 1964-1965 a divisão no tribunal era nítida e amplamente favorável aos defensores dos direitos civis. Liderada pelo presidente Ribeiro da Costa, a maioria composta pelos Ministros Evandro Lins e Silva, Victor Nunes Leal, Hermes Lima, Vilas Boas, Gonçalves de Oliveira, Lafayette de Andrada, Cândido Motta Filho e Hahnemann Guimarães manteve uma posição firme em defesa dos direitos civis e dificultou a atuação ilegal do regime militar.

Para tentar reverter este quadro desfavorável, o número de Ministros foi aumentado de 11 para 16, com o claro intuito de estabelecer uma maioria de Ministros favorável ao regime militar. Para as cinco vagas criadas, Castello Branco nomeou: Adalício Coelho Nogueira, José Eduardo Prado Kelly, Oswaldo Trigueiro de Albuquerque Mello, Aliomar de Andrade Baleeiro e Carlos Medeiros Silva. Três deles eram ligados à União Democrática Nacional (UDN)²¹ – partido com grande participação na deposição de Goulart.

No entanto, a estratégia de aumentar o número de Ministros para garantir a maioria não surtiu os efeitos desejados. O perfil liberal da maioria dos Ministros e a sólida postura do Supremo impediram uma ruptura com a jurisprudência favorável à conservação dos direitos civis.

Entre 1964 e 1965, 84 *habeas corpus* foram impetrados. 63 foram concedidos e 14 foram negados.²² 67 foram decisões

²¹ Aliomar Baleeiro, Oswaldo Trigueiro e Prado Kelly.

²² Três foram convertidos em diligência, um foi considerado prejudicado e três não foram conhecidos.

unânicos e 17 por maioria. As razões apresentadas para a concessão dos *habeas corpus* foram: 37 por excesso de prazo para prisão preventiva, 18 por incompetência da Justiça Militar e 7 por falta de justa causa.

A grande quantidade de *habeas corpus* deve-se aos procedimentos arbitrários e ilegais dos militares encarregados de conduzir os inquéritos policiais militares. Uma flagrante ilegalidade era a tentativa de tipificar as acusações como crimes contra a segurança externa para que os processos fossem julgados pela Justiça Militar. A existência de muitos dos inquéritos só pode ser compreendida em virtude da perseguição política aos opositores do regime.

No biênio 1966-1967 o equilíbrio de forças no STF foi alterado pela aposentadoria por limite de idade dos Ministros Pedro Chaves, Cândido Motta Filho, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa, Antônio Vilas Boas e a aposentadoria voluntária de Medeiros Silva. Medeiros Silva ficou poucos meses no STF. Ele tornou-se Ministro da Justiça e comandou a equipe que redigiu a Constituição de 1967. Para a vaga de Medeiros Silva foi nomeado Eloy José da Rocha.

Foi grande o impacto da aposentadoria compulsória, em 1967, dos Ministros Cândido Motta Filho, Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa. Eles exerciam uma forte influência dentro do STF e eram figuras centrais na defesa dos direitos civis. Os três eram respeitados por todas as correntes políticas e foram fundamentais na resistência ao regime militar.

A maioria liberal consolidou a jurisprudência do tribunal favorável à manutenção dos direitos civis. Foram 26 *habeas corpus* impetrados.²³ 17 foram concedidos e 4 foram negados. 22 decisões foram unânicos e 4 por maioria. As razões apresentadas para concessão dos *habeas corpus* foram: 9 por falta de justa causa, 5 por denúncia inepta e 3 por excesso de prazo.

Em 1967, o Presidente Costa e Silva nomeou cinco Ministros para vagas decorrentes de aposentadorias: Raphael de Barros Monteiro, para a vaga de Pedro Chaves; Moacyr Amaral Santos, para a vaga de Cândido Motta Filho; Themístocles Cavalcanti, para a vaga de Hahnemann Guimarães; Djaci Alves Falcão, para a vaga

²³ Um não foi conhecido e quatro foram considerados prejudicados.

de Antônio Martins Vilas Boas, e Adauto Lúcio Cardoso, político da UDN, para a vaga de Álvaro Moutinho Ribeiro da Costa. Em 1968, Carlos Thompson Flores foi nomeado Ministro, Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, para a vaga decorrente da aposentadoria do Min. José Eduardo do Prado Kelly.

Em 1968, a reação da sociedade contra o regime autoritário provocou uma nova onda de perseguição aos opositores do regime. As contradições sociais ganharam nitidez e o movimento pela volta da democracia se robusteceu.

O número de prisões cresceu bastante e, conseqüentemente, o número de *habeas corpus* aumentou. 27 *habeas corpus* foram impetrados. 19 foram concedidos e 8 negados. 18 decisões foram unânimes e 9 por maioria. As razões para concessão dos *habeas corpus* foram: 10 por falta de justa causa, 3 por denúncia inepta, 3 por excesso de prazo da prisão preventiva, 2 por incompetência da autoridade coatora e 1 por extinção da punibilidade. Observamos acusações vagas, mal formuladas e o crescimento de prisões injustificadas.

Até a decretação do AI-5, em 13.12.1968, os Ministros defensores dos direitos civis, em decisões cada vez mais apertadas, conseguiram fazer prevalecer suas decisões. Com o AI-5, três Ministros foram “aposentados” e dois foram forçados a se aposentar. Os militares, que em 1964 haviam “poupado” o STF da perseguição política, no final de 1968 acabaram com a independência e a liberdade da mais alta Corte do Brasil.

ANISTIA DE 1979: UM ACERTO DE CONTAS DO ESTADO BRASILEIRO COM AS VÍTIMAS DO REGIME MILITAR E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRACIA

GLENDIA MEZAROBBA

Bacharel em jornalismo (UFPR), Mestre e doutoranda em
Ciência Política (FFLCH/USP). É autora de *Um acerto de
contas com o futuro: a anistia e suas consequências – um
estudo do caso brasileiro*
(Humanitas/Fapesp, no prelo).

Desde que foi sancionada, em agosto de 1979, pelo então Presidente da República, General João Baptista Figueiredo, a Lei da Anistia tem sido considerada um marco no processo de redemocratização do País. Pensada em um contexto de abertura política, quando já pesava sobre o Estado brasileiro a responsabilização pela morte de Vladimir Herzog e o pluripartidarismo interessava ao regime militar, tal legislação foi aprovada basicamente nos termos que o governo queria e mostrou-se mais eficaz aos integrantes do aparato de repressão do que aos perseguidos políticos. Incapaz de interromper a escalada de atrocidades iniciada com o golpe de 1964, a Lei da Anistia ficou restrita aos limites estabelecidos pelo regime militar e às circunstâncias de sua época. Viria a constituir o que, nesta análise, pode ser considerado o primeiro momento do processo de acerto de contas do Estado brasileiro com as vítimas do regime militar-autoritário, caracteri-

zado pelo restabelecimento das relações entre militares e opositores do regime que haviam sido cassados, banidos, estavam presos ou exilados.¹ A legislação continha a idéia de apaziguamento, de harmonização de divergências e, ao permitir a superação de um impasse, acabou por adquirir um significado de conciliação pragmática, capaz de contribuir com a transição para o regime democrático. Conquanto se mostrasse capaz de tornar possível a convivência entre diferentes e pudesse aventar alguma possibilidade de justiça, ao prever, por exemplo, a hipótese de retorno ou reversão ao serviço ativo de servidores civis e militares afastados pelo arbítrio, de forma alguma a Lei da Anistia se dedicou ao estabelecimento da verdade. Nenhum de seus quinze artigos previa qualquer iniciativa nesse sentido, e a sociedade, de um modo geral, parece não ter se importado com a idéia de esquecimento que a legislação impunha.

O primeiro, e até hoje mais importante, esforço de se revelar as atrocidades cometidas pelo aparato de repressão durante o regime militar se daria após a assunção de José Sarney à presidência da República, com o lançamento do livro *Brasil: nunca mais*, pela Arquidiocese de São Paulo. A obra acabaria por se tornar a única versão “oficial” dos fatos, apesar de ter sido elaborada sem o conhecimento do governo e tratar apenas de episódios registrados em processos do Superior Tribunal Militar. O segundo momento desse processo de acerto de contas seria precedido por uma tentativa do Executivo de mexer na Lei da Anistia. Embora a conjuntura fosse a de um governo civil, o primeiro depois de 21 anos de arbítrio, em 1985 os militares ainda retinham muito poder, a ponto de as alterações encaminhadas à emenda constitucional, proposta por Sarney, provocarem uma crise com os ex-mandatários da nação, assim que a questão começou a ser apreciada no Congresso Nacional. Os limites da anistia também se manteriam muito próximos aos originais durante a Assembléia Nacional Constituinte em virtude do forte *lobby* organizado pelas Forças

¹ Este artigo apresenta parte das conclusões de *Um acerto de contas com o futuro: a anistia e suas consequências* – Um estudo do caso brasileiro, dissertação de mestrado defendida pela autora em junho de 2003, no Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP. O processo em questão foi reconstituído em tal dissertação.

Armadas, que impossibilitaria qualquer avanço significativo na questão. A realidade só começaria a mudar em meados dos anos 90, com a gradual perda de poder dos militares, o fortalecimento da democracia no Brasil e a crescente incorporação dos direitos humanos na agenda nacional. Finalmente, depois de décadas pleiteando direitos e pressionando governantes, a mobilização dos grupos interessados na questão passaria a dar resultados em 1995, com a promulgação da Lei 9.140, a Lei dos Desaparecidos.

Vários fatores contribuíram para o atendimento da demanda que, de alguma forma, se arrastava desde os primeiros sumiços registrados no País. Além da mobilização dos familiares, o fato de Fernando Henrique Cardoso ser, ele próprio, um anistiado e um político comprometido em aprimorar os mecanismos de promoção dos direitos humanos tornaria as reivindicações mais plausíveis. Sem dúvida alguma a pressão internacional foi de grande importância para que os avanços se concretizassem na primeira gestão do governo do PSDB. Constrangido pelas críticas a ele dirigidas por Pierre Sané, da Anistia Internacional, o então Presidente da República também não resistiu aos apelos públicos que lhe foram feitos pelo escritor Marcelo Rubens Paiva. A exemplo do que já havia ocorrido com Figueiredo, a quem a oposição sempre tentara sensibilizar lembrando o fato de ele ser filho de um anistiado político, Fernando Henrique Cardoso não ignorou a forte amizade que o unira no passado ao pai do escritor, o ex-Deputado Rubens Paiva.

Assim, naquele que pode ser considerado o segundo momento da anistia, o Estado brasileiro reconheceu sua responsabilidade pelas mais graves violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar e, em alguma medida, procedeu ao resgate moral de vítimas do arbítrio. Ao agir dessa maneira, reforçou o caráter de conciliação da legislação de anistia e avançou na busca por justiça, posteriormente explicitada no pagamento de indenizações, ainda que de valores simbólicos, inicialmente aos familiares de 284 mortos e desaparecidos. De certa forma indicativa do grau de democracia alcançado pelo País, além de significar um compromisso com a norma violada, a lei acabou por reiterar princípios como o da continuidade do Estado, segundo o qual novos governantes herdam a responsabilidade legal de seus antecessores desde

a época em que determinada violação ocorreu e até que seja declarada ilegal, embora não tenha propiciado ao Estado cumprir outra de suas obrigações internacionais, que é a de levar à Justiça perpetradores de crimes contra a humanidade.² E, ainda que ao término dos trabalhos da comissão especial (criada pela própria Lei 9.140 para analisar as denúncias de outras mortes, ocorridas por motivação política e de causas não naturais, “em dependências políticas ou assemelhadas”, entre dois de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979) muitas versões antigas tenham sido derrubadas e fatos novos, revelados, permaneceu de fora dessa segunda etapa do processo de anistia talvez a mais antiga reivindicação de ex-perseguidos políticos e familiares das vítimas: o conhecimento da verdade, necessidade tão mais importante quanto mais clandestinas foram as práticas do arbítrio.

Desde que entrou em vigor, a Lei dos Desaparecidos já foi modificada duas vezes. A primeira, em agosto de 2002, estendeu em nove anos o período de abrangência dos casos passíveis de reconhecimento. Se com a Lei dos Desaparecidos haviam sido contemplados apenas os casos ocorridos até 15 de agosto de 1979, com a nova legislação também se tornaram aptos a reivindicar o benefício os casos verificados até a data da promulgação da Constituição, em cinco de outubro de 1988. A segunda, em março de 2004, tornou a Lei dos Desaparecidos mais abrangente, capaz de atender também aos casos de pessoas que morreram em confronto com a polícia, durante passeatas e manifestações públicas, e aqueles casos de pessoas que cometeram suicídio, motivadas pelo regime militar. Como se sabe, a lei anterior beneficiava apenas os familiares de mortos e desaparecidos em “dependências policiais ou assemelhadas”. Com a mudança, realizada por intermédio de medida provisória, as famílias dessas vítimas também passaram a ter direito a uma indenização de até 150 mil reais.³ A medida provisória foi aprovada por unanimidade pelo plenário do Senado em 27 de maio, para em seguida tornar-se a Lei 10.875.

² ROBERTSON, Geoffrey. *Crimes against humanity: the struggle for global justice*. New York: The New Press, 2000.

³ Governo amplia lei dos mortos e desaparecidos. *Folha de S.Paulo*, 26 mar. 2004. Caderno Brasil, p. 11.

O terceiro momento da anistia começou a ser definido em 1996 quando ex-perseguidos políticos reunidos em entidades diversas em diferentes unidades da federação decidiram juntar suas forças e afinar o discurso. Em um trabalho desenvolvido ao longo de cinco anos, em 2001 eles conseguiram que o governo enviasse ao Congresso Nacional medida provisória tratando da reparação econômica daqueles que foram impedidos de exercer suas atividades por causa do arbítrio do regime militar. A exemplo do que aconteceu com a Lei dos Desaparecidos, a promulgação da Lei 10.559 também não foi uma resposta do Estado a uma demanda da sociedade. Aliás, a despeito da continuidade do processo e dos desdobramentos da legislação, nunca mais a questão da anistia conseguiria sensibilizar os brasileiros como ocorrera no final dos anos 70. De toda a forma, a reivindicação era legítima e sua acolhida pelo Estado permitiu avanços significativos à questão. Assim, com a entrada em vigor da Lei 10.559 e a instalação da Comissão de Anistia, no Ministério da Justiça, a dimensão da anistia seria ampliada com a possibilidade de o Estado proceder à reparação econômica de ex-perseguidos políticos que a Lei 6.683 não conseguiu reabilitar (desde que foi criada, a comissão registrou mais de 60 mil pedidos; até maio de 2006, 53.363 haviam sido protocolados e 22.851 apreciados – 10.728 foram deferidos e os demais tiveram seus pleitos negados). Resultado exclusivo da atuação de entidades de anistiados e anistiáveis com o apoio de deputados e senadores e praticamente toda elaborada nos termos desejados pelas vítimas do regime militar, que nunca se conformaram com a promessa de justiça sugerida, mas não cumprida pela primeira lei, a nova legislação reafirmou o caráter de conciliação presente na Lei da Anistia e conferiu novo significado político ao processo. Em seu aspecto mais relevante, o Estado se mostra empenhado em compensar os prejuízos causados a milhares de pessoas pelo uso discricionário do poder. Ao esforçar-se em corrigir erros do passado, com a iniciativa o Estado brasileiro também reitera princípios de *accountability* e, dessa forma, reafirma sua convicção na democracia.

De seu caráter inicial de conciliação pragmática, observa-se que a anistia viu seu significado evoluir para o reconhecimento da responsabilidade do Estado em graves violações de direitos

humanos e depois para a reparação econômica das perdas sofridas por ex-perseguidos políticos. Até aqui, a trajetória percorrida pelo Estado não deixa dúvidas de que o investimento principal foi feito em justiça administrativa, especialmente aquela forma restauradora, voltada à compensação financeira, que busca reparar atos desarrazoados e efetuar mudanças corretivas no registro dos fatos, nas relações entre o Estado e a sociedade, representada pelas vítimas, e no comportamento futuro.⁴ Não houve empenho em buscar a verdade, tampouco punição. Em relação a outro objetivo almejado pela anistia em 1979, o de esquecimento dos excessos cometidos durante o regime militar, a realidade indica que, por motivos distintos, os desdobramentos se deram de forma muito parecida entre aqueles que estiveram diretamente envolvidos na questão. Permanentemente assombrados pela possibilidade de reconstituição do passado, os militares continuam se mostrando os mais interessados em não lembrar os abusos ocorridos a partir de 1964, evidenciando que ainda hoje não lhes foi possível esquecer. Da mesma forma, a duradoura necessidade de recordar, movida por reivindicações nunca atendidas, verdades desconhecidas e pelo desejo de que aquele sofrimento não mais se repita, tem oposto as vítimas do arbítrio e seus familiares à possibilidade de olvidar. Despreendida do debate segue, alheia, a sociedade. Parece ser a única que, de fato, conseguiu construir o esquecimento.

Estabelecidas pela mão de ferro do regime militar, ao longo desse processo de ressignificação política as fronteiras legais da anistia vêm sendo ampliadas. Embora a Lei dos Desaparecidos enuncie que a aplicação de suas disposições e todos os seus efeitos serão orientados pelo princípio de reconciliação e pacificação nacional expressos na Lei 6.683 e o governo de Fernando Henrique Cardoso tenha insistido na manutenção das balizas originais, parece incontestável que os limites jurídicos da Lei da Anistia há muito foram excedidos. Senão, vejamos em dois exemplos: a legislação inicial explicitava, em seu artigo de n. 11, que nenhum outro direito além daqueles nela expressos seriam gerados. Isso compreendia inclusive direitos relativos a salários, indenizações, promoções ou

⁴ MINOW, Martha. *Between vengeance and forgiveness: facing history after genocide and mass violence*. Boston: Beacon Press, 1998.

ressarcimentos. O limite começou a ceder com as promoções previstas na Emenda Constitucional de n. 26 e ruiu de vez com a promulgação da Lei 10.559, que expressamente revoga o § 5.º do art. 3.º e os arts. 2.º, 4.º e 5.º da Lei da Anistia. Na questão dos sumiços de pessoas envolvidas “em atividades políticas”, a Lei da Anistia estabelecia apenas a possibilidade de concessão de uma declaração de ausência, mas com a aprovação da Lei dos Desaparecidos essas vítimas do regime militar passaram a ter direito a atestados de óbito e seus familiares puderam receber indenizações de um Estado que admitiu não apenas sua responsabilidade pelas mortes, mas, em um visível movimento de expansão das fronteiras legais originais, reconheceu o aspecto civil de sua obrigação jurídica decorrente dos excessos. Até agora, não foram ultrapassados, contudo, dois limites da anistia de 1979. Um deles, o que tem impossibilitado que se avance na busca da verdade, sequer é enunciado na primeira lei, embora implícito no acordo de então. O outro diz respeito aos crimes conexos, basicamente a tortura.

Reconhecidos juristas brasileiros como Dalmo de Abreu Dallari e Fábio Konder Comparato há muito defendem a idéia de que é preciso reconsiderar a validade e o alcance da anistia em relação aos que violaram direitos humanos durante o regime militar. Em 1992, Dallari já dizia que “os torturadores homicidas, aqueles que mataram suas vítimas, nunca foram anistiados, não podendo se esconder atrás da Lei da Anistia para fugir à punição”.⁵ Sua argumentação baseava-se em dispositivo da Constituição de 1967, em vigor na época da concessão do benefício. Segundo ele, aquela Constituição estabelecia, expressamente em seu artigo de n. 153, que os crimes dolosos contra a vida seriam julgados pelo Tribunal do Júri. Dessa forma, ao ser concedida por meio de legislação ordinária, a anistia de 1979 não teria validade jurídica, por contrariar a Carta Magna. Em 1995, durante os debates que antecederam a promulgação da Lei dos Desaparecidos, Comparato voltaria ao tema. Ao tratar da definição de crimes políticos, o jurista lembrou que à época da anistia eles diziam respeito aos crimes cometidos contra a segurança nacional, definidos e apenados por

⁵ TELES, Janaína (org.). *Mortos e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?* 2. ed. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2001. p. 32.

uma Lei de 1953 e dois decretos-leis, um de 1967 e outro de 1969. De acordo com Comparato, “nenhum desses diplomas legais incluiu, entre os crimes contra a segurança nacional, o homicídio praticado por agentes policiais ou militares, a tortura de presos, ou desaparecimento forçado de pessoas”.⁶ Em resumo, também para ele estariam de fora do benefício da anistia esses violadores de direitos humanos. Citando o professor Goffredo Telles Jr., na ocasião Comparato lembrou que não pode ser considerado anistiado de determinado crime quem nunca foi oficialmente acusado de sua prática, como é o caso dos agentes estatais do regime militar.⁷ Por sua vez, Geoffrey Robertson insiste no princípio de que o Estado pode conceder anistia para os indivíduos que violaram suas leis, mas nunca quando estes indivíduos agiram em nome do próprio Estado. “O Estado, como vítima, pode perdoar, mas quando é cúmplice do perpetrador, não pode ser perdoado.”⁸ Dessa forma, agentes da repressão que torturaram e mataram não apenas estariam excluídos da anistia como deveriam responder criminalmente pela violência cometida.

No entanto, como bem observa Robertson e fica evidente na análise do caso brasileiro, muitas vezes o real propósito de uma lei de anistia não é exatamente promover a “reconciliação nacional” ou diminuir o desejo de vingança em uma sociedade em processo de democratização, mas possibilitar que representantes do governo, militares e policiais escapem da responsabilidade pelos crimes que cometeram contra a humanidade. “O que emerge da história legal e política recente da América Latina é que o período de transição de uma ditadura militar para um governo democrático não é o tempo de punir crimes contra a humanidade. Uma justiça de transição é contraditória em seus próprios termos. A democracia pode ser necessária, mas certamente não é condição suficiente de punição.”⁹ Há muito considerados atos políticos de fundação e reconhecidamente capazes de estabelecer uma linha divisória entre regimes, nem sempre os julgamentos são desejáveis ou ocorrem na fase inicial

⁶ Idem, p. 61.

⁷ Idem, p. 67.

⁸ ROBERTSON, Geoffrey. Op. cit., p. 259.

⁹ Idem, p. 270-271.

de um novo governo. No Brasil, por exemplo, eles nunca aconteceram. Não contribuíram, portanto, para a deslegitimação do regime militar, para o descrédito da ideologia que deu sustentação àquele regime e para o reconhecimento de que o novo governo pudesse não representar a continuidade. Tampouco colaboraram para um inequívoco estabelecimento dos excessos do passado, o que certamente teria ajudado na construção do legado político do regime militar e da memória do período.¹⁰ Da mesma forma, não concorreram para separar a responsabilidade coletiva da responsabilidade individual e, com isso, possibilitar o rompimento de ciclos sem fim de recriminações de grupo.¹¹ Ao optar por não levar a julgamento agentes do Estado acusados de violar direitos humanos, o País acabou por desperdiçar uma oportunidade de criar registros duradouros da tirania do Estado – lacuna parcialmente suprida por iniciativas como a do Projeto Brasil: nunca mais.

Sabe-se que processos de *accountability* estão intimamente relacionados ao tipo de transição política vivida pelas nações, ao legado deixado pelo regime autoritário, ao grau de tradição democrática de suas instituições e à pressão desenvolvida por grupos específicos ou por toda a sociedade. Pesquisadores como Alexandra Barahona de Brito, Carmen González-Enríquez e Paloma Aguilar sustentam que quanto mais uma transição implica derrota da antiga elite autoritária e repressiva, mais amplo será o seu escopo para a adoção de políticas de verdade e justiça.¹² Por sua vez, estudiosos como Adam Przeworski lembram que é particularmente difícil lidar com legados de ditaduras cuja transição foi conduzida por intermédio de negociações entre grupos autoritários pró-reforma e a oposição moderada.¹³ O exemplo brasileiro, em que a antiga elite garantiu a manutenção

¹⁰ TEITEL, Ruti G. *Transitional justice*. New York: Oxford University, 2000.

¹¹ HESSE, Carla; POST, Robert. *Human rights in political transitions: Gettysburg to Bosnia*. New York: Zone Books, 1999.

¹² BRITO, Alexandra Barahona de; GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen; AGUILAR, Paloma. *The politics of memory: transitional justice in democratizing societies*. New York: Oxford University, 2001.

¹³ PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University, 1991. p. 67.

de boa parte de seu poder até pelo menos o final do governo Sarney, evidencia essa dificuldade. Aqui, além de a anistia ter sido concedida muito antes do término do regime militar, também não houve uma forte pressão social por verdade ou punição, o que contribuiu para que fossem evitadas políticas de *accountability* que pudessem colocar em risco a transição.¹⁴

A despeito da existência de instrumentos legais, da jurisprudência firmada pela Comissão e pela Corte Interamericana (em relação às anistias concedidas em países como El Salvador, Chile, Uruguai e Argentina, a comissão já alertou que tais iniciativas violam as condições da Convenção Americana de Direitos Humanos¹⁵) e do fato de o Brasil ter ratificado, ainda em 1951, a Convenção sobre a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, por aqui não se tem notícia da condenação de nenhum agente da repressão, seja ele civil ou militar. É verdade que em abril de 1980 tramitava no STM um pedido de punição aos três torturadores que cegaram, em fevereiro de 1976, em um presídio de Aracaju, o então preso político Milton Coelho de Carvalho. Mas tendo sido julgado improcedente pelo juiz auditor da VI Circunscrição Militar, o processo acabaria por se tornar o primeiro caso de aplicação da Lei da Anistia para impedir a punição de violadores de direitos humanos do regime militar, embora a violência praticada contra Carvalho estivesse comprovada nos autos e fosse reconhecida até na sentença da auditoria militar e do próprio STM.¹⁶ Ao contrário da Argentina e do Chile, países em que desde o fim do regime militar o uso sistemático da tortura e de outras práticas de violência tem levado à prisão ex-agentes do terror, no Brasil o aprofundamento da democracia não propiciou, até agora, nenhuma mudança no quadro de não-punição que garantiu a liberdade a torturadores e assassinos. Para Daniel Aarão Reis Filho, a explicação pode estar no fato de que as bases sociais que ao fim do regime militar asseguraram a impunidade estejam “mais firmes do que nunca”. Ou no desinteresse dos

¹⁴ BRITO; GONZALÉZ-ENRÍQUEZ; AGUILAR. Op. cit.

¹⁵ Idem, p. 42.

¹⁶ JOSÉ, Otto. Os torturadores anistiados – Como está sendo aplicada a Lei de Anistia. *Movimento*, São Paulo, 14 a 20 abr. 1980.

revolucionários dos anos 60 pelo assunto.¹⁷ A verdade é que à exceção de um pequeno, mas ativo grupo, composto basicamente por familiares de mortos e desaparecidos políticos, a punição dos responsáveis pelo arbítrio deixou de figurar entre as principais reivindicações das vítimas do regime, em apatia semelhante à que, de modo generalizado, tem imobilizado a sociedade desde a promulgação da Lei da Anistia. Tamanha indiferença parece estar relacionada ao fato de historicamente a sociedade brasileira estar acostumada a altos níveis de violência e impunidade e conseqüentemente não dimensionar a importância da punição de agentes estatais envolvidos no arbítrio.¹⁸

Além da impunidade e da ameaça que ela representa em relação a abusos futuros, no caso brasileiro tem-se claro que até o presente momento o País também não conseguiu se desfazer de todo legado autoritário construído ou mantido ao longo do arbítrio. Embora em 1996 tenha sido sancionada a Lei 9.299, que transferiu da Justiça Militar para a Justiça comum a competência para julgar policiais militares acusados da prática de crimes dolosos contra a vida e, três anos mais tarde, a criação do Ministério da Defesa tenha propiciado algum tipo de controle civil sobre as Forças Armadas, há dispositivos, como a Lei de Segurança Nacional, que ainda persistem. Incompatível com a Constituição de 1988 e de caráter extremamente autoritário, tal legislação permanece em vigor, em total conflito com a prática democrática. Da mesma forma, continua em uso, contra presos comuns, em delegacias e presídios de todo o País, o suplício da tortura. Anterior ao regime militar e constituinte da história brasileira, sua prática aprimorou-se nos porões do arbítrio e se mantém até hoje, mesmo após a sanção da Lei 9.455, que desde 1997 tipifica o crime de tortura, o que apenas confirma a noção de que nenhuma democracia pode (ou consegue) colocar um fim definitivo em um passado repressivo.¹⁹

¹⁷ REIS FILHO, Daniel Aarão. *Os muitos véus da impunidade: sociedade, tortura e ditadura no Brasil*. Disponível em: <www.artnet.com.br/gramsci/arquiv94htm>. Acesso em: 24 fev. 2003.

¹⁸ BRITO; GONZALÉZ-ENRÍQUEZ; AGUILAR. Op. cit.

¹⁹ Idem, ibidem.

Na verdade, como nos lembra Felipe Agüero, demandas originadas em períodos autoritários e, portanto, relacionadas à questão dos direitos humanos, ainda por muito tempo devem continuar a ser aquela pedra no sapato, sempre pronta a incomodar. “(...) estes são problemas que, por mais que se legisle, por mais que se anistie, por mais que haja *punto final* e *obediencia debida* e tudo o mais, não vão desaparecer. Não desaparecerão até que se saiba onde estão os desaparecidos e até que haja um pedido oficial de perdão, um reconhecimento oficial de culpa.”²⁰ Ainda que soe pessimista, se correto, o prognóstico de Agüero indica que o Brasil tem um longo caminho a percorrer. Ao contrário do Chile, onde o Presidente Aylwin ocupou o Estádio Nacional, um símbolo da repressão desde que serviu de prisão para milhares de perseguidos políticos para, em nome do Estado, desculpar-se perante o povo de seu país pelos horrores cometidos no regime anterior, e da Argentina, onde o comandante do Exército demonstrou arrependimento pelos desatinos praticados, no Brasil nenhum pedido oficial de perdão foi feito até hoje. Conquanto a prática da tortura venha sendo admitida progressivamente por oficiais das diferentes Armas, ainda que de forma enviesada, como ação isolada de uns poucos descontrolados e não uma política de Estado (apesar das recentes revelações a respeito do tema, em arquivos do General Ernesto Geisel), as mais de duas décadas de democracia não constituíram tempo suficiente para que as Forças Armadas brasileiras se penitenciassem publicamente dos excessos promovidos a partir de 1964. De um modo geral, os militares permanecem unidos e não expressam arrependimento.

De todo o modo, embora no Brasil os aspectos de verdade, perdão e punição permaneçam latentes e a reconciliação propiciada pelo momento inicial, ao incorrer no desrespeito a direitos individuais e coletivos, tenha soado pouco verdadeira e colocado em oposição interesses imediatos e possibilidades de futuro, não há dúvidas de que a anistia concorreu para o restabelecimento do Estado de Direito e que só a partir daí foi possível avançar mais. “A anistia pode às vezes ser necessária para a criação de uma ordem legal legítima e por essa razão não pode ser vista simples-

²⁰ D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. *Democracia e forças armadas no cone sul*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000. p. 271.

mente como ausência de punição. Punição e anistia permanecem como caminhos alternativos ao que deveria constituir o objetivo fundamental, que é a transição para o Estado Democrático que governa pela lei e por seu intermédio salvaguarda os direitos humanos”, observam Hesse e Post.²¹ Ao substituir o reinado da força pelo Estado de Direito, quando as relações sociais passam a ser mediadas não mais por privilégios ou pelo arbítrio de quem ocupa o poder, mas exatamente pela noção de direitos, regimes democráticos esforçam-se por implementar princípios como o da *accountability*, em que todos, inclusive o Estado e especialmente seus governantes, respondem por seus atos. Como acentua Michel Feher, só princípios como esse são capazes de assegurar que, no futuro, nenhum grupo de cidadãos será responsabilizado com base em determinada identidade ou beneficiado com a vantagem da impunidade.²² Não se pode esquecer, contudo, que o fim do arbítrio não representa condição suficiente para que se instale um Estado de Direito Democrático, a exemplo do que demonstram inúmeros estudos de casos latino-americanos.

País que tem entre seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, conforme expressa a Constituição Federal, e nutre, entre seus objetivos fundamentais, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o Brasil, ao contrário do que se chegou a imaginar durante a transição, quando se pensava que um governo civil e uma sociedade civil forte bastariam para mudar radicalmente a realidade, tem falhado em promover *accountability* e ainda não possui um Estado de Direito consistente.²³ Aqui, um alto grau de ilegalidade permeia as relações entre o Estado e seus cidadãos e a exclusão parece ser a regra, o que apenas torna ainda mais saliente a necessidade de ações capazes de invocar e reforçar o Estado de Direito. Dessa forma, assim como não se pode ignorar o papel desempenhado pela anistia em 1979 também não se pode ficar indiferente à relevância de iniciativas como a Lei dos

²¹ HESSE, Carla; POST, Robert. Op. cit., p. 21.

²² Idem, p. 325.

²³ PINHEIRO, Paulo Sérgio. Democratic governance, violence, and the (un)rule of law. *Journal of the American Academy of Arts and Science*, v. 129, n. 2, p. 119-143, Cambridge, spring 2000.

Desaparecidos e a Lei 10.559 para a reafirmação dos princípios do Estado de Direito. Pode-se mesmo dizer que a adoção de tais medidas tem contribuído para expressar a mensagem normativa de transformação política do Estado, voltada à promoção da democracia, e para a criação de uma cultura legal, de respeito aos direitos humanos. Com a nova legislação, e dentro de um contexto mais amplo, que inclui o Plano Nacional de Direitos Humanos, o Estado brasileiro indica o início de um processo de inversão de sinais, passando, em alguns aspectos, de transgressor a promotor de direitos humanos, como exige a prática das democracias modernas e nos cobram tratados e convenções internacionais, como o Pacto Internacional dos Direitos, ratificado pelo País em janeiro de 1992.

Nesse sentido, se no Brasil parece que muito se deixou de fazer na questão da anistia, também é preciso não capitular diante da idéia de que a hora de agir já passou. Como nos vem ensinando a história, o presente pode ser o tempo ideal de reparar injustiças, sejam elas remotas, como a prática da escravidão, ou recentes, como as perseguições a minorias étnicas ou políticas. Mais do que no período de transição, sugere Alexandra Barahona de Brito, é exatamente no contexto de pós-transição que a luta por verdade e justiça pode ser especialmente relevante à democratização: “Ela pode ser parte de uma ampla batalha para dar aos cidadãos poder real e desenhar instituições responsáveis e eficazes, eliminando assim enclaves autoritários e democratizando as relações entre Estado e sociedade”, escreve.²⁴ No caso brasileiro, por exemplo, tal luta poderia contribuir para tornar o Judiciário mais permeável às obrigações internacionais de direitos humanos, já reconhecidas como legislação doméstica pela Constituição de 1988.²⁵ Como bem observa Brito, embora políticas oficiais estabelecidas com o objetivo de lidar com as violações do passado não sejam indispensáveis para assegurar a consolidação democrática de um determinado país, a democratização depende do amplo processo que envolve a construção de uma efetiva cidadania e isso passa pela eliminação dos legados autoritários.²⁶ Passa também, sustentam

²⁴ BRITO; GONZALÉZ-ENRÍQUEZ; AGUILAR. Op. cit., p. 151-152.

²⁵ PINHEIRO. Op. cit.

²⁶ BRITO; GONZALÉZ-ENRÍQUEZ; AGUILAR. Op. cit., p. 151-152.

Brito, González-Enríquez e Aguilar, por políticas de memória, pela maneira como determinada sociedade interpreta e se apropria de seu passado, numa tentativa progressiva de moldar seu futuro. “O que e de que forma as sociedades escolhem lembrar e esquecer amplamente determina suas opções futuras”, escrevem.²⁷ Assim, ainda que também não seja garantia de existência ou consolidação de uma democracia, exercitar a memória política, como lembra Rachel Sieder, depois de um período de sistemáticas violações de direitos humanos por parte do Estado, representa os essenciais primeiros passos em direção à sua Constituição.²⁸

Ao encerrar esta análise, o que se pode concluir é que o processo de acerto de contas do Estado brasileiro com as vítimas do regime militar começou em 1979 com a entrada em vigor da Lei da Anistia e vem se desenvolvendo desde então, sob orientação de legislação federal, e com importantes mudanças em seu significado político. Característico do exemplo nacional parece ser o fato de que, embora tenha demorado a iniciar as mudanças no significado político da anistia e essa ressignificação tenha se dado de forma gradativa, de certa forma o Brasil segue em trajetória ascendente de sua curva de ação, se considerarmos agora não mais as iniciativas do Executivo, mas algumas recentes – e importantes – decisões tomadas pelo Judiciário. Em outubro de 2002, por exemplo, depois de o Estado já ter reconhecido sua responsabilidade no caso, por intermédio da Lei dos Desaparecidos, o STJ manteve, por unanimidade, decisão do TRF da 5.^a Região, condenando a União a pagar uma indenização, por danos morais, de cerca de 6,5 milhões de reais aos familiares de Ruy Frazão Soares.²⁹ Militante do PC do B, Soares desapareceu em maio de 1974, aos 33 anos, em Petrolina (PE).³⁰ Também no final de 2002, em outra decisão importante, o STJ

²⁷ Idem, p. 38.

²⁸ Idem, p. 189.

²⁹ CAMPOS, Ana Maria. União terá de pagar indenização de R\$ 6,5 milhões para desaparecido no regime militar. 17 out. 2002. Disponível em: <www.stj.gov.br/webstj/Noticias/detalhes_noticias.asp?seq_noticia=6566>. Acesso em: 21 mar. 2003.

³⁰ MIRANDA, Nilmário; TIBÚRCIO, Carlos. *Dos filhos deste solo – Mortos e desaparecidos políticos durante a ditadura militar: a responsabilidade do Estado*. São Paulo: Boitempo, 1999.

desconsiderou a imposição quinquenal prescritiva para casos em que se postula a defesa dos direitos fundamentais e reconheceu a imprescritibilidade do crime de tortura. A sentença foi dada em uma ação indenizatória por danos morais, movida por João Alberto Einecke, torturado em dois presídios paranaenses, entre 1975 e 1978. Para o tribunal, o art. 14 da Lei dos Desaparecidos reabriu os prazos prescricionais de indenizações postuladas por pessoas que, embora não desaparecidas, “sustentam ter participado ou ter sido acusadas de participação em atividades políticas no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979 e, em consequência, tenham sido detidas por agentes políticos”.³¹ Em setembro de 2005, uma decisão da 3.^a Turma do TRF da 4.^a Região condenou a União a indenizar e pagar uma pensão mensal vitalícia à viúva do Sargento Manoel Raimundo Soares, morto em 1966 por integrantes do Exército e do DOPS. Soares tinha 30 anos e integrava um movimento de resistência ao regime militar quando foi assassinado em um centro clandestino de tortura em Porto Alegre (RS) e depois jogado no Rio Jacuí, com as mãos presas por arame, naquele que ficaria conhecido como o Crime das Mãos Amarradas. A ação havia sido ajuizada pela viúva do sargento em 1973. Na decisão do TRF ficou estabelecido que o pagamento da pensão será retroativo a agosto de 1966 e a indenização, por danos morais, fixada em cerca de 220 mil reais, será corrigida com juros de mora de 12% ao ano, a contar da data do crime.³²

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASÍLIA. Superior Tribunal de Justiça. REsp 379.414/PR (2001/0152521-2). Brasília, 26 nov. 2002.
- BRITO, Alexandra Barahona de; GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen; AGUILAR, Paloma. *The politics of memory: transitional justice in democratizing societies*. New York: Oxford University, 2001.

³¹ BRASÍLIA. Superior Tribunal de Justiça. REsp 379.414/PR (2001/0152521-2). Brasília, 26 nov. 2002.

³² OLIVEIRA, Chico. União pagará pensão a viúva de preso político. *O Globo*, Rio de Janeiro, 13 set. 2005. O País.

- CAMPOS, Ana Maria. União terá de pagar indenização de R\$ 6,5 milhões para desaparecido no regime militar. 17 out. 2002. Disponível em <www.stj.gov.br/webstj/Noticias/detalhes_noticias.asp?seq_noticia=6566> Acesso em: 21 mar. 2003.
- CONGRESSO NACIONAL. *Anistia*. Brasília, 1982, v. 1 e 2.
- CORRADI, Juan E.; FAGEN, Patricia Weiss; GARRÉTON, Manuel Antonio. *Fear at the edge: state terror and resistance in Latin America*. Los Angeles: University of California, 1992.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Anistia e restauração de direitos*. São Paulo: CBA, 197?
- D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. *Democracia e forças armadas no cone sul*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.
- D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso. *Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 8. ed. São Paulo: Edusp, 2000.
- GOVERNO amplia lei dos mortos e desaparecidos. *Folha de S. Paulo*, 26 mar. 2004. Caderno Brasil, p. 11.
- HESSE, Carla; POST, Robert. *Human rights in political transitions: Gettysburg to Bosnia*. New York: Zone Books, 1999.
- JAYME, Thiago Vitale. É dinheiro demais. *Correio Braziliense*, 21 set. 2003. Política, p. 2-3.
- JOSÉ, Otto. Os torturadores anistiados – Como está sendo aplicada a Lei de Anistia. *Movimento*, São Paulo, 14 a 20 abr. 1980.
- LUIZ, Edson; MONTEIRO, Tânia. Planalto pode rever indenização de anistiados. *O Estado de S. Paulo*, 06 fev. 2003. Disponível em: <www.estado.estadao.com.br/editorias/2003/02/06/pol011.html> Acesso em: 07 fev. 2003.
- MEZAROBBA, Glenda. *Um acerto de contas com o futuro: a anistia e suas consequências – Um estudo do caso brasileiro*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2003.
- MINOW, Martha. *Between vengeance and forgiveness: facing history after genocide and mass violence*. Boston: Beacon Press, 1998.

- MIRANDA, Nilmário; TIBÚRCIO, Carlos. Dos filhos deste solo – Mortos e desaparecidos políticos durante a ditadura militar: a responsabilidade do Estado. São Paulo: Boitempo, 1999.
- OLIVEIRA, Chico. União pagará pensão a viúva de preso político. *O Globo*, Rio de Janeiro, 13 set. 2005. O País.
- OLIVEIRA, Luciano. *Imagens da democracia: os direitos humanos e o pensamento político de esquerda no Brasil*. Recife: Pindorama, 1995.
- PERRONE-MOISÉS, Cláudia. Leis de anistia face ao direito internacional: “desaparecimentos” e “direito à verdade”. In: PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Democratic governance, violence, and the (un)rule of law. *Journal of the American Academy of Arts and Science*, Cambridge, v. 129, n. 2, p. 119-143, spring 2000.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University, 1991.
- REIS FILHO, Daniel Aarão. *Os muitos véus da impunidade: sociedade, tortura e ditadura no Brasil*. Disponível em: <www.artnet.com.br/gramsci/arquiv94htm>. Acesso em: 24 fev. 2003.
- ROBERTSON, Geoffrey. *Crimes against humanity: the struggle for global justice*. New York: The New Press, 2000.
- TEITEL, Ruti G. *Transitional justice*. New York: Oxford University, 2000.
- TELES, Janaína (org.). *Mortos e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?* 2. ed. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2001.
- União promete pagar R\$ 200 mi no próximo ano. *Folha de S.Paulo*, 27 nov. 2003. Caderno Brasil, p. 9.
- ZANINI, Fábio; HAMA, Lia. PT pretende ampliar indenização a vítimas da repressão sob militares. *Folha de S.Paulo*, 13 set. 2002. Caderno especial, p. 3.

DECISÃO JUDICIAL, INSTITUIÇÕES E ESTRUTURA SOCIOECONÔMICA: POR UMA ANÁLISE POLÍTICA DO PENSAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

ANDREI KOERNER

Bacharel em Direito (UFSC). Mestre e doutor em Ciência Política (FFLCH/USP). Professor do Depto. de Ciência Política do IFCH/Unicamp e coordenador da Comissão de História do IBCCrim. Publicou *Judiciário e cidadania na Constituição da República brasileira* (Hucitec, 1998) e *Habeas corpus, prática judicial e controle social no Brasil (1841-1920)*.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Prática judicial e pensamento jurídico sobre o *habeas corpus* no Brasil – 3. A análise política do pensamento jurídico: um quadro conceitual para a pesquisa do pensamento constitucional a partir da análise de decisões judiciais – 4. Conclusão – 5. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade dos anos oitenta, os países latino-americanos apresentam tendências contrastantes nos campos político, sociojurídico e econômico. O processo de democratização dos regimes políticos pôs em relevo as instituições e procedimentos da democracia representativa e do Estado de Direito, com o que foram reativadas concepções liberal-democráticas de separação de

poderes e de legalidade positiva. No campo sociojurídico, concepções dirigentes da Constituição, de crítica ao direito e de direito alternativo propugnam a superação do positivismo e formalismo jurídicos e das formas clientelísticas ou burocráticas das organizações do sistema judicial. Através da adoção de formas jurídicas mais abertas à justiça material, como organizações e procedimentos que promovam a participação, o diálogo e o engajamento dos cidadãos, procuram promover formas alternativas de resolução dos conflitos e reconhecer as normatividades diferenciadas entre as classes e grupos sociais. Com isso, pretendem que as instituições estatais, e o sistema judicial em particular, sejam capazes de promover a justiça substantiva e modificar as relações sociais desiguais.

No campo econômico, houve mudanças profundas nas relações entre Estado e economia provocadas, inicialmente, pelas medidas de combate à inflação e estabilização da economia; em seguida, pelas reformas econômicas liberalizantes e, enfim, numa ambiciosa agenda de reformas do Estado. Baseada em teorias da escolha pública, essas reformas implantam organizações, instrumentos e métodos que procuram perenizar o modelo orientado ao mercado. Este modelo minimiza o papel das instituições governamentais, da burocracia estatal e da legalidade formal, propugnando formas de decisão caracterizadas pela flexibilidade e a racionalidade instrumental. Há, ainda, o dado de que nossas instituições acadêmicas são comparativamente mais frágeis do que as dos países centrais. Isso não significa apenas que é limitada nossa capacidade de formulação autônoma de modelos analíticos e propostas de políticas públicas, mas também se relaciona com o fato de que os modelos e políticas formulados nos países centrais colocam-se como pressões políticas e influências diretas sobre os centros de decisão política, sem (ou com limitada) mediação da reflexão teórica elaborada em nossos países.

As mudanças políticas associadas às reformas neoliberais afetaram as condições nas quais foram postas em prática as instituições políticas pós-transição, assim como as concepções materiais e alternativas de direito e de prática judicial. Inviabilizaram inovações institucionais, impuseram cortes orçamentários, tornaram mais precárias as condições de funcionários públicos, aprofundaram as desigualdades, intensificaram os conflitos sociais. Provocaram o encurtamento do tempo da reflexão e debate jurídicos e colocaram

o pensamento constitucional diante de contradições que encarnam não só concepções jurídicas distintas, mas também dilemas ético-morais e agudos conflitos entre forças políticas. Em suma, o ordenamento jurídico constitucional formulado nos processos de transição não foi acompanhado por políticas públicas voltadas à transformação da estrutura social. Pelo contrário, a virada neoliberal significou a atualização (e o agravamento) de tensões constitutivas de nossas sociedades: entre o direito positivo, a organização e funcionamento das instituições e as relações sociais e econômicas.

Nessa combinação são, contraditoriamente, afirmadas e bloqueadas as possibilidades de igualdade, de participação autônoma e de efetividade dos direitos da grande maioria da população. Como elo fraco de mediação entre Estado e tensões sociais, a prática judicial vê-se dilacerada entre princípios jurídicos da democracia social, instituições políticas com fortes distorções na formação e exercício da vontade política democrática e políticas econômicas que ampliam as desigualdades sociais e que se associam a esquemas de dominação e exploração econômicas. Assim, cabe a indagação: qual é o sentido dos conceitos e teorias de interpretação da Constituição que foram elaborados nessas condições contraditórias?

Não é propósito deste artigo trazer evidências adicionais para denunciar essa situação. Procura-se, pelo contrário, formular um programa de pesquisas que analise a dinâmica dessas tensões na prática judicial e seus desdobramentos produtivos no pensamento jurídico. No que segue, fazemos uma breve apresentação dos temas básicos de nossa pesquisa sobre o *habeas corpus* e apresentamos um quadro conceitual para a pesquisa do pensamento jurídico.

2. PRÁTICA JUDICIAL E PENSAMENTO JURÍDICO SOBRE O *HABEAS CORPUS* NO BRASIL¹

O processo de independência das colônias da América portuguesa não representa uma ruptura revolucionária com o

¹ Essa seção apresenta as questões básicas que orientaram nossa pesquisa de doutorado. Para as referências bibliográficas e a apresentação detalhada do conteúdo da pesquisa, ver Koerner, 1999.

passado; ao contrário, o movimento de conjunto entre o início e meados do século XIX indica a mudança jurídico-política, aliada à manutenção da forma básica de articulação da sociedade brasileira ao mercado internacional. Internamente, consolida-se um Império centralizado, no qual o grupo hegemônico é constituído pelos interesses ligados ao escravismo. O partido conservador, que conduz esse processo, é caracterizado como uma aliança entre mercadores, fazendeiros e funcionários.

A continuidade da escravidão significa que o Estado independente recém-constituído não tem base popular sobre a qual funda a legitimidade das suas instituições políticas. Este é um tema clássico no pensamento social e político brasileiro² (e latino-americano), e sua relevância é evidente para tratar a formação do nosso direito público. Sem a nação e sem instituições representativas baseadas na vontade dos indivíduos-eleitores, quais os fundamentos do nosso ordenamento político-constitucional? Dada essa defasagem, quais as formas de organização adotadas, e quais as suas relações com os esquemas de dominação e exploração da sociedade escravista? Quais as mudanças e continuidades dessas organizações em relação aos antecedentes coloniais e que diferenças apresentariam se os comparássemos aos seus correlatos europeus?

Essa inadequação evidente entre o direito positivo, instituições e relações sociais brasileiras do século XIX foi tratada geralmente como um aspecto da incompatibilidade mais geral do liberalismo na estrutura social escravista. A evidência dessa defasagem mostraria que, naquela estrutura social, o liberalismo sequer servia ou funcionava como ideologia. Em nossa pesquisa, procuramos enfocar a dimensão "produtiva" da prática judicial e a doutrina jurídica, com o objetivo de identificar os argumentos, as regras

² Presente, por exemplo, no pensamento marxista das décadas de 1950 a 1960, que apresentava, em diversas versões, a necessidade de uma revolução nacional-burguesa, a formação prévia da nacionalidade como etapa necessária para a passagem ao socialismo. Nos anos 30, os autores autoritários também trataram da questão, considerando que o particularismo das elites agrárias era um entrave à formação da nacionalidade, propondo para isso a organização de um Estado autoritário, sob cuja égide seria promovida a integração das regiões, dos setores econômicos e das classes dispersos no território da nação.

práticas produzidos por juristas em face das contradições e impasses que enfrentavam nessa situação de “defasagem” entre o direito positivo, o arranjo institucional e o padrão das relações de dominação. A pesquisa deveria buscar, nas ligações entre práticas sociais e práticas jurídicas, um fato que tivesse caráter crítico e pudesse revelar de que modo as relações sociais e políticas estruturavam o pensamento jurídico. Além disso, esse elemento de ligação poderia ser tomado, por um lado, como um instituto jurídico e, por outro lado, como uma instituição social. O que estava em jogo era interpretar as mudanças do direito centrado não só no plano da doutrina ou decisões judiciais, mas nas relações entre a forma de um instituto jurídico com as instituições e estrutura social. Assim, mais do que um *gap* entre teoria e prática jurídicas, a pesquisa permitiria reconstituir o processo de elaboração das regras práticas de interpretação do direito positivo, as quais ter-se-iam “sedimentado” e adquirido caráter de tradição jurídica. O objetivo mais amplo era elaborar uma interpretação da formação do pensamento jurídico republicano brasileiro, que não se faria como uma história das idéias nem como uma leitura de obras jurídicas, nem, ainda, por uma busca de correspondência (funcional ou estrutural) dos conteúdos do discurso com as suas condições sociais de enunciação. A pesquisa seria uma *sociologia política do pensamento jurídico*, em que a relação entre as condições sociais e o pensamento é encontrada na forma de um instituto jurídico.

É a partir dessa perspectiva que, em nossa tese de doutorado, pesquisamos o *habeas corpus* no período de 1840 a 1920. Em virtude de sua finalidade de controlar o uso da coação contra a liberdade individual, o instituto articulava de um modo imediato com temas da estrutura da sociedade escravista brasileira, com as mudanças políticas do Império à República e com a mudança de paradigma do pensamento jurídico. O instituto tinha caráter crucial, pois a sua lógica supunha que as relações sociais fossem regradas pela legalidade, com base nos princípios da igualdade e liberdade dos sujeitos, e que a coação legítima deveria respeitar escrupulosamente requisitos formais postos pela lei. A pesquisa ficou definida como o estudo da formação e mudanças das regras de utilização do *habeas corpus* dentro de três eixos: o das práticas sociais, as instituições políticas e o paradigma teórico.

Na sociedade escravista não havia o monopólio da violência física legítima, pois era admitido o uso da violência física por uma parte de seus membros – os senhores – sobre a outra – os escravos. Além disso, as relações sociais eram estruturadas com base em relações pessoais, de compromisso e de favor, que se manifestavam em práticas paralegais entre agentes sociais e também nas práticas estatais. O *habeas corpus* entrava assim como um elemento dissonante, e por isso funcionava como uma espécie de chave entre relações escravistas, práticas paralegais e o mundo dos enunciados e conceitos jurídicos. Com a desagregação da sociedade escravista, tornavam-se, por um lado, mais complexas as situações em que era submetido o uso dessa violência, pois inúmeros indivíduos, supostos escravos, eram na verdade libertos, através de instrumentos jurídicos que não preenchiam formalidades legais etc. O aumento do número de afros-descendentes pobres e livres, mas formalmente cidadãos, colocava novos problemas para os magistrados, dado que eles eram levados a apreciar a legalidade de ações da polícia, que tinha o papel da polícia de controlar os escravos no espaço público. A prática jurídica, a dos magistrados, em particular, deveria determinar sob quais condições, concretamente, seria legítimo o uso da coação sobre os homens livres e pobres.

Outra questão que se colocava nos *habeas corpus* no período diz respeito às transformações políticas na passagem do Império à República. Esse tema é mais conhecido, pois, em virtude da Constituição republicana, o Judiciário passava a ser um poder soberano, com atribuições de intervir nos atos dos representantes políticos, a fim de controlar a sua conformidade com a Constituição. Os debates sobre os *habeas corpus* no STF na Primeira República revelavam temas muito mais amplos que divergências sobre as características jurídicas do instituto, pois, ao defender uma determinada posição a respeito dessa questão, os diferentes grupos políticos do início da República apresentavam diferentes interpretações de toda a arquitetura constitucional, do processo político da luta contra a ordem política imperial, do sentido histórico e dessa transformação política, dos objetivos da nova ordem e do papel que neles representariam os diferentes grupos políticos e sociais.

Enfim, a partir da década de 1870 dá-se a recepção de diversas correntes de pensamento positivista, que propugnam críticas

mordazes ao modo de pensar jusnaturalista-conservador. Liberais e conservadores, que dominavam até então o debate político e jurídico, têm agora que enfrentar novos adversários, com novos tipos de argumentos: republicanos, positivistas (em sentido estrito), evolucionistas, novos conservadores e liberais inspirados em Stuart Mill e Tocqueville etc. Esse processo é acelerado com a República, em que ocorre uma reforma curricular e a rápida substituição dos antigos professores das Academias de Direito por novos quadros. O discurso positivista torna-se dominante também na política e no Judiciário. Porém, o novo paradigma não oferecia soluções unívocas e evidentes para os problemas jurídicos emergentes com as novas condições sociais e políticas da República. Assim, o debate sobre o *habeas corpus* apresenta mais uma dimensão: a da formação do pensamento jurídico republicano brasileiro, que articulou, dentro do paradigma positivista, regras de uso do *habeas corpus* e, mais amplamente, uma interpretação da Constituição republicana, liberal e presidencialista, às práticas sociais violentas e à política oligárquica da Primeira República brasileira. Essas regras de utilização do *habeas corpus*, e a maneira de interpretar a Constituição, tornaram-se elementos de nossa tradição jurídica, uma espécie de “fundo comum” ensinado nas Faculdades de Direito e pouco questionado pelos juristas das gerações posteriores.

A pesquisa mostrou que foram formuladas pela prática judicial regras de aplicação do *habeas corpus* que limitaram o seu alcance em comparação ao instituto na Inglaterra e Estados Unidos. No Brasil, o *habeas corpus* serviu para o relaxamento da prisão ilegal, mas não foi utilizado para a responsabilização da autoridade coatora, uma vez que, se o detido foi libertado, o processo é simplesmente arquivado. Também não serviu para garantir o processo rápido para o réu preso, pois o *habeas corpus* só se aplicava à fase anterior ao recebimento da denúncia pelo juiz. Também não serviu para a preservação da integridade física do preso – e, indiretamente, à supervisão judicial das condições das prisões – porque se adotou como prática a dispensa da apresentação do detido. Enfim, o efeito do *habeas corpus* era limitado pela inversão da prova, pois os juízes aceitavam sem exame os elementos fáticos apresentados pela autoridade policial. Durante a República, o *habeas corpus* passou a ser utilizado para garantir as

condições formais do processo penal, cujo andamento não ultrapassasse de forma “escandalosa” os prazos (e não razoável, como na formulação original). Foi também usado para a liberação de condenados que já haviam cumprido a pena ou para detidos que não foram processados.³

Para a proteção de outros direitos que o de locomoção, o Min. Pedro Lessa inventou, e a prática judicial adotou, o requisito da liquidez e certeza do direito a ser protegido por *habeas corpus*, como condição para sua admissão pelo tribunal. do STF. Essas restrições serviam para que o Judiciário selecionasse as demandas admissíveis, e excluísse as demais (de caráter político), estabilizando suas relações com as outras instituições estatais. Essas restrições serviam para reduzir as tensões políticas a que a prática judicial estava sujeita, pois a intervenção sistemática do tribunal nos conflitos políticos trazia o risco de perda da especificidade da decisão judicial em relação à política.

Assim, as restrições ao *habeas corpus* proporcionavam maior segurança nas decisões judiciais, não permitindo que situações juridicamente incertas, ou abertamente ilegais, viessem a ser protegidas judicialmente. Isso era provável nas condições da política oligárquica (onde as eleições eram chamadas “brigas entre papéis falsos”) da Primeira República. Era também provável em outros domínios, como no processo criminal, no qual, em virtude das debilidades institucionais do sistema de justiça criminal, eram comuns irregularidades formais nos processos. Porém, essas restrições limitavam a eficácia das garantias judiciais aos direitos individuais declarados na Constituição e sua efetividade para todos os indivíduos no País. Essas restrições criavam um *modus*

³ Numa evolução desta tendência, o *habeas corpus* é hoje usado como um recurso do processo penal e criou-se liminar em processo de *habeas corpus* (o que, à primeira vista, parece ser um contra-senso). Mesmo assim, a defasagem entre direito positivo e práticas penais é gritante, pois, em São Paulo, leva até duas semanas para que o juiz julgue a liminar. Advogados afirmam que têm dificuldade para obter, das autoridades policiais, a informação sobre a delegacia na qual está o detido, que deve constar no pedido de *habeas corpus*. A não-apresentação do preso ao juiz tornou-se regra, o que impede o exame da preservação de sua integridade física. Enfim, as autoridades prisionais podem transferir presos sem autorização judicial, por medida de segurança, afirma-se.

operandi da garantia constitucional do *habeas corpus* que neutralizava seus efeitos difusos e o acomodava às práticas paralegais de controle social.⁴

As mudanças do *habeas corpus* na prática judicial da Primeira República podem ser sintetizadas com a imagem de um duplo movimento. Por um lado, com a passagem do *habeas corpus* a garantia constitucional ocorreu a generalização do seu campo de aplicação e a ampliação das possibilidades de uso do instituto. Por outro lado, a prática judicial criou regras de utilização do instituto que restringiram essas possibilidades de aplicação. A adoção de critérios restritivos para o uso do *habeas corpus* representam a saída para os problemas resultantes da convivência entre os processos de mudança e as condições da prática judicial na Primeira República. Para o pensamento jurídico, essas soluções significam a construção, dentro do paradigma positivista, de doutrinas jurídicas politicamente conservadoras que articulavam a Constituição de 1891 às suas condições políticas e sociais.

Vemos, em suma, que as controvérsias doutrinárias e da prática judicial do *habeas corpus* indicam que este era como que a ponta do *iceberg*, o ponto de emergência de transformações mais amplas nas relações sociais, devido às tensões do fim da escravidão e à generalização do trabalho livre, nas instituições políticas, que abriram conflitos entre elites e novas oportunidades para a mobilização do Judiciário por grupos marginalizados e, enfim, refletia a

⁴ Quanto à adequação às práticas a-legais de controle social, a restrição da admissibilidade e/ou concessão do *habeas corpus* a casos evidentes dificultava o acesso ao Judiciário dos cidadãos atingidos por essas práticas e, ainda, limitava o exame em *habeas corpus* da relação entre os documentos e os fatos, da efetiva adequação à legalidade dos atos praticados pelas autoridades. A neutralização dos efeitos do *habeas corpus* resultava da combinação da inversão do ônus da prova, que resultava do critério da liquidez e evidência do direito, com a não-efetivação, em *habeas corpus*, da responsabilidade legal da autoridade coatora. Dadas as continuidades nas instituições e nas práticas, a restrição ao julgamento do pedido aos casos evidentes permitia que fossem mantidas e aperfeiçoadas práticas clandestinas que permitiam aos coatores burlar o exame judicial em *habeas corpus*, elaborando, para atos que eram materialmente contrários à legalidade republicana, formas documentais que os tornassem aceitos ao exame judicial formal das provas.

incorporação de conceitos elaborados pelo positivismo científico. As regras criadas pela prática judicial do *habeas corpus* foram incorporadas na legislação posterior (leis do mandado de segurança, Código de Processo Penal) e foram utilizadas, pela doutrina constitucional, para a definição jurídica de ações criadas pela Constituição de 1988 (*habeas data*, mandado de segurança coletivo).

3. A ANÁLISE POLÍTICA DO PENSAMENTO JURÍDICO: UM QUADRO CONCEITUAL PARA A PESQUISA DO PENSAMENTO CONSTITUCIONAL A PARTIR DA ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS⁵

A seguir apresentamos um quadro conceitual para a pesquisa do pensamento constitucional a partir da análise das decisões do STF. Procura-se especificar, de forma sintética e clara, as dimensões analíticas que são utilizadas na pesquisa empírica de decisões judiciais, a fim de alcançar o seu objetivo: a caracterização do pensamento constitucional elaborado pelo tribunal.⁶

Consideramos que a incorporação de conceitos jurídicos à pesquisa empírica das instituições judiciais é incontornável. Inicialmente, porque os conceitos jurídicos não são uma referência externa em relação às decisões, as quais têm como um de seus elementos necessários a determinação do significado das normas legais – e, pois, dos conceitos jurídicos a que elas estão associadas. O significado da norma ou o conceito jurídico é, assim, o próprio objeto – e, muitas vezes, a questão principal se não exclusiva –

⁵ Esta seção retoma parte da comunicação *Direito e modernização periférica* – Por uma análise sócio-política do pensamento jurídico constitucional brasileiro pós-1988 apresentada ao XXIX Encontro Anual da ANPOCS, no Grupo “Dilemas da modernização periférica”. Caxambu (MG), outubro de 2005. Preparada originalmente para o II Seminário do Grupo Clasco e II Congresso Latino-americano de Justiça e Sociedade, em março de 2005, Bogotá.

⁶ Essa seção foi elaborada com o objetivo específico de viabilizar a pesquisa sobre o pensamento constitucional, mas, como poder-se-á ver, é possível utilizá-la para a análise política de decisões judiciais em outros domínios do direito.

das decisões judiciais. Em seguida, se as preferências individuais dos juízes são centrais para analisar as decisões, o sentido dessas decisões não se esgota nelas. As relações entre preferências e decisões são mediadas pelas regras atribuídas ao sujeito investido no papel de juiz, pelas características da instituição, e de suas relações com outras instituições e processos sociais. Pois o Judiciário não é institucionalizado só para a resolução de conflitos individuais, mas também como *locus* de determinação do significado das normas jurídicas. Se o ordenamento jurídico se dá como um conjunto sistemático e completo de regras, sua abertura a diferentes construções de situações de fato e de interpretações das regras não é um traço passageiro ou deficiência, mas uma condição inerente à atividade jurídica. Por consequência, a prática judicial deve integrar à ordem jurídica as regras jurídicas que elabora, as quais são, por sua vez, (re)problematizadas pelos destinatários e assim sujeitas a reiterados conflitos de interpretação.

Enfim, porque as relações entre decisões judiciais e comportamentos tampouco são da ordem de comandos que determinam a vontade dos sujeitos, produzindo obediência imediata. Por um lado, porque a decisão sobre um conflito individual deve se fundar em regras gerais cuja significação é contestada. Por outro lado, porque os agentes respondem à decisão em função de seus padrões normativos, estratégias e recursos. De um modo geral, as decisões judiciais provocam efeitos sobre interações estratégicas complexas, fornecendo modelos e parâmetros normativos, os quais são adotados pelos agentes como recursos adicionais para suas próprias ações, antecipações da conduta de outros agentes e, ainda, predições de decisões judiciais e ação das autoridades públicas.⁷

Esses efeitos dão-se tanto nas relações “civis” entre agentes privados (em que as autoridades públicas aparecem como “terceiros” que asseguram a efetividade da decisão) como nas relações

⁷ Para McCann (1999, p. 69-70), a CS não determina comportamentos, mas estrutura os termos da interação entre diferentes tipos de atores. Ele aponta cinco tipos de efeitos: o deslocamento dos conflitos políticos; a catalização de agendas, oportunidades e recursos; o apoio a certos atores e a refiguração dos termos das suas relações; a imposição de custos a certas opções e o estímulo à contramobilização dos prejudicados. Ver também Brigham (1987, 1996), Cushman (1998) e Gillman (1993, 1999).

entre as próprias autoridades públicas. Nesse caso, os agentes dispõem de recursos específicos para atuar estrategicamente em relação às decisões, podendo invocar suas próprias bases de legitimidade política ou os elementos discricionários de sua ação. Os agentes políticos dispõem de seus próprios recursos para se anteciparem a decisões judiciais, como a mudança das normas e procedimentos, o controle de informações, a mobilização da opinião pública e seus próprios profissionais jurídicos.

Nesta pesquisa, a produção de conceitos jurídicos é *objeto* de análise empírica. Considera-se que o trabalho teórico dos juristas realiza-se em processos institucionalizados de tomada de decisão e se configura como uma prática de determinação do sentido das normas jurídicas. Abordam-se as decisões judiciais como uma modalidade prática de elaboração de conceitos, cujo resultado não pode ser considerado como efeito não mediado da ação de forças externas, sociais ou econômicas, às próprias instituições. As decisões judiciais são eventos que ocorrem no interior de um quadro organizacional, com uma determinada distribuição de papéis e recursos, que prevê a participação de agentes "externos" à organização e uma ordem formalizada de ações, cuja sequência, atribuições e lances são previamente delimitados. Dado que as regras são problematizadas ao longo do processo de tomada de decisão, elas compreendem metarregras que prevêm a solução de controvérsias sobre suas próprias regras.

Se a tomada de decisão é um momento de reflexão sobre os dados da experiência jurídica, no qual se produzem conceitos, técnicas e regras jurídicas, então nesta atividade elabora-se um pensamento jurídico que produz seus próprios efeitos institucionais. Essa pesquisa faz, pois, uma abordagem institucional do pensamento jurídico, que trata a sua produção em contextos políticos e organizacionais determinados.

A decisão judicial é tomada, pois, como um ponto de confluência de três dimensões, a normativa, a estratégica e a cognitiva, autônomas e mutuamente referidas. A dimensão normativa diz respeito a um conjunto heteróclito de regras jurídicas, imperativos éticos, procedimentos, regras técnicas e máximas recebidas, elaboradas e incorporadas pela prática jurídica à rotina da organização. A dimensão estratégica abrange as relações entre o sujeito que toma

a decisão com outros agentes, os da sua organização, do campo jurídico e externos a ele. A relevância desses dados depende das características da organização, como sua autonomia externa e estruturação interna, e dos casos que lhe são submetidos (identidade das partes, o objeto e outras circunstâncias do litígio), em função dos quais se definem as preferências do juiz e as expectativas dos outros agentes, cujas reações ele antecipa em sua decisão.⁸

A terceira dimensão é a cognitiva, que diz respeito à maneira pela qual o problema social submetido à decisão judicial é construído pelo saber dos juristas e por formas de conhecimento externas a ele. Essa dimensão abrange o conhecimento científico e os saberes elaborados em diferentes profissões, setores de classe e culturas e compreende noções bastante diversas sobre o indivíduo, as relações sociais, relações de causalidade e imputação, e a ordem social em geral. As concepções elaboradas pelo direito dos juristas são apenas uma das formas de construção dos problemas sociais e são questionadas e redefinidas por agentes que utilizam outros saberes, tornando-se objeto de disputa e de mobilização legal.

Assim, as decisões manifestam preferências dos juízes, mas elas são mediadas pela instituição, supõem sua integração às normas jurídicas e devem ser aceitáveis pelos destinatários das normas. As decisões fazem parte do processo de produção normativa estatal, que ocorre nas interações entre agentes políticos, judiciais e outros. Mas, nessas condições, o que é específico às decisões judiciais, o que permite caracterizar como jurídicas as decisões de juízes? Quais fatores proporcionam o efeito institucional que produzem?

As decisões judiciais parecem, em geral, ser o produto de uma atividade regrada. Propomos duas noções que servem de mediação entre as decisões individuais e as dimensões postas acima: o imperativo institucional de consistência e os regimes jurisprudenciais.

O *imperativo de consistência* das decisões de cada juiz individual não é um dever moral, ou o produto da incontornável presença de valores na tomada de decisão. Trata-se dos efeitos do

⁸ Stone Sweet (1999); Ginsburg (2002).

papel institucional dos juízes, os quais são investidos para decidir os litígios segundo regras dadas, e tratá-los de forma imparcial e objetiva. Um juiz deve produzir decisões consistentes entre si, em situações análogas e ao longo do tempo, não tanto em seu conteúdo, mas na maneira de abordar os problemas e de construir soluções. Ao construir as situações fatuais, ao interpretar as normas jurídicas e decidir, os juízes devem adotar fundamentos, raciocínios e critérios de decisão internamente consistentes e compatíveis com as soluções aceitas em sua organização, na “comunidade de intérpretes” do direito e entre os demais agentes. Assim, o que é específico à atividade dos juízes é a forma pela qual eles utilizam conceitos jurídicos, e a análise da produção desses conceitos judiciais é um ponto de partida para explicar o padrão de atuação dos juízes e o sentido que atribuem ao ordenamento jurídico.⁹

O conceito de *regime jurisprudencial* refere-se à forma padronizada pela qual os tribunais abordam cada problema social, constroem-no como um caso jurídico e decidem, fornecendo um certo tipo de resposta da organização a demandas postas a ela.¹⁰ O regime jurisprudencial é uma estruturação do processo decisório, o que significa que se procede, através de técnicas jurídicas, à re-

⁹ A análise política do pensamento jurídico aproxima-se de teorias realistas do direito (Kelsen, Troper), que o consideram como um ordenamento posto pelo poder do Estado, considerado como uma instituição de dominação, cuja ação e limites são objeto permanente de disputa de sentido por sujeitos e grupos políticos, ou de teorias fenomenológicas (Amselek), que tematizam o direito como prática de determinação da regra de justiça e o papel da prática judicial na formação do direito.

¹⁰ “Um regime jurisprudencial refere-se a um precedente chave ou a um conjunto de precedentes relacionados, que estruturam a maneira pela qual os ministros da Suprema Corte avaliam os elementos-chave dos casos para chegar a divisões numa área jurídica particular.” “Os regimes jurisprudenciais estruturam o processo decisório na Corte Suprema ao estabelecer quais fatores do caso são relevantes para a tomada de decisão e-ou por estabelecer o nível de escrutínio ou balanço que os Ministros devem empregar ao avaliar esses casos (i.e., ao determinar o peso da influência dos vários fatores).” Se as estruturas de decisão refletem as atitudes dos juízes, elas também estruturam *como* os juízes abordam os casos. “As estruturas de decisão refletem as compreensões centrais das bases nas quais os casos devem ser decididos, os interesses ou objetivos que devem receber deferência nas situações de conflito e os papéis relevantes das instituições governamentais” (Richards e Kritzer 2002, p. 308, 305 e 307).

elaboração de problemas sociais, à formulação de critérios segundo os quais as normas são integradas em soluções consistentes e à adoção de determinadas soluções, as quais levam em conta as interações estratégicas dos agentes e organizações judiciais com outros agentes e organizações relevantes para o contexto.¹¹

O conceito refere-se à estruturação de uma questão como um caso jurídico, e também o de um conjunto articulado de institutos de um campo do direito. Serve para dar conta de padrões uniformes de decisão judicial que, numa certa situação histórica, são pouco contestados, na medida em que existe um alto grau de consenso em relação às formas existentes de abordagem, tratamento e de solução judicial dos problemas sociais.

Assim, o conceito de regime jurisprudencial sintetiza as três dimensões de análise expostas acima, a fim de aproximá-las do objeto da pesquisa empírica, as decisões judiciais. Ele serve como uma unidade analítica complexa com a qual diversas decisões podem ser agregadas e trabalhadas em conjunto, em função de seu objeto jurídico (como um conceito, um problema ou um domínio do direito). Não é preciso utilizar, para fins de classificação das decisões, conceitos do próprio processo judicial, como tem sido o caso de pesquisas sobre decisões do STF, que abordam as ADIns, os mandados de injunção etc. As decisões tampouco são classificadas segundo seu objeto empírico, como as “questões políticas”, o processo de “privatização”, as “medidas provisórias”.¹² Enfim,

¹¹ Inspiramo-nos em Richards e Kritzer (2002), que formularam o conceito de *regime jurisprudencial* para explicar as decisões judiciais. Delmas-Marty (1989 e 1994) analisa a construção de decisões pelas cortes europeias em termos de lógica *fuzzy* em que estão presentes as dimensões normativa, cognitiva e estratégica. O conceito é mais específico que o de regime jurídico, usado para definir o conjunto articulado de normas legais referentes a um campo ou atividade, mas difere da noção de jurisprudência dominante, que se refere apenas à interpretação *da lei* adotada pelos tribunais.

¹² Nesse caso, a pesquisa ordena apenas as decisões referentes ao objeto empírico e, em geral, não leva em conta as questões jurídicas tratadas pelo tribunal quando julga os processos relativos àquele objeto, nem às articulações entre essas questões e outras questões do pensamento constitucional. Isso se for o caso de trabalhos de ciência política, pois quando eles de direito, ocorre o inverso: define-se o objeto em função da dimensão normativa e ele é tratado quase que exclusivamente do ponto de vista das questões jurídicas

permite que as decisões não sejam consideradas eventos isolados e discretos, as quais se tomam como unidades homogêneas e sem relação entre si. Pelo contrário, tratam-se as decisões judiciais como um conjunto articulado de eventos heterogêneos, os quais produzem efeitos uns sobre os outros, gerando padrões históricos, sequenciais. Isso é particularmente claro quando se leva em conta o papel da jurisprudência para as decisões, e a existência de um número bastante elevado de decisões do STF, cuja relevância é muito desigual (muitas delas tratam de matérias irrelevantes, outras não são mais do que repetidas decisões sobre questões jurídicas já discutidas e decididas pelo tribunal há muito tempo). Pode-se também tratar questões que foram tratadas em tipos diferentes de ação etc.

Ao propor o pensamento constitucional como seu objeto, a pesquisa não pretende ter como resultado um quadro sistemático desse pensamento, desde os seus princípios até os seus menores detalhes. A pesquisa se volta a problemas específicos e relevantes, os quais são trabalhados com uma abordagem comum: análise de séries de decisões sobre um determinado objeto jurídico, as quais são tratadas em função das três dimensões analíticas. Essa análise orienta a pesquisa de outras fontes, que vêm complementar as informações obtidas com a análise das decisões. Através desse trabalho de análise é possível identificar variantes de pensamento jurídico, que se opõem em função da maneira pela qual interpretam as normas jurídicas, como constroem os problemas sociais a que elas se referem e como vêem o contexto político da tomada de decisão. Essas variantes manifestam-se nas próprias decisões (por votos vencidos, por exemplo), em debates doutrinários, de crítica, de análise política, publicados em veículos especializados ou de grande circulação. As posições doutrinárias, o *enjeu* político de cada questão, os silêncios são tratados em entrevistas abertas com profissionais do direito e outros envolvidos. No final, os regimes jurisprudenciais parciais podem ser comparados e identificados

que suscita. E o pior é que, em geral, quando é abordada a dimensão política do caso, esta é submetida às categorias jurídicas e, assim, por exemplo, relações entre agentes (como os ministros do STF, o presidente e parlamentares) tornam-se relações entre os poderes do Estado (Judiciário, Executivo e Legislativo) e suas interações são tratadas segundo uma ótica da prevalência ou a subordinação de uns a outros.

seus pontos comuns e diferenças – que poderão (ou não) se reportarem a “grandes teorias” de direito constitucional. Com a análise institucional, serão relacionados aos projetos políticos e às coalizões políticas que lhes sustentam.

Vimos no início deste trabalho que tratamos de decisões constitucionais num período de mutação constitucional do Estado, que se revela no processo político centrado na agenda das reformas constitucionais. O conceito de regime jurisprudencial permite equacionar esse contexto político fundamental. Isso porque os regimes jurisprudenciais estabilizam as formas de tratamento jurídico dos problemas sociais, circunscrevendo o campo dos debates jurídicos. Numa situação “normal”, o direito aparece, sobretudo, como uma técnica e os argumentos relevantes voltam-se a pontos polêmicos ou inconsistências no regime jurisprudencial. Argumentos políticos, sobre teorias da justiça e do direito, ou efeitos sociais das decisões parecem praticamente impertinentes para a tomada de decisão. Temas desse gênero tornam-se quase ornamentos e parecem ser apenas elementos do estilo de cada jurista.

Nessa situação, o pensamento jurídico aparece já constituído. Apesar de nem sempre os explicitar, o pensamento jurídico pressupõe certa concepção de direito, de política, de sociedade e de história. Dado que o debate político entre juristas toma a forma de controvérsias sobre técnica jurídica, nos conflitos a respeito de regras e regimes as variantes políticas estão presentes de forma implícita.

A situação oposta pode ser caracterizada como a de mudança de regime jurisprudencial, ou de erosão das condições que os sustentam por movimentos no interior do campo jurídico ou por demandas exteriores. Pode, por exemplo, tornar-se evidente que um regime jurisprudencial apresenta contradições internas insuperáveis ou que produz efeitos políticos indesejáveis. Nesse tipo de situação os termos do debate jurídico se ampliam e o centro da cena tende a ser ocupado por argumentos que combinam considerações de técnica jurídica com proposições programáticas, prudenciais ou utilitárias. Vê-se, então, os princípios, regras e procedimentos jurídicos serem tematizados em função dos fins gerais de organização da sociedade aos quais eles devem promover e, assim, nesta situação se torna manifesta a relação intrínseca entre concepções políticas e conceitos e técnicas jurídicas.

Em função de nosso tema, o controle judicial da constitucionalidade num contexto político de mutação constitucional do Estado é o tipo de situação que nos interessa. Nas decisões constitucionais são manifestas as tensões entre o imperativo institucional de consistência e as diversas possibilidades de construção do caso judicial e, pois, as relações entre a decisão, o regime jurisprudencial e as variantes políticas de pensamento jurídico. As decisões constitucionais envolvem o balanço entre princípios jurídicos em oposição, podem tratar de casos sem precedentes, que demandam a produção de uma construção jurídica inédita, resolver contradições de um regime jurisprudencial, ou tratar da sua validação perante princípios e regras constitucionais. No CJC, o tribunal de última instância tem a atribuição de determinar em última instância a natureza de seu próprio mandato constitucional, a extensão de seus poderes e as formas possíveis pelas quais se podem construir juridicamente os problemas sociais. Enfim, cabe ao tribunal atribuir o conteúdo jurídico das regras que regem todos os outros órgãos do Estado, especialmente os poderes do legislador em face da Constituição.

A questão da consistência é particularmente problemática na delimitação de questões jurídicas e políticas. Frequentemente, casos desse tipo são relevantes para agentes que detêm importantes recursos de informação, organizacionais e materiais para mobilizar o direito, investir em (re)construções jurídicas do problema social, acentuar os dilemas entre princípios jurídicos, enfatizar o significado político da questão e os efeitos da decisão. Mobilizações deste tipo reduzem o campo das decisões aceitáveis pelos destinatários ao mesmo tempo em que colocam antecipadamente questões a respeito da legitimidade dos juízes.

Em situações de mutação constitucional, essas tensões colocam-se de maneira aguda para as decisões constitucionais de última instância. A partir de uma situação política instável, emerge uma nova orientação política dominante, a qual imprime nova direção à política estatal, modifica as relações entre as forças políticas e os poderes dos órgãos estatais, atribuindo novos papéis aos responsáveis políticos e à administração. Com esta mutação, colocam-se em xeque os princípios e regras constitucionais, assim como o mandato constitucional do tribunal. Nessas condições, as bases dos regimes

jurisprudenciais existentes tornam-se menos sólidas e cabe aos tribunais refazê-las. Assim, ampliam-se as oportunidades para que os juízes decidam segundo seus próprios interesses, concepções políticas ou teorias subjetivas de direito e justiça. Mas o tribunal arrisca-se então a tornar-se uma arena política na qual as decisões não são mais do que o resultado das preferências dos juízes, segundo a conjuntura e as pressões das forças políticas e sociais. Na medida em que o tribunal deve manter o caráter judicial da sua atividade de CJC, a consistência das decisões é um imperativo para os Ministros. Porém, eles correm o risco de produzir decisões inaceitáveis para os destinatários, mantendo assim seu caráter judicial ao preço de seu desinvestimento pelos agentes políticos. Assim, os juízes devem considerar as condições políticas de aceitabilidade de suas decisões e satisfazer o imperativo de consistências, para que eles dispõem da (re)construção de regimes jurisprudenciais.

Assim, o pensamento constitucional é um esquema teórico-prático com o qual os conceitos jurídicos são ordenados de certa maneira, em função de concepções gerais de política e sociedade. Conformada por esse esquema, a prática institucionalizada de decisão judiciária constrói regimes jurisprudenciais, com os quais se elaboram conceitos jurídicos, que são refletidos pela prática judicial, na qual, assim, o pensamento jurídico é realizado e atualizado. O pensamento constitucional é o campo específico do pensamento jurídico cujo objeto são os conceitos da constituição política. Sua atividade volta-se à determinação do sentido dos princípios e regras jurídicas referentes à organização política do Estado, às relações sociais e econômicas, aos direitos fundamentais etc.

4. CONCLUSÃO

Apresentamos neste artigo uma retomada das questões que orientaram nossas pesquisas sobre o *habeas corpus* entre o Segundo Reinado e a Primeira República e propusemos um quadro conceitual para a caracterização do pensamento constitucional elaborado pelo tribunal a partir da análise das suas decisões.

Na abordagem da prática dos tribunais é necessário adotar, diversamente do *mainstream* atual da ciência política, uma abor-

dagem interpretativa dos fenômenos sociais, tratando a instituição do ponto de vista de suas interações com outros agentes e inserida no seu contexto político, social e intelectual. A análise das normas jurídicas integra-se à pesquisa do comportamento dos juízes, trazendo as categorias jurídicas como objetos de pesquisa empírica. As decisões judiciais são tratadas no interior de um processo institucional complexo, com suas múltiplas dimensões.

Esse tipo de abordagem foi tomado como ponto de partida para a elaboração de um quadro de análise que adota uma abordagem institucional da decisão judicial, combina as dimensões normativa, estratégica e contextual das decisões judiciais e põe em relevo as questões específicas presentes em decisões sobre matérias constitucionais. Parte-se da premissa de que o pensamento jurídico deve ser abordado não em termos de história das idéias ou de teorias abstratas do direito, mas da reflexão elaborada pela prática judicial, levando em conta suas vinculações com o campo jurídico, a política e a estrutura social. Privilegia-se o aspecto produtivo da tomada de decisão judicial, o qual é criador de conceitos e técnicas jurídicos, assim como de concepções mais amplas sobre o poder político e sociedade.

Como vimos, se a abordagem mantém a decisão judicial como seu objeto empírico, seu interesse se desloca para a análise das categorias e técnicas jurídicas presentes na decisão e o seu objetivo não é a explicação dos votos de Ministros individuais, mas a caracterização das correntes de pensamento, dominante e minoritárias, presentes no tribunal. A análise institucional, as interações com outros agentes, o contexto político, as variantes minoritárias (as do tribunal, as expressas pela doutrina jurídica ou pelos movimentos sociais) permitem extrair o sentido político e os limites do pensamento jurídico que predominou no tribunal.

As tendências contraditórias que apontamos no início deste texto tiveram efeitos tanto sobre o conteúdo normativo quanto sobre os poderes, escopo e efeito das decisões do tribunal. Tal como realizamos em nossa pesquisa sobre o *habeas corpus*, será feita a análise de séries de decisões sobre questões selecionadas, tendo em vista determinar as características do pensamento constitucional elaborado pelo tribunal.

A análise política do pensamento jurídico centra-se, então, na prática e reflexão teórica acerca de institutos jurídicos particulares e na busca de suas relações sistemáticas com as formas institucionais e a estrutura socioeconômica do País. Os institutos jurídicos são tomados como condensações de relações de poder e saber e suas transformações e conformação resultam das condições estruturais e institucionais nas quais eles foram postos em prática. A prática judicial torna-se, então, um campo privilegiado para a análise dos institutos jurídicos, através dos quais, por sua vez, é possível analisar suas relações sistemáticas, historicamente determinadas, com as dimensões institucionais e estruturais pelas quais se estabelecem as bases da distribuição desigual de recursos econômicos, políticos e de prestígio social. Com isso podem-se trazer à tona as lutas sociais, políticas e jurídicas acerca da constituição do sentido dos institutos jurídicos, uma vez que sua conformação atual é resultante daquelas lutas. A pesquisa histórica restaura, então, o conhecimento das lutas passadas, enquanto a análise política trata da conformação das instituições e práticas jurídicas atuais. Essa combinação permite indicar alternativas de sentido que podem ser mobilizadas pelos agentes “político-jurídicos” no seu trabalho de (re)constituição do sentido atualmente dominante dos institutos jurídicos.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRIGHAM, John. *The constitution of interests – Beyond the politics of rights*. New York: New York University Press, 1996.
- _____. The Constitution of the Supreme Court. In: GILLMAN, Howard; CLAYTON, Cornell (ed.). *The Supreme Court in American Politics: new institutionalist interpretations*. Lawrence: University of Kansas Press, p. 15-27.
- _____. *The cult of the Court*. Philadelphia: Temple UP, 1987.
- CLAYTON, C. The Supreme Court and political jurisprudence: new and old institutionalisms. In: CLAYTON, C.; GILLMAN, Howard. *Supreme Court decision-making: new institutionalist approaches*. Chicago: Chicago UP, 1999. p. 15-42

- CLAYTON, C.; GILLMAN, Howard. *Supreme Court decision-making: New Institutional Approaches*. Chicago: Chicago UP, 1999.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *Estado e economia em tempos de crise: política industrial e transição política no Brasil dos anos 80*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Campinas: Ed. da Unicamp, 1997.
- CUSHMAN, Barry. *Rethinking the New Deal Court. The structure of a constitutional revolution*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- DELMAS-MARTY, Mireille. Fécondité des logiques juridiques sous-jacentes. *Raisonner la raison d'état – vers une Europe des droits de l'homme*. Paris: PUF, 1989. p. 465-494.
- _____. *Pour un droit commun*. Paris: Seuil, 1994.
- GILLMAN, Howard. *The constitution besieged: the rise and demise of löchner era police powers jurisprudence*. Durham NC: Duke U.P., 1993.
- _____. The Court as an idea, not a building (or a game): interpretative institutionalism and the analysis of Supreme Court Decision-Making. In: CLAYTON, C.; GILLMAN, Howard. *Supreme Court decision-making: new institutionalist approaches*. Chicago: Chicago UP, 1999. p. 65-90.
- GILLMAN, Howard; CLAYTON, Cornell (ed.) *The Supreme Court in American politics: new institutionalist interpretations*. Lawrence, Kansas: University of Kansas Press, 1999.
- GINSBURG, Tom. *Judicial Review in New Democracies – Constitutional courts in Asian cases*. Cambridge U.P., 2002.
- KOERNER, Andrei. *Direito e modernização periférica – Por uma análise sócio-política do pensamento jurídico constitucional brasileiro pós-1988*. Comunicação apresentada ao XXIX Encontro Anual da ANPOCS, no Grupo “Dilemas da modernização periférica”. Caxambu (MG), out. 2005, 2005b.
- _____. Globalisation économique, réforme de l'État et Constitution: pour une analyse politique de la pensée constitutionnelle au Brésil aux années 1990. Comunicação ao *Colloque droit et justice par delà les frontières*, organizado pelo Comité de Recherche de Sociologie du Droit, de l'Association Internationale de Sociologie, le Réseau Européen Droit et Société et le Groupe de Recherches de Sociologie du Droit de l'Association Française de Sociologie. Paris, jul. 2005, 2005a.

- _____. *Habeas corpus, Prática judicial e controle social no Brasil (1841-1920)*. São Paulo: Ed. IBCCrim, 1999.
- MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, n. 57, p. 113-134, 2002a.
- McCANN, Michael. How the Supreme Court Matters in American politics: new institutionalist perspectives. GILLMAN, H.; CLAYTON, C. Introduction. *The Supreme Court in American politics: new institutionalist interpretations*. University Press of Kansas, 1999. p. 63-97.
- _____. *Rights at work: pay equity reform and the politics of legal mobilization* (Chicago Series in Law and Society). Chicago U.P.: Paperback, 1994.
- PACHECO, Cristina Carvalho. *O Supremo Tribunal Federal e a Reforma do Estado: uma análise das ações diretas de inconstitucionalidade julgadas no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)*. Tese de doutorado em Ciências Sociais – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- RICHARDS, Mark; KRITZER, Herbert. Jurisprudential regimes in Supreme Court decision making. *American Political Science Review*, v. 96, n. 2, p. 305-320, jun. 2002.
- SALLUM JR., Brasília. *Labirintos – Dos gerais à nova República*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimento. *Tempo social*. São Paulo, v. 11, n. 2, p. 23-47, out. 1999.
- STONE SWEET, Alec. Judicialisation and the Construction of Governance. In: SHAPIRO, Martin; STONE SWEET, Alec. *On law, politics, and judicialization*. Oxford: Oxford University Press, 2002 [1999]. p. 55-89.
- TAYLOR, Matthew. *Activating judges: courts, institutional structure, and the judicialization of policy reform in Brazil, 1988-2002*. Ph. Dissertation of Philosophy in Government, Georgetown University Washington, D.C.: mimeo, 2004. 2 v.
- VIANNA, Luis Werneck. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- VIANNA, Luis Werneck et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.