

**Núcleo de Estudos da Violência  
Universidade de São Paulo**

**Projeto Cepid 2**

**Construção das Políticas de Segurança e o Sentido da  
Punição, 1822-2000**

**Relatório 2003**

**(Anexo 1)**

***Aspectos Comparativos das Políticas de Segurança  
em São Paulo em Períodos de Transição***

**Responsáveis:**

Fernando Salla  
Marcos César Alvarez  
Luis Antônio F. de Sousa

**Equipe de Pesquisa:**

Cristina Hilsdorf Barbanti  
Denise de Almeida Silva  
Josiane Rosa de Sousa  
Kelly Ludkiewicz Alves  
Leandra Elena Yunis  
Marcio Fernando de Almeida  
Paulo Eduardo Amâncio

**Setembro de 2003**

## Sumário

Introdução .....	02
Hipóteses e pressupostos .....	04
As fontes .....	09
O plano do texto .....	10
Primeira parte.....	12
O sentido da punição .....	12
As políticas públicas .....	22
Segunda Parte .....	29
As políticas públicas em períodos de transição .....	29
A percepção da ordem pública e a força policial .....	32
Tortura, maus tratos, extorsão .....	39
Sobre o Esquadrão da Morte .....	54
As prisões e outras instituições de internação .....	63
O Manicômio Judiciário .....	72
Caminhos futuros da pesquisa .....	84
Documentos e Bibliografia .....	85

## ***Introdução***

O presente texto procura consolidar os resultados dos três primeiros anos de pesquisa do Projeto CEPID 2 - *Construção das Políticas de Segurança e o Sentido da Punição, São Paulo (1822-2000)*. Dada a amplitude do período estudado, envolvendo quase duzentos anos de história, e face à diversidade dos contextos históricos que ele encerra, a reflexão aqui apresentada se concentrará sobre três momentos relevantes da história política, econômica e social do país e do Estado de São Paulo - de 1880 a 1900, de 1937 a 1950 e de 1960 a 1974. No âmbito do projeto, esses recortes cronológicos foram objeto de aprofundados estudos e pesquisas documentais, em 2003, reconhecidos como períodos de transição cuja análise mais acurada pode permitir a extração de algumas diretrizes teóricas e elementos para o levantamento empírico para as etapas posteriores. Os períodos apresentam como característica comum transições políticas complexas, articuladas a densas transformações no plano econômico e social e diversos conflitos ideológicos a partir dos quais se buscará aprofundar a análise sobre as condições de formulação de uma agenda de políticas públicas voltadas para a área da segurança, as formas de sua implementação no Estado de São Paulo e alguns dos resultados das ações governamentais nesse setor.

O primeiro período, de 1880 a 1900, abrange, no plano político, a passagem do regime monárquico para o republicano. Ao mesmo tempo, envolve, no terreno econômico e social, a abolição da escravidão e a constituição do mercado de trabalho livre no país. Ocorre, nesse período, um acentuado processo migratório de trabalhadores europeus para o Estado de São Paulo, uma intensificação na ocupação espacial agrícola, impulsionada sobretudo pela produção do café, e, ao mesmo tempo, uma acelerada urbanização da Capital de São Paulo que passou a concentrar um núcleo de pequenas indústrias. Transformações que alteraram o arcabouço jurídico do país, mudaram a percepção das elites dirigentes quanto à ordem pública, conformaram políticas de segurança que começam a construir uma rede de instituições voltadas para o controle social, bem como a burocratizar os aparelhos estatais que atuavam nessa área, sobretudo o aparelho policial.

O segundo período, de 1937 a 1950, corresponde à entrada do país no chamado Estado Novo, entre 1937 a 1945, para depois reorganizar-se num quadro de normalidade democrática. Politicamente, de 1937 a 1945, houve uma forte centralização da máquina governamental e foram reprimidos duramente os grupos de oposição na fase autoritária, além de ocorrer o cerceamento à liberdade de organização e expressão. A fase de democratização dá início a um novo período da história política brasileira que coloca em cena novas alianças políticas em torno dos desafios ao desenvolvimento econômico e social, reconhecido como tema de relevância na agenda política nacional. No plano econômico, o país sente as oscilações da economia mundial em torno da conjuntura provocada pela II Guerra Mundial. Internamente, a base industrial se consolida e a classe operária se torna um ator cada vez mais relevante no cenário das políticas de desenvolvimento que iriam ser implementadas. No campo das políticas de

segurança, o período permite verificar algumas persistências nas práticas repressivas por parte dos aparelhos policiais, antes e depois do Estado Novo, as relações entre repressão política e repressão ao crime comum e o perfil da atuação do governo autoritário na criação de instituições no âmbito da justiça criminal.

No terceiro período, de 1960 a 1974, ocorre o inverso, ou seja, o país vive uma situação de normalidade democrática, entre 1960 e 1964, para posteriormente mergulhar num novo período autoritário, sob a mão de governos militares que impuseram forte repressão aos grupos de oposição e, como no Estado Novo, promoveram a tortura e a execução sumária de integrantes dos grupos considerados subversivos. O período que antecede o golpe de 1964 ainda é marcado por forte mobilização popular em torno de reformas sociais. O golpe instaura uma política econômica francamente favorável ao capital externo e à concentração da renda, promove diversas formas de desmobilização de sindicatos, de organizações populares e estudantis. As resistências políticas ao regime militar provocam a radicalização da ditadura entre 1969 e 1974, período no qual as forças de repressão atuavam sem qualquer controle legal. A transição de um regime democrático e de mobilização popular para um progressivamente autoritário a partir de 64, permite analisar as alterações no plano das concepções de uma agenda de segurança pública bem como os novos arranjos institucionais que permitiram a implementação de ações nessa área. É o período propício para a análise das articulações entre a repressão aos grupos de oposição política e a repressão aos criminosos comuns.

No entanto, a escolha desses períodos, que possuem contextos políticos, econômicos e sociais significativamente distintos, desafia as possibilidades de construção de explicações comparáveis entre si. Se, por um lado, tem-se a vantagem de lidar com períodos de crise que são pródigos em fazer aflorar as contradições de toda a natureza e tornar mais evidentes os processos sociais e políticos, por outro lado, isso não remove as dificuldades de como abordar e analisar simultaneamente as políticas de segurança pública e o comportamento de governos e elites em momentos tão distintos como o final do período monárquico, a República Velha, a democracia populista, o Estado Novo e a ditadura militar a partir de 1964.

Os momentos da economia são claramente distintos em diversos aspectos: o peso relativo dos setores da economia, a composição e mobilidade espacial e social da mão-de-obra, o perfil empresarial, a participação do estado como regulador das relações econômicas e como parte da sustentação da dinâmica dos negócios etc. A forma de organização jurídico-política, a participação dos grupos sociais na estrutura de poder, a composição dos partidos políticos, o arcabouço legal e institucional são claramente imbuídos de uma dinâmica peculiar nos períodos. Ao mesmo tempo, a organização da vida social no campo e na cidade estava atravessada por diferentes características no tocante ao perfil educacional da população, à religiosidade, às redes de sociabilidade, à conformação da subjetividade e às expectativas de participação social. O panorama ideológico em cada período é igualmente complexo e preenchido por preocupações bastante

distintas, como a participação do Brasil no mercado internacional de modo a assegurar o acesso à Modernidade, o que fascinava as sociedades no final do século XIX, ou a imersão do Brasil nos dilemas da democracia e do nazi-fascismo durante a década de 30 e ao longo da II Guerra Mundial, ou ainda os projetos populistas e a polarização do debate político na América Latina e a escalada das ditaduras militares.

Pode-se afirmar que, não obstante toda essa variedade de enquadramentos ideológicos, atravessa de modo profundo toda nossa história, desde o final do século XIX, o desejo das elites transformarem o Brasil num país moderno, entendido como espelho nos trópicos dos avanços materiais e das formas de organização social e política em curso na Europa e nos EUA, ainda que essas mesmas elites não manifestassem grande entusiasmo pelas formas de vida democráticas que marcam igualmente a maior parte daquelas sociedades nem acreditassem que o direito à cidadania plena pudesse ser estendida sem maiores problemas para o conjunto da população. Em outras palavras, percebe-se um entusiasmo em relação à modernização social, mas com avanços tímidos no âmbito da consolidação das garantias legais e dos direitos civis, sobretudo para a população mais pobre ao confrontar-se com o universo da lei e do direito.

### ***Hipóteses e pressupostos***

Levando-se em consideração esses desafios, o esforço contido na presente reflexão é de analisar as políticas de segurança pública nesses três períodos da história do Estado de São Paulo, a partir de alguns eixos: *em primeiro lugar*, a identificação e análise de quais são as percepções de ordem pública (e conceitos correlatos) que estruturaram uma agenda de políticas para área de segurança e quais atores sociais são relevantes no jogo político onde se forma essa agenda. Sustentamos que as percepções importantes e o conseqüente desenho das políticas para o setor partem quase que exclusivamente dos grupos que ocupam as esferas dirigentes do Estado, em sintonia com as elites econômicas e intelectuais. Em nenhum dos períodos estudados, nem mesmo naqueles mais democráticos em que estiveram presentes amplas disputas políticas, camadas populares, suas organizações e lideranças foram reconhecidas como interlocutores na identificação de diferentes percepções da ordem nem mesmo na definição dos *issues* a comporem a agenda das políticas nessa área. Pelo contrário, de forma geral, a 'boa' ordem pública foi sempre pensada como a ausência da manifestação popular, da participação de grupos, partidos, sindicatos no cenário urbano através de atos de contestação. Ressalte-se igualmente que teorias supostamente científicas, que justificavam a hierarquização da cidadania através de argumentos baseados em estereótipos tais como raça, classe ou gênero, também dominaram o pensamento das elites envolvidas com a elaboração de políticas de segurança na maior parte dos períodos estudados – quer sejam as teorias lombrosianas, que penetram no Brasil já nas últimas décadas do século

XIX, quer sejam as idéias de “defesa social”, presentes na primeira metade do século XX, quer sejam os estigmas associados a determinados setores da população, originalmente produzidos pelas teorias criminológicas e depois disseminados na mentalidade dos agentes e nas práticas institucionais (cf. Corrêa, 1998; Carrara, 1998; Alvarez, 2003).

*Em segundo lugar*, outro eixo que estrutura a presente reflexão sobre as políticas nesses três períodos e que se encontra diretamente articulado com o anterior é a forma pela qual foram implementadas as políticas nesse setor. Além do corte elitista que informa a agenda das políticas de segurança, há que se considerar o processo mesmo de formação do Estado brasileiro, sobretudo a constituição da burocracia estatal e a conservação dentro dela de estilos políticos formadores da dinâmica social e política mais ampla, como o autoritarismo, o clientelismo, o corporativismo e a corrupção. Assim, as políticas implementadas nessa área foram paradigmáticas na representação das mais profundas contradições, no Brasil, entre os postulados modernos de organização do Estado e a manutenção dentro da máquina burocrática de formas ‘tradicionais’ de funcionamento. Embora cada integrante do aparato de justiça criminal (polícia, sistema prisional, poder judiciário) reivindicasse constantemente a adoção dos princípios de organização científicos, de competência técnica de seus procedimentos, de eficiência da organização burocrática, essa ‘modernidade’, no que diz respeito às ações na área de segurança pública, nunca deixou de conviver, de ser influenciada, quando não assimilada por práticas eivadas de arbítrio, corporativistas e clientelistas.

*Em terceiro lugar*, interessa avaliar qual foi o impacto, o resultado produzido por essas políticas, ainda que esse balanço só possa ser feito até o momento de forma preliminar. Mas cabe esboçar, em razão das concepções apresentadas e que pautaram a agenda das políticas de segurança, do quadro normativo legal então estabelecido, do desenho das instituições criadas e postas em funcionamento, qual foi o resultado alcançado. Sustentaremos o argumento de que as ações governamentais nessa área respondem aos interesses das elites políticas e econômicas dentro de um processo de construção da cidadania profundamente restrito. É constante, na história do país e do Estado de São Paulo, o recurso ao uso da violência ilegal por parte dos órgãos e agentes do Estado contra os segmentos sociais compostos por cidadãos considerados de segunda classe ou simplesmente não-cidadãos. Tal uso consiste no sistemático cerceamento para o cidadão ao exercício dos seus direitos, sobretudo os civis e políticos, ainda que estes estejam formalmente inscritos no quadro normativo legal. Essa regular negação ao exercício dos direitos principia nas ações arbitrárias e ilegais da Polícia no combate direto ao crime ou nos procedimentos de investigação, passa pela condição de encarceramento, antes e depois do julgamento, pela conivência ou omissão do poder judiciário com tais práticas ou simplesmente pela sua submissão às necessidades de uma sempre presente ‘defesa social’.

Os períodos de autoritarismo, de ditadura radicalizam a violência ilegal a esses segmentos não reconhecidos pela elite como pertencentes ao campo da política e incorporam também como alvos os integrantes da oposição política,

que muitas vezes envolvem membros de outros segmentos que, em geral, não são rotineiramente atingidos pela ação violenta da polícia, não se encontram expostos às arbitrariedades das instituições de internação nem se encontram em territórios freqüentemente devassados pela intervenção ‘saneadora’ ou ‘civilizadora’ do poder público. As práticas autoritárias e ilegais que marcam o funcionamento das agências do Estado, em especial aquelas destinadas ao gerenciamento da segurança pública, estão, assim, presentes ao longo dos períodos estudados, de forma mais aguda, nos regimes ditatoriais, ou mais atenuada nos momentos de vida democrática. Mais que peculiaridades de cada período aquelas práticas são antes regularidades constatadas seja sob as sombras das ditaduras seja sob a transparência e ‘luminosidade’ das democracias.

Ao propor esses três eixos de análise para as políticas públicas de segurança implementadas no Estado de São Paulo, tentamos reagrupar alguns argumentos que já mereceram a reflexão de autores como Paulo Sérgio Pinheiro (2001), Sérgio Adorno (1998), Teresa Caldeira (2000) e José Murilo de Carvalho (2001), entre outros, ainda que não tenham eles tratado diretamente como objeto de seus trabalhos essas políticas mesmo quando estudaram os períodos aqui abordados. Dentre os temas que tais autores trataram e que se traduziram em contribuição fundamental para o debate aqui apresentado, está o da persistência das graves violações de direitos humanos no país, pensada como elemento constitutivo da nossa formação política e da reprodução de uma sociedade profundamente hierarquizada. Essa tem sido uma das mais importantes contribuições dos trabalhos, por exemplo, de Paulo Sérgio Pinheiro (1996, 1998, 2001). Segundo este autor, a grande dificuldade da consolidação da democracia, no Brasil, refere-se a uma continuidade autoritária, inscrita profundamente nas práticas das instituições da administração da justiça e a um autoritarismo socialmente implantado nas relações entre as diferentes classes sociais do país. O autor afirma que este complexo problema é responsável pela configuração atípica da sociedade brasileira que, durante todo o período republicano, não conseguiu ir além do quadro de uma democracia sem cidadania, ou seja, uma democracia formal, que reconhece e estabelece direitos civis, políticos e sociais, mas que é absolutamente incapaz de fazer com que suas instituições e seus agentes respeitem esses princípios que definem o quadro jurídico republicano. A expressão terrível desta questão aparece estampada no baixo grau de controle social sobre o fazer político, na baixa adesão aos valores democráticos por parte dos agentes do Estado, pela violência policial, pela corrupção e pela intransparência. Em outros termos, no país, a democracia sem cidadania repercute no abismo que separa as elites das não-elites e no tratamento diferenciado que estas recebem do Estado e de suas instituições.

Outro tema de grande interesse para a presente reflexão é a constituição mesma do Estado brasileiro, sobretudo no que diz respeito à sua capacidade de tornar efetivo o monopólio do uso legítimo da força física. Nesse sentido, a reflexão de Sérgio Adorno é extremamente elucidativa. Segundo o autor, o Brasil, durante o último século, passou por um significativo processo de modernização: “superção da propriedade escrava, formação do mercado de trabalho livre,

industrialização e urbanização, mudanças nas bases do poder político de que resultou na substituição da monarquia pela forma republicana de governo, a instauração de um novo pacto constitucional que formalmente consagrava direitos civis e políticos e instituiu um modelo liberal-democrático de poder político.” (cf. Adorno, 1998: 154) Mas essas mudanças não foram estendidas para além das elites proprietárias. A população, em sua maioria trabalhadores urbanos e rurais pobres, para garantir a efetivação desses direitos, teve que organizar associações e promover greves e revoltas, duramente reprimidas. A história recente do Brasil não é diferente. Durante o regime de exceção, o parco repertório de direitos conquistados sofreu forte limitação. O regime de exceção agia à margem de toda e qualquer legalidade, estimulando ações violentas e arbitrárias por parte da polícia e por parte de grupos paramilitares. Tanto a oposição política quanto os criminosos comuns foram perseguidos, presos, torturados e assassinados em ações totalmente ilegais. No período, o poder judiciário permaneceu sob forte pressão para não se imiscuir nas questões ligadas à segurança nacional que eram da alçada da justiça militar. Após o longo intervalo autoritário (1964-1985), o país se redemocratizou sendo promulgada, em 1988, uma nova Constituição Federal: “A reconstrução democrática e o novo regime político acenaram para substantivas mudanças, entre as quais conviria destacar as seguintes: ampliação dos canais de participação e representação políticas; alargamento do elenco dos direitos (civis, sociais e políticos); desbloqueio da comunicação entre sociedade civil e Estado; reconhecimento das liberdades civis e públicas; abolição das organizações paramilitares ou organismos paralelos à segurança pública; maior transparência nas decisões e procedimentos políticos; sujeição do poder público ao império da lei democraticamente votada; existência de eleições livres. No domínio dos direitos fundamentais da pessoa humana, tornou inalienável o direito à vida ao mesmo tempo em que estabeleceu garantias à integridade física e moral. O racismo e a tortura converteram-se em crimes inafiançáveis e imprescritíveis. Assegurou ainda direitos quanto à privacidade, à igualdade sem distinção de qualquer espécie, à liberdade em todas as suas formas de expressão e de manifestação (liberdade física, de locomoção, de circulação, de pensamento e de convicções políticas e religiosas, de reunião e de associação coletiva). A par dessas iniciativas, inovou no campo dos direitos sociais, ampliando a proteção ao trabalho e ao trabalhador, à maternidade e à infância, ao consumidor e ao meio ambiente. No terreno político, estendeu o direito de voto aos analfabetos, criou institutos jurídicos antes inexistentes como o Mandato de Injunção com vistas a garantir a eficácia das normas constitucionais, conferiu autonomia ao Ministério Público e consagrou a assistência judiciária aos desprovidos de recursos para constituição de defesa própria.” (cf. Adorno, 1998: 155-156).

Todavia, o novo paradigma constitucional não foi suficientemente capaz de conter as graves violações de direitos humanos que ainda são comuns no cenário social e institucional brasileiro. Adorno resume o que considera os principais obstáculos à consolidação da democracia no país: 1) restrito raio de ação da sociedade civil e ausência de controle democrático da violência; 2)

impunidade dos agressores; 3) Falta de controle, por parte dos governos civis, sobre as instituições repressivas. Para tornar o quadro mais dramático, houve um recrudescimento da violência urbana e rural, bem como da violência institucional e uma degradação generalizada das instituições que compõem o complexo penal-penitenciário. Portanto, segundo o autor, estamos diante de um paradoxo que reforça a importância das políticas de segurança pública no país: no curso do processo de transição democrática, as práticas violentas de contenção ao crime tenderam a acentuar-se, em parte, como resposta ao crescimento da criminalidade e ao avanço dos movimentos de defesa dos direitos humanos.

As idéias dos autores, apesar de sumariamente comentadas, apontam para o pioneirismo das contribuições teóricas presentes no trabalho de Maria Sylvania de Carvalho Franco (1997), ao indicar que a violência é, dentro da história do país, parte constitutiva das relações sociais e como ela engendra as articulações do poder local, seja em relação formas de dominação entre as classes sociais, seja em relação aos níveis de poder na estrutura do Estado.

A partir de outras preocupações, José Murilo de Carvalho (2000) percorre a questão da cidadania no Brasil, a especificidade da experiência do país em relação às condições em que foram sendo conquistados os direitos civis, políticos e sociais. Assim, argumenta que em contraste com alguns outros países que implementaram primeiro os direitos civis, depois os políticos para finalmente chegar aos sociais, no Brasil, a seqüência principia pelos direitos sociais para depois alcançar os demais. Mais importante que essa idéia, no entanto, é a de que a ênfase ao longo da história do Brasil sempre recaiu sobre a garantia aos direitos sociais, em detrimento dos demais direitos. José Murilo também destaca que o exercício dos direitos se constrói na relação entre os indivíduos e o Estado e guarda estreita correlação com o papel que este desempenha em cada momento histórico.

Autores como Wanderley Guilherme dos Santos (1991), denominam de 'cidadania regulada' essa forma pela qual foram excluídos do processo participativo e de representação política de amplas camadas da sociedade brasileira e do restrito acesso ao exercício de outros direitos. Neste diapasão, Teresa Caldeira propõe que a experiência política brasileira seria de uma democracia disjuntiva, na qual a violência e o desrespeito aos direitos civis seriam dimensões constitutivas. Embora haja uma democracia política na qual os direitos sociais sejam relativamente legitimados, os direitos civis e a própria noção de cidadania ainda sofrem fortes restrições e são objeto de restrições (cf. Caldeira, 2000, p. 343).

Todos os autores, portanto, apontam para essa paradoxal história da cidadania e dos direitos no Brasil, na qual a precária e recente consolidação da democracia política não se faz acompanhar da expansão dos direitos de cidadania para o conjunto da população. Esses dilemas são agravados, portanto, no quadro mais amplo da democracia brasileira, pela persistência de um autoritarismo social em suas diferentes manifestações: isolamento, segregação, preconceito, carência de direitos, injustiças sociais, opressão, agressões às liberdades civis e públicas – violação de direitos humanos. As forças comprometidas com os avanços

democráticos ainda não conseguiram superar as forças comprometidas com o passado. Esse autoritarismo dificulta a institucionalização dos conflitos privados e impede o controle sobre o funcionamento das instituições burocrático-legais que teriam como objetivo principal a defesa plena do estado de direito e da expansão da democracia entre nós.

A análise histórica das formas através das quais as políticas de segurança permanentemente reproduzem formas de controle social das populações marginalizadas torna-se de vital importância para a compreensão dos obstáculos que se apresentam para a ampliação do horizonte democrático do país para além da simples afirmação da democracia política (cf. O'Donnell, 2000). O que envolve, efetivamente, a inclusão da questão da segurança pública na agenda política nacional. Adicionalmente, é preciso considerar a aplicação das normas e dos preceitos, que operam em setores mais avançados da administração pública, à precária e opaca estrutura da administração da justiça. A situação terrível de dupla tirania a que a população sem cidadania do país está diariamente submetida nos morros e nas favelas das principais capitais do país deve ser motivação suficiente para a radicalização da democracia entre nós. Como bem lembrou Luiz Eduardo Soares, “Acredito na possibilidade de combinar eficiência policial com respeito aos direitos humanos, aos direitos civis e às leis. Mas para isso é preciso definir uma política para a segurança pública, focalizando a especificidade desse desafio, sem negar suas relações com o desemprego e a crise social. Os países que têm vencido a batalha contra o crime e a violência demonstraram que a combinação entre eficiência e respeito é não só possível como necessária, se o que se quer é construir uma ordem democrática e civilizada.” (cf. Soares, 2000, p. 48).

### ***As fontes***

A reflexão aqui apresentada foi construída a partir da leitura e análise de parte da bibliografia já existente sobre cada período. A historiografia no Brasil fez progredir enormemente, nas últimas décadas, a reflexão sobre cada um dos períodos de interesse, ao desenvolver pesquisas de grande relevância para a compreensão sobre a transição do Império para a República, sobre o Estado Novo e sobre os anos da ditadura militar pós-64. Embora em menor escala, o mesmo pode-se dizer com relação ao temas relacionados ao projeto. Sobretudo a partir da década de 80, as instituições de justiça criminal passaram a compor a pauta das pesquisas acadêmicas. No entanto, é evidente, que essa produção específica de trabalhos voltados para a compreensão da área de segurança pública é ainda bastante modesta. De qualquer forma, a presente reflexão procurou identificar, através de amplo levantamento bibliográfico, as obras mais relevantes para cada período. Uma análise preliminar dessa bibliografia procurará estabelecer o curso dos levantamentos para as etapas seguintes do projeto, bem como proporcionar um amadurecimento da reflexão propriamente teórica sobre as políticas públicas de segurança no Estado de São Paulo.

Outra massa de informações que ajudou a compor a presente reflexão foi obtida a partir de levantamentos realizados, dentro do projeto, sobre as seguintes fontes documentais: a legislação relativa à área de segurança-justiça, os debates parlamentares, as mensagens do chefe do executivo para as casas legislativas, os relatórios dos secretários de Justiça ou Segurança, bem como os relatórios internos do chefe de polícia, de órgãos policiais especializados, de diretores de presídios e ainda os documentos internos de instituições como livro de controle de movimentação de presos, a correspondência oficial, os prontuários de internos em instituições de controle. Ainda que, em cada período, tais fontes apresentem consideráveis variações quanto às informações apresentadas, elas foram consideradas essenciais para a construção de um quadro básico sobre a concepção das políticas públicas, sobre as formas de sua implementação e sobre os resultados ou impactos causados.

### ***O plano do texto***

O presente texto está dividido em duas partes. Na primeira procuraremos sintetizar as principais vertentes teóricas que hoje orientam a reflexão sobre as políticas públicas de segurança e o sentido da punição. Uma das vertentes mais sólidas na formulação de interpretações sobre as relações entre as modificações na estrutura social e as formas de punição foi apresentada por Georg Rusche e Otto Kirchheimer (1939) e que desencadeou numerosas contribuições, como a de Dario Melossi e Massimo Pavarini (1985) que tentaram vincular a dialética entre as políticas penais e as formas de administração do mercado de trabalho. Numa outra vertente, Michel Foucault (1987) amplia a discussão sobre os mecanismos de punição como parte do processo mesmo de formação da sociedade disciplinar e do exercício do poder nessa sociedade. Desloca, por um lado, o cerne da reflexão sobre as formas de punição de uma ótica exclusiva da dominação de classe, na qual a punição aparece como um mero instrumento de dominação, para uma ótica na qual as formas de punição são pensadas como *tecnologias de poder*, ao mesmo tempo singulares e constitutivas do próprio tecido social da modernidade. Por outro lado, a vulgarização das idéias de Foucault levará a que seu trabalho seja visto como contribuindo para a discussão da noção de *controle social*, noção esta bastante polêmica no campo da teoria social. Já autores como David Garland (1995 e 2001), Zygmunt Bauman (1999 e 2003) e Loïc Wacquant (1998, 1998b, 1999, 1999b) são os pensadores contemporâneos que lançam um olhar sobre essas vertentes teóricas e procuram decifrar, a partir das tendências das políticas penais nos dias de hoje, o sentido da punição na sociedade moderna e contemporânea e as políticas de segurança.

Na segunda parte do texto, é apresentado um balanço das pesquisas empreendidas até o momento no projeto, analisando as políticas públicas de segurança concebidas e implementadas em cada período estudado, bem como alguns de seus impactos na sociedade ou em particular sobre os seguimentos

sociais para os quais se dirigiu. Esse esforço preliminar não procurou listar e analisar todas as iniciativas nessa área. Foram selecionadas as políticas que envolveram diretamente as instituições policiais e penais. Mesmo em relação a essas instituições muitas iniciativas governamentais não foram identificadas para o presente texto, como aquelas voltadas para os menores, para os vadios, ou ainda para as mulheres criminosas. Cabe a trabalhos futuros identificar e analisar as ações direcionadas para esses segmentos bem como abordar também o papel do Poder Judiciário e do Ministério Público no funcionamento do sistema de justiça criminal.

## Primeira parte

### *O Sentido da Punição*

Rusche e Kirchheimer (1939) apresentaram, na sua obra clássica sobre as relações entre a estrutura social e as formas de punição, questões fundamentais para a sociologia dos sistemas penais que se tornariam recorrentes nas interpretações posteriores sobre essa temática. Dentre essas questões pode-se apontar: qual é a relação entre a ocorrência de crimes e o contexto social; por que alguns métodos de punição são adotados ou rejeitados numa dada situação social; em que medida os métodos de punição são determinados pelas relações sociais básicas presentes numa determinada sociedade? Segundo eles, a punição não poderia ser encarada como uma simples consequência do crime nem o reverso do crime, mas antes como um fenômeno social independente dos conceitos jurídicos e dos fins sociais. Veremos, mais adiante, que também Michel Foucault, num sentido, e David Garland, em outro, exploraram essas dimensões metajurídicas da punição.

Preocupados, então, em analisar as causas das mudanças nos sistemas de punição e seus desdobramentos, as bases para a escolha ou rejeição de métodos penais específicos em determinados períodos históricos, Rusche e Kirchheimer foram enfáticos em sustentar que a transformação nos sistemas penais não pode ser explicada somente a partir da necessidade de mudança colocada pela guerra contra o crime, embora essa guerra tenha o seu papel nas mudanças. Todo sistema de produção tende a desenvolver formas de punições que correspondam às suas relações de produção. Segundo eles, “É necessário investigar a origem e o destino dos sistemas penais, o uso ou a rejeição de punições específicas, e a intensidade das práticas penais na medida em que elas são determinadas por forças sociais, acima de tudo pelas forças econômicas e mesmo fiscais.” (cf. Rusche e Kirchheimer, 1939, p. 5)

Nesse sentido, os autores proporcionam uma reflexão de inspiração marxista, ao estabelecer uma relação estreita das formas específicas de punição a determinados estágios do desenvolvimento econômico. Assim, a escravidão como uma forma de punição só é possível com a existência de uma economia escravista, o trabalho prisional numa economia com manufatura ou indústria, multas para todas as classes numa economia monetária.

Essa vertente marxista recebeu uma forte contribuição de Dario Melossi e Massimo Pavarini (1985) que buscaram, em suas obras, associar o papel das prisões na dinâmica da economia capitalista. Procuraram estabelecer as relações entre o comportamento de uma determinada economia e a prática do encarceramento bem como a organização interna das prisões. Nessa vertente a prisão realizaria tarefas estreitamente vinculadas ao exercício do poder da classe burguesa, regulando a oferta e procura da mão-de-obra e os níveis salariais, conformando os indivíduos para a condição de proletários, por meio de sua

inserção na economia como não-proprietários e, ainda, intimidando a classe trabalhadora, na medida em que se constituiria uma ameaça potencial para os seus integrantes rebeldes.

Tanto Rusche e Kirchheimer como, mais recentemente, Melossi e Pavarini, procuraram também estabelecer as relações existentes entre punição, trabalho prisional e mudanças políticas e sociais. Os tipos de trabalho adotados no interior de uma prisão responderiam, acima de tudo, a exigências econômicas predominantes na sociedade. Neste sentido, o trabalho prisional serviria como instrumento de treinamento e adestramento de mão-de-obra em sociedades onde houvesse escassez desse fator de produção, assumindo mesmo a feição de um trabalho produtivo. Já as sociedades que apresentam abundância de mão-de-obra tenderiam a desenvolver um trabalho na prisão desprovido de finalidade econômica, e possibilitando o uso de punições mais severas.

"a) se no mercado livre, a oferta de força de trabalho excede à demanda - determinando forte desocupação e deterioração do nível salarial - o "grau de subsistência" no interior da prisão tende automaticamente a baixar: a prisão volta a ser lugar de destruição de força de trabalho. Deste modo, ajuda, seguindo as leis da oferta e da procura, a baixar a curva daquela.

b) Vice-versa: diante de uma oferta de trabalho estável, e frente a um conseqüente aumento do nível salarial, a prisão não somente limita sua capacidade destrutiva, mas ainda emprega utilmente a força de trabalho, reajustando-a, depois de havê-la qualificado (reeducado), no mercado livre." (cf. Melossi, 1985: 190)

Melossi e Pavarini são categóricos em afirmar que a prisão, com seu trabalho produtivo, não chegou a triunfar, constituindo-se apenas como uma "empresa marginal". Mas, segundo eles, não é exatamente a produção de mercadorias que revela a utilidade da prisão; neste sentido, ela fracassa. A prisão, segundo eles, é uma "fábrica de proletários e não de mercadorias" (cf. Melossi, 1985: 190). É ali que se busca a transformação do criminoso em proletário, através da aprendizagem forçada da disciplina de fábrica. É a prisão que opera a imposição de uma hegemonia de classe, de uma "anatomia" do poder burguês - um modelo ideal da sociedade burguesa (o isolamento, a comunidade silenciosa e laboriosa, o tempo fragmentado, a impossibilidade de associação do encarcerado-trabalhador, aspectos que acabaram foram concretizados nos modelos clássicos de encarceramento do século XIX, como os de Auburn e Filadélfia). A prisão teria, pois, a função precípua de confirmar a ordem social burguesa, operando uma clara distinção entre proprietários e não-proprietários. Para tanto, buscaria treinar e converter o preso num proletário não perigoso, que não represente ameaça à propriedade.

Tais interpretações estiveram presentes, de forma explícita ou não, em algumas produções que se debruçaram sobre o período que compreende a abolição do trabalho escravo para a formação do mercado de trabalho livre (Alves, 1990, Neder, 1986). Sustenta-se que a conformação de novos instrumentos jurídicos, como o Código Penal, mas sobretudo as novas instituições de controle social, como a Polícia, tiveram papel decisivo na

submissão da mão-de-obra a um disciplinamento e a um enquadramento dos indivíduos nas novas tendências econômicas marcadas pela implementação da industrialização. Maria Inês Borges Pinto (1994) exemplifica como, em São Paulo, na passagem do século XIX para o XX as múltiplas estratégias de sobrevivência das camadas pobres da população, que por vezes envolviam atividades nem sempre previstas ou toleradas pelo quadro legal, eram alvos de constantes intervenções policiais. Boris Fausto (1986) igualmente apontou como a Polícia desempenhou um papel de estrito controle da desordem urbana, atuando sobre as áreas consideradas tumultuosas, como os cortiços, voltando suas ações para os imigrantes, negros e demais segmentos que supostamente representassem a anarquia dentro de uma concepção de cidade regrada.

Parece evidente que nesse período, como apontou Maria Clementina Cunha (1986), ao lado dos mecanismos diretamente repressivos de imposição da ordem urbana, em São Paulo assiste-se à organização de uma variada rede de instituições encarregadas de produzir esse ordenamento, como o hospício, as instituições para crianças e jovens, as destinadas ao recolhimento de vadios, mendigos. Tal como a organização da Penitenciária do Estado, inaugurada em 1920, todas essas instituições foram concebidas dentro do princípio da necessidade do Estado disciplinar o espaço urbano, construir uma ordem social onde a submissão ao trabalho que era o traço essencial. Dessa forma, dispunham de uma organização interna claramente voltada para o disciplinamento dos corpos, através da sua sujeição ao trabalho.

Nesse sentido, cabe uma breve reflexão sobre a correlação possível entre a organização do trabalho prisional e sua interferência na dinâmica econômica. Melossi e Pavarini sugerem que há uma estreita correlação entre esses dois aspectos numa relação de mútua influência. No entanto, autores como Conley (1980 e 1981) e Gardner (1987) procuraram mostrar como a criação e a forma de atuação de prisões, em situações específicas, em estados norte-americanos, guardavam estreita ligação com os interesses econômicos predominantes, muito mais que a funções punitivas visando à regeneração dos condenados. O ordenamento da dinâmica prisional e, sobretudo, a organização do trabalho penal refletiriam essa preocupação em usar a prisão como instrumento de intervenção econômica do Estado, em determinados contextos históricos, de conformidade com interesses de grupos de empresários.

Miller (1980) e principalmente Gardner (1987), ao estudarem a emergência do sistema penitenciário americano, chamaram a atenção para a questão da organização interna das prisões no século XIX, em torno dos modelos conhecidos como de Auburn ou de Filadélfia. Esse modelo propunha a submissão do indivíduo ao confinamento celular ininterrupto, sem trabalho, exceto o individual, artesanal, realizado na própria cela quando o preso merecesse, sem qualquer forma de vida coletiva com os demais prisioneiros. Auburn, ao impor o recolhimento solitário noturno, mas o trabalho coletivo sob silêncio durante o dia seria um sistema que estaria respondendo mais adequadamente às novas exigências do capitalismo norte-americano, calcado na produção fabril, adestrando a mão-de-obra como proletária, na medida em que

organizava o trabalho dos presos de modo congregado e não mais segundo um modelo artesanal ao qual corresponderia Filadélfia.

Porém, a esses argumentos, Miller e Gardner sugerem que a adoção do "sistema" de Auburn não representou um esquema punitivo mais suave, mais "humano", uma resposta mais branda ao sistema Filadélfia. Segundo eles, o esquema disciplinar adotado era extremamente rígido, geralmente mantido à base de severas punições, inclusive corporais, para fazer face à necessidade de manutenção da ordem na prisão e, ao mesmo tempo, garantir um certo nível de produção. Além disso, o que teria sido responsável pela estruturação de Auburn foi o papel daquela prisão na geração de determinados produtos para o mercado local e também o uso da mão-de-obra do preso por parte de pequenos empresários da comunidade. Argumenta Gardner que a conjuntura político-econômica norte-americana, no período das duas primeiras décadas do século XIX, teria feito recair sobre os estados um papel de forte intervenção na economia, atuando no controle das importações, incentivando a produção prisional daqueles bens que eram geralmente importados e que gravavam as finanças e os negócios locais. O fato de Auburn, por exemplo, logo que entrou em funcionamento, produzir barris se deveu à incapacidade dos tanoeiros do estado em dar conta da demanda existente e, portanto, a produção prisional atendia às necessidades da economia como um todo e particularmente da indústria ali emergente.

Não existem trabalhos no Brasil que tenham feito esse esforço de verificar o peso da participação da produção prisional na economia local, na viabilização de determinados setores empresariais. Nem existem reflexões que procurem estabelecer as relações entre a organização das atividades de trabalho nas prisões e o seu papel efetivo e não apenas simbólico na economia local, como por exemplo em São Paulo com a Penitenciária do Estado, a partir da década de 20, que introduzia maquinário para a produção de sapatos, por exemplo, dos mais modernos em relação ao existente nas fábricas locais. Ou mesmo com relação aos Institutos Penais Agrícolas, nas décadas de 60 e 70 e sua participação seja na economia do sistema penitenciário seja em relação à economia local. Uma possibilidade seria explorar o papel que esse economia prisional teria não apenas na economia em geral mas no âmbito da economia e das atividades do Estado - confecção de uniformes para corporações militares, calçados, produção agrícola nos IPAs etc.

Além disso, cabe também considerar o quanto o Estado teve participação direta na conformação mesma do mercado de trabalho (Kowarick, 1987) ao atuar através de legislação restritiva relativa ao acesso à terra, ao incentivar ou conter os fluxos migratórios, ao estabelecer legislação reguladora das relações industriais, ao regular os níveis mínimos de remuneração da força de trabalho, dos direitos trabalhista e assim por diante.

Se essa vertente de inspiração marxista, que associava as transformações nas políticas punitivas aos processos de modificação na estrutura econômica de uma determinada sociedade, enfrentou fortes críticas, ela ganhou nova projeção a partir das novas políticas penais que entram em cena a partir dos anos 70, do

século XX. Autores como Loïc Wacquant (1998, 1998b, 1999, 1999b, 1999c), Nils Christie (1998) e Zygmunt Bauman (2000 e 2003) têm argumentado que mudanças na estrutura econômica capitalista a partir dessa data têm acentuado a chamada globalização, o acelerado ritmo nas inovações tecnológicas, o aumento expressivo do desemprego, a desmontagem do *Welfare State*, dentro de uma ótica neoliberal de intervenção mínima do Estado na regulação dos conflitos pela redistribuição da riqueza social. Em consequência, desenvolve-se um estado acentuadamente repressivo, uma legislação penal mais rigorosa emerge em praticamente todos os países na tentativa de conter o aumento dos crimes, que em parte é verdadeiro mas que em parte se constitui resposta contra as estratégias de sobrevivência das camadas pobres da população que ficaram desamparadas com a desmontagem do Estado do bem-estar, e que sofrem a repressão às suas estratégias de sobrevivência, como a prática de pequenos delitos, tráfico de drogas, e mesmo atividades ilegais como o contrabando. Assim, explodem nas décadas de 80 e 90 as taxas de encarceramento, revelando uma estratégia de combate feroz à criminalidade na qual o alvo predileto são os crimes não-violentos, em especial o tráfico de drogas.

Como não existe mais a necessidade de regular o estoque de mão-de-obra, uma vez que agora há amplas massas humanas completamente desprovidas de perspectiva de incorporação ao mercado de trabalho, as políticas de ‘reabilitação’, ‘reinserção’ social dos condenados sofrem duro golpe e são cada vez mais postas de lado em detrimento de políticas que acentuem o conteúdo repressivo. Presos violentos, rebeldes intransigentes passam a ser o motivo para a constituição de uma organização prisional onde não operam mais os paradigmas da regeneração, da reintegração mas sim os da contenção, da submissão à disciplina prisional. Alas em unidades já existentes são transformadas em redutos para esses turbulentos, prisões especiais são construídas com a mesma finalidade (King, 1999), desvestidas de qualquer das ‘velhas’ preocupações com a aproximação do condenado com a comunidade, com a família, com o trabalho, com a educação. Como sugere Bauman (2000) as políticas penais são voltadas para imobilizar as massas desocupadas e potencialmente ameaçadoras. Essas prisões especiais, como as *supermax*, nada mais são do que o reflexo extremo dessas preocupações.

Como já foi dito anteriormente, Michel Foucault foi igualmente um autor de fundamental importância para a construção de novas formas de pensar a punição no âmbito do pensamento social moderno. Ao mesmo tempo em que Foucault admite, em seu livro principal sobre essa temática, *Vigiar e Punir* (1987), seu débito em relação ao trabalho pioneiro de Rusche e Kirchheimer, sua abordagem implicará numa nova agenda para a pesquisa nesse campo. Foucault deslocará o foco da análise para as práticas de punição não simplesmente como instrumentos de uma dominação de classe, tal como Rusche e Kirchheimer e outros, mas sim como tecnologias de poder complexamente articuladas às demais práticas sociais. Ao adotar essa “perspectiva do poder” (Garland, 1995), Foucault abrirá espaço para interpretações mais multidimensionais acerca do sentido da punição nas sociedades modernas. Nessa perspectiva, as políticas de segurança

não podem mais ser pensadas apenas como instrumentos do Estado, mas devem ser analisadas como parte de tecnologias de poder historicamente constituídas.

Em virtude desta perspectiva, Foucault não partirá nem das teorias penais existentes no período, nem apenas da forma estatal dominante, nem mesmo de uma genérica dominação de classe, mas sim da instituição que melhor corporifica a tecnologia de poder específica da modernidade: essa instituição é a prisão e a tecnologia de poder que aí tão bem se aplica é a disciplina.

Assim, em *Vigiar e Punir*, Michel Foucault estuda as transformações das práticas penais na França, da Época Clássica ao século XIX. E no interior destas transformações, um problema se destaca: o papel central que a prisão passa a desempenhar na penalidade moderna. O autor pergunta por que a prisão se tornou a pena por excelência, pena esta não mais voltada para o suplício ou o castigo simbólico e exemplar, mas sim para a disciplina do corpo e da “alma” do detento. Na verdade, a análise procura mostrar que as práticas disciplinares próprias da prisão têm um alcance que irá muito além dos muros da instituição, ao constituírem tecnologias de poder que, partindo das práticas prisionais, espalham-se por toda a sociedade, em instituições como fábricas, hospitais, escolas etc.

Ao contrapor o suplício – pena utilizada no Antigo Regime – e a prisão moderna, com sua rígida organização do tempo e distribuição dos corpos, Foucault busca argumentar que ambos definem diferentes estilos penais, próprios de cada período. A análise se voltará, deste modo, para a especificidade destes diferentes estilos penais. As práticas do suplício, longe de serem apenas atos selvagens, revelam uma lógica específica: o suplício é, ao mesmo tempo, um procedimento técnico e um ritual. Como procedimento técnico, o suplício pretende produzir uma quantidade de sofrimento que possa ser apreciada, comparada, hierarquizada, modulada de acordo com o crime cometido. Como ritual, visa marcar o corpo da vítima, tornar infame o criminoso, ao mesmo tempo em que esta violência que marca é ostensiva, caracterizada pela demonstração excessiva do poder daquele que pune, pois no suplício o que está em jogo é o poder do soberano.

Em contrapartida, as disciplinas são novas técnicas de controle minucioso das operações do corpo, que realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade. As práticas disciplinares se caracterizam por distribuir os indivíduos em espaços fechados e heterogêneos, onde cada indivíduo tem um lugar especificado, desempenhando também aí uma função útil. Estes locais são ainda intercambiáveis e hierarquizados. Em termos espaciais, portanto, cada indivíduo ocupa um lugar ao mesmo tempo funcional e hierarquizado, formando um quadro espacial onde se distribui a multiplicidade de indivíduos para deles tirar o maior número de efeitos possíveis. As disciplinas implicam também um controle das atividades dos indivíduos, estritamente coordenadas em relação aos horários, ao conjunto dos demais movimentos corporais e aos objetos a serem manipulados, visando obter assim uma utilização crescente de todas as atividades ao longo do tempo. Distribuídos espacialmente e controlados temporalmente, as disciplinas combinam ainda os indivíduos de

modo a obter um funcionamento eficiente do conjunto através da composição das forças individuais.

O novo poder disciplinar será, deste modo, um poder voltado para o “adestramento” dos indivíduos. E, para isso, esse poder utilizará alguns mecanismos simples: o olhar hierárquico, a sanção normalizadora e o exame. A vigilância hierárquica induz, através do olhar, efeitos de poder: o indivíduo adestrado deve se sentir permanentemente vigiado. A sanção normalizadora implica toda uma micropenalidade do tempo, da atividade, da maneira de ser, do corpo, da sexualidade visando os comportamento desviantes. O exame, por fim, indica uma técnica de controle normalizante que permite qualificar, classificar e punir ininterruptamente os indivíduos que são alvos do poder disciplinar.

Ao definir as práticas como tecnologias de poder, Foucault mostrará que são aplicáveis não apenas no interior do sistema penal, mas igualmente em contextos os mais diversos: tanto em instituições especializadas (penitenciárias, escolas, hospitais) quanto em instituições de “socialização” (como a família) etc.

Foucault esclarece ainda que uma série de processos históricos mais amplos estão articulados de maneira complexa à emergência das disciplinas a partir do século XVIII: explosão demográfica, crescimento do aparelho de produção, mudanças nas estruturas jurídico-políticas da sociedade etc. Mas, tanto o poder disciplinar não é mero “reflexo” destes processos como também é, de algum modo, aquilo que permite perceber certa coerência nas muitas transformações que ocorreram no período.

Deste modo, a forma-prisão, que pré-existia ao processo de generalização das disciplinas e que nem ao menos era a forma básica de penalidade no Antigo Regime, tornar-se-á peça-chave das novas práticas penais, ao colonizar as instituições judiciárias já no princípio do século XIX e ao relegar ao esquecimento outros tipos de punições.

Com isso, compreende-se também a “naturalidade” da pena prisão, que se torna rapidamente hegemônica e de certo modo incontestável, já que Foucault mostra que as críticas às práticas prisionais modernas são contemporâneas de sua própria ascensão, mas que nunca colocam em causa a própria existência da prisão como a pena por excelência. De acordo com Foucault, se a prisão permanece, é porque apesar das críticas que lhe são dirigidas desde o início (não diminui a taxa de criminalidade, provoca a reincidência, fabrica delinquentes), ela desempenha funções importantes na manutenção das relações de poder na sociedade moderna – na verdade, a principal função desempenhada pela prisão é que ela permite gerir as ilegalidades das classes dominadas, criando um meio delincente fechado, separado e útil em termos políticos. Muito simplificada, a prisão transformaria a criminalidade em uma das engrenagens essenciais da maquinaria de poder disciplinar que permearia a sociedade moderna. Interligada a toda a série de outras instituições disciplinares além das fronteiras do direito penal, toda uma rede carcerária sutil envolveria o corpo social, suporte do tipo de poder próprio do mundo moderno, poder produtivo e múltiplo, imanente às práticas sociais da sociedade disciplinar.

Como afirma Garland (1995), o estudo realizado por Foucault em *Vigiar e Punir* teve um enorme impacto no campo de análise das práticas de punição e das políticas criminais, tornando-se paulatinamente um paradigma de abordagem alternativo em relação às concepções mais ortodoxas do Liberalismo e do Marxismo. Tanto as formas de punição serão analisadas, de modo até então inédito, como verdadeiras tecnologias em ação quanto a relação destas tecnologias com o conjunto da sociedade se mostrará muito mais complexa do que em outros tipos de análise. Assim, a partir de seus trabalhos, um olhar muito mais nuançado permitirá perceber como as práticas penais têm um alcance que ultrapassa o campo da lei e do Estado, ao constituírem formas de regulação dos comportamentos, de produção de conhecimento e de formas de subjetividade na modernidade.

Garland, no entanto, atribui a Foucault uma concepção por demais instrumental e funcionalista da punição, a partir da qual as práticas penais aparecem exclusivamente como formas de controle social, uma vez que ao identificar punição e poder Foucault perderia de vista (ainda segundo Garland) outras dimensões das práticas penais já exploradas anteriormente por autores como Émile Durkheim.

A crítica de Garland baseia-se na idéia de que Foucault pensaria o poder exclusivamente como forma de controle e administração dos corpos individuais, posição essa dificilmente defensável já que o próprio Foucault por diversas vezes enfatizará a necessidade de uma concepção mais multidimensional do poder e, sobretudo nos seus últimos trabalhos, colocará em relevo as práticas de subjetivação como indissociáveis da temática mais vulgarizada acerca da relação poder-saber. Se a crítica elaborada por Garland parece ser pouco apropriada para dar conta da complexidade do enfoque de Foucault, ela pode indicar como as idéias deste autor foram bastante vulgarizadas e simplificadas pela teoria social ao serem assimiladas à antiga problemática do assim chamado *controle social*.

Na verdade, a expressão controle social pretendeu recortar, sobretudo na teoria social ao longo do século XX, uma temática relativamente autônoma de pesquisa, voltada para o estudo do “conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados” (cf. Boudon, 1993, p. 101). Gozando grande popularidade durante um certo tempo, sobretudo na Sociologia norte-americana, o termo controle social acabou sendo apropriado por paradigmas diversos, das teorias funcionalistas ao marxismo (cf. Chunn, 1988). Como afirma Rothman (1981), em autores como George H. Mead e E. A. Ross, o termo foi utilizado para apreender os mecanismos de cooperação e coesão voluntária da sociedade norte-americana. Ao invés de pensar a ordem social como regulada pelo Estado, os pioneiros do tema estavam mais interessados em encontrar na própria sociedade as raízes da coesão social. O acento conservador desta perspectiva torna-se evidente: desejava-se entender muito mais as raízes da ordem e da harmonia social do que as condições da transformação e da mudança social. Após a Segunda Guerra Mundial, no entanto, a expressão passa a apontar para uma direção oposta. A

coesão social não será mais vista como resultado da solidariedade e da integração social, mas sim como resultado de práticas de dominação. Será esta orientação “negativa” da problemática do controle social que ganhará importância tanto na Sociologia quanto na História a partir dos anos 60 do século XX, voltando-se para pesquisas empíricas sobre prisões, asilos, hospitais etc.

Sem dúvida, certa recepção dos trabalhos de Foucault influenciou essa mudança de sentido nas pesquisas voltadas para a temática do controle social, mas o núcleo dessa temática permanecerá sobretudo dependente de uma leitura em última instância enraizada na tradição de Durkheim, que pensava sempre as práticas sociais a partir de uma concepção relativamente unificada da sociedade, ou seja, tendo como pano de fundo a questão da integração social (cf. Castell, 1988). Sob esta perspectiva, a punição acaba reduzida a instrumento quer seja da integração social, quer seja de uma suposta dominação que englobe toda a sociedade. Em qualquer destes sentidos, esvazia-se o problema da historicidade das práticas de punição e das políticas de segurança.

Uma leitura mais rica dos trabalhos de Foucault, como já foi dito anteriormente, permite em contrapartida recuperar a historicidade das práticas de punição e suas complexas relações com as demais práticas sociais e com formas específicas de poder e de subjetividade. Daí a necessidade de diferenciar sua perspectiva daquela mais vulgarizada na linha do controle social.

Em seu último livro, Garland (2001), parece retomar a discussão feita por Michel Foucault. A prisão e as práticas penais baseadas num sistema jurídico-punitivo teriam se tornado disfuncionais nesta época de modernidade tardia, em que o desmantelamento do *welfare state* teria aberto enormes espaços para iniciativas privadas na área da segurança? Essa disfuncionalidade estaria também refletida no aumento das estratégias de vigilância baseadas na tecnologia digital? Segundo Garland, a modernidade tardia, esse distintivo padrão de relações sociais, econômicas e culturais, trouxe consigo um conjunto de riscos, inseguranças e problemas de controle social que deram uma configuração específica às nossas respostas ao crime, ao garantir os altos custos das políticas criminais, o grau máximo de duração das penas e as excessivas taxas de encarceramento. Nota-se, portanto, o chamado retorno do penal. Frustrando as expectativas dos especialistas que acreditavam na racionalização e na humanização do sistema penal, através de um estado tutelar em que as instituições de controle do crime tornar-se-iam centros abertos de tratamento, testemunhamos o retorno de práticas criminais centradas na figura do Estado punitivo, caracterizado por práticas penais violentas e discriminatórias. O Estado busca a vingança e a exclusão, marcas incontestes de uma justiça privada, mas também aplica uma tecnologia de controle altamente moderna e cara. A punição exemplar e severa une-se à tecnologia eletrônica de vigilância: essa é a tendência que parece se consolidar. Garland parece reverberar a afirmação de Bauman, segundo a qual a globalização provoca a mobilização em massa de capital, de informação, de tecnologia e de pessoas com a mesma intensidade em que imobiliza importantes parcelas da população, através do encarceramento e da exclusão social. David Garland resumiu essa ambigüidade da seguinte maneira:

“As criminologias da era do *welfare state* tendiam a assumir a perfectibilidade do homem, a ver o crime como um signo de um processo incompleto de socialização e a perceber no Estado o papel de assistir aqueles que foram privados das condições econômicas, sociais e psicológicas necessárias para o adequado ajustamento social e para uma conduta respeitadora da lei. As teorias do controle começaram a formar uma visão muito mais obscura a respeito da condição humana. Elas assumem que os indivíduos são fortemente atraídos para condutas auto-referidas, anti-sociais e criminais a menos que sejam impedidos por controles robustos e efetivos, bem como vêm na autoridade da família, da comunidade e do Estado, estratégias de imposição de restrições e de limites. Onde a velha criminologia encaminhava-se mais na direção do bem-estar e da assistência, a nova insiste no reforço dos controles e na aplicação da disciplina.” (cf. Garland, 2001, p. 15)

A situação ambivalente, que emergiu da crise da modernidade tardia, é resultante de uma cultura ambígua e de uma complexa máquina estatal que se confronta com suas próprias limitações (cf. Garland, 2001, p. 138). As políticas punitivas duras, fundadas na expressão “lei e ordem”, passaram a conviver com estratégias preventivas e com parcerias ampliadas. Durante as décadas em que as agências da justiça criminal lutaram para combater o crime, os cidadãos, as comunidades e as empresas aprenderam a se adaptar a uma sociedade com altas taxas de crimes. “Os atores privados da sociedade civil desenvolveram suas próprias adaptações ao novo caráter insidioso do crime, suas próprias precauções rotineiras e de controle social, e são essas adaptações (e não as altas taxas de crimes) que são responsáveis pela relevância política e cultural do crime em anos recentes. Essas rotinas práticas do cotidiano fornecem a base social para muitas das novas políticas criminais e definem a formação cultural - o complexo criminal - que cresceu em torno do crime no final do século vinte. Elas também contribuem para o declínio das taxas de crimes durante os anos 1990 e para a viabilidade de políticas como o policiamento comunitário que dependem do apoio do público e do cultivo de hábitos generalizados de prevenção e controle.”

Assim, um novo paradigma do controle do crime emergiu. Garland nota que a ética triunfante do mercado insiste que todos nós somos seres livres e racionais, tomando nossas decisões a partir de um amplo espectro de opções. Para as classes médias e altas isso significa dedicação ao trabalho, ao lazer, às compras e à prosperidade, sem culpa, pois estão liberadas pela crença de que os indivíduos são livres e independentes, cada qual deve ser responsável por seus atos e tragédias. A classe trabalhadora e o lumpemproletariado também são livres para fazer suas escolhas, e a pobreza é uma destas escolhas. Dentro dessa perspectiva, o crime também é visto como uma escolha racional. A estratégia neoconservadora de aumentar a probabilidade de apreensão e a severidade da punição é um ajuste sensível na economia de mercado do crime. Acreditar que o “crime é uma decisão, não uma doença” dá suporte à ficção necessária da economia de mercado segundo a qual a prosperidade e a pobreza são conquistas de indivíduos, não são condicionantes de raças, classes ou gêneros, bem como nenhuma pessoa é responsável pela dificuldade de outras ou obrigada a confrontar deficiências estruturais no sistema.

## ***As Políticas Públicas***

O processo de redemocratização vivido pelo Brasil, a partir do início dos anos 80, desencadeou, entre muitas outras coisas, uma reviravolta nos estudos até então realizados sobre as políticas públicas. Segundo Marcus André Melo (1999), de uma preocupação mais geral com o Estado e posteriormente com as políticas sociais, a partir dos anos 80 entram em cena diversos estudos sobre políticas setoriais que jamais haviam tido projeção no debate sobre as políticas públicas. Esse redirecionamento nas preocupações de estudiosos e especialistas é provocado, segundo o autor, por três fenômenos: em primeiro lugar, ocorre uma mudança na agenda pública. Durante os anos 70, tiveram relevância as questões relativas ao modelo de desenvolvimento econômico, ao impacto redistributivo das ações governamentais, ao processo de modernização conservadora empreendida pelo regime autoritário. A redemocratização provoca a mudança na percepção ‘maximalista’ do Estado em favor de uma pesquisa mais sistemática e afinada com a agenda de reforma da Nova República. Assim, passa a interessar o próprio *modus operandi* do Estado e abre-se o debate em torno da questão da descentralização, participação, transparência, relação público-privado. Além disso, a partir dos anos 80 se consolida a idéia de que a democracia é um fim em si mesmo mas acima de tudo condição essencial para a eficácia da ação do Estado.

Em segundo lugar, ampliou-se a análise de políticas públicas, a partir da constatação de que, não obstante a vigência do processo de democratização, continuavam a imperar diversos obstáculos para a efetivação de ações governamentais, em particular no campo das políticas sociais. Estudos se desenvolveram para entender as condições e a capacidade do Estado de efetivar as ações públicas.

Por fim, a ampliação dos estudos de políticas públicas tem relação com o quadro internacional no qual emerge a idéia de que é necessária a reforma do Estado. Tal preocupação ocupa a agenda pública dos anos 80 e 90 e ganham relevância, então, as questões relativas ao desenho institucional. Assim, os estudos se voltaram para a verificação da qualidade da intervenção pública, através do acompanhamento dos níveis de eficiência de políticas e programas. Como desdobramento dessas questões se coloca o desafio da análise das relações entre a cultura política e o desenho institucional e mais especificamente qual é o peso da cultura política nos níveis de efetividade e eficácia das políticas. Questões que ampliaram o debate sobre a participação da sociedade civil, sua capacidade de organização e participação política. “Pode-se observar que, em um certo sentido, se antes o objeto do ‘encantamento’ da imaginação social brasileira era a ação estatal, nos anos 90, esse objeto passa a ser representado, de forma paulatina e ainda embrionária, pela sociedade civil” (cf. Melo, 1999, p. 82).

Embora não existam trabalhos que tenham buscado fazer um balanço consistente das análises sobre as políticas públicas de segurança no Brasil, e não é essa a intenção no presente texto, cabe lembrar que a produção dessa área, sobretudo a partir do início dos anos 80, pode ser perfeitamente inserida nos marcos da análise sugerida acima por Melo (1999). Ou seja, à medida que se altera a agenda política no Brasil, com a redemocratização, diversos trabalhos foram elaborados procurando pensar os desafios dessa área em meio ao processo mesmo de recomposição da República brasileira. Não demorariam a surgir trabalhos e pesquisas (Adorno e Fisher, 1987; Coelho, 1986 e 1987; Paixão, 1987; Mingardi, 1992; Minas Gerais, 1984, entre outros) que passariam a analisar, por meio de levantamentos empíricos, os obstáculos que se interpunham à efetiva implementação das políticas por parte do Estado, que embora mantivesse traços de autoritarismo passava a assumir um perfil mais democrático. Parte dessas análises procuraram entender as “contradições” entre o quadro institucional recém-instalado e cada vez mais pautado pela democratização e a persistência de parâmetros político-administrativos que se interpunham na efetiva realização das ações governamentais e também no efetivo exercício dos direitos dos cidadãos. Mais recentemente, também as análises de políticas públicas de segurança têm se voltado para a questão da reforma do Estado e principalmente para o debate sobre o papel da sociedade civil no processo não só de criação de uma agenda para a área de segurança mas como ator diretamente envolvido na implementação de ações e políticas. Ocorre o deslocamento de uma reflexão mais próxima da ciência política, voltada para a análise dos processos políticos e da recomposição institucional durante a redemocratização, e se avolumam as contribuições da sociologia e da antropologia, bem como dos especialistas do setor, através de estudos de caso e de pesquisas empíricas que são pautadas muitas vezes não diretamente pela discussão do papel do Estado mas pela questão da violência, da criminalidade em geral.

Um tema chave para se compreender boa parte da produção dessa área é o dos direitos humanos. Desde o início dos anos 80, esse tema se colocou de modo transversal dentro de muitas pesquisas que se realizaram em torno da formação da agenda de segurança pública no país em meio ao processo de democratização, questão que ainda se mantém presente no cenário político; ao mesmo tempo, o tema dos direitos humanos é o grande paradigma para as análises que procuram entender em que circunstâncias os atores do processo político interferem como obstáculos na proposição e implementação de ações governamentais para a área; e é por fim em seu nome que se tem buscado avaliar não apenas os resultados e impactos das políticas adotadas mas o grau de protagonismo das organizações da sociedade civil, os níveis de interpenetração delas com as agências governamentais.

O Núcleo de Estudos da Violência, da Universidade de São Paulo, vem sendo, desde meados da década de 80, no país, um dos principais *locus* de produção conceitual e de pesquisa empírica sobre a área de segurança pública. Muitos de seus trabalhos se voltaram para casos específicos pertinentes a esse campo, como a violência policial, a discriminação racial no sistema de justiça

criminal, a tortura, a questão da infância e juventude, a situação das prisões, mas imersos na preocupação de avaliar os atores e os processos políticos que tornavam possível a persistência das graves violações de direitos humanos. Se os estudos sobre as políticas públicas no Brasil padecem ainda de alguma inconsistência, quanto às orientações teóricas e métodos, ainda que em razão das limitações inerentes à novidade de uma área em constituição (Arretche, 2003), ao menos as políticas públicas no campo da segurança vêm sendo avaliadas por essa produção do NEV, não apenas na dimensão de seu impacto no plano político, social e econômico, dentro de um esforço técnico de quantificação de resultados, mas dentro de um arcabouço teórico que tem procurado sistematicamente desvendar as raízes mais profundas que presidem a formulação de tais políticas, que norteiam a sua implementação e as condições em que se reproduzem as graves violações de direitos humanos.

Consideramos aqui que é tarefa necessária para a continuidade do presente projeto proceder a um amadurecimento teórico em torno do tema das políticas públicas, ainda considerado um campo novo de pesquisa e que apresenta um insuficiente número de trabalhos teóricos e empíricos no Brasil (Melo, 1999; Reis, 2003). Ao mesmo tempo, espera-se que a presente reflexão possa colaborar com o desafio de fortalecer uma abordagem ‘vertical’ das políticas públicas de segurança estabelecendo as suas articulações com outras políticas e sobretudo com as diretrizes políticas presentes em cada contexto.

Nesse sentido, no presente relatório procuramos apresentar as políticas públicas de segurança, nos três períodos selecionados, tanto na dimensão dos fatores que interferem na sua formulação, como também naqueles responsáveis pela implementação e ainda procurando sondar, mesmo que de forma preliminar, os resultados ou o impacto dessas políticas. Acolhemos a visão de que 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” (cf. Arretche, 2003, p. 8).

Tem-se o desafio de elaborar essa abordagem numa perspectiva histórica, o que significa que várias sugestões de abordagem das políticas públicas indicadas talvez sejam relevantes para o contexto atual mas não encontrem eco em outros momentos da história política nacional. Um exemplo disso é dado por Elisa Reis para quem as pesquisas nessa área devem levar em consideração o papel do voluntariado, das organizações da sociedade civil na interação com o ator público na definição e execução de políticas públicas (Reis, 2003). Só muito recentemente as políticas de segurança tiveram uma participação mais direta da sociedade civil, cabendo à pesquisa estabelecer quais seriam as formas pelas quais essa participação ocorria nos períodos analisados nessa fase do projeto.

Outro desafio que se coloca é considerar algumas especificidades que possam existir em relação às políticas públicas nesse campo, no qual estão presentes estreitas articulações horizontais entre os poderes executivo e judiciário (e em menor escala o legislativo). No entanto, cada um desses poderes e seus respectivos órgãos são presididos por diferentes valores, interesses, orientações

políticas e procedimentos administrativos. No curso do desenvolvimento histórico que os períodos compreendem, certamente o processo de burocratização e de especialização nele contido aprofundam a dimensão de um *sprit de corps* peculiar a cada instituição integrante do sistema de justiça criminal. Ao mesmo tempo, na dimensão vertical, não são menores os desafios para que as análises levem em consideração as diferentes atribuições das esferas do poder federal, estadual e municipal em relação ao setor de segurança pública bem como as possibilidades de conflito, articulação e acomodação entre elas.

Em relação a outros setores, pode-se indicar como um traço distintivo importante das políticas públicas na área de segurança, sobretudo as mais recentes, o fato de elas serem no Brasil mais autoritárias, mais revestidas pela direção *top-down* na sua concepção, decisão e implementação. Ao mesmo tempo, é mais acentuada a ausência de processos de avaliação de resultados dessas políticas. 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.

Nesse sentido, talvez seja interessante um exercício de reflexão, na questão da reforma do Estado, sobre o conceito de insulamento das elites burocráticas, como forma de resistência às interferências políticas e resguardo das competências técnicas de áreas específicas. A prevalência da racionalidade burocrática se sobreporia à racionalidade política evitando o que se chamaria de 'balcanização do Estado'. Como aponta Melo (1999, p. 84), esse insulamento seria garantido, entre outros fatores, pelo isolamento decisório e pelo recrutamento meritocrático. É tentador pensar que na 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 podem apresentar fortes traços desse insulamento burocrático que se realimenta não apenas da capacidade de decidir sobre inúmeros procedimentos no âmbito da gestão e funcionamento da própria instituição, como tecem mecanismos de reprodução das condições de permanência desse insulamento. Assim, 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. Formulado como conceito para as análises de condução de questões econômicas (por exemplo os planos econômicos na Nova República no Brasil) o insulamento burocrático envolve um "déficit democrático e de *accountability*" (cf. Melo, 1999, p. 85). A centralização leva a fracassos na implementação e esse é um aspecto presente nas políticas da área de segurança que não buscam formas de cooperação, articulação que lhes dêem respaldo e legitimidade política. 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.

Uma das principais vertentes teóricas no campo das políticas públicas é a chamada *policy analysis*. Ela utiliza alguns conceitos que são de fundamental importância para a compreensão das políticas públicas e mesmo para a observação mais cuidadosa de determinados casos dentro dessas políticas. Embora apresentados de forma independente, e em muitos casos concretos tenham sido tratados como variáveis independentes, os conceitos de *polity*, *politics* e *policy* permitem uma acurada observação de como se organizam as políticas públicas, quando devidamente analisada a interdependência das esferas a que se referem. Como sistematiza Frey (2000, p. 216-7), *polity* refere-se à dimensão institucional, ou seja, à “ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”. Já o conceito de *politics* envolve uma dimensão processual, ou seja, o processo político, em geral conflituoso, quanto à imposição de objetivos, conteúdos e decisões. E o conceito de *policy* refere-se à dimensão material, ou seja, aos conteúdos concretos, à “configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas”. Frey também sustenta que se é possível verificar que a *polity* possua uma durabilidade temporal maior e portanto possa ter um certo nível de independência em relação às demais dimensões, é praticamente impossível dissociar as interferências recíprocas entre as esferas da *politics* e da *policy*.

Tomando de empréstimo esses conceitos para a análise do campo específico da segurança pública, pode-se verificar que a dimensão do sistema jurídico-institucional mais amplo (*polity*) é responsável apenas em escala restrita pelos contornos dos processos políticos e das ações governamentais propriamente voltadas para essa área. Surpreende que sob os diversos sistemas jurídico-políticos presentes nos contextos aqui analisados os processos e as ações tenham se revestido de formas senão avessas ao menos incompatíveis com aquele quadro. De um lado, essa contradição remete à questão do papel dos atores que definem a agenda das escolhas e decisões nessa área, onde talvez muito mais que em qualquer outra estejam presentes, direta ou indiretamente, os interesses das elites e também dos membros que integram as agências que implementam as políticas. Além disso, a questão da capacidade de intervenção e de influência no debate e na definição das políticas, por parte dessas agências e dos membros que as integram, remetem a análise para a configuração mesma dos aparatos institucionais na área de segurança, no bojo do processo de constituição da própria burocracia estatal, e conseqüentemente para a verificação de seus níveis de diversificação e eficiência, mas sobretudo para o grau de autonomização no seu funcionamento, expresso nas práticas institucionais, na formulação de reformas calcadas nos interesses funcionais, no provimento de recursos que

consolidam essa autonomia e ainda no grau de resistência que possam opor tais instituições a possíveis formas de interferência ‘externa’ nas suas atividades.

Mas, ao mesmo tempo, não nos parece que a influência elitista e a construção do corporativismo nessas agências de controle social sejam suficientes para explicar a disjunção entre o quadro normativo-institucional e os resultados das ações governamentais. Parece essencial considerarmos a contribuição de David Garland (1995) quanto ao papel que desempenham, na sociedade como um todo, os complexos padrões culturais (representações, sentimentos, valores etc.) nela existentes e que, segundo ele, conformam a concepção das leis, códigos, instituições, e o sentido que emprestam às punições. As instituições penais, concebidas em determinado momento, formam uma parte da estrutura da ação social e de um sistema de poder, assim como são elementos significativos dentro de um domínio simbólico. Assim, para Garland, analisar a punição implica olhar os padrões de expressão cultural e ao mesmo tempo a lógica do interesse material ou do controle social.

Deve-se levar em consideração, ainda, segundo Garland, a influência que exercem sobre o sistema de punição as diferenças na posição e *status* social elaboradas no domínio da cultura hierárquica das sociedades, e que estiveram presentes na diferenciações que as leis e práticas penais apresentaram principalmente antes do século XIX. No que diz respeito ao Brasil, o peso dessas influências talvez seja muito maior no campo das políticas penais do que se espera. Além de sermos herdeiros de arcabouço jurídico colonial que previa penas diferentes segundo a condição social do indivíduo, tivemos ainda durante o século XIX, a manutenção de um sistema escravista que era legitimado pelo aparato jurídico e político. Mesmo quando as distinções legais são removidas do quadro legal, Garland observa que as diferenças de posição de *status* social e raciais são ainda importantes nas práticas de punição.

Essas diversas práticas, rotinas e procedimentos que compõem o domínio penal devem ser entendidas dentro de uma estrutura imediata de significado que se poderia denominar “cultura penal”. Esta é um frouxo amálgama de teoria penológica, experiência acumulada, sabedoria institucional e senso comum profissional que modelam as ações dos agentes envolvidos na área penal e que empresta significado ao que eles fazem. Os portadores básicos dessa cultura penal são os agentes que transformam as concepções penais em práticas penais. São os operadores do sistema penal: o pessoal dos tribunais, das prisões, dos departamentos governamentais, da liberdade condicional. Aponta Garland que um ponto chave da prática penal é o treinamento e a educação recebidos pelos juizes, guardas e funcionários em geral, e que realizam suas tarefas dentro de um amplo contexto cultural em que são afetados pela opinião pública e pelo tom da direção governamental, mas é claro que esses agentes trazem suas representações e valores cujas raízes remetem a um amplo contexto de atitudes sociais e tradições predominantes. Mas, observa que qualquer força externa que procure transformar a prática penal - uma lei, uma diretiva política ou alguma racionalidade econômica ou cultural - “*must first transform this penal culture if it is to become effective*” (cf. Garland 1995, p. 210).

Por fim, parece-nos que outra contribuição importante de Garland é quanto ao fato de reconhecer que apesar de a cultura penal existir num ambiente social e ser sustentada e constrangida por amplas forças estruturais e culturais não significa que não sejam produzidas representações, práticas e artefatos no próprio domínio penal: construções prisionais, dieta de pão e água, *cranks*, *tread-wheels*, procissão de galés, máscaras, pelourinho, cadeira elétrica, sem contar a própria subcultura criada pelos presos, com seus papéis, relações, linguagens. Tais aspectos, no entanto, não deixam de revelar as ligações dessa cultura penal com as estruturas e categorias do mundo exterior. “*Penal practices exist within a specific penal culture which is itself supported and made meaningful by wider cultural forms, these, in turn, being grounded in society’s patterns of material life and social action*” (p.211).

Em resumo, a contribuição de Garland para a presente reflexão refere-se à ao peso considerável que ele atribui, no campo penal, aos padrões culturais que informam a ação social dos indivíduos, e que estão presentes no arranjo do quadro jurídico-institucional. Padrões que, ao mesmo tempo, podem explicar como e porque se conformam assimetrias entre esse o plano normativo legal e as práticas penais levadas efetivamente a cabo. A presença desses padrões na sociedade e naquilo que denomina cultura penal explica também como operam as punições e também como se estruturam as resistências aos processos de mudança propostos.

## Segunda Parte

### *As políticas públicas em períodos de transição*

Como já se observou acima, serão apresentados a seguir alguns dos resultados da pesquisa sobre o perfil das políticas públicas voltadas para a área de segurança em três períodos, a saber: de 1880 a 1900, de 1937 a 1950 e de 1960 a 1974. Considera-se o material abaixo apenas um balanço preliminar dos avanços já alcançados pela pesquisa, reconhecendo-se a necessidade de que, em etapas futuras, novas fontes sejam exploradas de modo a permitir um maior aprofundamento das questões aqui tratadas.

Nesse sentido, foram privilegiadas, dentro do processo de pesquisa e da análise aqui apresentada, as políticas públicas que envolveram as instituições do poder executivo. Mesmo assim, nessa fase, foi necessário circunscrever a atenção a algumas ações em detrimento de outras. Receberam maior cuidado de análise as ações governamentais vinculadas à Polícia e às instituições penais, em particular as prisões e o Manicômio Judiciário. Não foram até o momento motivo de uma análise mais acurada para o presente trabalho as ações governamentais voltadas para os menores, para as mulheres criminosas, para os vadios e mendigos. Fez-se uma opção por tentar trazer à tona um volume maior de informações, resultante da pesquisa empírica, sobre as políticas de segurança e em particular as ações cotidianas voltadas para o combate ao crime comum, bem como ao tratamento dispensado nas instituições aos criminosos desse tipo. Evidentemente que esses recortes apenas transferem para etapas futuras da pesquisa não só o aprofundamento das políticas de segurança, envolvendo setores e outras instituições controladas pelo poder executivo, como também o devido tratamento das políticas que diretamente envolveram o poder judiciário e o Ministério Público nos quadros do funcionamento sistema de justiça criminal.

Quando se deu o processo de recondução do país à vida democrática, no início dos anos 80 do século XX, grupos de oposição política e movimentos sociais, até então alijados do cenário político nacional, passaram a apresentar novas concepções e a desenhar uma nova agenda para a área de segurança pública. O estabelecimento dessa agenda e as políticas propostas partiam do pressuposto de que era necessário reformar o aparato de segurança, até então um instrumento da ditadura militar, recompor sua organização e sobretudo estabelecer novos procedimentos condizentes com os princípios democráticos que regressavam à vida política brasileira. Governos democráticos que se instalavam nos estados tentaram empreender tais reformas nos aparatos de segurança, em especial o Governo de Franco Montoro (1983-1986), fosse através da reforma da polícia, fosse com a política de humanização dos presídios.

As resistências opostas a essa política, que partiram de grupos da oposição conservadora e encontraram eco em camadas da população, faziam parte do jogo político e das estratégias de conservação do poder, uma vez que tais grupos estavam sendo alijados da cena política e, portanto, das esferas decisórias que até

então controlavam. No entanto, a resistência a essa política que partiu das corporações policiais e da administração penitenciária foi o fenômeno mais revelador dos níveis de autonomia político-administrativa alcançados por essas agências de controle. Ao resistir à nova política, fosse promovendo greves entre os policiais, não acatando as ordens superiores, fomentando rebeliões dentro dos presídios ou mantendo condutas arbitrárias, rotineiras no período autoritário, a área de segurança pública colocava em questão a profundidade do processo de democratização no país, a capacidade da dimensão político-institucional de modelar os processos e as políticas empreendidas para essa área (Fischer, 1989). “Hábitos e costumes”, como menciona Mingardi (1992) em relação aos motivos pelos quais fracassa a política de reforma da polícia em São Paulo, sob a administração de Montoro, foram cultivados por décadas dentro das polícias, apesar dos parâmetros normativos legais.

Mais que uma questão conjuntural, que um desafio deste ou daquele governo, os impasses produzidos pela área de segurança em relação ao processo de democratização do país, nas duas últimas décadas, expuseram o perfil da violência inscrito nas instituições que integram o sistema de justiça criminal nos períodos aqui analisados. Essa violência, porém, se manifesta de forma distinta, de acordo com o contexto sócio-econômico e político e de acordo com a complexidade das agências de controle. Ora predominam ações policiais a serviço de interesses políticos locais, ora são as instituições que no seu próprio funcionamento inscrevem sobre os internos uma série de procedimentos arbitrários e que desrespeitam a sua qualidade de cidadãos, ora predominam nas delegacias os espancamentos, a tortura como instrumento de obtenção de informações, ora o poder judiciário é conivente com muitas ilegalidades das agências de controle em nome da defesa social, da segurança social, da manutenção da ordem. Em suma, ao longo dos períodos aqui analisados, em maior ou menor escala, as representações e práticas sobre a forma de proceder no trabalho policial, no lidar com o criminoso, no tratar um interno de uma instituição, foram marcadas pela violência ilegal, pelas arbitrariedades, pela certeza de que sempre houve uma ‘legitimidade’ nesses procedimentos e sempre houve uma conivência das elites dirigentes que asseguraria a impunidade a qualquer irregularidade.

Assim, o que procuraremos mostrar aqui é a persistência desses problemas ao longo dos períodos analisados, procurando destacar as formas de atuação de policiais marcadas pela violência ilegal, pela arbitrariedade, e pela construção mesma de uma ampla autonomia de funcionamento do aparato policial que atinge seu momento mais crítico na história do país quando da emergência do Esquadrão da Morte no final da década de 60 do século XX. Autonomia que significa a fixação de procedimentos não formais, muitas vezes à revelia da lei, que informam e organizam as práticas no interior da corporação e que são conservadas pela omissão ou anuência das instâncias políticas e mesmo judiciárias competentes. Ao atuar diretamente na prevenção e na repressão ao crime, os corpos policiais sempre foram instrumento político importante utilizado pelos grupos que ocuparam a cena política do Estado e das localidades, na imposição e

preservação de seus interesses. A burocratização e profissionalização do aparato policial, ao longo do século XX, não foi suficiente para tornar a sua intervenção menos discriminatória, em favor de uma atuação que preservasse os direitos do cidadão, ou ainda que escapasse da instrumentalização por parte dos interesses políticos das elites. De fato, o que emerge da comparação de longo prazo no funcionamento do aparato policial é que não só persistem as ingerências políticas diretamente nas operações quotidianas como o próprio aparato ao se burocratizar ganhou um impressionante nível de interesse próprio que é fortalecido pelo corporativismo e pelas articulações políticas que garantem o atendimento a esses interesses.

Ao mesmo tempo, procuraremos apresentar práticas nas instituições de internação que também são atravessadas pela arbitrariedade, pela violência, pelo desrespeito aos direitos dos indivíduos e que ajudaram igualmente a conformar no âmbito de instituições, como as do sistema penitenciário, uma ampla margem de autonomia.

Assim, queremos demonstrar que as políticas públicas voltadas para a área de segurança tiveram um alcance limitado, e ainda pouco estudado, na sua capacidade de regular os comportamentos dos indivíduos, de assegurar que as práticas desenvolvidas nas instituições estivessem plenamente de acordo com a legislação e mesmo de definir o tipo de atuação do Estado nessa área. A implementação de uma instituição de controle, como o Manicômio Judiciário, em 1934, ou o Presídio de Mulheres, em 1942, ou ainda a nova Casa de Detenção na década de 50 tiveram impactos e produziram resultados modestos em relação aos problemas que tentavam responder. A modernização da máquina administrativa da justiça criminal da mesma forma não foi sinônimo de maior eficiência ou de eliminação dos problemas, pelo contrário, em muitos casos, aceleraram os processos de fortalecimento e conseqüente autonomia das corporações policiais e mesmo da gestão das instituições de controle.

As constantes manifestações, durante os períodos estudados, em favor da reforma das instituições dessa área, a necessidade de criação de novos cargos, departamentos, a reorganização de funções, a recomposição dos vencimentos, refletem talvez uma acentuada preocupação com o atendimento dos interesses presentes nessas instituições. Revela a percepção de uma reforma inacabada, que implica expansão de órgãos, diversificação de atribuições e hierarquias e questão salarial. Não foram desenvolvidos mecanismos ao longo da história das instituições de segurança no Estado que apontassem ou verificassem os seus níveis de eficiência. A 'produtividade' do trabalho policial, mesmo sendo discutida em vários momentos de nossa história, nunca provocou a elaboração de critérios objetivos para uma avaliação que levasse em conta as atribuições legais, os direitos dos cidadãos e a contenção da criminalidade. Da mesma forma que jamais se avaliou regularmente o desempenho das instituições prisionais, fosse em relação às denúncias de maus tratos, de arbitrariedades, fosse em relação à sua capacidade de realização das atribuições contidas no marco legal.

## *A percepção da ordem pública e a força policial*

Um dos elementos essenciais da agenda que integra os debates políticos sobre a intervenção do governo na área da segurança pública é a percepção de uma assimetria entre os problemas desse setor, como a criminalidade crescente e os desafios colocados pelas novas formas de existência social, em relação aos recursos existentes para enfrentá-los, cujo exemplo mais recorrente é o do tamanho da força policial. Nos três períodos aqui estudados, cada contexto apresenta ingredientes um tanto diversos sobre as inquietações que informam a percepção sobre a ordem pública - as revoltas abolicionistas, a presença de imigrantes, os operários e anarquistas, os facínoras, os vagabundos que infestavam as cidades, os bandidos de toda ordem, os subversivos - mas a capacidade de intervenção da força policial é sempre vista como limitada em decorrência do número restrito de policiais. As dificuldades em gerenciar a ordem pública, em estabelecer a tranqüilidade social em boa parte são atribuídas pelas autoridades àquela limitação.

Ao mesmo tempo, a fragmentação dos corpos policiais, os conflitos de competências, as disputas entre eles, as diferenças de formação dos seus membros, o maior ou menor grau de militarização da força, são igualmente recorrentes no debate político que atravessa os períodos analisados e nas ações implementadas para o setor. Os conflitos atingem níveis intensos, por exemplo, durante a Revolta da Ilha Anchieta e principalmente, no final da década de 60, quando emerge o Esquadrão da Morte, tratados mais adiante. Mas já no final do Império ocorre um caso famoso de conflito entre as corporações então existentes e que provocou a intervenção direta de deputados e das próprias autoridades policiais na contemporização de seus desdobramentos. Os acontecimentos envolveram um cadete e diversos praças do 17º. Batalhão da Força de Linha (Exército) que haviam espancado um integrante da Companhia de Urbanos, em 1888. Depois do espancamento, os praças ainda levaram o urbano para o quartel de linha onde o mantiveram preso. Esses fatos foram levados ao conhecimento do Chefe de Polícia por um deputado provincial e por um advogado. O Chefe de Polícia, então, foi ao quartel solicitar a liberação do urbano, assim como havia feito o Comandante dos Urbanos, e ali foi hostilizado por cadetes do Batalhão que estavam à paisana. No dia seguinte, uma matéria publicada e assinada por 19 oficiais do 17º. Batalhão denunciava a ‘invasão’ do quartel pelo Chefe de Polícia, acompanhado de policiais e outras pessoas, em total desrespeito à sentinela e à oficialidade e teria como repercussão o afastamento do Chefe de Polícia do cargo. Segundo algumas versões, ele teria colocado o cargo à disposição e forçado o Presidente da Província a recolher o Batalhão à Corte para evitar um confronto entre as tropas. Mas, segundo pronunciamento de Campos Salles, na Assembléia Legislativa quem havia determinado o recolhimento das tropas para a Corte teria sido o próprio governo central assim como a demissão do Chefe de polícia teria sido uma exigência daquele governo.

De qualquer forma, houve em São Paulo, manifestações de rua em apoio aos princípios republicanos e ao batalhão e de ‘morras’ à monarquia, ao presidente da Província e ao Chefe de Polícia. Houve ainda um conflito entre um grupo de integrantes do batalhão, que tentou invadir a Estação de Urbanos, havendo tiros e muita confusão. Foi necessário o envio de uma pequena força do Corpo de Permanentes para acabar com as hostilidades que resultaram na morte de um urbano. A ação do Corpo de Permanentes e a do corpo de Urbanos foi qualificada por Campos Salles como selvagem e uma verdadeira caça de homens.

O terceiro ponto, recorrente nos períodos analisados, é o dos vínculos que são estabelecidos entre a atuação da força policial e a dinâmica dos interesses políticos dos grupos dominantes. Mesmo assumindo peculiaridades em cada fase, essa questão remete imediatamente às dificuldades de atuação do aparato de justiça criminal em moldes universalistas. Em 1880, o parlamentar Candido Rodrigues, na Assembléia Legislativa Provincial, referia-se a casos de arbitrariedades policiais ocorridos em Ribeirão Preto que, segundo ele, tinham envolvimento com interesses partidários e que acabavam por interferir na segurança individual dos habitantes daquela localidade. A preocupação do Deputado era expressa em razão de ter acontecido na noite de 25 de janeiro daquele ano uma agressão a um advogado, em praça pública, na presença de seis praças do Corpo, sem que estas tivessem tomado qualquer providência. O incidente se deu pelo fato do advogado estar trabalhando em um caso, em que figurava como acusado um cidadão do partido conservador, que estava sendo, porém, fortemente apoiado pelas autoridades do lugar. O próprio Delegado de polícia também estava próximo do local da ocorrência, porém não tomou nenhuma atitude o que, segundo Rodrigues, reforçava a idéia de que o homem acusado estava “perfeitamente patrocinado pelos poderes públicos”, pois de outro modo não se poderia “explicar a atitude em que se manteve a força pública”.

Em 1883, em pronunciamento na Assembléia Legislativa Provincial, o parlamentar Evaristo Cruz solicitou explicações das autoridades da Província, mas sobretudo do Chefe de Polícia, a respeito da invasão de uma casa por praças que estavam procurando um escravo. Segundo os praças, esse escravo estaria acoitado nessa residência. O caso é bastante interessante por envolver mais uma vez a polícia nos conflitos políticos entre membros das elites. Segundo o parlamentar, a casa do advogado João Mendes de Almeida Filho, na Capital, foi cercada, na noite anterior, por praças do Corpo de Urbanos que para conseguirem penetrar na residência tinham também invadido os quintais das casas vizinhas. O parlamentar diz que o mandado fora expedido pelo Chefe de Polícia a pedido do senhor Joaquim Ferreira de Camargo Penteado, que alegava estar um escravo de sua propriedade escondido na dita casa. No entanto, o parlamentar, embora reconhecesse ter o “chefe de polícia o direito de conceder mandados de busca nos casos expressamente determinados por lei”, dizia que “não se tratava, porém, de caso algum desses em que a lei permite a expedição de mandado de busca” (AALSP: 315).

Segundo Evaristo Cruz, de fato fora encontrado na residência um escravo pertencente ao senhor Camargo Penteado, que estava, no entanto, tratando de libertar-se por meio de seu pecúlio, e estava em poder do senhor João Mendes em regime de posse judicial. Imprudentemente, o Chefe de Polícia havia expedido um mandado contra alguém “que por seu comportamento e posição social, estava acima da suspeita de acoitar escravos fugidos”. O parlamentar fez severas críticas ao Chefe de Polícia por não ter recorrido a uma investigação prévia, sobretudo por tratar-se de uma pessoa, cuja idoneidade a deixava acima de qualquer suspeita. E perguntava: “que garantias pode ter o cidadão, que confiança e segurança individual pode existir, se o doutor Chefe de Polícia, sem investigação da verdade dos fatos vai, senão leviana, ao menos imprudentemente, concedendo mandados de busca e ordenando que se viole o asilo do cidadão?”

Além disso, o Chefe de Polícia desqualificava a autoridade judicial que havia considerado o ofendido como depositário legal do escravo. As arbitrariedades da Polícia e a prepotência de seus agentes ficaram manifestas, segundo o parlamentar, quando o senhor José Augusto da Silva, um dos vizinhos que teve sua casa invadida pelas praças, foi prevenir o senhor João Mendes de Almeida, pai do procurado, de que sua casa estava sendo cercada. Ao chegar ao largo municipal, este foi preso por um guarda urbano, acusado de espião e de estar embaraçando a diligência. Não bastasse isso, o agente da força pública o advertiu que deveria dar-se por satisfeito de ser apenas preso e não levar pancadas de rifle.

Na última década do regime monárquico, as forças policiais da Província de São Paulo eram compostas pelo Corpo Policial de Permanentes, pela Companhia de Urbanos, por uma seção de Bombeiros da Capital e pela Polícia Local. O presidente da Província, na sua mensagem à Assembléia Legislativa, em 1884, mencionava que o Corpo de Permanentes era integrado por 476 praças e 22 oficiais, e atuava nas principais cidades como a Capital, Campinas, Santos, Ribeirão Preto, Taubaté e Cruzeiro. Tinha destacamentos apenas naquelas onde não existisse organização da Polícia Local, o que para ele causava desfalques na força, principalmente para o policiamento de Santos e da Capital.

Segundo o Chefe de Polícia, o Corpo de Permanentes tinha o contingente incompleto e ficou desarmado ao ser organizada a Polícia Local (que tinha cerca de 800 homens) quando teve que ceder boa parte de seu arsenal. A Polícia Local era alvo constante de críticas. No ano seguinte, por exemplo, o Presidente da Província, João Alfredo Correa de Oliveira e seu Chefe de Polícia Manoel Juvenal Rodrigues da Silva apontariam algumas das principais deficiências no funcionamento das forças policiais de então. A Polícia Local, por exemplo, não estava, segundo eles, cumprindo as suas tarefas, pois muitas vezes nem chegou a ser formada, por falta de homens, e quando se formava os praças não cumpriam as suas incumbências por falta de disciplina e educação militar. Isso fazia com que destacamentos do Corpo de Permanentes tivessem que se deslocar para essas localidades, desfalcando o policiamento de outras cidades além de acarretarem elevados custos para o governo da Província. Uma solução, segundo eles, era o aumento do contingente do Corpo de Permanentes e outra era a criação de uma

força itinerante que poderia percorrer as regiões e lugares que requisitassem a manutenção da ordem pública e a captura de criminosos. A mesma demanda foi apresentada pelo Chefe de Polícia, Ernesto Júlio Bandeira de Mello, quando assumiu em janeiro de 1889 e propôs a criação de destacamentos volantes e itinerantes para percorrerem os distritos mais distantes prevenindo delitos e capturando bandidos. Os baixos vencimentos oferecidos para os policiais são a principal causa das dificuldades de recrutamento para todas as corporações. Esse é motivo pelo qual se constatava o baixo nível de comprometimento dos praças com as tarefas de fazer cumprir a lei e os constantes abandonos de posto.

Quanto à Polícia Local, cabe destacar que além das dificuldades de recrutamento de homens, de seu pouco preparo para as tarefas, era constantemente apontado como problema central o envolvimento desse contingente com os indivíduos que controlavam o poder nas localidades. Assim, os homens que se incorporavam à Polícia Local eram, em sua maioria, oriundos do trabalho das fazendas, que durante os períodos de entressafra eram colocados à disposição pelos fazendeiros. As autoridades provinciais se queixavam dessa manobra, pois o fazendeiro transferia para o Estado o ônus da manutenção de seus camaradas em períodos em que não tinha necessidade daquela mão-de-obra. Além disso, esses indivíduos mantinham suas relações de fidelidade e compadrio com os fazendeiros, de tal forma que era um agente do poder local engajado no corpo policial, o que explica as constantes queixas e pedidos de supressão dessa força policial, o que viria a ocorrer efetivamente em 1888. De fato, muitas autoridades policiais, como delegados e subdelegados, não conseguiam exercer um controle sobre os homens recrutados, que preferiam pautar suas relações no mandonismo local, nas relações de fidelidade para com os fazendeiros que os protegiam.

Os problemas apresentados pela força policial no final do Império não eram pequenos segundo deputados como Rangel Pestana. Em 1886, ele fez amplas considerações sobre as dificuldades, tanto de organização da Polícia Local, como também dos vencimentos. Segundo ele, o engajamento de pessoal melhor qualificado para o trabalho policial era difícil, pois na Província “a vida é fácil, onde muita gente vive à sombra dos poderosos, onde o salário é elevado”. Não poupou críticas ao Corpo de Urbanos, onde não havia qualquer escrúpulo na admissão dos guardas, duvidando da idoneidade de muitos deles que deveriam “ser policiados”.

Dizia ele que na Capital o problema da Polícia, mais do que a falta de praças, era de incompetência para lidar adequadamente com as situações que demandavam a sua presença: “Não é raro ver, uma questão entre dois indivíduos, que podia terminar pela benéfica intervenção de um agente de polícia, tomar vulto, porque o urbano intervém altercando, torna o rolo maior, prende em vez de advertir, e se algum cidadão mais prestigioso se interpõe no intuito de restabelecer a ordem, é maltratado, quando não é preso”. (AALSP, 1886: 225).

Rangel Pestana também sintetizava o que para ele eram os principais problemas a afetar a organização policial. Em primeiro lugar, a constante troca de chefes de polícia que quase sempre desconheciam a província. Em segundo lugar,

a influência maléfica do espírito partidário na escolha das autoridades policiais. Em terceiro lugar, apontava a incompetência da Polícia em garantir a segurança pública, constatando que “os defeitos da vigilância vão até ao recinto das prisões; e quando se dá um fato, como o da fuga de presos da cadeia da capital, escrevem-se romances, expedem-se ordens do dia como um general em campanha, e manda-se uma força em perseguição dos foragidos, praticam-se atos que são abafados pela própria polícia, porque, denunciados, revoltariam a opinião pública” (p.226).

Uma das formas recorrentes de percepção da ordem pública, nos períodos estudados, no tocante à tranqüilidade social e individual, é a representação da existência de um povo ordeiro, pacífico, mesmo quando os sistemáticos acontecimentos de nossa história demonstravam ser diferentes as coisas ou quando as autoridades enfrentavam sérios desafios à ordem pública decorrentes dos conflitos entre os principais grupos políticos. Na última década do Império e mesmo no início da República, uma forma de construção dessa imagem idealizada de povo ordeiro era através da atribuição das desordens urbanas, das alterações nas relações sociais estabelecidas e que causavam algum estranhamento aos elementos de fora, sobretudo aos imigrantes que chegavam a São Paulo em grande quantidade nesse período.

Já em 1880, o Chefe de Polícia de São Paulo, João Augusto de Pádua Fleury, no seu Relatório ao Presidente da Província, mencionava que “Avultam sobretudo os atentados cometidos pelos estrangeiros, vagabundos, turbulentos e vadios que, perseguidos na Corte e em outros lugares, encontram pela linha férrea fácil ingresso nesta Capital. Graças à docilidade dos Brasileiros, esses hóspedes importunos vivem à sombra de uma proteção que não merecem. A ousadia tem chegado a ponto de atacarem os transeuntes à mão armada, nas ruas mais freqüentadas...”

Anos mais tarde o senador Paulo Egydio continuaria a repisar os mesmos argumentos quanto à percepção da ordem pública e das razões da instabilidade social na cidade. Nesse sentido, ele foi categórico em um de seus pronunciamentos no Senado do Estado de São Paulo em 1893:

“Qual é o fenômeno que todos os dias admiramos com relação ao aumento da população adventícia da cidade de São Paulo?

Todos nós, sr. presidente, todos os dias admiramos este fenômeno singularíssimo: sendo daqui naturais, aqui nos tendo criado e educado, parecemos hóspedes na cidade de S. Paulo, tal é o aumento de sua população adventícia.

Vemos pelas ruas mais centrais da cidade inúmeras crianças vagando à toa, mendigando aos transeuntes, crianças aliás dotadas de robustez física, indicada por sinais que revelam uma boa constituição fisiológica, mas que, entretanto, colocadas em um meio deletério, habituadas à vida minguada da terra donde partiram, acreditando que neste país a vida absolutamente nada custa, vivem à toa, à procura de seu destino, como se neste como em todos os países fosse possível a conquista da vida por outra lei que não a lei do trabalho.

Parece-me, portanto, sr. presidente, que não vem fora de propósito que nós legisladores de São Paulo, cuidemos sobretudo da prevenção dos delitos, amparando com nossos esforços, amparando com boas instituições todas aquelas crianças que, porventura

viciadas pelo meio corruptor em que tem vivido, viciadas pela má educação que não receberam, viciadas por quaisquer outras circunstâncias, sem amparo, sem pai que cuide esmeradamente de sua educação, possam concorrer no futuro para a perpetração de delitos, de crimes; que em vez de bons operários para o Estado de S. Paulo, possam constituir, em vez disso, flagelo para o Estado de S. Paulo” (ASSP, 1893:588)

Antes mesmo da instalação do Estado Novo, em 1937, eram evidentes, sobretudo nos casos de repressão política, as arbitrariedades cometidas pela Polícia, que ficaram realçadas nos acontecimentos do Presídio Maria Zélia e nas constantes prisões de indivíduos sem estarem em flagrante delito ou mesmo terem a devida culpada formada. A manutenção da ordem era obtida, também, à base do cerceamento da liberdade de imprensa, da interdição do direito de reunião. Não obstante isso, o Interventor Federal no Estado de São Paulo, Adhemar de Barros, no seu relatório de 1938, ao Presidente da República, indicava que reinava a ordem no Estado porque os elementos estranhos foram postos de lado e predominava a docilidade da população:

“Procurei sempre desenvolver a ação governamental acima das competições partidárias e dos interesses individualistas, embora encontrasse um ambiente confuso, que ainda se ressentia das agitações que, de 1930 a 1934, convulsionaram a nossa terra. Princípios anacrônicos ou estranhas ideologias, não resistiram contudo a nossa orientação segura e, sem lutas nem atritos, acabaram por ceder, desaparecendo a atmosfera reinante, de desconfiança e inquietação, tão imprópria para a expansão de um trabalho salutar e profícuo.

Assim, o nosso primeiro escopo foi procurar restabelecer, através de medidas oportunas, o sossego público e, com ele, a tranqüilidade há muito divorciada de todos os espíritos. Efetivamente, deu-se uma pacificação geral, a que me refiro com satisfação, pois, sendo menos obra do meu esforço que uma demonstração objetiva da têmpera cívica e ordeira da nossa gente, foi sem dúvida o melhor que pude obter, mesmo porque, desse estado de cousas, dimanam todas as realizações que se seguiram e que vão constituindo novos motivos de orgulho para a índole empreendedora dos paulistas.”

A imagem fomentada, por parte das elites governantes, de um povo pacífico e ordeiro se expressou também na Mensagem apresentada pelo Governador à Assembléia Legislativa poucos dias antes do golpe militar de 1964. Nela, sutilmente o Governador critica as “forças interessadas em criar na opinião pública um estado de perplexidade que propiciasse o êxito de idéias que de outra forma seriam desde logo repelidas, porque contrárias à consciência e ao sentimento de nosso povo”. Não era estranha a leitura de que as idéias que polarizavam parte da população em favor de reformas de base nesse período eram fruto de grupos com interesses esdrúxulos e avessos ao sentimento do povo brasileiro. O mesmo Governador mencionava o “abuso” do direito de greve, e o desrespeito ao direito de trabalhar, sobretudo quando a Justiça declarava ilegal a greve, atribuindo os conflitos à ação de agitadores e demagogos que estariam ludibriando as classes trabalhadoras, falsos líderes mais empenhados na “subversão da ordem do que no atendimento das legítimas aspirações das classe que dizem representar”.

Depois de anos de intensa repressão política sob o regime do Estado Novo, o período de democratização não demoraria a colocar em pauta a persistência dos principais problemas na área da segurança pública. Os debates parlamentares que são travados nos anos 1947 e 1948 refletiam a preocupação com a busca de adequadas formas de atualização e readaptação das instituições à nova realidade urbana de São Paulo. O aumento da demanda pelo trabalho policial, a superlotação dos presídios, bem como o enraizamento de antigos hábitos e práticas repressivas, a desatualização científica e a precariedade do aparelhamento policial e dos salários, eram aspectos que assumiam maior gravidade diante do crescimento desordenado da cidade, da economia em recesso devido à antiga política protecionista, do aumento da instabilidade entre trabalhadores e do aumento da criminalidade. Entrava em debate a ineficiência da Polícia em função do que se passou a considerar sua tarefa primordial. Se antes a polícia era o aparelho repressivo por excelência do regime autoritário, agora ela deveria resignificar a sua prática de acordo com seu novo sentido político - que era o de garantir a segurança das instituições democráticas, do bem público e dos cidadãos dentro dessa nova ordem.

O Deputado Alfredo Farhat (Partido Democrático Cristão) foi um dos mais atuantes na Assembléia no sentido de propor reformas para as instituições do sistema de justiça criminal. Propõe, por exemplo, a reestruturação da carreira de Delegado de polícia; a reformulação do sistema penitenciário apoiado no novo dispositivo do Código Penal que garante a integridade moral e física do detento e a individualização da pena; encabeça a luta pelo aumento dos vencimentos da Guarda Civil e Força Pública e também dos inativos; apresenta projeto para o desdobramento das Varas das Execuções Criminais da Vara do Tribunal do Júri, com apoio de todas as autoridades do setor.

Também nos anos 60 será constantemente indicada pelos parlamentares, e mesmo pelos integrantes do poder executivo, a necessidade de recompor os aparatos policiais a fim de dotá-los de uma atuação mais condizente com as exigências de manutenção da ordem, de combate ao crime. Ao mesmo tempo, algumas dessas propostas de reforma buscavam combater práticas policiais ilegais. O Deputado Archimedes Lammoglia, por exemplo, em 9 de agosto de 1960, pedia ao Secretário de Segurança, “Dr. José Francisco da Nova, em que depositamos a máxima confiança, a reforma de base da nossa organização policial. Já que no atual Governo digno e austero de Carvalho Pinto, não podemos permitir que tal situação permaneça dentro da Polícia paulista...”. O motivo do pedido era a presença na Polícia da chamada “Caixinha”, que teria motivado um processo contra um policial que estava aguardando julgamento.

Em 11 de agosto do ano de 1960, o parlamentar Dante Perri, propunha a extinção do cargo de subdelegado em razão do seu envolvimento com a corrupção e por se constituírem verdadeiros cabos eleitorais. “Que se acabe, definitivamente, a casta de subdelegados, que praticamente, não têm função nenhuma, pois são homens analfabetos, coatores da liberdade individual, sujeitos a certos políticos e verdadeiros cabos eleitorais em época de eleições, não tendo magnitude e grandeza de alma capazes de compreender a liberdade humana (...)

Quem se sujeita a trabalhar sem soldo, deve ter pelo menos duas qualidades: ser rico ou devotado à causa pública. Não é isto o que ocorre. (...) É preciso acabar com a casta de subdelegados que faz fortuna de muitos maus políticos.”

No entanto, esse uso político da máquina policial, as irregularidades e arbitrariedades de seus agentes nunca chegaram a constituir um foco consistente de atenção, nem de intervenção, embora afetassem regularmente a imagem da instituição e os seus responsáveis diretos e indiretos.

Outro exemplo das demandas por reforma do aparato policial é o do Deputado Hilário Torloni, em junho de 1961. Denunciar também a existência das ‘caixinhas’ entre os policiais, as práticas de suborno e a negligência no trabalho policial quanto à instalação de inquéritos e investigações. Pedia que o executivo “estadual enfrentasse corajosamente o problema policial de São Paulo, não com medidas superficiais e fragmentárias, não com soluções de emergência, mas enfrentando este problema com visão panorâmica do assunto e com a coragem e a decisão que se fazem mister. Já uma reforma, administrativa, prometida pelo governo há tanto tempo, até hoje a Assembléia não conhece. A estrutura legal da Secretaria da Segurança Pública é uma, e a sua estrutura real é outra. Criaram-se delegacias a bico de pena, como, por exemplo, a Delegacia de Homicídio, que a estrutura legal da Secretaria da Segurança Pública, não inseriu, não previu. Outros órgãos foram também criados, por necessidade de serviço, sem que, entretanto, possam funcionar com o necessário embasamento legal. A estrutura legal é uma, anacrônica, antiquada, datando de algumas décadas, e a estrutura real é outra, aquela que os sucessivos Secretários de Segurança, foram adaptando às realidades emergentes, face aos problemas mais prementes da polícia paulista”.

A possibilidade de criação de órgãos e o estabelecimento de práticas na rotina policial não estabelecidos no âmbito propriamente dos marcos legais sugere a necessidade de amplas pesquisas que venham a descrever e analisar em que contextos históricos e a partir de quais justificativas foram sendo forjadas tais práticas. Processo importante para a conformação de uma ampla autonomia no funcionamento dos órgãos policiais que se reflete na persistência de práticas que, embora sejam ilegais, não conseguem ser alvo de controles externos. Como em geral esses órgãos ou rotinas acabavam depois se formalizando em estatutos legais, tudo indica que ocorra uma ‘colonização’ da estrutura legal pelas práticas que são concebidas e adotadas na esfera das instituições encarregadas do controle social.

### ***Tortura, maus tratos, extorsão***

Como já foi observado por Adorno (1998), a violência é parte essencial da constituição mesma da teia das relações sociais na sociedade brasileira. O processo de tomada do território, a colonização e ocupação econômica estiveram

sempre associados à imposição violenta de dominação sobre massas de indígenas e de negros trazidos da África, quando não à destruição sistemática de grupos humanos e de suas culturas em meio a guerras. As relações sociais se estruturaram igualmente atravessadas por essa matriz de violência, mesmo quando deixaram de existir as relações escravistas, nas quais os castigos corporais eram aplicados e tidos como legítimos. As relações entre proprietários de terras e seus empregados e camaradas, entre os próprios trabalhadores rurais, ou então entre os patrões e operários sempre estiveram fortemente marcadas por aquela matriz durante décadas de nossa história.

A forma de atuação das forças policiais e de outras agências do sistema de justiça criminal apresenta certas regularidades ao longo dos períodos aqui analisados. Talvez um dos traços essenciais da atuação do poder judiciário, das forças policiais, de instituições de controle social, como prisões e manicômios, seja a sua instrumentalização por parte das elites como órgãos de dominação sobre as camadas pobres da população, no atendimento de ações de garantia dos seus interesses. Já em 1880, o então Chefe de Polícia de São Paulo, João Augusto de Pádua Fleury, no seu Relatório ao Presidente da Província indicava os limites da capacidade do governo em manter a segurança pessoal e da propriedade, não só porque os criminosos dispunham então da facilidade com que passavam de um ponto a outro da Província, o que embaraçava “o bom desempenho das mais bem combinadas diligências”. Mas o maior problema, segundo ele, era de ordem política, uma vez que os criminosos encontram proteção “em certos indivíduos, que se dizem poderosos e que julgam por esse meio conseguir respeito e as glórias de uma triste popularidade” o que segundo ele colocava em “penosa posição” agentes subalternos da polícia. E completava o quadro afirmando que “o patronato oculto de algumas autoridades locais e a fraqueza, ou ignorância de outras, são também motivos que explicam a multiplicidade de crimes pela impunidade deles.”

Nesse período, o envolvimento de autoridades policiais das localidades com criminosos, mas sobretudo com os fazendeiros e poderosos, pode ser fartamente exemplificado, inclusive em documentos oficiais como os relatórios dos secretários de Justiça, dos chefes de Polícia etc. No seu relatório de 1893, o Chefe de Polícia Theodoro de Carvalho Júnior refere-se à destituição de um Delegado de polícia do interior, em Franca, que ao mesmo tempo era comandante de um destacamento, por envolvimento com um criminoso e por não tomar as medidas necessárias para o devido cumprimento da lei. O que ocorreu foi que um tenente-coronel da Guarda Nacional e seus dois filhos atacaram e feriram um indivíduo conhecido como ‘Patureba’, com o qual mantinham desavenças. A força policial que compareceu ao local foi recebida pelos agressores à bala, chegando a ferir alguns praças. Os agressores fugiram e se esconderam. Houve o envolvimento direto do Chefe de Polícia no caso que conseguiu que os agressores se entregassem. Mas, ao mesmo tempo, constatou o Chefe de Polícia que o dito ‘Patureba’ vinha sendo protegido pelo Delegado, que era inimigo do tenente-coronel da Guarda Nacional, e que havia arquivado indevidamente dois inquéritos por ferimentos graves. O Delegado foi destituído

porque, segundo o Chefe de Polícia, não atuava com a devida imparcialidade. A precariedade da pacificação de muitas localidades pode ser avaliada pelo edital que o Chefe de Polícia fixou proibindo o uso de armas e estabelecendo que as rondas poderiam revistar “todas as pessoas suspeitas encontradas depois do toque de recolher”.

Numa sociedade profundamente hierarquizada, sem tradição de reconhecimento da cidadania, marcada pela violência como elemento constitutivo de suas relações sociais, o funcionamento do aparato de justiça criminal na direção do fortalecimento dessa assimetria traz várias implicações. Uma delas é o uso sistemático pelas forças policiais da violência ilegal, dos espancamentos, da tortura nos seus procedimentos de policiamento de rua, de investigação, de obtenção de confissões. A presença desses procedimentos de imposição de maus tratos a pessoas presas no Brasil é freqüente sem que as autoridades demonstrem uma verdadeira disposição de coibir os casos envolvendo policiais ou mesmo carcereiros envolvidos. A historiadora Maria Odila, ao estudar a vida cotidiana da cidade de São Paulo no século XIX, menciona como um juiz de paz da cidade, em 1834, considerava bem merecidos os maus tratos e as pancadas que uma pessoa havia recebido na cadeia, justificando que era pessoa de péssima conduta, turbulenta, que costumeiramente provocava desordens, rixas. (cf. Dias, 1995, p. 21)

Na virada do século XIX para o XX, a Polícia de São Paulo passou por um intenso processo de ‘modernização’ (cf. Souza, 1992; Fernandes, 1973), que consistia na adoção de uma estrutura cada vez mais burocrática, e de níveis maiores de profissionalização. Buscava-se uma preparação maior das forças policiais e dentro desse processo a Força Pública vai receber a orientação de uma missão francesa que se estenderá pelas primeiras décadas do século XX. Não obstante esse processo de estabelecimento de uma força policial mais profissionalizada e burocratizada, autores como Victor Nunes Leal (1986) apontaram o quanto, no país, na República Velha, o federalismo, ao deixar nas mãos dos Estados a organização e aparelhamento policial, permitiu que perdurassem as livres nomeações dos chefes de polícia, delegados e subdelegados, no que ele chama de *polícias partidárias*. Eram elas, e em São Paulo isso não foi uma exceção, um instrumento político que garantia, por exemplo, o *voto de cabresto*.

Assim, embora São Paulo procurasse imprimir ao seu corpo policial um revestimento burocrático e profissional, há indicações de um outro aspecto ainda pouco estudado, que por certo guarda relação com essa utilização das polícias sistematicamente nos processos políticos para fazer valer os interesses das elites locais. Trata-se da atuação policial através de extrema violência e arbitrariedade que se notabilizou com a ‘escorta de capturas’, comandada por João Antônio de Oliveira, o famoso Tenente Galinha.

O jornalista Adherbal Oliveira Figueiredo (1965) possui um dos relatos mais contundentes da atuação do Tenente Galinha em várias cidades do Interior do Estado, entre a passagem do século XIX para o XX. Sua carreira na Força Pública começa em 1888 e é atravessada por uma série de punições por deserção,

desvio de armas, mau procedimento. Poucas são as informações nas muitas cidades do Interior onde esteve à caça de bandidos, isso porque o Tenente Galinha estava diretamente subordinado às autoridades da Capital e praticamente não devia qualquer satisfação aos delegados das localidades por onde passava. Mesmo na Capital, seriam poucas as informações sobre a sua atuação, porque segundo Figueiredo “o normal era a execução sumária”. Em certo sentido, o Tenente Galinha e sua equipe formavam, na passagem do século XIX para o XX, um Esquadrão da Morte, *avant la lettre*, a impor rotineiramente a tortura a bandidos, a ameaçar e agredir as pessoas de sua família ou as pessoas que poderiam dar qualquer tipo de informação, a agir com arbitrariedade na prisão, nos interrogatórios e com muita freqüência promovendo execuções sumárias de bandidos. “Ele era a lei, o juiz e o carrasco” (cf. Figueiredo, 1965, p. 231).

O Tenente Galinha liderava uma escolta de capturas que atuava na caça a bandidos, em diversas cidades do Interior do Estado. Agia com ampla liberdade. Ao mesmo tempo que capturava bandidos, executava sumariamente muitos deles. Sua passagem pelas cidades do Interior deixava um rastro de terror, uma vez que agia com extrema violência física e sexual contra as pessoas que julgava ter relacionamento com o bandido procurado, ou que eram suspeitos de estarem dando cobertura para sua fuga. Nesse sentido, Figueiredo (1965) descreve não só como os bandidos eram ferozmente espancados pelo grupo do Tenente Galinha, mas como as mulheres eram molestadas. Os sitiantes e moradores das cidades eram sumariamente executados se não prestassem as informações desejadas pelo Tenente. Segundo ele, “as escoltas de captura ficaram sendo motivo de temor para a gente do interior, devido à atuação do Tenente Galinha. Era ignorante, brutal, violento o ‘caçador de homens’ ” (p.36). Ao mesmo tempo, esse medo em muitos habitantes mantinha os atos impunes, pois “ninguém tinha coragem de fazer chegar ao conhecimento de seus superiores os desmandos, as atrocidades que praticava” (p. 98). Além disso, Figueiredo sugere também que o Tenente recebia constantemente dinheiro e presentes de fazendeiros, fosse para perseguir criminosos, fosse para deixá-los em paz quando acoitados nas suas terras e quando eram seus capangas. (p.87)

A violência que marca a atuação desse grupo, seu amplo raio de ação pelo Interior e sua subordinação ao comando estabelecido na Capital são aspectos que requerem uma reflexão mais cuidadosa. As elites políticas e econômicas que assumem o comando do Estado de São Paulo, se de um lado indicavam a necessidade de reformar a polícia, de dotar-lhe de uma organização mais eficiente, de outro mostravam-se claramente preocupadas em administrar um novo cenário urbano e rural atravessado por turbulências cujos principais responsáveis eram a expansão da área produtora do café, ao deslocar rapidamente a fronteira agrícola no Interior, as novas formas de existência urbana, provocadas em grande parte pela industrialização, e a recomposição da dinâmica populacional com a abolição do trabalho escravo e com a presença de numerosa população imigrante.

Nos documentos oficiais do final do século XIX, como as Mensagens dos Presidentes do Estado ao Congresso Legislativo ou nos relatórios dos secretários

de Justiça, dos chefes de Polícia, avolumam-se as preocupações com a criminalidade crescente no Estado. Assim, no Anexo 2 do Relatório do Secretário de Justiça, de 1897, José Getúlio Monteiro, o Procurador Geral do Estado afirmava que os crimes mais numerosos em São Paulo eram os crimes contra a pessoa. Atribuía aos indivíduos de fora a responsabilidade pelo fenômeno ao dizer que “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”. Mas, ao mesmo tempo, o procurador manifestava sua preocupação com os crimes de furto, roubo e estelionato ao afirmar que o Estado estava “infestado de quadrilhas de roubadores e gatunos” cada vez mais audazes e que a Polícia não conseguia combater. O procurador completava esse quadro com os crimes contra os costumes que eram igualmente considerados preocupantes.

Talvez a resposta das elites dirigentes do Estado para esse quadro de criminalidade, que poderia ‘manchar’ a qualidade de liderança-locomotiva da nação e de modelo para o resto do país que o Estado sempre buscava constituir, tenha sido a base para a aceitação e aprovação das ações e do próprio estilo do Tenente Galinha e de seu grupo no combate ao banditismo.

O Tenente Galinha foi assassinado em São Paulo no dia 23 de abril de 1913. O serviço de escolta de capturas, criado pelas autoridades para acabar com o banditismo no Estado, perdia o seu mais expressivo comandante. Apesar das punições que recebeu por procedimentos irregulares, a presença de altas autoridades do Estado ao seu enterro foi reveladora do prestígio que tinha o Tenente e do apoio que recebera dessas mesmas autoridades em relação à forma pela qual combatia o crime. Compareceram, entre outros, o próprio Secretário de Justiça e Segurança Pública, Sampaio Vidal, representando o Presidente do Estado, o Coronel Paul Balagny, da missão francesa, o comandante da Força Pública, e grande número de delegados de polícia (cf. Figueiredo, 1965).

As práticas ilegais na atuação da Polícia, a imposição da tortura, estão presentes também em outros estados do Brasil nesse mesmo período, como registra uma pequena obra, *Memórias de um Rato de Hotel*, de Arthur Antunes Maciel (Dr. Antonio), mas que muito provavelmente foi escrita por João do Rio. Narra diversos episódios sobre a prática de espancamentos de presos, sobretudo na Casa de Correção do Rio de Janeiro, onde a disciplina parecia ser bastante rigorosa e a arbitrariedade grande. Mas há também casos de prática de chantagem e de extorsão por parte de agentes policiais quando alguém saía da prisão. As histórias quase sempre são do mesmo formato: o policial reconhece o bandido na rua e parte para pedir dinheiro sob a ameaça de o acusar de algum roubo de que se tenha notícia. O autor fala da “caixa da liberdade” (p. 237, 243, 245). Uma vez quando foi detido em Juiz de Fora, os policiais pediam que ele confessasse alguns roubos e era explicitamente sob a ameaça de espancamentos (p. 271-2).

Maciel (2000) refere-se à Casa de Correção do Rio de Janeiro como local onde era comum bater em presos. Do período que ficou detido na Correção, conta que era preciso ficar sempre ‘correto’ porque era comum o espancamento. (p.180). Descreveu também as condições degradantes de encarceramento:

“Espancam-nos. Há a solitária. Há o raio, uma cela que foi construída com sal e dessoria uma eterna umidade...” (p.180).

A forma de atuação violenta da polícia e dos agentes encarregados da custódia de presos esteve constantemente presente ao longo do século XX, mesmo quando os governos procuravam ‘modernizar’ esse aparato, dotando-lhe de mais recursos e investindo na sua profissionalização e preparação do pessoal. Um dos casos que mais exemplifica essa persistência de arbitrariedades e violência aos presos comuns foi o de Gino Amleto Meneghetti. Imigrante chegado ao Brasil no início do século XX, na década de 10, sua primeira passagem pela Polícia e pela prisão já ficaria marcada pela forma violenta de atuação dessas agências. Segundo o próprio Meneghetti, Franklin de Toledo Piza, quando era Delegado do Gabinete de Investigações (posteriormente seria o diretor da Penitenciária localizada na Avenida Tiradentes e depois da nova Penitenciária no Carandiru), lançava mão da prática de espancamento de presos para obtenção de confissões (cf. Bernardi, 2000, p. 66). Quando esteve preso na Cadeia da Luz foi colocado de castigo numa cisterna e dali conseguiu fugir.

Na década de 20 quando voltou a ser preso e condenado, foi enviado para a Penitenciária do Estado, que havia sido inaugurada em 1920 e era então considerada um presídio modelo. Sua rebeldia e intransigência provocavam a ira dos administradores que, com frequência, o colocavam numa cela, a pão e água, nu, quando não o submetiam a sessões de pancadaria (Salla, 1999). A historiadora Célia de Bernardi (2000) mostra que Meneghetti havia saído da prisão em 1944 e já em 1947 voltava a ser preso novamente, sempre sobre fortes maus tratos da polícia. Mas foi em 1954 que essa violência atingia um dos seus momentos mais agudos contra Meneghetti, fazendo com que o seu filho, Spártaco, denunciasse publicamente que o pai havia sido submetido a pau-de-arara (cf. Bernardi, 2000, p. 155). Fotos de Meneghetti, depois de sua prisão, que foram publicadas nos jornais da época, são impressionantes ao revelar a brutalidade pela qual a Polícia impunha a pancadaria ao prender um criminoso e depois o submetia à tortura (cf. Costa Jr., 2001, p. 146 e 168).

O Interventor Federal, Fernando Costa, no seu Relatório sobre a ‘situação administrativa’ do Estado de São Paulo em 1943, encaminhado ao Presidente da República, admitia que a Ilha Anchieta<sup>1</sup> era local de imposição de maus tratos de variada ordem aos presos para lá remetidos. Reconhecia, nesse documento, que a reforma empreendida pelo decreto n. 12.924, de setembro de 1942, havia melhorado a situação da disciplina no estabelecimento e que tinham sido “abolidos os castigos corporais, desapareceu também o terror que se estampavam na face dos internados incursos em faltas regulamentares. Os reclusos não são mais aqueles eternos revoltados, que viam, em tudo e em todos, os mais ferozes inimigos, tendo decrescido em razão disto as fugas e tentativas de fuga que se davam anualmente”. No entanto, não parece que mudanças profundas tivessem ocorrido efetivamente nas práticas de imposição de maus tratos nos

---

<sup>1</sup> Ver adiante, na seção As Prisões e outras Instituições de internação, mais detalhes sobre a Ilha Anchieta.

estabelecimentos prisionais, como se vangloriava o Interventor, pelas denúncias que parlamentares e a imprensa continuariam a fazer.

Em sessão da Assembléia Legislativa do dia 17 de abril de 1947, o Deputado Alfredo Farah pedia reformas profundas no sistema penitenciário do Estado, tendo por base os novos dispositivos contidos no Código Penal de 1940. Segundo ele, graças ao disposto no artigo 27 do Código Penal, não eram permitidas medidas que colocassem em perigo a saúde ou ofendessem a dignidade humana dos sentenciados. Lembrava que apesar do professor Flamínio Fávero, quando diretor da Penitenciária do Estado no início dos anos 40, ter abolido os maus tratamentos, especialmente os que eram dirigidos a Meneghetti, e ter, também, interditado o uso de cela forte, o Deputado denunciava que tal tipo de cela tinha voltado a ser utilizada: “Infelizmente, no entanto, o isolamento do pátio 22 foi reaberto e não preciso contar-vos o doloroso caso do sentenciado Virgolino Montanha, sob n. 4.961, que lá esteve durante 5 dias, arrancado do suplício e levado para a enfermaria em estado escabroso!”

Um episódio que expressa as articulações entre a repressão política e a direcionada ao crime comum nos aparatos policiais é o do Presídio Maria Zélia, no dia 21 de abril de 1937. O ‘Presídio’ nada mais era que uma antiga fábrica localizada na avenida Celso Garcia e foi ativado em função das prisões, realizadas após novembro de 1935, dos acusados ou suspeitos de participarem do levante comunista. Não eram instaurados inquéritos e mais de 800 homens permaneceram em situação irregular durante meses. Muitos eram presos sem prestar depoimentos e sem que fosse dado qualquer atestado que justificasse sua entrada ou saída daquele local. Já em 18 de agosto de 1936 tinha ocorrido ali um conflito entre presos e guardas, violência que resultou num incêndio. Nessa ocasião, os policiais teriam depredado os pertences e aposentos dos presos, simulado um incêndio acusando os detentos, e submetido vários deles a atrocidades e violências que deixaram muitos feridos e também mortos.

Porém, os acontecimentos de 21 de Abril de 1937 teriam muito mais repercussão na imprensa e na Assembléia Legislativa onde alguns deputados foram incisivos na cobrança da apuração de responsabilidades. O caso em suma envolveu uma tentativa de fuga de 26 homens que foram detidos ainda dentro do presídio e seis deles fuzilados, sendo que quatro morreram. Dois presos conseguiram fugir. A ordem de execução dos presos teria sido dada pelo comandante Kaufman da Divisão Especial, cujos membros seriam todos integralistas, segundo denúncias do Deputado Alfredo Ellis. A versão dos guardas e das autoridades envolvidas era de que os policiais haviam atirado com suas metralhadoras em legítima defesa. No inquérito, as declarações dos detidos eram de que eles teriam sido fuzilados pelas costas e de surpresa pelos guardas, ao serem reconduzidos à prisão, próximo ao capinzal que cobria a área contígua ao pátio, por onde se planejou a fuga.

O relatório final do inquérito, feito pelo Delegado corregedor de polícia da Capital, Laudelino de Abreu, diante da existência de duas versões sobre os fatos, mencionava que a perícia médico-legal realizada nas vítimas havia constatado que a maior parte dos tiros que causaram a morte dos presos tinham sido disparados

pela frente, mas diversos tiros nas pernas e braços de todos os atingidos tiveram direção oposta; porém, constatava-se também a presença numerosa de lesões graves na parte superior do corpo, sobretudo cabeça, provocadas por outros instrumentos.

No dia 6 de maio de 1937 o Deputado Alfredo Ellis apresentou ao plenário uma carta de uma testemunha ocular, um guarda que trabalhava no Presídio “Maria Zélia”, na qual relatava com detalhes o que havia ocorrido na noite de 21 de abril. Segundo essa testemunha, todos os Guardas Civis da Divisão Especial eram integralistas e agiram com violência mesmo após o fuzilamento dos presos. A carta tinha o seguinte teor:

“Exmo. Sr. Doutor Alfredo Ellis – Saudações. Quem lhe escreve é um eleitor, que muito o admira e sempre aplaude seus discursos. Imensamente louvável foi a sua posição diante dos fatos acontecidos no presídio “Maria Zélia” onde faço guarda, pois pertenço à Guarda Civil de São Paulo.

Presenciei naquela noite trágica, todos os acontecimentos e quero contribuir com meu testemunho sincero e imparcial, para o esclarecimento completo e punição dos responsáveis pelo triste fuzilamento de indefesos prisioneiros. Sim fuzilamento porque eu fui um dos que recebi ordens de atirar em mais de uma dezena de presos, todos encostados na parede, com as costas voltadas para nós e de punhos cerrados!

Foi assim. Quero antes jurar pela felicidade de meus três filhinhos e de minha mulher que esta é a pura verdade. Relatarei a verdade una e imparcial, pois não sou comunista nem fascista, nem nada:

No dia 21 de abril a guarda do presídio foi reforçada pela Divisão Especial, comandada por Kaufman, devido, talvez a um comício que deveria se realizar à tarde no Largo da Sé. Nada de anormal tinha acontecido durante o dia. Estava eu conversando com um companheiro, mais ou menos às 23:30 horas, quando a sirene deu o alarme e ouvimos tiros de fuzil e gritos. Ouvi perfeitamente gritarem: “PAREM QUE NÓS NOS RENDEMOS”. Corri imediatamente para a sala que me indicaram e o que vi foi horrível! Não me sai dos olhos até hoje, o quadro que presenciei. Nessa sala, pegada ao xadrez de onde os presos deveriam fugir e por onde teriam de passar para alcançar o pátio, os guardas da Divisão Especial, todos alemães, espancavam 23 presos que pretendiam conquistar a liberdade, a coronhadas de fuzil. O sangue corria de todas as cabeças dos presos e alguns jaziam sem sentidos, ensangüentados, e mesmo assim alguns guardas os espancavam! Kaufman deu ordem para que parassem. Mandou os presos se perfilarem militarmente em colunas de três. Os presos, mais mortos do que vivos, com as cabeças cheias de sangue, partidas, obedeceram. Receberam ordens de marchar. Quando iam marchando uma voz gritou: “Alto!” Pararam e assim permaneceram enquanto Kaufman foi até a secretaria telefonar. Nós ficamos tomando conta dos presos. Voltou e ordenou que a primeira fila se recolhesse. Depois a segunda. Ficou na sala a terceira fila, com uns 12 ou 15 presos. Nisso uma ordem: “Meia volta!”, os presos perceberam. Um deles, parece que o de nome Augusto Pinto, disse: “Vocês têm coragem de nos fuzilar depois de 16 meses de prisão!” A resposta foi uma rajada de metralhadora!

Sr. Deputado, servi na revolução de 32, em Cunha, vi sangue, vi heroísmo, vi horrores, mas nunca vi tamanha selvageria! Há séculos atrás isto seria bárbaro! Os que tomaram, uns dois ou três, receberam, já no chão, na presença nossa e dos presos que ainda não tinham sido fuzilados, novos tiros.

Depois eu vi, com os meus próprios olhos, esta coisa: os presos que sabiam que iriam ser fuzilados, levantaram os punhos cerrados e as metralhadoras (três) funcionaram. Todos tomaram. Os que ainda se mexiam tiveram as cabeças partidas a coronhadas! E

os guardas da Divisão Especial, todos integralistas, dizendo obscenidades, ferozes e selvagens. Sr. Alfredo Ellis: - Quero o castigo de Deus, quero ver os meus filhos mortos, se isso não é verdade. Tenho 40 anos de idade, e um homem dessa idade não mente. Em consequência dessa tragédia que tive a infelicidade de presenciar, estou de cama. Tenho as mãos trêmulas até hoje e quem escreve esta, que estou ditando, é um estudante meu sobrinho.

Corro o risco de perder meu emprego e ser preso por escrever ou relatar esses fatos. Mas minha consciência exige que eu mostre o que se passa no mais tétrico presídio talvez do Brasil.

Isso porque a nota da Segurança Pública foi mentirosa e cínica. Se for necessário meu testemunho pessoal estou às suas ordens. Peço entretanto que só em último caso isso seja feito, pois serei preso ou terei o mesmo fim que aqueles infelizes e eu tenho três filhos.

Terei coragem suficiente para contar publicamente o que aconteceu, se isso for necessário. Tenho ainda na minha frente o quadro, depois de fuzilados, barbaramente coronhados. O cabo Maurício, com o qual servi na Força e que era preso agora, morreu com 32 balas no corpo. Isso eu vi e não me esqueço! Foi eu quem o colocou no carro da Assistência e foi eu quem ouviu o médico que o examinou no hospital, contar que extraiu 32 balas de fuzil de seu cadáver!”

Este anônimo testemunho nega a versão oficial de que teria havido enfrentamento com os fugitivos que tentavam roubar-lhes as armas e que os guardas atiraram para assustá-los e detê-los. Ao mesmo tempo, diverge do depoimento das vítimas apresentado no relatório do inquérito, pois neste os detentos afirmavam que haviam sido baleados enquanto eram conduzidos de volta ao presídio. A versão do guarda anônimo foi também publicada pelo jornal *O Radical* e foi endossada por familiares de vítimas e por outros indivíduos que estiveram presos no “Maria Zélia” e que publicaram por aquele órgão de imprensa do Rio de Janeiro uma espécie de dossiê do presídio e dos acontecimentos nele ocorridos.

O relato do guarda revela a presença da Divisão Especial, como um destacamento ideologicamente organizado, e sua influência sobre outros corpos policiais que atuavam no presídio, como a Guarda Civil. A truculência da Divisão se revelou considerável. A carta indicava e Alfredo Ellis vai sustentar de forma contundente que os policiais da Divisão Especial eram integralistas e repelia o fato de haver *elementos estrangeiros fascistas* na Polícia. Cabe observar que o telefonema dado por Kaufman talvez indicasse que o comandante alemão se comunicou ao telefone com alguém antes de emitir ordem de fuzilamento. De acordo com a documentação analisada, não há menção explícita de que as vítimas tenham sido escolhidas, mas é provável de que o grupo foi selecionado indistintamente com o objetivo de servir de exemplo para os demais detentos. Essa ligação pode sugerir também que houve autorização de um superior, ou seja, do Departamento de Ordem Política e Social, onde, segundo o Deputado,

“uma verdadeira ditadura impera, tirânica e absorvente, a ameaçar todo nosso povo. Ali existe uma seção chamada Especializada que está entregue a um Fuão Agostinho, que age conjuntamente com uma agência Lima, que é de detetives particulares, um tal Kaufman, estrangeiro, e parece que representante do nazismo e um tal Gregório

Kovalenko, que, pelo nome, parece ser ucraniano. Isso é incrível e depõe contra o alto espírito do Governo que o sr. Cardozo de Melo prometeu governar. De fato s. Excia que já ordenou a libertação de tanta gente injustamente encarcerada, não deverá consentir que essa “camorra” subsista como tem gordamente vivido até agora sob os olhos complacentes do sr. Egas Botelho [superintendente do DOPS], que tudo sabe e tudo consente”.

Ellis propõe indicação para composição de uma Comissão formada por membros do legislativo para acompanhar a apuração do inquérito. Critica ainda a presença de elementos estrangeiros ocupando altos postos de comando na Polícia, que acusa de fascista e aponta a irregularidade no fato de que são as autoridades diretamente envolvidas no caso que vão apurar o inquérito. Ernesto Leme (Partido Constitucionalista) ridiculariza a carta e considera todas as afirmativas do Deputado da minoria como meras suposições.

O caso ‘Maria Zélia’, bem como outras arbitrariedades (prisões ilegais de pessoas, apreensão de livros, repressão da polícia à greve de operárias) foram denunciadas na Assembléia pelos Deputados que se opunham à política do Partido Constitucionalista e ao mesmo tempo à candidatura de Armando de Salles Oliveira à Presidência da República. A atuação da Polícia nesse período segue o estilo dos períodos autoritários, sem que tivesse ocorrido sequer a instalação ainda do Estado Novo. Assim, principalmente sob a responsabilidade do DOPS os órgãos de imprensa são censurados, as reuniões públicas são proibidas, prisões ilegais realizadas. A montagem de um forte esquema repressivo guardava estreita relação com as principais lideranças políticas, pois segundo se denunciava o tal Kaufman era homem de confiança do Secretário de Segurança e também fazia a guarda pessoal de Armando de Salles Oliveira.

Mesmo após 1945, durante os anos de redemocratização do país, prisões ilegais foram promovidas pela Polícia. Entre as de maior repercussão, temos a própria prisão dos ex-parlamentares comunistas, logo depois que seu partido foi posto na ilegalidade. O Deputado Cunha Lima (PTB), no dia 7 de junho de 1948, denunciava arbitrariedades policiais nestas prisões:

“há dias, como se verifica no Diário do Congresso do dia 22 de maio último, o Deputado Lino Machado, que pertence à bancada do Partido Republicano, verberou da Tribuna da Câmara Federal a atitude das nossas autoridades que prendem e mantêm, encarcerados durante meses não só os ex-parlamentares comunistas, mas também trabalhadores que assinaram um manifesto em que davam conhecimento ao povo de seu ponto de vista sobre o custo de vida. Não me cabe, senhor presidente, senão recordar que parlamentares da envergadura de um Plínio Barreto, Aureliano Leite, Hermes Lima, Aldemar Rocha, Dioclecio Duarte e outros acompanharam o protesto do Deputado Lino Machado o que demonstra que o que se pretende - e é essa minha intenção ao tratar do assunto - é a defesa da nossa Constituição, cujo constante desrespeito só pode trazer o descrédito ao regime democrático (...) [citando Plínio Barreto] estão presos, sem culpa formada, sem que tivessem sido apanhados em flagrante delito, vários cidadãos, alguns dos quais de notória capacidade intelectual e de renome que já ultrapassaram as fronteiras do Estado. Alegam a polícia e os tribunais, ali, que os cidadãos foram presos por ordem do senhor Ministro da Justiça. Ora, na Constituição Brasileira, não há dispositivo algum que autorize essa nova forma de

prisão - por ordem do Sr. Ministro da Justiça. A Carta Magna fala em prisão em flagrante delito e em prisão por autoridade competente, que são os Juízes de Direito. Não fala nem na linha nem nas entrelinhas que ela pode ser efetuada ou determinada pelo Ministro da Justiça ou qualquer outra autoridade policial ou do executivo. (...) O que há é a proibição do Partido Comunista, mas não que algum cidadão alimente crença comunista”

Não se tem até o momento estudos detalhados sobre as alterações ocorridas na organização das instituições de justiça criminal, em particular na policial e prisional, no período que compreende a metade da década de 30 e os anos 50. A presença constante na imprensa, nos debates parlamentares de denúncias de casos de extorsão, prisões ilegais, maus tratos por parte das forças policiais, sugere que é necessário ampliar as análises em torno das alterações ocorridas, sobretudo no período do Estado Novo, como a criação de órgãos, seu redimensionamento administrativo e as relações entre as ações voltadas para a repressão à oposição política e o combate ao crime comum. Há indicações fortes de que a Polícia Civil tinha a possibilidade de tomar providências quanto à criação, por exemplo, de unidades de atendimento ou mesmo de internação, que precediam a sua formalização legal. Chama a atenção, por exemplo, no Relatório de 1943 do Secretário de Segurança Pública, Alfredo Issa Ássaly (1944), a criação do Recolhimento da Penha, na Chácara Cruzeiro do Sul, subordinado ao gabinete de Investigações que segundo ele iria resolver um dos maiores problemas naquele momento que era o dos “mendigos e o da acomodação das pessoas, sem domicílio ou sem profissão definida, cuja detenção provisória interesse às autoridades policiais”. O Relatório é claro ao afirmar que a Polícia criou o estabelecimento e que já projetava sua ampliação com novos pavilhões para administrar as demandas dos serviços policiais (como a separação dos adultos dos menores, a realização de estudos para verificação da miserabilidade dos recolhidos, sua condição de trabalho e assim por diante). No final de sua exposição o Secretário afirmava que “o Recolhimento da penha necessita ainda de organização e regulamentação adequadas, que constituem neste momento objeto de estudos desta secretaria, afim de que possa realizar seus objetivos de tão elevado alcance moral e social” (cf. Assaly, 1944, p.368).

Uma denúncia do Deputado Juvenal Sayon, em 1950 sugeria mais uma vez essa autonomia de criação de órgãos pela polícia além das práticas de tortura e extorsão. A denúncia envolvia o presídio localizado na rua do Hipódromo. Segundo o Deputado, policiais prendiam ilegalmente indivíduos, impunham-lhes maus tratos e ainda permitiam que outros presos ali recolhidos entrassem e saíssem segundo critérios obscuros. O Deputado mencionava as arbitrariedades cometidas contra um engraxate que estaria sendo submetido a extorsão por parte de policiais. “Sábado é novamente conduzido o engraxate à presença dos investigadores, novamente surrado e recolhido ao presídio da rua Hipódromo, presídio este construído com dinheiro arrecadado criminosamente, não de dinheiro proveniente de impostos e taxas criadas por lei, mas dinheiro surrupiado no Gabinete àqueles que necessitam requerer a sua carteira de identidade e surrupiado aos estrangeiros, que são obrigados a pagar taxas ilegais, sem recibos,

para cada requerimento que formularem. (...) Ficou 3 dias sem poder alimentar-se ao lado de um inocente recolhido por engano. Isto é estranhável. Quero trazer o testemunho deste moço às próprias autoridades policiais. É que, todos os dias, determinados larápios lá entravam envergando trajes novos, parecendo mais senadores da República do que ladrões, e voltavam no dia seguinte com ternos diferentes. Senhores, é notável! Quer dizer que o presídio da rua Hipódromo era um presídio de inocentes e um simples hotel ou albergue noturno para os criminosos”.

Esse presídio da rua do Hipódromo foi de fato inaugurado em 22 de abril de 1949, com o nome de Recolhimento de Presos do Hipódromo. Segundo a proposta orçamentária para 1948, apresentada por Adhemar de Barros à Assembléia Legislativa, em 1947, desde 1944 estava prevista a construção de um prédio que abrigasse diversos serviços policiais, porém a guerra teria atrasado a construção desse edifício. A proposta foi retomada em abril de 1948 e a localização escolhida foi à rua do Hipódromo, próxima ao Recolhimento “Cruzeiro do Sul”. A obra foi diretamente executada pelo Departamento de Investigações. Seus espaços estavam projetados para receber 1.200 presos, homens adultos, e mulheres e menores num outro pavilhão. O Recolhimento deveria receber os presos dos xadrezes do Departamento de Investigações que ainda não possuíam condenação.

A prática da tortura por policiais é encontrada com enorme freqüência na segunda metade do século XX. O jornal *Folha de S. Paulo* noticiava no dia 11 de agosto de 1961 que um tal José Ciszwiski tinha prestado depoimento no qual afirmava ter sido espancado pela Polícia. Ele fora ouvido numa sindicância presidida pelo Delegado-geral Benedito de Carvalho Veras. “Em seu depoimento afirmou que há dois meses fora espancado por dois investigadores na Delegacia de Homicídios por ordem de um Delegado daquela especializada. A vítima reconheceu e identificou em fotografias os investigadores e o Delegado, autores do espancamento de que foi vítima”.

Ele era suspeito de um assassinato ocorrido na estrada de Sapopemba. Ficou detido nove dias na especializada “durante os quais por três vezes foi violentamente espancado sendo submetido ao 'pau-de-arara' e a choques elétricos. Como não confessasse o crime, foi removido para a subdelegacia de Bonsucesso, em Guarulhos, onde permaneceu até que se curasse das equimoses que apresentava no corpo. Na ocasião, deixou seu nome escrito no xadrez e colocou um papel com anotações sob um ralo do cubículo. Posteriormente foi posto em liberdade por um soldado da Força Pública, mas saiu com vendas nos olhos e mãos amarradas. Caminhou até próximo de Cumbica onde libertou as vendas”, relatava aquele órgão da imprensa. José Ciszwiski tinha cumprido pena na Penitenciária do Estado por dois anos e estava em liberdade desde 1951.

No dia 25 de março de 1960, o Deputado Arruda Castanho cita a reportagem do jornal *Última Hora* em que dois funcionários de uma empresa de aviação, acusados de roubo, foram seviciados no Departamento de Investigações. Segundo o Deputado, “isso não é coisa nova. Sabe-se que para descobrir os crimes mais fáceis, a polícia inflige torturas aos cidadãos que são presos. Desses

dois cidadãos a que me refiro, um deles está a beira da loucura e foi internado, segundo afirma aquele jornal, no Manicômio Judiciário, após passar pela seção de choques e pelos outros instrumentos de tortura que a Polícia de São Paulo usa para arrancar confissões de inocentes também. O outro, foi internado num hospital particular, também atacado das faculdades mentais.”

O Deputado pedia ao Presidente da Assembléia para que fosse comunicado o Secretário da Segurança pois, “é preciso terminar, na Polícia, com o método “pau-de-arara”, o método do choque elétrico, com pontapés, murros e chibatadas, pois isso só demonstra a ineficiência de uma polícia que não descobre crime nenhum, exceto quando, na maioria das vezes, o inocente paga pelo pecador.”

No mesmo dia o Deputado Antônio Moreira pedia que “sejam punidos severamente aqueles subalternos que utilizam o método de tortura comumente conhecido por “pau-de-arara” para conseguir confissões de elementos detidos pela polícia paulistana, dado que a utilização do mesmo afronta nossos foros de civilidade e, ainda, porque São Paulo é a cidade que maior projeção tem em todo país e quiçá no exterior, pela pujança progressista.”

Em dia 24 de junho de 1961, o Deputado Cid Franco se pronuncia requerendo ao Poder Executivo que tome providências contra os agressores do sr. José Ivan Gibin de Mattos (componente de uma patrulha). O Deputado diz que o sr. Ivan Gibin teve suas mãos amarradas atrás das costas; foi obrigado a permanecer deitado no chão da via pública e, todas as vezes que tentava levantar, o guarda pisava sua cabeça. Ao chegar à delegacia, o Delegado se recusou a ouvi-lo e mandou encarcerá-lo. No xadrez foi novamente espancado. Depois de apanhar e pelo fato de se defender estava sujeito a processo. Assim, o Deputado afirmava: “..Parece-me necessário e urgente conciliar a autoridade de polícia paulista com processos civilizatórios e humanos. Arbitrariedade e agressões não devem ser admitidas, sejam quais forem às vítimas...”

Em agosto de 1961, o Deputado Hilário Torloni se pronunciou sobre um caso que provocou bastante polêmica na época que foi o chamado “crime do Morumbi”. Havia em torno do crime uma série de suspeitas de que pessoas pertencentes às camadas mais altas da sociedade estivessem envolvidas. Autoridades policiais foram substituídas no curso das investigações e um suspeito fora preso e havia sido morto em decorrência dos espancamentos impostos pela Polícia. O Deputado assim se manifestou:

“Srs. Deputados, morreu mais uma das vítimas da sanha policial: o corretor Laércio Paschoal Luongo, suspeito da autoria do chamado “crime do Morumbi”. O inquérito processava-se na Delegacia de Homicídios, que já havia apontado como autor deste crime um Rodrigues Alves. Por essa razão, o titular da Delegacia foi sumariamente afastado. E ali foi lotado um Delegado de 5ª. classe, que responde pelo sobrenome de Tucunduva. O mesmo que agora o Sr. Secretário da Segurança, com uma medida saneadora, se bem que um pouco tardia removeu daquela Delegacia, como autor do bárbaro espancamento que ocasionou a morte do corretor Laércio Paschoal Luongo. O crime do Morumbi vai merecer um exame mais alongado em outra oportunidade. Fica este meu discurso apenas na morte do corretor, provocada pelas sevícias sofridas

naquela Delegacia, a exemplo do que vem ocorrendo não apenas neste governo, mas de longa data, na Delegacia de Homicídios, na Delegacia de Costumes e, principalmente, na Delegacia de Roubos. Ali se instituiu um sistema medieval de obter confissões. Exatamente como Torquemada conduzia os interrogatórios na Inquisição, o Delegado Tucunduva, e mesmo outros, agem hoje em algumas delegacias do Departamento de Investigações. O tratamento é dos mais desumanos e a polícia não entendeu ainda uma coisa muito simples, isto é, que a função dela não é obter confissões de ninguém. É fazer investigações, colher provas, averiguar fatos, prevenir crimes e reprimi-los, deixando ao Poder Judiciário a manifestação superior sobre a culpabilidade dos pela polícia ou por qualquer cidadão.

Houve o caso de um indivíduo retirado da Delegacia de Roubos já morto, em conseqüência dessas torturas, que foi levado por investigadores e enterrado nas proximidades desta Capital sob alguns quilos de cal. Ali devo encontrar ainda os ossos desse indivíduo, porque o Deputado, hoje, precisa substituir a polícia, investigar a polícia, que está prenhe de criminosos. A crítica não pode ser feita à polícia indiscriminadamente porque esta Casa mesmo tem feito justiça inúmeras vezes aos bons policiais, que se rebelam e se revoltam contra a violência, contra as arbitrariedades, contra esses processos desumanos, vis. (...) maus policiais instauraram como processo de fabricar criminosos, de obter confissões, a qualquer custo, como se a função da polícia fosse a de obter confissão de alguém.”

Em 4 de abril de 1963 o Deputado Oswaldo Rodrigues Martins também se manifestava sobre um caso de arbitrariedade da polícia. O fato tinha ocorrido no dia 24 de março do ano de 1963, onde o Sr. Benedito foi detido arbitrariamente por um grupo de investigadores do Departamento de Investigação, chefiado por “Paulo Tiroteio”, sendo levado até a Capital do Estado e trancado num xadrez do DI. Segundo o Deputado, “ainda no mesmo dia, (domingo), por volta das 22 horas, foi Benedito retirado do xadrez e levado até a pequena cela, onde depois de despido e amarrado com pedaços de flanela e corda, foi submetido ao suplício vulgarmente denominado “pau-de-arara”, ou “cambau”, sendo certo que, concomitantemente recebia cargas elétricas provenientes de dois aparelhos, um de 250 volts, e outro de 500 volts...” Com tal tortura objetivavam os investigadores a confissão de furtos ocorridos na faixa do cais de Santos, no valor de um milhão de cruzeiros. Como o detido nada sabia sobre o fato, os investigadores pediram-lhe Cr\$ 500.00,00 (quinhentos mil cruzeiros), para que o Sr. Benedito não fosse mais importunado. O Deputado então, requeria ao Secretário de Segurança Pública as providências necessárias para apuração dos fatos e para o resguardo das garantias individuais.

Quando estourou o golpe de 1964, já estava, portanto, bastante enraizada na Polícia uma ‘cultura’ diferenciada sobre como lidar com homens que viviam à margem da lei: a cultura do pau. Principalmente os indivíduos que cometiam crime de roubo e furto eram submetidos ao pau-de-arara. Mediante a submissão do bandido a essa tortura esperava-se a obtenção da confissão dos crimes cometidos. Esse era o caminho mais curto que não demandava trabalho policial como a perícia técnica, a investigação. Ao pau-de-arara se juntou a imposição de choques elétricos. Depois de 1964, um dos locais onde imperava a tortura a presos comuns era o Departamento de Investigações, que segundo o jornalista Percival de Souza (2000) tinha regularmente na sua carceragem cerca de 800

presos que eram mantidos ali para ‘averigüações’. Na entrada dos elevadores desse prédio teria sido colocado, segundo o mesmo jornalista, um cartaz com os dizeres “Contra a pátria, não há direitos”, que era reveladora das práticas de ilegalidade então vigentes nos órgãos policiais e que sugeria uma equiparação ‘legítima’ entre a repressão política e ao crime comum.

Os exemplos mencionados acima são suficientes para indicar que práticas de imposição de tortura e maus tratos a presos comuns são recorrentes na história das instituições de controle social no Brasil. Nesse sentido, é fácil reconhecer que os períodos autoritários, como o Estado Novo e o regime militar pós-64, ampliaram e aprofundaram tais práticas, mas o maior desafio para a compreensão das razões da persistência dessas práticas está no fato de mesmo nos períodos de vigência do regime democrático as políticas para a área de justiça criminal não conseguirem estabelecer um novo paradigma de organização e funcionamento dos aparatos policial e prisional, de acordo com os princípios democráticos e com as normas constitucionais.

Procedimentos regulares de detenção ilegal, que parece serem práticas usuais na história da Polícia, ganham maior intensidade depois de 1964. Em 13 de agosto de 1965, o Deputado Januario Martelli Neto encaminhava ao Secretário de Segurança um ofício, colocando-o a par de um levantamento que ele vinha realizando sobre prisões irregulares feitas por investigadores de polícia sem o conhecimento dos delegados. Dizia o Deputado que investigadores prendiam um cidadão sem culpa formada, encaminhavam-no para o Departamento de Investigações, em seguida removiam-no para a Casa de Detenção, em operações que não teriam qualquer legalidade. Em outro pronunciamento, no dia 24 desse mês, o Deputado contou o caso de um senhor que foi detido por investigadores no Parque D. Pedro II, e levado para o DI. Ao chegar ali foi trancafiado no xadrez sem nenhuma satisfação das razões de sua prisão. No mesmo dia, foi transferido para a Casa de Detenção. Passou alguns dias lá e foi removido novamente para DI. Depois de quatro dias, um daqueles investigadores que havia feito a detenção do cidadão compareceu diante dele para obter informações. O cidadão perguntou quando seria colocado em liberdade e a resposta do investigador foi “quando você me fornecer 50 mil cruzeiros”. O indivíduo concordou no mesmo instante. Para o Deputado casos como esse demandavam urgência na reforma da polícia.

Em 11 de outubro de 1968, o parlamentar Fausto Tomaz de Lima denunciava outro caso grave de extorsão, envolvendo muitos policiais. O caso veio à tona a partir de uma carta (datada de 24 de julho de 1967) enviada às autoridades policiais por um contrabandista, Darci Ribeiro, que havia sido morto em Toledo, no Paraná. A carta foi publicada dia 04 de outubro pelo jornal *Vespertino*, sendo dirigida ao Major Aviador Ferdinando Muniz de Farias “para evitar, que possíveis injustiças e que inocentes paguem, como até agora vem acontecendo, para mim que já não espero mais nada. Tudo quanto eu tinha, já foi roubado pela polícia e, também, o que consegui a crédito, estou devendo o que a polícia carregou. Casas hipotecadas, veículos presos, aviões também, de modo que a não ser a fazenda que ainda devo 95% da mesma, nada tenho.” Darci fala

que há 3 anos atrás, por extorsão, deu “...à Polícia da São Paulo e Campinas tudo o que tinha (...) Cheguei a tal revolta, porque quando a polícia vinha não tinha de onde mais tirar dinheiro.” A carta sugere amplo envolvimento também da Polícia Federal. Sobre as operações de contrabando, realizadas através de aviões, Darci diz: “Em todas as cidades que cooperam os guarda-campos, estão acertados, e também, os delegados de polícia. Por isso é inútil toda e qualquer investigação através deles ou deixar que essa gente perceba.” Darci fala que eles possuem um sistema de comunicação para serem avisados quando há alguém da FAB por perto das pistas. Denuncia que a polícia só pega os coitados e não gente mais importante com um tal de Napout, Alberto Petta e Roberto Japonês, que “...num aeroporto em São Paulo deram à Interpol 5 milhões de cruzeiros velhos para se safarem”.

A denúncia de violência praticada por membros das forças policiais voltaria a ser motivo de pronunciamento do parlamentar Jamil Gadia. Em 10 de janeiro de 1968, referia-se às arbitrariedades da Polícia de Campinas que, segundo ele, “invade domicílios sem qualquer mandado judicial, espanca, atira a esmo”. Ilustrou essa denúncia com um episódio no qual o guarda-civil Antonio Pereira Veiga havia baleado um jovem de 17 anos, Aldo Ribeiro, por estar arrecadando apostas para o jogo do bicho. O rapaz levou uma coronhada e foi baleado à queima-roupa. O Deputado sugeria a abertura de uma Comissão de Inquérito para apurar o que se passava na Delegacia Regional de Campinas. Em 16 de janeiro, Jamil Gadia voltava ao caso para informar que o jovem viera a falecer. Reclamava a punição do guarda-civil e ainda mencionava as ameaças que jornalistas do *Diário do Povo* estavam recebendo por divulgar o caso.

### ***Sobre o Esquadrão da Morte***

À medida que recrudescia a repressão política a partir de 1968, agentes policiais, em São Paulo, organizaram o chamado “Esquadrão da Morte”. Segundo Percival de Souza (cf. Portela *et alli*, 1978), o Esquadrão nasceu em 1968, como reação da Polícia Civil à morte de um colega policial, Davi Romeiro Parré, morto pelo bandido *Saponga*. No entanto, é preciso ir além dessa ocorrência para se delinear a origem do Esquadrão da Morte em São Paulo<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> A ação ilegal e violenta da polícia no final dos anos 60 encontra exemplos também no Estado do Rio de Janeiro. Ainda em novembro de 1968, o bandido *Roncador*, depois de ter praticado um assalto e ter morto um policial foi encurralado, ferido, numa galeria de esgotos, na cidade de Duque de Caxias por mais de 30 horas. Ao sair, extenuado, faminto e com as mãos na nuca, e pedindo para não ser morto, nem por isso deixou de ser executado sumariamente com 19 tiros disparados por policiais. O inquérito elaborado pela Delegacia de Duque de Caxias sustentava a tese de “resistência e morte” e foi acolhida pela Justiça que arquivou o processo. O Delegado da cidade justificava a execução: “A Polícia existe para defender a sociedade. Marginal quer moleza. Temos que ser vigorosos. A Caxias de tempos atrás mudou: estamos eliminando o alto índice de criminalidade, devolvendo a tranqüilidade à população” (Portela *et alli*, 1978: 62).

Com o golpe militar de 1964, a antiga Força Pública, encarregada do policiamento ostensivo, passou a ter maior projeção no papel de garantir a ‘ordem pública’. Esse novo posicionamento da corporação sugeria que a Polícia Civil viria a ser envolvida por aquela, ou colocada numa posição de subordinação. A emergência do Esquadrão da Morte, ou pelo menos sua conformação como grupo de atuação reconhecida na autoria de execuções sumárias de bandidos, teria sido uma demonstração de força da Polícia Civil em relação à outra corporação. A Polícia Civil criou uma “ofensiva contra o crime” e buscava dar uma demonstração de eficiência “através da eliminação pura e simples de marginais” (cf. Bicudo, 1978, p. 5 e 15).

Além disso, Hélio Bicudo (1978) aponta que o Esquadrão da Morte encontrou apoio e proteção nas hostes políticas que governavam o país e que em muitos casos sustentavam as ações repressivas à oposição política. Esse trânsito de policiais envolvidos com o combate ao crime comum com a repressão política buscava garantir a impunidade e a continuidade às ações do Esquadrão. “Os principais implicados na execução dos crimes do ‘Esquadrão’ passaram a atuar no campo da polícia política, integrando o sistema de segurança, ao qual transmitiram suas técnicas de ação. E com isso transmudaram-se, ao ver de não poucos, em autênticos heróis nacionais, intocáveis pela Justiça.” (cf. Bicudo, 1978, p. 11). Mas, na verdade, o Esquadrão ganhava força como grupo que dava proteção a quadrilhas de traficantes de drogas, assegurava prostituição organizada e vendia proteção a grupos criminosos.

Com o Esquadrão da Morte, a atuação organizada e ilegal de grupos de policiais, promovendo execuções sumárias e outros atos de abuso de autoridade, formalizava-se e ganhava uma visibilidade como em nenhum outro momento da história da segurança pública de São Paulo. A já profunda dicotomia indicada por autores como Kant de Lima (1989) e Sérgio Adorno (1998) entre a estrutura formal e a cultura organizacional dos aparatos policiais no Brasil, atingia o ponto maior de evidência e de tolerância por parte dos governos que se ajustavam às novas políticas repressivas que partiam do governo federal. Em meio a uma forte ascensão da repressão política, que envolvia órgãos de cada uma das Forças Armadas em articulação com as forças policiais locais em ações que vilipendiavam os direitos dos cidadãos, a repressão ao crime comum vai acompanhar essa escalada de ilegalidade. As forças policiais, sempre com o respaldo ou com a omissão dos governantes, consagraram o ‘direito’ de fazer justiça com as próprias mãos, por meio do extermínio de bandidos e da tortura como prática ‘legítima’ de obtenção de informações e de confissão, desafiando, fosse através das articulações políticas, fosse através da ameaça direta, os integrantes de qualquer instância que buscasse responsabilizar policiais envolvidos nessas ações.

Logo que começaram a surgir as primeiras notícias da atuação do Esquadrão da Morte o tema passou a ser debatido na Assembléia Legislativa, ainda antes de ser fechada. Em 7 de dezembro de 1968, um debate se inicia entre Hélio Mendonça e Fernando Mauro sobre as declarações do Secretário de Segurança relativas ao “Esquadrão da Morte”. Segundo Helio Mendonça, o

Secretário disse que não existira tal “Esquadrão” e que ele não seria senão uma invenção da imprensa. Para o Deputado as declarações do Secretário concediam uma “...autorização para que os policiais passassem a agir à altura da agressividade dos criminosos, seu direito legítimo de defesa, e foi apenas isto que passaram a fazer...”

Em contraposição, o Deputado Fernando Mauro afirmou que foi a Polícia quem inventou o “Esquadrão”, e afirmava que a Secretaria da Segurança estava omissa diante do caso. Helio Mendonça ao responder disse que não faria a defesa do Secretário, mas perguntava-se até que ponto ele não estaria certo ao permitir aquele tipo de atitude da Polícia (reagir a altura dos criminosos) uma vez que um amigo seu havia sido morto por ladrões na frente de seu filho. “Há necessidade sim, de uma agressividade da Polícia em torno desses marginais, que põem em risco a segurança da família paulistana”, defendia o Deputado. Fernando Mauro falou que Helio Mendonça estava defendendo o “Esquadrão” e este dizia que estava defendendo a tranquilidade.

Em seguida, Fernando Mauro denunciava o fato de que, até mesmo no Interior, “os delegados estão falando em criar ‘esquadrões da morte’, seguindo o exemplo do Secretário para se desfazer de mendigos e meliantes. Até agora só foram mortos mendigos, pois os verdadeiros criminosos a polícia sabe onde estão: aquela maioria que corrompe, pagando o crime em dinheiro para a própria Polícia, esses estão soltos.”

O Deputado Januário Mantelli Neto participou do debate dizendo que “os quarteirões de São Paulo também estão sendo organizados com esquadrões da morte.” O Deputado criticava a posição de Helio Mendonça e dizia que São Paulo estava sem um chefe de polícia e que o Secretário atual era um incapaz e que se houvesse um policiamento preventivo, esses ‘esquadrões’ não existiriam. Orlando Jurca também criticou a atuação da Polícia citando informações trazidas pela imprensa quanto a execuções sumárias: “Vossa Excelência tem conhecimento dos detalhes que envolveram aqueles homicídios praticados aqui, na Rodovia do Oeste. Tive a oportunidade de ler as reportagens a esse respeito, inclusive ilustradas com fotografias, onde os cadáveres apareciam primeiramente sem nenhuma arma (...) apenas portando um maço de cigarros, isqueiro e relógio, dinheiro nenhum. A reportagem observava ainda, e muito bem: Quem é que se encontra geralmente nessas condições, se não aqueles que são encaminhados para presídios como detentos correccionais?” Segundo o Deputado, o caso descrito na imprensa trazia o testemunho de um perito criminal, que afirmava que as vítimas foram assassinadas, mortas a rajadas de metralhadora. Orlando Jurca diz que isso jamais poderia ser uma legítima defesa e nem a defesa da família brasileira como Helio Mendonça havia se pronunciado.

O Secretário de Segurança, Hely Lopes Meirelles, em 1969, dirigia-se aos policiais durante uma visita à Divisão de Crimes contra o Patrimônio, em tom de autorização para a ação ilegal da Polícia:

“Confesso que não estava mais agüentando os telefonemas que me eram dados diariamente, reclamando da ação dos marginais que assaltavam e matavam

impunemente. Estou satisfeito com o trabalho dos senhores, pois a polícia triunfando, o Secretário triunfa também. A polícia esmorecendo, o Secretário esmorece. Portanto, as ordens que são dadas devem ser cumpridas. Não precisam temer, pois os senhores podem atacar os marginais da mesma forma como forem recebidos, porque em qualquer ocorrência em que um investigador estiver envolvido haverá a assistência do Delegado e do Secretário. Mais uma vez recomendo, os marginais devem ser perseguidos para que os homens de bem tenham tranqüilidade. Estes, sim, não devem ser perturbados pela polícia.” (*Apud* Souza, 2000: 72-73).

O próprio Governador do Estado veio a público, em programa de grande audiência na televisão, em 1970, defendendo as ações ilegais da Polícia:

“Faz-se uma onda muito grande com relação ao Esquadrão da Morte. Esquadrão da Morte não existe como organização. Isto é invenção, isto é promoção, isto é oposição à polícia que muitas vezes é sacrificada e injustiçada e ela é injustiçada no mundo inteiro. A polícia não é simpática, não sei a razão, mas não é. Mas ai de nós sem ela. Bom, o que existe é o que existe em qualquer parte do mundo. Quem é que está no front, quem é que está na frente da briga, quem é que sobe numa favela para pegar um marginal: é... o juiz togado, é um promotor pequeno, grande, seja do tamanho que tiver, pra ir lá? Não. Quem sobe é um policial da PM ou um da Polícia Civil, que arrisca a sua vida, o sustento da sua família, porque geralmente são pobres, para tirar um marginal escondido dentro de uma favela, encurralado, para dar tranqüilidade à cidade. Este marginal, por ser marginal, reage. Então queria que o policial dissesse: ‘Não, não atire em mim, vamos fazer aqui um arreglo: você vai para a cadeia direitinho, eu trato você bem...’. Evidentemente, na hora em que o outro puxa o revólver, o soldado ou o inspetor de polícia reage, porque ou ele reage ou morre. E está morrendo todo dia. Porque ele não tem assim uma segurança tão grande quanto aqueles que têm esse pundonor, dizendo que o policial deve morrer e não matar. Pois o policial, quando acuado, para cumprir o seu dever pode matar para defender a sociedade”. (...) “A polícia precisa se defender em termos de não morrer para que nós não morramos nas mãos dos marginais. Porque na hora que a polícia não fizer isto, os marginais entram na nossa casa para violentar nossos lares.” (p.73)

Quando o Governador foi interrogado sobre o fato de a imprensa ser avisada, antecipadamente, sobre as ações do Esquadrão da Morte, respondeu: “Isso pode ser até tática policial, porque você não cria paz apenas com revólver. Você cria paz com temor, porque um marginal, o criminoso, é um homem que, se não sentir que existe uma Polícia disposta a enfrentá-lo, a ousadia dele não tem limites. Pois ele é um anormal. Então, o que precisa fazer é criar um clima de que quem cometer crimes vai ser preso e quem reagir terá alguém para enfrentá-lo.” Descartou que os policiais agissem por vingança e em desrespeito à lei. Tudo se resumia a “legítima defesa de homens tão honrados como qualquer um de nós, mas que escolheram como profissão defender a sociedade, para que as nossas filhas possam andar na rua sem ser violentadas ou mortas pelos marginais.”

Ao ser perguntado sobre os casos de presos transferidos da Penitenciária para lugares ermos a fim de serem executados, o governador afirmou:

“Eu não vi essa prova, ainda. Esse negócio, a invencionice, vai crescendo, vai crescendo, não vi. É evidente que quando a polícia chega para pegar um criminoso de

muitas mortes, um facínora, não vai um soldado só para prendê-lo, não vai um inspetor de polícia para prendê-lo. É evidente que eles juntam quatro, cinco, seis, dez, para uma ronda, para cercar uma casa. Pois se for um só, morre. Pois eles estão entrincheirados, sabem às vezes atirar muito melhor e são muito mais ousados. Eles têm gana da morte e a nossa polícia não tem gana de matar. E quem tem gana para matar, toma a iniciativa de atirar. Por isso vêem-se muito mais policiais serem mortos do que criminosos serem mortos. Porque eles têm como profissão, no sangue, matar. Então, quando vão ou quando vai um grupo de policiais, quer da Militar ou da Civil para prender um homem perigoso como esse, é evidente que é um tiroteio ferrado em cima do criminoso. E daí aparecer com muitos tiros. Aí inventam que fazem em termos de presunção, essas coisas.” (*Apud* Souza, 2000: 86-87)

Ao relatar a caçada policial ao bandido *Guri*, 21 anos, que em julho de 1970 havia escapado a um cerco policial, ferindo um policial e matando outro, Souza (cf. Portela *et alli*, 1978) narra procedimentos policiais e transcreve falas de policiais que, em detrimento dos patamares mínimos em que ainda vigorava a lei no país e que ainda balizavam o funcionamento da própria Polícia, assumiam o contorno de um ‘ordenamento’ que consagrava a cultura organizacional como paradigma. Assim, depois de ocorrida a morte do policial, um colega foi taxativo quanto ao bandido *Guri*: “Assinou sua sentença de morte” (cf. Portela *et alli*, 1978, p. 21). Numa busca ao bandido, outro policial teria declarado: “Uma coisa eu garanto: na hora do encontro, esse *cara* vai virar peneira. Não vai dar nem para contar quantos furos de bala haverá em seu corpo” (p.22). Segundo o jornalista, eram vários os policiais que afirmavam que só descansariam “quando esse bandido estiver morto”. No enterro do policial dizia-se que “para cada policial morto, dez bandidos hão de morrer”.

Mas além dessas frases que expressam o completo repúdio pela atuação da Polícia dentro dos referenciais do ordenamento legal, o caso revelava práticas completamente arbitrárias e plenas de abuso de autoridade. Um grande número de policiais, cerca de 200, foi envolvido na busca do bandido. Casas invadidas sem mandato, familiares do bandido espancados, seqüestrados e detidos ilegalmente por policiais, depois usados como ‘isca’ para tentar prender o bandido, uso de viaturas policiais sem identificação e com chapas *frias*, detenção de pessoas que tiveram contato com o bandido mas sem qualquer envolvimento com as suas ações criminosas e assim por diante. Simultaneamente a essas ações policiais, o Esquadrão da Morte matou cerca de dez bandidos que não tinham qualquer envolvimento com *Guri*. Segundo Souza, apesar de algumas sindicâncias terem sido abertas, nenhuma punição havia sido registrada. Desde o final de 1968 até meados de 1970, “mais de 150 pessoas foram executadas, sem que fosse apurada, diretamente, a responsabilidade de ninguém” (cf. Portela *et alli*, 1978, p. 35).

Ao ser localizado, *Guri* foi executado por um grande número de policiais, em torno de 60, e teria recebido cerca de 150 disparos, como a imprensa noticiaria, porém depois o exame de corpo de delito constataria 86 tiros recebidos pelo bandido. Os policiais tinham um mandado de prisão contra o bandido e com isso justificaram que ele resistiu à prisão, teria disparado cerca de 9 tiros contra os policiais que por sua vez reagiram e o mataram. Os diversos

carros sem identificação que atuaram no caso, a chegada até o bandido através da prisão de um amigo de *Guri*, mas principalmente o abandono do local logo depois da execução revelava uma sinistra simbiose entre a ação da própria polícia e a ação ‘oficial’ do Esquadrão. A morte ocorreu num dia por volta das 17h30 e o corpo só foi localizado pela oficialmente pela Polícia, e de lá retirado, no dia seguinte.

A defesa que policiais faziam do Esquadrão da Morte, no início dos anos 70, revelava como se cultivou profundamente no interior da instituição policial a simpatia pelas ações ilegais, pelas execuções sumárias, que acabaram se tornando um problema crônico na vida das corporações policiais mesmo depois da volta do país à normalidade democrática. Assim, o combate à criminalidade não era encarado como resultado de um trabalho eficaz da Polícia no âmbito da prevenção, da repressão dentro do marco legal, de investigação através de trabalho de perícia. Para muitos policiais a ação do Esquadrão da Morte era a “única forma de impedir o aumento do índice de criminalidade”, “a sociedade nada perde com as execuções, muito pelo contrário”.

Mas houve fortes resistências a esse tipo de comportamento da Polícia que partiram sobretudo do Tribunal de Justiça de São Paulo e depois do Ministério Público. Em 22 de julho de 1970, o presidente do Tribunal de Justiça reagiu severamente às execuções sumárias perpetradas pelo Esquadrão da Morte e contra a omissão da cúpula da Polícia em apurar as denúncias contra policiais envolvidos nessas execuções. Esse pronunciamento acontecia no momento mesmo em que a população tomava conhecimento da morte de *Guri* (cf. Portela *et alli*, 1978, p. 53).

Nesse período, também se acentuam as arbitrariedades policiais cometidas contra bandidos mantidos principalmente no Recolhimento de Presos Tiradentes, na Capital de São Paulo. A Polícia tinha o prazo legal de 24 horas para realizar as averiguações preliminares sobre algum detido e depois deveria liberá-lo. No entanto, era comum a manutenção dos presos além daquele prazo e também eram constantes as retiradas de presos por policiais integrantes do Esquadrão que depois os executavam (cf. Portela *et alli*, 1978, p. 49). Foi a partir da atuação do monge beneditino, conhecido como Padre Agostinho, que prestava assistência aos presos naquele estabelecimento, e das informações que ele havia recolhido sobre a retirada e execução sumária de presos por policiais, que o Procurador de Justiça do Ministério Público de São Paulo, Hélio Bicudo, encarregado das investigações sobre a atuação do Esquadrão da Morte pôde ampliar a devassa que vinha realizando. Bicudo menciona que as autoridades policiais haviam cerceado o trabalho do padre no presídio e ele estava sendo ameaçado por estar pretensamente envolvido com a subversão.

“O exemplo do sacerdote era, a meu ver, paradigmático do que se pretendia arquitetar no sentido de reduzir à impotência as investigações sobre o “Esquadrão da Morte”. Tudo que se fizesse para coibir as violências policiais seria considerado **subversão**, quando subversiva era, de fato, a conduta daqueles que desconheciam a Lei mas a aplicavam com as próprias mãos, a seu talante” (cf. Bicudo, 1978, p. 29)

Um caso de retirada de preso por policiais do Recolhimento da Tiradentes seguido de sua morte e abandono de cadáver em algum lugar ermo provocou uma tentativa de Helio Bicudo fazer com que os policiais envolvidos no caso não fossem apenas afastados de suas tarefas mas efetivamente mantidos presos. Para tanto recorreu a um relatório da Comissão Estadual de Investigação (CEI)<sup>3</sup> que sigilosamente já havia apurado o envolvimento de policiais com o tráfico de drogas e corrupção. O procurador havia tido um contato com Helio Bicudo e fornecido uma cópia do documento. Mas quando Helio Bicudo trouxe a público o teor desse documento procurando pressionar as autoridades para que fosse decretada a prisão provisória dos policiais envolvidos com a morte de um bandido retirado do Presídio Tiradentes, houve forte reação do Procurador Laerte de Castro Sampaio, que presidia a CEI, e muita mobilização para tirar Helio Bicudo do caso. Mesmo depois, quando foi efetivamente afastado do caso Bicudo seria acusado de participação nos movimentos subversivos pelo presidente da CEI que depunha como testemunha de defesa de um dos acusados do Esquadrão da Morte.

Segundo Bicudo, sua investigação indicava que somente durante o mês de julho de 1970, como ‘resposta’ à morte de um investigador de Polícia, Agostinho de Carvalho, oito presos haviam sido retirados do Presídio Tiradentes e assassinados por policiais (cf. Bicudo, 1978, p. 67). Segundo ele, o Esquadrão da Morte deixava várias pistas de seu envolvimento com essas mortes porque contava com a proteção da hierarquia superior da Polícia. Essa observação é bastante interessante porque permite refletir sobre o fato de que à medida que se ampliam os mecanismos de controle democrático sobre a atuação da Polícia, num contexto cada vez mais favorável ao pleno desenvolvimento do Estado de Direito, nem por isso as práticas violentas por parte dos agentes policiais pararam, sendo ainda constantes, nos dias atuais, as execuções sumárias, as mortes pretensamente provocadas por resistência à prisão. O que parece ter se alterado é a eliminação dos vestígios, das provas que possam comprometer os envolvidos. Assim, observa-se ter ocorrido um ‘aperfeiçoamento’ da cultura organizacional que ao praticar atos ilegais não dá mais a publicidade que antes era conveniente, não deixa bilhetes, desmancha imediatamente a cena de um crime sob a alegação de remoção da pessoa para um hospital, recorre ao uso de armas ‘frias’. O número de assassinatos de autoria desconhecida em São Paulo é grande e não se tem a menor idéia de quantos deles tem a participação de policiais que

---

<sup>3</sup> O Decreto-lei n. 6, de 6 de março de 1969, instituiu a Comissão Estadual de Investigações, para os fins do Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968. Era Governador Abreu Sodré. Toda a legislação mencionada no *caput* do decreto autorizando o governador a instituir a norma é do período de 68/69, ou seja, criada em função do endurecimento do regimento militar (Ato Complementar n. 47, de 7 de fevereiro de 1969, Ato Institucional n. 5, Decreto Federal n. 63.883, de 20 de dezembro de 1968, que regulamentou o Ato Complementar n. 39 de 20 de dezembro de 1968). A Comissão foi criada no âmbito da Secretaria da Segurança Pública. Sua finalidade, descrita no artigo 1º, era apurar os seguintes aspectos ‘através de investigação sumária’:

“I - a conduta de servidores estaduais, civis ou militares, acusados ou suspeitos de corrupção ou subversão”. Ao lado desse primeiro item a Comissão deveria se voltar para a investigação da conduta funcional de servidores estaduais, civis ou militares acusados ou suspeitos de ociosidade no trabalho; os casos de corrupção, a origem dos bens de funcionários acusados de enriquecimento ilícito.

continuam, como na época do Esquadrão a participar da proteção a grupos de traficantes, roubo de cargas, seqüestros e outros crimes.

É interessante notar que se o Esquadrão da Morte nesse momento passou a ser alvo de investigações promovidas especialmente pelo Ministério Público, as execuções de bandidos nem por isso cessaram, só não recebiam mais ‘oficialmente’ a chancela de um grupo organizado. Note-se que as mortes de cidadãos em confronto com a Polícia sempre revelaram um perfil profundamente violento das corporações, o que viria a ser amplamente discutido ao longo das décadas de 80 e 90. Ao mesmo tempo, passaram a se tornar mais freqüentes os homicídios sem autoria conhecida e que segundo a Polícia são em geral atribuídos à ‘guerra entre quadrilhas’, brigas do tráfico.

O Delegado Sérgio Paranhos Fleury foi um dos principais alvos das investigações que eram realizadas para apurar a atuação do Esquadrão da Morte. Não demoraram a aparecer pronunciamentos de deputados que não só defendiam a figura de Fleury mas que também davam aval e justificavam as ações ilegais da polícia. É o caso de Januário Mantelli Netto que ao defender Fleury afirmava que “o índice de criminalidade baixava a cada dia que se passava quando estava em ação o Esquadrão da Morte” (*Apud Souza, 2000: 316*)

Helio Bicudo, depois de afastado das investigações, em 1971, menciona no seu livro que os trabalhos de investigação realizados por seus substitutos levantariam ainda outras 56 mortes perpetradas pelo Esquadrão (cf. Bicudo, 1978, p. 100).

Cabe lembrar que, em dezembro de 1973, uma lei federal reformou dispositivo do Código de Processo Penal permitindo que réus pronunciados, sob certas condições pudessem aguardar em liberdade o julgamento. A lei havia sido criada para beneficiar Sérgio Paranhos Fleury que se encontrava preso, recolhido ao DEOPS aguardando julgamento pelo Tribunal Popular. O julgamento de Fleury foi precedido de outras articulações que demonstram a capacidade de interferência nos trabalhos da Justiça quando um policial está envolvido. O promotor foi forçado a renunciar à causa que vinha acompanhando e em seu lugar assumiu um outro afinado que estava com a defesa. O juiz do II Tribunal do Júri, rigoroso na aplicação da lei, foi removido para uma vara criminal da Capital. As dificuldades sempre foram enormes para a realização das investigações, como a realizada pelo Ministério Público, sobretudo porque a própria Polícia não tinha interesse em ver seus membros pronunciados, bem como pelas pressões políticas que se faziam sobre os que realizavam essas tarefas. Em 1978, um juiz, Antônio Filardi Luís, de Guarulhos pronunciava Fleury, mais uma vez, pela morte de três traficantes pelo Esquadrão da Morte, em 1968. A partir de algumas passagens de sua sentença de pronúncia pode-se perceber a indisposição do aparato policial em realizar sua tarefa de apuração das denúncias de crimes, mesmo daqueles praticados por policiais:

“Conforme normalmente ocorre nos processos do chamado Esquadrão da Morte, fato notório, a Polícia se omite de suas verdadeiras funções para, com seu silêncio e em verdadeiro acinte à Justiça e à própria opinião pública, não permitir que seja feita prova

mais robusta quanto a crimes cometidos pelos membros do famigerado bando. (...) Quando quer, a polícia desvenda os mais intrincados crimes, por mais misteriosos que sejam. Se a autoridade policial cruzou os braços e impôs a si mesma a mordaça dos pusilânimes, é porque não quis, obviamente, prejudicar seus colegas coligindo provas complementares, já que se assim não fosse evidentemente que a sua atuação seria bem diferente.” (*Apud* Souza, 2000: 351).

Uma tese possível a ser sustentada é a de que o aumento, real ou não, da criminalidade, fomentado em muitos casos pela própria Polícia é uma forma de justificar a obtenção de maiores recursos, fortalecer os seus quadros, ampliar o seu campo de atuação e não raro dar aval a práticas ilegais de combate ao crime. Assim, era esse o discurso na época de emergência do Esquadrão e à medida que manteve prestígio junto às autoridades estaduais e mesmo federais, seus membros não receberam condenações apesar do envolvimento flagrante com o crime, e diante das provas reunidas. Ainda durante a ditadura, as prisões dos envolvidos, sem o devido afastamento de suas funções, a permanência em celas especiais em departamento onde estavam os amigos, o que lhes garantia entrar e sair dessas ‘prisões’ a qualquer hora, as promoções para cargos mais elevados, as articulações de bastidores para remover promotores e juizes, a presença de policiais nos julgamentos para intimidar os membros do júri, foram formas rotineiras de proceder da Polícia. No entanto, o que é claro é que tais formas de proceder não se alterariam depois da volta do país à normalidade democrática. Continuam os policiais não sendo afastados de seus cargos, podendo exercer todo tipo de constrangimento a testemunhas e aos operadores do direito envolvidos no caso, as promoções também continuam, e as intimidações não deixaram de ocorrer. É necessário aprofundar a discussão sobre a criação do medo, da insegurança, das imagens do crime organizado, das representações de quem são os inimigos da paz social, pois parece que a própria Polícia encontra na alimentação desse imaginário social de pânico uma vulnerabilidade que justifica as suas ações ilegais, a manutenção da prática da tortura, o acobertamento de práticas ilegais de seus pares, a corrupção sistemática encontrada em parte de seus quadros. Problema paralelo que já havia apontado por Bicudo (1978) é com relação às pressões que a Polícia exerce, direta ou indiretamente, sobre a Justiça, que durante a ditadura foram evidentes, como seu *Depoimento* fartamente demonstrou. Porém, o que se nota nesse sentido é uma impressionante continuidade de julgamentos em que há absolvições que denotam a completa desqualificação da Justiça, quando não de sua submissão à Polícia.

Ainda quanto ao Esquadrão da Morte, cabe observar que, mesmo com todas essas dificuldades, alguns policiais foram presos e condenados. Cumpriram pena na Penitenciária do Estado *Correinha*, *Fininho*, e *Zé Guarda* (Souza, 1983). Até então os policiais civis não tinham um presídio especial e cumpriam sua pena em presídio comum. Já existia o Presídio Romão Gomes, da Polícia Militar, que foi inclusive usado como presídio político. Depois de oito anos de Penitenciária do Estado, *Correinha* foi transferido para o Presídio da Polícia Civil, no próprio espaço do Carandiru.

## *As prisões e outras instituições de internação*

Cada um dos períodos estudados apresenta especificidades na forma pela qual foram pensadas essas instituições e como foram implementadas, bem como em relação aos resultados que provocaram no conjunto da sociedade. No entanto, parece-nos que é um elemento comum aos períodos a necessidade de estabelecer uma rede de instituições de controle que acompanha o processo de burocratização do aparato policial e do aparato voltado para a aplicação das normas estabelecidas nos Códigos Penais. Outro aspecto que nos parece recorrente é o limitado alcance que as instituições criadas e implementadas possuem em relação ao conjunto dos problemas que buscavam equacionar. Assim, as repartições policiais, as instituições prisionais, os institutos para menores, por exemplo, têm um efeito apenas parcial ou localizado sobre as demandas e não conseguem responder, senão num curto espaço de tempo, às pressões que em parte motivaram a sua emergência. O mesmo se pode observar em relação ao funcionamento dessas instituições, que se poderia considerar satisfatório apenas durante um pequeno lapso de tempo.

As precárias condições de encarceramento no Estado, no final do século XIX já haviam sido apontadas como elementos essenciais para a emergência de uma pauta política para o setor, que resultaria na construção da Penitenciária do Estado, na década de 10 (Salla, 1999). No entanto, mesmo a sua entrada em funcionamento na década de 20, apresentada e louvada sempre como um modelo de aplicação do Código Penal de 1890, não alcançou a reversão das condições reprováveis que apresentavam as diversas cadeias do Interior e sobretudo a cadeia da capital. Nem mesmo, no plano de seu papel junto aos presos, chegou a evitar que se reproduzissem práticas existentes em qualquer estabelecimento prisional e que revelavam ali também a presença de arbitrariedade, violência e corrupção.

No início do período republicano, é inaugurada uma tendência nas políticas públicas de gestão da ordem social que envolvia, entre outras coisas, a criação de uma rede de instituições de controle, como por exemplo o Hospício do Juqueri, inaugurado em 1899, o Instituto Disciplinar, na Capital, em atividade desde 1903, voltado para os menores delinqüentes, a Colônia Correccional, que passou a funcionar desde 1907, na Ilha dos Porcos, destinada ao confinamento dos vadios, o Asilo dos Inválidos, no bairro Guapira, entra em funcionamento, em 1911, para aqueles que tivessem inabilidade para o trabalho por moléstia ou defeito físico (Fonseca, 1988).

Essa rede vai sendo constantemente ampliada e acrescida de novas instituições, como o Recolhimento das Perdizes, o Manicômio Judiciário, o Presídio de Mulheres e a constituição mesma de um sistema penitenciário, (com a formação do Departamento dos Institutos Penais do Estado - DIPE), através da criação de institutos penais agrícolas, da casa de custódia e novos presídios; além disso, são criadas outras instituições para menores, algumas diretamente administradas pelo Estado, outras que atuavam através de convênios.

O funcionamento desses estabelecimentos e seu impacto sobre os problemas que buscavam enfrentar são reveladores dos argumentos que procuramos aqui sustentar quanto à limitação de seu alcance e quanto à presença de práticas violentas, ilegais, na sua operação. Um exemplo importante nesse sentido é o da Colônia Correcional. Desde outubro de 1902, havia a Lei n. 844, que autorizava o governo do Estado a criar uma Colônia Correcional. Porém, foi somente em 1905 que o governo concluiu que a Ilha dos Porcos seria o local adequado para a colônia. O decreto n. 1438, de 14 de fevereiro de 1907, regulamentou a Colônia Correcional que iniciou suas atividades em março desse ano quando chegaram os 24 primeiros condenados. Em média passaram a ficar ali detidos cerca de 80 indivíduos (Fonseca, 1988).

Essas pessoas eram para lá enviadas pela Polícia, em razão da quebra do Termo de Tomar Ocupação, previsto no Código Penal de 1890. Destinava-se o estabelecimento à correção, pelo trabalho, dos vadios e vagabundos, de acordo com os artigos 374, 399 e 400 do Código Penal. Já a partir de 1910 começam os sinais de decadência da Colônia provocados pela distância, pela dificuldade de comunicação ilha-continente, pelas dificuldades de implementar os programas de reeducação - principalmente o trabalho na lavoura. Com isso, o governo resolveu acabar com a Colônia na ilha, autorizando a sua transferência, pela Lei n. 1445, de 28 de dezembro, de 1914, para Taubaté. Em fevereiro de 1915, seguiram 80 presos para Taubaté.

No entanto, pela Lei n. 2347, de 31 de dezembro de 1928, voltava o governo do Estado a ser autorizado a transferir a Colônia Correcional de Taubaté para a Ilha dos Porcos novamente. Porém, antes que isso ocorresse veio a Revolução de 30 e em 31 foi ali instalado na Ilha um presídio político. Por ocasião do movimento de 1932, houve uma depredação geral do presídio e fuga para o continente. Outra rebelião ocorre em 1933 (Fonseca, 1988).

Em 29 de dezembro de 1933, o Decreto n. 6245 extinguiu o presídio político, mas mantinha a parte correcional. Em 19 de março de 1934, com o Decreto n. 6349, a Ilha dos Porcos passava a ser denominada Ilha Anchieta. Mas foi sob a intensa atividade de intervenção na área de segurança pública durante o Estado Novo, que pelo Decreto-lei n. 12.924, de 4 de abril de 1942, foi criado o Instituto Correcional da Ilha Anchieta. Passava a ter três seções: a primeira, para condenados a penas de detenção e reclusão cujo internamento ali fosse solicitado pelo diretor da Penitenciária do Estado e determinação do Juiz das Execuções Criminais; a segunda, para os indivíduos sujeitos à medida de segurança detentiva; a terceira era para os condenados à prisão simples (à polícia cabia o recolhimento neste caso). Além disso, foi criado ali o Educandário Anchieta destinado aos menores de 16 a 18 anos. Ao longo da década de 30, muitos menores já haviam sido mandados para a Ilha Anchieta e conviviam ali com os adultos. Uma Comissão que visitou a Ilha em 1942 encontrou 450 correcionais e 19 menores infratores (Fonseca, 1988).

Alfredo Issa (1943) visitou a Ilha Anchieta no final de 1942, onde havia cerca de 450 presos. Encontrou uma quase que completa ausência de registros sobre os presos (prontuários, qualificação, antecedentes policiais, informações

judiciárias, familiares, médicas ou qualquer outra). Constatou “ao par da miséria física em que se encontram muitos presos, em virtude de seu longo enclausuramento e de tratamento deficiente a que são submetidos” (p.26), uma precaríssima assistência médica e ausência de medicamentos necessários. Diversos presos estavam na Ilha há muito tempo sem que houvesse qualquer formação de culpa, sem qualquer processo formal. Observou também nessa visita a ociosidade em que ficava boa parte dos presos; o material e alimentos fornecidos para a Ilha que eram da pior qualidade; os presos estavam “quase em farrapos” e os uniformes não eram adequados às condições de trabalho e do clima local. Um dos maiores problemas apontados no entanto foi o da mistura de presos maiores com os menores de idade. Depois de visitar algumas celas e alguns presos recém-chegados, Issa constatou, ainda, que eles traziam várias doenças como sífilis e feridas diversas, além de outras doenças decorrentes, segundo ele, “de atos de pederastia”. A impressão geral dele foi de que aqueles cenários eram antes de uma verdadeira prisão siberiana, como a “Casa dos Mortos” “ou de aljubes, enxovias medievais, do que cousas vistas no século XX” (cf. Issa, 1943, p. 38).

Em 1952, uma grande rebelião explode na Ilha Anchieta e é seguida de uma fuga. Presos e funcionários morrem nesses acontecimentos que marcam o que se poderia chamar a primeira grande crise das políticas de segurança no Estado. Para Paulo Duarte (1952, p. 469), a crise que deflagrou a grande rebelião de 1952 na Ilha Anchieta tinha suas raízes numa série de equívocos e omissões da parte das autoridades. Indicava ele a reformulação de 1942, as más condições gerais do local, a mistura de diferentes tipos de indivíduos, inclusive menores, a omissão das autoridades na fiscalização da Ilha, e reforçava todos os argumentos apresentados por Issa. Adicionava ainda que aquela situação na Ilha ocorria na seqüência da crise provocada pela primeira fuga na Penitenciária do Estado em 1947. Para ele, não eram acontecimentos isolados uma vez que presos recapturados seriam posteriormente transferidos para a Ilha e alguns estariam entre os líderes da rebelião e da fuga.

O Deputado Alfredo Farah, em pronunciamento feito na Assembléia Legislativa no dia 17 de abril de 1947, denunciava a retomada da prática da tortura na Penitenciária do Estado e afirmava que “Outro elemento usado pela direção do presídio é livrar-se dos presos incômodos mandando-os ou descartando-se deles para a Ilha Anchieta. Levas e levaras de presos são remetidas para a Ilha Anchieta. Para aquele logradouro feito para inspirar medo ao convicto, onde a administração policial é geralmente dura e desumana”. Essa prática parece ter sido adotada formalmente pelas autoridades logo depois da reforma de 1942, segundo se comprova pelas palavras do Interventor Federal em São Paulo, no seu relatório ao Presidente da República, relativo a 1943, quando se refere às mudanças introduzidas no funcionamento da Penitenciária do Estado destinadas, segundo ele, a aperfeiçoar o regime penitenciário, como a realização de refeições em comum, o aumento no pecúlio, a liberdade religiosa, a prática esportiva. Mas também, “outras providências estão sendo estudadas para melhorar o regime da Penitenciária, entre as quais a remoção dos inadaptáveis

para a Ilha Anchieta e a ampliação dos serviços industriais, da seção feminina e da parte agrícola em Taubaté”.

Já no ano 1944, o Relatório das Atividades Policiais encaminhado ao Interventor Federal pelo então Secretário de Segurança Pública, Alfredo Issa mostrava que essas remoções haviam saído da esfera dos estudos e já haviam se tornado prática que, sem dúvida, indicam estar na raiz dos explosivos acontecimentos da Ilha Anchieta em 1952, revelando uma crise de grandes proporções nas instituições prisionais do Estado de São Paulo. Segundo esse Relatório, o Instituto Correcional da Ilha Anchieta, que estava subordinado administrativamente tanto à Secretaria de Segurança Pública como à da Justiça e Negócios do Interior, em função das três seções ali existentes, em 1944 havia inaugurado a seção destinada a receber presos da Penitenciária do Estado por inadaptação ao regime do estabelecimento. A seção entrou em funcionamento com a internação de 11 condenados, procedentes da Penitenciária do Estado,

“todos eles inadaptáveis ao regime daquele presídio. Trata-se de elementos contumazes na prática de distúrbios nas prisões, desordeiros e indisciplinados. Na Chácara Cruzeiro do Sul, onde estiveram aguardando escolta para trazê-los até aqui, encabeçaram um movimento de rebeldia e depredaram tudo que puderam, sendo necessário para subjugá-los a intervenção de praças da Força Policial, Polícia Especial e Corpo de Bombeiros. Esses elementos, nos primeiros meses, na Ilha, não se portaram convenientemente e estavam contagiando, com maus exemplos, os que ali se achavam internados. Todavia, graças às medidas enérgicas que foram tomadas, a disciplina desses elementos melhorou sensivelmente tanto assim, que estão sendo ocupados no serviço de horticultura.”

A rebelião e a fuga provocaram, segundo Dias (1984:109), a morte de oito soldados, dois policiais civis e três guardas do presídio. Já entre os presos o número de mortes foi de 15 e ainda 6 outros desaparecidos. O total da população encarcerada seria de 451 presos. Cerca de 100 presos haviam conseguido fugir da ilha, a maioria foi recapturada. Paulo Duarte (1952) comenta que o trabalho de busca dos furtivos foi marcado pela arbitrariedade e violência por parte dos policiais, sendo vários presos executados sumariamente. Lemos Brito (1952, p. 111) também se refere à evasão e perseguição policial que se desdobraram da rebelião na Ilha Anchieta e numa argumentação um tanto nebulosa apontava a necessidade de uma regulamentação “na qual se especifiquem, explicitamente, os casos em que podem ser empregadas armas de fogo contra os amotinados”.

Os acontecimentos de 1952 trouxeram à tona não apenas a precariedade pela qual vinha funcionando a Ilha Anchieta mas expunha, também, uma crise em toda a área da segurança. Paulo Duarte atribuía a fuga da Penitenciária, o motim da Ilha Anchieta e a deterioração geral dos presídios do Estado à interferência política que corrompeu toda a máquina da Polícia e da administração dos presídios. Ele acompanhava essa situação desde os anos 20 e constatava essa interferência política que se tornara mais acentuada nos anos 30 e que se aprofundou com o regime do Estado Novo (Salla, 1999). Referindo-se à

Polícia, na década de 50, Duarte (1952a) observava que nela os funcionários honestos estavam em minoria.

Cada ladrão, cada gatuno, cada vigarista ou batedor de carteira tem o seu inspetor ou cada inspetor de polícia tem os seus ladrões, os seus gatunos, os seus batedores de carteira, os seus vigaristas para reservar-lhes parte do fruto de suas atividades clandestinas, para que possam agir à vontade. Só por acaso se esclarece um roubo ou um assalto. Tudo porque a polícia vive escravizada pela política partidária ou pessoal e da desonestidade. Há simples agentes de polícia que se tornaram riquíssimos de fortuna de origem suspeita. (cf. Duarte, 1952a, p. 71-2)

Denunciava ainda a conivência de policiais com o jogo e a rotina das indicações para os cargos na máquina policial a partir de critérios políticos. Achava ele que era impossível uma “solução” para o problema do crime sem uma “reabilitação da Polícia”. Denunciava também que a Polícia recorria com frequência ao uso de violência, “de bordoadas” para a obtenção de confissões (p.74).

Bem menos ácidos foram os debates e as críticas que se estabeleceram na imprensa e que envolveram as autoridades num processo de avaliação, principalmente, da atuação das corporações policiais em decorrência dos acontecimentos da Ilha Anchieta. O debate ganhou projeção pública, através do jornal *Folha da Manhã*, que realizou um inquérito aberto aos leitores e ao mesmo tempo entrevistou entre outras autoridades o Secretário da Segurança, o comandante da Força Pública, e alguns políticos sobre as atribuições legais e sobre o funcionamento das corporações policiais, os problemas de subordinação hierárquica, as responsabilidades nos acontecimentos da Ilha Anchieta.

Afloravam naquele momento temas que passariam a integrar a pauta dos desafios da área de segurança pública, na segunda metade do século XX, em particular quanto ao funcionamento do aparato policial: a diversidade de corporações atuantes, como a Força Pública, Guarda Civil, Polícia Civil; a militarização da Força Pública em decorrência da Lei federal n. 192, de 17 de janeiro de 1936, que estipulava como competência dessa corporação a vigilância e garantia da ordem pública, a garantia do cumprimento da lei, a segurança das instituições e o exercício dos poderes constituídos, a manutenção da ordem e acima de tudo “a de atender a convocação do governo federal, em caso de guerra externa ou grave comoção intestina”; a subordinação da Força Pública à Polícia Civil; o processo de seleção e qualificação dos integrantes das corporações.

O comandante da Força Pública notava que era absolutamente desproporcional o aumento do contingente entre os anos 1920 e 1950, em relação ao crescimento da população do Estado de São Paulo no mesmo período. Assim, enquanto o efetivo da Força Pública era de 8.627 homens para uma população de 4.592.188 habitantes, em 1920, ele passou para 10.707 homens para uma população do Estado que em 1950 atingia 9.179.050 habitantes (cf. *Revista Arquivos da Polícia Civil de São Paulo*, 24, p. 284). Cabe lembrar que, em 1926, foi criada a Guarda Civil que passou a auxiliar nos trabalhos de policiamento da Capital e algumas outras cidades. Ou seja, mais uma vez se

atribuía ao tamanho do efetivo policial boa parte da responsabilidade pelos problemas de segurança no Estado, sem que se colocasse em pauta a truculência de sua ação na recaptura dos presos e as freqüentes denúncias de corrupção e aplicação de maus tratos por parte dos agentes policiais.

De qualquer forma, é imprescindível que novos e aprofundados estudos venham a dar a devida dimensão dessa crise que ocorre na segurança pública, no início dos anos 50, com a Revolta na Ilha Anchieta, a partir da qual emergem os conflitos entre as corporações policiais, a limitada capacidade de contornar os principais problemas da área, envolvendo as condições de policiamento, de encarceramento e de administração da Justiça.

\* \* \*

Em agosto de 1961, seis anos depois de inaugurada, a Casa de Custódia de Taubaté é palco de uma das maiores tragédias do sistema penitenciário do Estado de São Paulo. Ocorre uma tentativa de fuga em massa e o fogo que foi ateado aos colchões, roupas de cama e instalações deixou um rastro de 40 mortos. Segundo Percival de Souza (1963, p. 291), o movimento de fuga havia sido organizado por Anorelino Soares Filho, conhecido como *Capitão Sujeira*, que esteve envolvido nos acontecimentos do levante da Ilha Anchieta, em 1952. A unidade ficou praticamente destruída.

A grande imprensa da época destacou esses acontecimentos por vários dias, não só pela gravidade dos acontecimentos, expressa no número de mortos e na destruição quase que completa da unidade, mas também porque alguns dias depois um diretor do Instituto Penal Agrícola de São José do Rio Preto era assassinado por um preso, abrindo então outra crise séria no sistema prisional do Estado. Segundo o jornal *Folha de S. Paulo*, do dia 15 de agosto de 1961, a rebelião ocorrida na Casa de Custódia de Taubaté teria começado por volta de 18h30m do dia 14 de agosto, após uma tentativa de fuga em massa frustrada. Os presos teriam provocado o incêndio, ateando fogo aos colchões do dormitório e tentaram em seguida uma fuga em massa, porém foram bloqueados.

“O alarme do incêndio mobilizou todas as autoridades locais, que apelaram para a população a fim de conter os presos. Populares foram armados pela polícia e rumaram para o bairro de Tremembé participando do cerco ao estabelecimento penal. Reforços policiais dos municípios vizinhos também foram chamados às pressas e cerca de três horas depois da rebelião os detentos haviam sido dominados e estavam sendo transportados para a Cadeia Pública e outros locais foram transformados em prisões improvisadas. Enquanto isso, os bombeiros da “Willys Overland” procuravam combater as chamas também auxiliados por populares que se serviam de baldes e latas de água. De São Paulo vieram ainda três carros do Corpo de Bombeiros com 25 milicianos.”

Logo no dia seguinte o mesmo jornal noticiava a morte de pelo menos 40 presos em decorrência do incêndio. Havia também 15 feridos, dos quais três em estado grave. A Casa de Custódia possuía na época da rebelião 231 presos. O

diretor do estabelecimento era Tarciso Leonce Pinheiro Cintra. Segundo ele, a tragédia foi precedida de profunda calma e silêncio e não teria ocorrido nenhuma briga durante o dia: “Estou tomado por um trauma moral. Seria preferível que eles tivessem fugido a morrer nestas circunstâncias. O pior é que os maus elementos (alguns ex-sentenciados da Ilha Anchieta) salvaram-se todos. É impossível se deduzir as causas que levaram um pequeno grupo de presidiários a fazer o que fizeram.” Essa declaração do diretor parece ser importante para esclarecer as circunstâncias da morte de dezenas de presos. Pois, segundo algumas versões, de presos, de funcionários e de guardas da Força Pública o fogo havia se alastrado por três pavilhões muito rapidamente sem que qualquer providência pudesse ser tomada. Segundo essas versões, um grupo de cerca de 50 presos invadiu o refeitório e se apropriou de facas e machadinhas e passaram a quebrar os equipamentos do presídio. “O detento Geraldo Amauri da Silva, um dos que se encontravam no "Alcântara Machado" (pavilhão que tinha 51 presos dos quais 40 morreram) e que se salvou, disse à reportagem da FSP que quando ele e os outros 50 companheiros perceberam o fogo, tentaram abrir a porta (de ferro) e de saída do pavilhão, mas ela estava trancada. O guarda que tinha a chave fugira”. O chão desse pavilhão havia sido limpo com gasolina as paredes pintadas a óleo o que fez com que o fogo se alastrasse rapidamente. Em desespero os presos fugiram para o banheiro, mas ali não cabia mais de dez pessoas. Alguns presos só conseguiram sair dali quando um buraco foi aberto na parede. Os cabeças da rebelião teriam sido todos remanescentes da rebelião da Ilha Anchieta: *Caveirinha*, *Capitão Sujeira*, *Zé da Silva*, *Meia-Noite* e *Alemão*. Em declarações dadas à imprensa, *Caveirinha* procurou justificar sua ação dizendo que "não éramos tratados como seres humanos".

No entanto, outras informações colocaram algumas dúvidas em relação a essas versões. O jornal *Diário Popular* de 16 de agosto menciona o fato de que os líderes da rebelião habitavam todos o pavilhão “Franklin de Toledo Piza”, onde não ocorreu nenhuma morte. O incêndio teria começado no “Alcântara Machado”, onde ocorreu o maior número de vítimas. O pavilhão “Acácio Nogueira” não chegou a ser atingido pelas chamas. Foram enviados para lá também, segundo o jornal, soldados do Exército que junto com as forças policiais contiveram a rebelião “encurralando cerca de 170 presos em 54 celas individuais depois de serem despojados de todas as armas e de suas roupas”.

Já no dia 18 de agosto o mesmo jornal informava que havia ouvido alguns presos, não oficialmente, e que segundo eles a rebelião havia, de fato, começado no pavilhão "Franklin de Toledo Piza", no qual os presos colocaram fogo e munidos de armas conseguiram avançar pelo pátio, sendo, porém, contidos pelos policiais da muralha que dispararam tiros para o alto. Em razão disso, os presos libertaram os presos de outro pavilhão (Herculano de Freitas) e atearam fogo a ele. Com a presença de diversas forças policiais, inclusive fora do presídio, os presos amotinados, então, foram para o pavilhão “Alcântara Machado”, empilharam madeira diante de sua porta e atearam fogo, mesmo estando lá dentro cerca de 50 presos. Essa versão talvez explique porque nenhum dos líderes que habitava o pavilhão “Toledo Piza” morreu. Ao mesmo tempo, faz

supor que possa ter ocorrido o incêndio do pavilhão Alcântara Machado em função de uma rixa entre os presos. Por fim, essa versão pode também ser considerada uma forma pela qual as autoridades buscavam se eximir da responsabilidade sobre os acontecimentos e sobretudo pelas mortes.

Repórteres de diversos jornais ouviram numerosos presos, principalmente os transferidos para a Cadeia Pública de Taubaté, que afirmaram ter sido a revolta motivada pelo tratamento dispensado aos presidiários que, segundo suas próprias palavras, "eram tratados como animais." Um preso chega a afirmar que eles foram removidos a coronhadas pelos soldados da Força Pública.

Cerca de 115 presos foram removidos para a Capital, para a Casa de Detenção na Avenida Tiradentes e para a Penitenciária do Estado. O Secretário da Justiça, Rui Rebelo Pinho, esteve no local durante o tumulto e afirmou que os presos ali recolhidos "são desequilibrados e muito perigosos; mais perigosos que eles somente os que estão no Manicômio Judiciário". Segundo ele, os guardas tentaram salvar os detentos "com todos os meios ao seu alcance". A rebelião era de difícil previsão "porque os homens ali recolhidos são todos semi-responsáveis, fronteiriços, de alta periculosidade." Enquanto isso, o juiz corregedor pedia reforços policiais para o Manicômio Judiciário temendo a ocorrência de levantes naquele estabelecimento.

A rebelião em Taubaté e o assassinato do diretor do IPA de São José do Rio Preto abriram uma crise no sistema penitenciário e um amplo debate seguido de perto pela imprensa. No dia 17 de agosto, no jornal *Folha de S. Paulo*, o Secretário da Justiça, Rui Rebelo Pinho, apontava como um dos principais problemas a variação no tratamento que o diretor dá ao estabelecimento. Segundo ele, "não existe uma preparação sistematizada dos dirigentes de presídios, até agora eles têm se formado mediante prática adquirida no trabalho da Penitenciária ou através de estudos que voluntariamente realizam". Ele tinha expectativa que o Instituto Latino Americano de Criminologia tivesse um papel importante na formação do pessoal. Segundo ele, Pereira Lima, o assassino do diretor de São José do Rio Preto, não deveria estar naquele estabelecimento aberto.

Ao mesmo tempo, no dia 17 de agosto o jornal *Diário Popular* informava que o governador havia encaminhado memorando ao Secretário da Justiça determinando que várias providências fossem adotadas, como a apuração das responsabilidades e das causas do ocorrido na Casa de Custódia de Taubaté, a assistência aos feridos e a reconstrução dos pavilhões. Segundo o jornal, o governador reiterava a direção correta da política desenvolvida pelo seu governo no sentido de criar novas unidades penitenciárias e ampliar a Casa de Detenção.

No dia 18 de agosto, a *Folha de S. Paulo* noticiava uma reunião do Secretário da Justiça com os diretores dos institutos penais. A principal conclusão foi de que havia a necessidade da criação de um órgão que tivesse por finalidade específica a rigorosa triagem dos indivíduos a serem encaminhados para os diversos estabelecimentos. Em decorrência disso, seria feita uma proposta para um projeto de regulamentação desse órgão. No encontro se concluiu também que não havia relação entre os dois acontecimentos (rebelião e o assassinato). Na

mesma reunião, a situação do Manicômio Judiciário foi considerada uma das mais graves e foi proposta uma nova reunião dos Secretários de Justiça e Saúde juntamente com o presidente do Tribunal de Justiça para tratar do assunto.

Alguns dias depois essa reunião sobre o Manicômio Judiciário foi realizada e contou com a presença dos Secretários da Justiça e Saúde, do presidente do Tribunal de Justiça e do Juiz Corregedor. A situação do Manicômio Judiciário foi qualificada pelo corregedor como "de verdadeira calamidade pública". Havia uma enorme lista de pessoas aguardando para serem removidas para lá, cerca de 140. Uma proposta era a criação de uma unidade em Ribeirão Preto. Uma outra solução era a melhoria do Serviço do Instituto de Biotipologia nos seus exames que antecediam a internação no Manicômio Judiciário.

No dia 24 de agosto, o jornal *Folha de S. Paulo* noticiava mais uma morte resultante da rebelião da Casa de Custódia de Taubaté, o que totalizava 41 presos mortos. Ainda havia dois presos desaparecidos e se descartava que tivesse ocorrido qualquer fuga. O que faz supor que o total de mortos naquela rebelião tenha sido afinal de 43 presos.

\* \* \*

Embora as políticas desenvolvidas para o setor penitenciário ao longo da década de 50 tenham sido no sentido de ampliar a base física, através da criação de novos estabelecimentos, como por exemplo a implantação dos institutos penais agrícolas, da nova Casa de Detenção no Carandiru, e de penitenciárias regionais (Fischer e Adorno, 1987), a situação apresentada pelo Governador do Estado, na sua Mensagem encaminhada em 1963 à Assembléia Legislativa de São Paulo, tinha a evidente percepção de que a área penitenciária possuía déficits importantes. Segundo esse documento, à exceção dos institutos penais agrícolas, quase todos os estabelecimentos prisionais achavam-se "com a sua capacidade totalmente superada". A própria Penitenciária do Estado, com capacidade para 1.200 presos estava com número acima do que deveria ter. E afirmava ainda o Governador que "número apreciável de pessoas, calculado em 3.600, definitivamente condenadas, encontram-se na Casa de Detenção e nas cadeias do Interior, sujeitas a regime totalmente inadequado e em promiscuidade com processados de toda natureza. Acrescente-se que, segundo dados fornecidos pela Corregedoria, há cerca de 14 mil mandados de prisão para serem cumpridos."

Além disso, a situação em relação às medidas de segurança foi qualificada pelo Governador como sendo de "verdadeira calamidade". Isto porque "número considerável de sentenciados a elas sujeitas cumpre-as nos locais menos recomendáveis, como a Casa de Detenção e as cadeias públicas do interior. É de ressaltar-se, mesmo, que com relativa freqüência os magistrados convertem as medidas de segurança detentivas em liberdade vigiada, por considerarem menos prejudicial a segunda solução". A situação no Manicômio Judiciário era, segundo reconhecia o Governador, igualmente calamitosa como veremos adiante.

Cerca de dez anos depois, em meio a um momento de aprofundamento do regime autoritário, o então Governador Abreu Sodré, na sua Mensagem à Assembléia Legislativa de 1971, afirmava que era “notória a deficiência da capacidade dos estabelecimentos penais do Estado, em face das necessidades determinadas pela execução das penas privativas de liberdade...” Havia, segundo o Governador, um crescimento nos índices de criminalidade que acompanhava o desenvolvimento do Estado, e que resultava da “audácia dos delinqüentes, trazendo aos lares temor e desassossego.(...) A repressão se faz necessária.” Diante desse aumento da criminalidade, constatava mais uma vez, como outros governos já o haviam feito, que a situação carcerária no Estado era grave e que era fruto “da insuficiência do alojamento dos condenados a penas privativas de liberdade, a qual se revela pelo déficit de 7.138 celas, agravado pela existência de 40.000 mandados de prisão por cumprir, segundo o levantamento procedido pela comissão instituída para o exame do assunto, sob a coordenação dos Secretários da Justiça e da Segurança Pública.”

### ***O Manicômio Judiciário***

A questão dos criminosos portadores de doenças mentais foi outra área na qual as intervenções do poder público foram sistematicamente marcadas por um alcance bastante limitado, em relação à dimensão dos problemas diagnosticados pelas autoridades, revelando as instituições criadas um funcionamento irregular, com problemas crônicos como falta de pessoal e de recursos em geral, e que teve momentos de crise aguda na década de 60 e sobretudo na década de 70.

O Manicômio Judiciário de São Paulo foi criado em 1927, como uma seção do Hospital Psiquiátrico do Juqueri. Alienistas e diretores de instituições de internação defendiam a criação de um estabelecimento que separasse os loucos dos loucos criminosos. Na Penitenciária do Estado, nas cadeias públicas, nas instituições psiquiátricas, no Recolhimento das Perdizes e no próprio Hospício do Juqueri a presença de loucos criminosos em meio aos demais internos era vista como altamente nociva à disciplina interna nesses estabelecimentos (Cunha, 1986), além de inviabilizar o devido tratamento médico. Empenharam-se decisivamente na defesa da criação desse estabelecimento pessoas do prestígio intelectual e político nas primeiras décadas do século XX como Franco da Rocha e Alcântara Machado.

O projeto para a criação do Manicômio Judiciário partiu de Alcântara Machado, em meados de dezembro de 1927. Logo em seguida, ocorreu a sua transformação na Lei n. 2.245, em 26 de dezembro do mesmo ano. No entanto, sua entrada em funcionamento só se deu efetivamente em 1934 (cf. Souza, 1980, p. 31) quando os primeiros 150 criminosos foram transferidos do Hospital Psiquiátrico para lá. A direção do estabelecimento coube a André Teixeira Lima

que permaneceria no cargo por cerca de 25 anos. Até 1942, manteve o Manicômio apenas o pavilhão masculino e só em 1943 foi criado um destinado às mulheres (cf. Souza, 1980, p. 32).

Em 7 de abril de 1943, foi criado no âmbito da Secretaria da Justiça o Departamento de Presídios do Estado, através do Decreto-lei n. 13.298, que subordinou o Manicômio Judiciário a ele. Porém, essa subordinação ficou restrita às solicitações de internação e desinternação, uma vez que para efeito de subordinação geral dos serviços, o Manicômio continuava a ficar vinculado à Secretaria da Saúde. Quando o Departamento de Presídios do Estado foi transformado em Departamento dos Institutos Penais de São Paulo (DIPE), em 26 de junho de 1959, através da Lei n. 5.380, o Manicômio já não figurava oficialmente entre os estabelecimentos penitenciários integrantes daquele órgão, embora mantivesse o tipo de subordinação ao Diretor do DIPE para efeito de internação e desinternação. O Manicômio Judiciário seria, posteriormente, transformado em Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico de Franco da Rocha, em 27 de janeiro de 1988, através do Decreto n. 28.195.

Ao lado das preocupações “teóricas” ou “filosóficas” para justificar a criação do Manicômio, como as sustentadas por Alcântara Machado, na verdade pesavam diretamente nessa decisão um quadro constrangedor de tratamento que as instituições do Estado vinham dando aos doentes mentais, criminosos ou não, mesmo depois da entrada em vigor do Hospício do Juqueri no final do século XIX. A manutenção de loucos nas cadeias públicas, na Penitenciária do Estado e a impossibilidade de sua transferência para um estabelecimento próprio para o seu tratamento, além das ações governamentais voltadas para exercer um controle estreito sobre a desordem urbana, provocaram a emergência de soluções que tornavam ainda mais agudas as condições das pessoas com problemas mentais.

Assim, na *Mensagem* do Presidente do Estado, Washington Luís, enviada ao Congresso Legislativo, em 14 de julho de 1923, ele se refere a uma instituição pouco conhecida que atuava no controle dos doentes mentais: o Recolhimento de Alienados das Perdizes.

“Este estabelecimento, mantido pela Secretaria da Justiça, desde 1913, destinado ao recolhimento de dementes em trânsito para o Hospício de Juqueri e dos encontrados em abandono nas vias públicas, funcionou com toda regularidade.

Durante o ano de 1922 ali foram recolhidos: homens, 271; mulheres, 188. Saíram: homens, 120; mulheres, 61. Foram entregues às respectivas famílias, 120. Removidos para o Hospício de Juqueri, 24.

O estabelecimento continua sob a direção do Delegado de polícia da 3ª circunscrição policial e tem o seguinte pessoal contratado: um zelador, sete enfermeiros, um jardineiro, uma lavadeira e uma costureira.

O serviço clínico é dirigido por um médico auxiliado por alguns internos da Faculdade de Medicina de São Paulo.”

Chama a atenção na *Mensagem* do Presidente ao Congresso Legislativo que essa instituição já existia há dez anos, revelando, portanto, que o Hospício do

Juqueri não era mais capaz de absorver o contingente de pessoas que eram detidas sob o rótulo de loucas. Sua subordinação, desde então, ao aparato de segurança do Estado (à Secretaria de Justiça), com a direção confiada a um Delegado de polícia é também indicativa do papel que essa instituição tinha como coadjuvante do trabalho propriamente policial de controle urbano, retirando de circulação e conservando pessoas com distúrbios mentais e que talvez fossem apenas vadios. Corroborava essa hipótese a existência de um minúsculo corpo clínico e o relativamente pequeno número de pessoas que era transferido para o Hospício de Juqueri, sendo de se esperar que houvesse maior número de remoções uma vez que essa instituição havia sido criada para essa finalidade.

Mas a sensibilização dos parlamentares para a criação do Manicômio talvez tenha sido bastante reforçada com a *Mensagem* do Presidente do Estado, Carlos de Campos, encaminhada ao Congresso Legislativo, em 14 de julho de 1926. Ele se refere à Cadeia da Capital como “um dos piores edifícios públicos do Estado”, propondo a sua substituição e descartando mesmo a sua reforma. No entanto, afirmava que “pior ainda do que a Cadeia Pública é, como instalação, o Recolhimento das Perdizes, destinado, desde 1913, a receber os dementes da Capital e do Interior, de passagem para o Hospício do Juqueri. Premida pelas exigências do serviço, criou a Polícia esse estabelecimento de emergência, que ficou por isso sob a autoridade de uma das delegacias. De emergência, porém, que era, passou a definitivo; e a sua lotação de dementes, calculada para 30 ou 40 pessoas, passou a ser hoje de 200 a 250. Todo esse manicômio ali está sob a direção de um funcionário leigo, com um só médico e alguns empregados inferiores. É tal o ambiente, que dali só podem sair os internados em estado pior do que o da entrada. É um estabelecimento que deve ser suprimido, logo que o Estado tenha abrigo para todos os seus dementes.” Além disso, o Presidente alertava que os doentes mentais nas cadeias públicas do Estado eram cerca de 800. E arrematava numa expressão talvez cara ao momento em que se juntavam o risco da periculosidade, da doença e do contágio: “É fácil imaginar-se a gravidade do fato e os riscos dela decorrentes, se soubermos que muitos destes presos-loucos, com serem delinquentes perigosos, são também loucos violentos, tuberculosos e até morféticos.”

Como observou Rosana Machin Barbosa (1992), Franco da Rocha, que foi, no século XIX, ferrenho defensor da criação de uma instituição central e modelar para o tratamento de doentes mentais (posição que se concretizaria com a criação do Hospício do Juqueri) passou a propor em 1918 o estabelecimento de asilos regionais nos municípios do Estado, uma vez que o Hospício estava constantemente lotado e os pacientes do Interior eram mantidos nas cadeias locais à espera de vagas. Situação esta que demonstrava um controle verdadeiramente policial sobre a doença mental, em detrimento de uma política de saúde específica. Cabe lembrar também que o Hospício, desde 1898, nunca teve uma população superior a 366 internos, o que viria a ocorrer apenas em 1914 (Barbosa, 1992).

Júlio Prestes, Presidente de São Paulo, ao enviar sua *Mensagem* ao Congresso Legislativo, em 14 de julho de 1928, mencionava que o Recolhimento

das Perdizes, subordinado à 3<sup>a</sup>. Delegacia (circunscrição Santa Ifigênia), tinha em 31 de dezembro de 1926, 213 pessoas, sendo 109 homens e 104 mulheres. Em 31 de dezembro de 1927 eram 190, sendo 155 homens e 35 mulheres. “A maior parte das mulheres foi transferida para o Hospital do Juqueri”. Mais adiante na sua *Mensagem*, o Presidente volta a tratar da questão dos dementes com as seguintes palavras: “O número sempre crescente dos atacados de doenças mentais tem preocupado os poderes públicos com o problema das acomodações aos que jazem nas prisões do Interior, bem como aos que se encontram no superlotado Recolhimento das Perdizes. Naquelas existem cerca de 1.500 e neste, adaptado para receber 33, existem, continuamente, mais de 200”.

Em abril de 1937, na Assembléia Legislativa, um padre e Deputado chama a atenção para as condições calamitosas em que estavam diversos doentes mentais recolhidos na Cadeia Pública de Amparo. Segundo ele,

“a Cadeia Pública local, completamente transformada em Manicômio *sui-generis*, apresenta aos olhos do público, um aspecto deplorável. As instalações sanitárias desse presídio, já não existem. Foram arrancadas pelos insanos, como que se revoltando contra o abandono em que jazem. As necessidades fisiológicas desses infelizes, são feitas no assoalho das prisões e as fezes atiradas às ruas e às paredes do prédio, de onde exala um mau cheiro intolerável, constituindo esse pormenor um atentado à higiene e aos bons costumes desta cidade. Os insanos de Amparo e Monte Alegre, verdadeiros molambos humanos, enjaulados em masmorras, infectas, apresentam-se nas grades das prisões completamente nus. Procurando a liberdade, arrancam pedaços das paredes do prédio e atiram-nas às grades ferrugentas das prisões; procuram luz e infelizmente não a encontram. Tudo ali, representa a dor e o sofrimento mais atroz”.

O padre ainda menciona o fato de que a Prefeitura Municipal de Amparo havia em janeiro daquele ano tentado transferir os doentes mentais para o Juqueri, mas segundo ele o governo estava disposto a interná-los, desde que fosse feita uma contribuição financeira por doente. Em caso contrário as portas do Juqueri permaneceriam fechadas e no “manicômio” de Amparo, sem um tratamento adequado, continuariam “hospitalizados afrontando todos os princípios da solidariedade humana”. A permanência desses loucos nas cadeias citadas, segundo o padre, já datava de vários anos. “Enquanto em outras cidades os doentes mentais são removidos para o hospital do Juqueri, os de Amparo ficam esquecidos”.

Mas sendo o Hospital do Juqueri o grande depósito de doentes mentais do Estado, sua capacidade se mantinha sempre no limite e assim o recolhimento sistemático de doentes mentais para estabelecimentos prisionais iria continuar, na década seguinte, a ser prática rotineira da Polícia. No seu Relatório como Secretário de Segurança Pública, em 1944, Alfredo Issa Ássaly, referia-se ao problema dos dementes encontrados nas vias públicas como

“um dos que mais preocupações criam para a Polícia de uma grande cidade como a nossa capital. Superlotado, como geralmente acontece, o grande Hospital oficial do Juqueri, os doentes mentais, recolhidos pela Polícia na via pública, ficavam, por vezes, dias e semanas em xadrezes impróprios da Polícia Central, separados apenas por sexo e

reunidos, numa mesma prisão, calmos e agitados, melancólicos e furiosos. Mais de uma vez aconteceu, apesar da vigilância, que surgissem agressões das quais resultavam ferimentos. Houve alguns, dentre esses infelizes, que vieram mesmo a falecer em consequência de semelhantes agressões. Sem organização médica, indispensáveis a assistência desses indivíduos, que não são presos mas sim doentes, os xadrezes em que eram mantidos constituíam focos de desordens e de infecções, que vinham a aumentar o infortúnio desses desequilibrados.”

Diante dessa situação, que provavelmente implicava longos períodos de permanência na prisão dos doentes até a devida remoção para um hospital, o Secretário mandou construir no pátio da Polícia Central, duas enfermarias, uma para homens e outra para mulheres, para a assistência médica aos doentes enquanto ali permanecessem. Assim, “o espetáculo deprimente para uma organização policial como a nossa e que até há bem pouco era uma preocupação permanente das autoridades policiais, deixou de existir. Os doentes mentais recolhidos, terão de hoje em diante, enquanto estiverem sob nossa guarda, assistência técnica e humana que lhes for indicada”.

É possível verificar pela situação identificada pelas autoridades e pelo número de pessoas tidas como portadoras de doenças mentais que elas mencionam que a criação de uma instituição como o Manicômio nada mais faria que dar uma resposta paliativa e superficial aos crônicos problemas dos doentes mentais mantidos em estabelecimentos prisionais. Apenas uma pequena parcela acabaria sendo encaminhada para o Manicômio e seu funcionamento desde a década de 30 apresentaria deficiências rotineiras fosse em relação a essa incapacidade de absorver os doentes mentais criminosos espalhados pelo Estado fosse na sua capacidade de oferecer um tratamento adequado para os que eram ali confinados. Ou ainda em relação à sua tarefa de elaborar pareceres psiquiátricos solicitados pelo poder judiciário para instruir processos criminais.

A partir de alguns prontuários consultados, de homens e mulheres que passaram pelo Manicômio, entre as décadas de 30 a 60, não foi difícil constatar que o funcionamento dessa instituição estaria muito aquém do que poderiam imaginar e desejar seus defensores no final da década de 20. Assim, tal como o Hospício se transformou num enorme depósito de pessoas, já desde as primeiras décadas do século XX, como indicaram Cunha (1986) e Barbosa (1992), que para lá eram enviadas pelos mais variados motivos, o Manicômio Judiciário se tornaria um depósito de muitos indivíduos que cometiam crimes, com os mais diferentes problemas mentais, mas sobretudo se tornaria também um depósito de pessoas às quais se atribuía uma periculosidade para o convívio social e que eram ali mantidas anos e anos, em razão da renovação das medidas de segurança a elas impostas. Muitas dessas pessoas por vezes não apresentavam qualquer tipo de problema mental mas eram para lá enviadas como se fossem doentes, em razão da gravidade do crime cometido e do seu caráter “inexplicável”. O Manicômio, nesse sentido, foi importante para a construção dos referenciais da periculosidade, categoria que justificava a aplicação e manutenção da medida de segurança, presente no Código Penal de 1940 (Peres, 2002).

Os prontuários dos internos foram a fonte utilizada para a avaliação do funcionamento do Manicômio. Esse documento é composto de peças oficiais como ofícios, guias de internação e solicitações de perícia do juiz, exames médicos, laudos e relatórios psiquiátricos, e todo tipo de informação relativa à vida do interno na instituição. É surpreendente a superficialidade dos pareceres psiquiátricos ali elaborados. As informações que compunham esses pareceres tinham por base, antes de mais nada, as peças do processo-crime, a partir do qual se descreviam os fatos, a participação do indivíduo e se fazia uma série de inferências a respeito da sua doença mental, ou da suposta periculosidade. São recorrentes as observações de psiquiatras sobre a condição de saúde mental de um determinado indivíduo que tinham como elementos fundamentais não a observação clínica realizada no próprio Manicômio, a aplicação de qualquer teste mas principalmente o resgate da história do crime, os depoimentos de testemunhas. Nem sempre se produz uma informação nova, mas se coloca a chancela do saber psiquiátrico sobre informações presentes nos depoimentos de testemunhas do crime, de parentes e familiares, no próprio relatório da Polícia.

Outras fontes utilizadas pelos médicos para a elaboração de seus pareceres eram as anotações do pessoal de enfermagem, as ocorrências relativas à área de segurança. Ainda pesavam bastante na elaboração dos pareceres, as avaliações feitas por médicos e psiquiatras antes do paciente entrar no Manicômio, como ocorria muitas vezes que alguém era avaliado numa cadeia, na Casa de Detenção ou em outra instituição. As informações contidas nessas avaliações eram tidas como inquestionáveis e incorporadas sem qualquer recomposição de seu conteúdo.

A partir de um primeiro laudo que era feito no Manicômio, com um pouco mais de cautela e detalhe, os que se seguiam, em geral destinados a renovar a medida de segurança por solicitação do juiz, eram reproduções simplificadas das observações anteriores. Sintéticos, esses laudos de renovação das medidas de segurança tinham, muitas vezes, menos de uma página. Suas conclusões eram sempre no sentido de que o fulano era ainda portador de periculosidade e conseqüentemente deveria ser mantido internado no Manicômio.

Mas uma das formas mais impressionantes de construção de um parecer sobre a doença mental de uma pessoa foi o caso de EM, que tinha cerca de 35 anos quando matou o pai de 84 a tiros na cidade de São Paulo, em 1930. Os médicos psiquiatras do Manicômio construíram boa parte de sua argumentação contida nos pareceres a partir de um depoimento da mãe do indivíduo. Esse depoimento da mãe foi prestado aos médicos do Hospício do Juqueri, para onde o indivíduo havia sido mandado uma vez que o Manicômio ainda não estava em funcionamento. A mãe forneceu informações sobre as condições de saúde da pessoa na infância. Até então, esses dados não faziam parte do material que estava sendo recolhido.

As informações estavam contidas num documento impresso com onze questões e várias subdivisões. Destinava-se a obter dados de natureza confidencial sobre determinado internado. No presente caso, o documento é de 16/03/1933 (portanto preenchido pouco antes do laudo elaborado pelos

psiquiatras). A primeira pergunta indagava sobre moléstias mentais na família. A mãe respondeu “...sim. Há um irmão de EM de nome José que sofre de moléstias mentais; outro de nome Pedro, já falecido era bobo; outra irmã, de nome Maria, já esteve internada na Casa de Saúde Homem de Mello e no Instituto Paulista.” No verso da folha, no item “Outras Informações” foram anotados outros dados sobre os irmãos. José é ainda vivo, de 37 anos “...é inteiramente bobo e sem razão. É preciso vesti-lo, dar-lhe banho, etc. Sendo que nada sabe e é capaz de despir-se diante de qualquer pessoa ou deixar que qualquer mulher lhe dê um banho. Não compreende o que lhe falam, sendo até incapaz de repetir uma frase.” Urra e tem acesso de loucura. Outro filho, Pedro, morreu com 12 anos e era também bobo segundo a mãe. “A de nome Maria, certa vez, perdeu-se pela rua tendo sido encontrada pela polícia a vagar sozinha altas horas da noite. Deu-se em 1930, tendo sido levada à polícia onde brigou com funcionários. Depois foi internada na Casa Homem de Mello, nas Perdizes, onde esteve três meses aproximadamente. Depois esteve no Instituto Paulista, não conhecendo ninguém, não querendo comer, etc.” Segundo a mãe, EM era como esses irmãos, inútil para o trabalho, tinha ataques e seus acessos e loucura o tornavam agressivo e insuportável.

A terceira pergunta do questionário era sobre convulsões e crises nervosas na infância. Segundo a mãe, ele tinha violentas convulsões que o deixavam furioso. De acordo com o depoimento, EM era tipógrafo, mas pouco trabalhou devido aos ataques. Na nona questão se perguntava desde quando apareceram as primeiras modificações do estado mental. A mãe responde: “Desde menino falava constantemente em suicídio; irritava-se por pouca coisa; memória fraca; ouvia vozes desconhecidas; teve ataques com acessos de fúria.” De acordo com a mãe bebia muito, mas não usava os medicamentos citados no questionário (morfina, cocaína.) A mãe também afirmou que ele ouvia vozes que não existiam, via pessoas imaginárias, se sentia constantemente perseguido.

Quinze anos depois das informações coletadas junto à mãe, um laudo de pouco mais de uma página, de 22/11/51, assinado por dois psiquiatras indicava o seguinte: “Boas condições gerais de saúde. (...) Os antecedentes familiares do internado são extremamente significativos. Pais alcoólatras. Três irmãos doentes mentais ou oligofrênicos. O examinado, com defeitos neurológicos desde a primeira infância, dado ao alcoolismo, a acessos de fúria e de ‘ataques’ progressivos, conforme informes de familiares.”

Um outro caso a revelar as sérias limitações técnicas e administrativas nas quais operava o Hospício do Juqueri e o Manicômio Judiciário é o de FW. Residia ele com sua família no Brasil desde 27 de abril de 1924. Eram provenientes dos Estados Unidos, mas ele era de nacionalidade polonesa. Trabalhou numa cervejaria, depois como fundidor. Ele havia levado a esposa e os três filhos ao Horto Florestal e ali matou os quatro com uma machadinha; em seguida tentou ocultar os corpos. Seu crime havia sido cometido no início do ano de 1926. Na hora em que foi preso disse que “tomara a resolução de eliminar a sua esposa em consequência da miséria em que viviam”. Ele estava preso na Cadeia Pública desde 3 de fevereiro de 1926. Ainda na Cadeia, em maio de 1927,

se pede o exame de sanidade mental sob a alegação de perturbações psíquicas que esse traumatismo teria provocado.

Ele deu entrada no Hospício do Juqueri no dia 2 de fevereiro de 1929 procedente da Cadeia Pública, mas não havia sido julgado. Depois é removido para o Manicômio, quando este entra em funcionamento. O primeiro documento de avaliação psiquiátrica é de 14 de dezembro de 1937, assinado pelos médicos Mario de Gouvea (relator) e Francisco Marcondes Vieira, nomeados pelo juiz. Esse documento menciona que o paciente recebeu a visita de médicos enquanto esteve na Cadeia e ali eles teriam notado “delírios de auto acusação e de ruína, hiper-emotividade, ansiedade e angústia, e outros sinais característicos de uma ‘síndrome de tonalidade depressiva’”. O primeiro médico havia tratado de FW no Hospital do Juqueri e observara o seguinte: “tom geral de apatia, angústia e desprezo pela sociedade e por tudo à sua volta. Ensimesmado, lúcido e consciente”. Claramente reconhecia o médico que o caso era de difícil diagnóstico “Passaram-se semanas e meses a fio sem que um único *raptus* tão freqüente na melancolia, viesse relacionar o delinqüente com o seu delito”. O caso foi analisado com o diretor geral do Hospital. Embora todos médicos vissem na “morfologia da delinqüência os determinantes de uma morbidez psíquica” ninguém se dispôs a fazer um diagnóstico do caso em relação à motivação psíquica.

Ao entrar no Manicômio é submetido a uma série de exames e se constata um “cisticercos calcificados no encéfalo” que, juntamente com o fato de ter ele sofrido um acidente na fábrica onde trabalhava alguns meses antes do crime, quando um martelo caiu na sua cabeça, passariam a ser vistos como elementos essenciais para explicar o crime que ele praticara. Segundo o laudo de 1937, “a vida psíquica hospitalar prosseguiu até os dias atuais, normalizada. É um dos melhores internados: eficiente no serviço, amigo dos companheiros, obediente à disciplina, ponderado, calmo, consciente, orientado e afetivo”. No entanto, o paciente não explicava porque havia delinqüido e segundo o parecer “não deseja o retorno ao meio social, com o qual, no seu próprio dizer, pela monstruosidade do crime, está incompatibilizado”. Ele reafirmava que “não guarda a menor reminiscência do delito”. FW havia contado o crime à Polícia e depois nunca mais voltou a se lembrar do crime. Os médicos não descartavam mas não afirmavam categoricamente que o acidente com o martelo havia provocado epilepsia, melancolia etc. O laudo concluía: “Mas é fora de dúvida, FW conserva-se em periculosidade latente, pois novos surtos psicóticos lhe podem advir desde que, com sua miopragia cerebral, se depare com novos elementos capazes de originar outras reações médico-legais”. Não deveria ser recolhido a uma penitenciária uma vez que seu caso não era de imposição de um castigo onde poderia ali ter um ‘novo surto depressivo’. “Urge, portanto, resguardá-lo das intoxicações, dos excessos, das fadigas, dos traumas emocionais que a vida em sociedade facilita, mantendo-o subjudice no regime a que está adaptado no MJ”.

Em 21 de fevereiro de 1938, FW, depois de 12 anos de internação, foi removido do Manicômio Judiciário para a Cadeia Pública da Capital onde deveria aguardar para “ser submetido a julgamento perante o Tribunal do Juri”. No

entanto, a odisséia nas instituições ainda se prolongaria, pois a Secretaria de Justiça consultava o diretor do Manicômio, Teixeira Lima, em 15 de agosto do mesmo ano, para ser outra vez ali internado para nova perícia psiquiátrica a pedido do juiz, o que indicava que seu julgamento não tinha ocorrido. O diretor vai responder por várias vezes a esse pedido indicando a falta de vagas. Depois de muita demora, segue um ofício do Juiz de Direito Presidente do Tribunal do Júri, de 19 de dezembro de 1939 no qual reclamava: “até a presente data não foi providenciada a remoção do réu FW, embora a Carta de Guia tivesse sido enviada a essa diretoria [do Expediente da SJ que era quem oficiava para o diretor do MJ] em data de 19/03/39. A remoção desse réu torna-se necessária e deve ser feita com a máxima urgência afim de evitar maiores prejuízos aos interesses da Justiça, porquanto o dito réu não poderá ser julgado sem primeiro se saber do resultado do exame a que deve ser submetido no Manicômio Judiciário, eis que se acha preso desde 3-2-1926, sem solução alguma para seu caso”. Embora o diretor continuasse a recusar por algum tempo a internação por falta de vagas, finalmente, em 19 de janeiro de 1940, FW foi recebido no Manicômio. Mesmo assim, até 18 de julho daquele, FW não tinha sido julgado como mostrava matéria do jornal *Diário de São Paulo*, existente no prontuário do paciente, indicando estava sendo novamente transferido para a Casa de Detenção da Capital.

O laudo havia sido elaborado e, junho de 1940, portanto seis meses depois de sua internação. Assinam esse laudo os doutores Darcy de Mendonça Uchoa (relator) e André Teixeira Lima. O relatório é de uma página datilografada.

“Relatório sobre as condições sômato-psíquicas do réu FW.

FW, de cor branca, polaco, viúvo, com 48 anos de idade, entrou pela primeira vez no Manicômio Judiciário em 2 de fevereiro de 1929, a fim de se submeter a exame de sanidade mental. Os peritos nomeados pelo M. Juiz de Direito da Comarca da Capital, Drs. Mario de Gouvea e Francisco Marcondes Vieira apresentaram o laudo do referido exame, elaborado em 14 de dezembro de 1937. Em 3 de março de 1938, foi o réu removido para a Cadeia Pública da Capital onde se conservou até 19 de janeiro do corrente ano, sendo então novamente internado no Manicômio Judiciário a fim de, após novo exame, ser a Justiça informada se o estado de suas faculdades mentais permite ao réu responder a Júri. O examinando, acusado de ter assassinado, às 13 horas do dia 3 de fevereiro de 1926, no Horto Florestal, sua esposa e seus três filhos com uma machadinha, acha-se incurso nas sanções do art. 294, parágrafo 1º. da Consolidação das Leis Penais. Em seu parecer, os peritos concluíram por ter dependido o crime de morbidez psíquica. Desde sua atual internação o examinando não vem se queixando de distúrbios somáticos, todos os aparelhos funcionando normalmente sem que também o exame objetivo tenha assinalado desordens físicas de importância. Do ponto de vista mental, o exame também não verificou sinais quaisquer de morbidez. Seu comportamento tem sido normal, exercendo com bastante eficiência trabalhos vários nos serviços internos do estabelecimento. Atencioso, denotando boa educação, sempre se mostrou submisso e disciplinado. Raras vezes exteriorizou é verdade, certo grau de emotividade, quiçá um caráter hipersensível como por exemplo abandonar o trabalho após leve discussão com um companheiro ou então emoção com tendência ao choro ao discutirmos algo referente ao seu crime. Todavia são reações fugazes, logo após recuperando o seu estado normal. O exame não revelou desordens senso-perceptivas, idéias delirantes nem anormalidades nos atos psíquicos elementares. Suas funções de julgamento e raciocínio se mostram conservadas e compreende toda a

normalidade de seu crime, sem todavia recordá-lo nem explicá-lo pois insiste sempre pela ausência de qualquer motivo visto que muito amava sua esposa e filhos. Em vista do exposto, opinamos que o réu não apresenta atualmente qualquer perturbação mental, estando pois em condições de ser submetido aos ditames da Justiça Pública”.

Os documentos consultados não permitiram averiguar o desfecho exato do caso, pois há um ofício do diretor da Casa de Detenção (Eduardo Tavares Carmo), de 21 de agosto de 1941, para o diretor do Manicômio, anexando carta de FW. Nesse ofício diz que FW tinha sido “absolvido pelo Tribunal do Júri por delito de morte” e que a carta anexa pedia “um atestado dos trabalhos que prestou a esse estabelecimento na seção ‘alfaiataria’ durante 6 meses que aí permaneceu em observação”. A carta de FW é de 20 de agosto de 1941. Dez dias depois um ofício do diretor do Manicômio informava que só atenderia solicitação do juízo competente. Dizia ainda que o trabalho tinha sido de natureza terapêutica e não poderia ser objeto de informe. Porém, o mais curioso é que FW talvez não tivesse ganho efetivamente a liberdade e retornado mais tarde para o Manicômio, pois há uma pasta do Serviço Social do estabelecimento, de 16 de janeiro de 1947, portanto seis anos depois da correspondência da Casa de Detenção, na qual há um ofício do cônsul da Polônia apresentando um tal sr. Stefan Sachs, funcionário do consulado “que veio acolher informações sobre o cidadão polonês FW que já se encontra muito tempo internado”. É curioso pois no verso desse ofício há um despacho assinado pelo administrador com a seguinte frase: “O paciente foi visitado nesta data”.

\* \* \*

No início dos anos 50, a situação precária do Manicômio Judiciário foi denunciada no parlamento. No dia 25 de fevereiro de 1950, por exemplo, o Deputado Juvenal Sayon (UDN) denuncia espancamentos e irregularidades administrativas ocorridas no Manicômio Judiciário. Ele apresentava uma notícia do jornal *A Hora* que trazia depoimentos do pai de um interno, Manuel Augusto Cavalheiro. Era apresentado também o laudo do exame de corpo de delito para comprovar as agressões sofridas. Segundo a matéria, no dia 27 de outubro do ano anterior, houve uma grande revolta de presos do Manicômio Judiciário, que, naquela ocasião, tinha 700 internados.

A reportagem do jornal esteve no local, mas constatou que uma nuvem de silêncio recobria os acontecimentos. O próprio diretor, ao ser entrevistado sobre as causas do motim, negou-se a dar terminantemente qualquer explicação, e segundo o jornal ele “nada tinha a dizer, a não ser que já reinava perfeita ordem, não havendo vítimas a lamentar”. Três presos haviam ficado gravemente feridos.

O Deputado, endossando as informações do jornal, sustentava que não era possível aos olhares externos verificar o que ocorria no interior daquele estabelecimento e que, portanto, as causas do motim ficaram também sem explicação. “Um motim daquelas proporções somente irromperia em clima demasiadamente hostil para detentos. Não seria a motivos de somenos que aqueles homens iriam atirar-se àquela aventura. Deve ter havido algo de grave para que o desespero se apossasse daqueles 700 homens”. O Deputado afirmou que pelo menos uma pessoa havia conseguido fazer sair fora dos muros um grito de revolta e de socorro.

“Trata-se de Manoel Augusto Cavalheiro, que ali se encontra internado e que, através de seu pai, conseguiu pôr para fora do presídio o motivo de sua queixa. A justiça, segundo nos declarou Augusto Cavalheiro, já está a par dos acontecimentos, embora ignore se foi aberto inquérito para apuração das responsabilidades. Augusto Cavalheiro declarou-nos que seu filho vem sendo vítima de maus tratos no Manicômio Judiciário, temendo inclusive que o matem pouco a pouco.

Eis o que nos disse aquele senhor:

‘Sou pai de Manoel Augusto Cavalheiro, internado no Manicômio Judiciário.

Venho reclamar sobre os maus tratos sofridos pelo rapaz naquela dependência do Estado. Já foi o mesmo por várias vezes espancado.

Em 29 de junho do ano passado, em vista dos graves ferimentos de que estava possuído quando o vi, requeri que fosse feito um exame de corpo delito no mesmo.

Por requisição do dr. Eugênio Fortes Coelho, juiz da 6ª Vara Criminal, esse exame foi realizado. Não sei, contudo, se foi iniciado inquérito para apurar os responsáveis pelos ferimentos. (...) No primeiro domingo deste mês, dia de visita, fui ver o meu filho. O coitado apresentava ferimentos no ventre e no tórax. Contou-me ele que havia reclamado com o diretor do estabelecimento, dr. André Teixeira Lima, ao que este lhe respondeu: ‘Você pode reclamar com quem quiser, que nada adiantará.’ Suspeito que eles querem matar o meu filho lentamente. Assim como ele, existem muitos outros que são barbaramente espancados”

O Deputado conta ainda que já foi procurado, inúmeras vezes, por parentes de internados no Hospital do Juqueri, “os quais formulavam as mais amargas queixas contra a direção ‘progressiva’ do mesmo manicômio”, e lê registro do exame de corpo delito, enviado pelo pai da vítima, onde consta a descrição de várias equimoses grandes em regiões sensíveis como peito, escápula, braços etc.

No início dos anos 60, os problemas se aprofundariam dramaticamente. As demandas crescentes do poder judiciário para a elaboração de pareceres psiquiátricos, o reduzido corpo clínico, a distância da capital, as dificuldades de remoção e deslocamento de presos daquele local para o Fórum, para outras unidades prisionais, os recursos escassos, os baixos salários, o pessoal não qualificado, eram alguns dos principais problemas que passaram a fazer parte do cotidiano do Manicômio.

Na sua Mensagem à Assembléia Legislativa de São Paulo o então Governador do Estado, Adhemar de Barros, em 1963, reconhecia a existência de diversos problemas no seu funcionamento. Embora o Manicômio Judiciário estivesse afeto à Secretaria da Saúde, suas tarefas estavam diretamente ligadas à

administração da Justiça. O Governo fazia, então, o seguinte diagnóstico dessa instituição:

“A situação em que se encontra, como ninguém ignora, é das mais difíceis. A própria Corregedoria de Presídios e a Vara das Execuções Criminais, através de seu digno titular, já a qualificaram como sendo de calamidade pública. Com uma lotação excessiva, constitui-se, de há muito, num permanente embaraço à Justiça. Em virtude das deficiências do Manicômio, cerca de quatrocentos réus aguardam, numa fila interminável, aleatória oportunidade para serem submetidos a exames de sanidade mental. Os prejuízos que daí advêm, para a regular administração de Justiça, são enormes. O mesmo se diga com relação ao cumprimento de medidas de segurança, que exijam internamento no nosocômio”.

Mostrava-se indignado o Governador que tão grave problema tenha sido até agora relegado a segundo plano e propunha que entendimentos entre a Secretaria da Justiça e a Secretaria da Saúde buscassem a ampliação urgente do estabelecimento e “outras providências tendentes a regularizar a atividade do Manicômio Judiciário”.

Em 1967, o promotor Antônio Carlos Penteado de Moraes investigou as condições do estabelecimento através de uma sindicância que constatou que a instituição estava com quase 1300 presos mas um corpo clínico de apenas sete médicos (*apud* Souza, 1980). A mistura de presos que aguardavam laudos com os que já possuíam situação definitiva chamou a atenção do promotor. Presos eram colocados em cela forte e não tinham qualquer acompanhamento médico. Não se sabia de onde partiam as determinações para o recolhimento de presos a essas celas. Tais locais não tinham água nem instalações sanitárias. O promotor encontrou camas e colchões em péssimo estado de conservação, as refeições distribuídas em ‘repugnantes latões’ (*apud* Souza, 1980, p. 35). Pátio de terra, inexistência de espaços para abrigo em dias de chuva, dormitórios superlotados, insuficiência de agasalhos e roupas em geral foram outros aspectos identificados pela sindicância. Ao longo dos anos 70, a crise se aprofundou. Sérios conflitos entre o poder judiciário e o Manicômio já ocorriam no início dessa década por descumprimento de decisão para internação de presos.

## *Caminhos futuros da pesquisa*

Num eixo ‘vertical’, a pesquisa deverá aprofundar os resultados já alcançados, não só explorando ainda mais a documentação já identificada como incorporando novas fontes: a imprensa, a documentação oficial das instituições de internação (ofícios, prontuários, livros de registro). Esse aprofundamento deverá permitir a construção de algumas séries históricas sobre a ocorrência de crimes, de detenções, de pessoas presas etc., que venham a colaborar na compreensão mais abrangente das ações governamentais. Uma tarefa a ser ao menos iniciada, que depende também de uma manipulação em profundidade do material já coletado, diz respeito à elaboração de alguns indicadores que permitam avaliar o impacto das políticas públicas nessa área.

Numa dimensão ‘horizontal’, é necessário iniciar a análise das informações sobre as políticas públicas voltadas para segmentos não tratados até o momento, como os menores, as mulheres, os vadios e para áreas de interesse como as políticas urbanas, as ações na área da saúde pública, migração, trabalho, entre outras. Embora já tenham sido identificados os atos normativos que regulam o funcionamento dos órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Conselho Penitenciário, nas próximas etapas do projeto devem ser feitas análises, ainda que preliminares, que avaliem o perfil da intervenção dessas instituições na dinâmica do sistema de justiça criminal. Ainda diretamente vinculado à questão das fontes está o trabalho de identificação de personagens da elite, bem como de sua trajetória política, que permita avaliar o sentido que eles emprestavam à punição e as concepções que informavam a configuração da agenda das políticas públicas para a área da segurança.

No plano teórico, a continuidade da pesquisa indica a necessidade de aprofundar a reflexão sobre a dinâmica política presente na formação e desenvolvimento do Estado no Brasil, sobre as características que presidem a criação e o funcionamento da burocracia estatal, e também sobre o perfil específico das instituições que integram o sistema de justiça criminal. Cabe ainda avançar na tarefa de análise sobre as pesquisas já realizadas no Brasil e sobre a contribuição teórica dos principais autores nacionais sobre as políticas públicas na área de segurança.

## ***Documentos***

Anais da Assembléia Legislativa de São Paulo - AALSP  
Anais do Senado do Estado de São Paulo - ASSP  
Anais da câmara dos Deputados de São Paulo - ACDS  
Mensagens do Presidente da Província, do Presidente do Estado ou do Governador à Assembléia Legislativa de São Paulo - MALSP  
Relatórios dos Interventores Federais no Estado de São Paulo para o Presidente da República  
Constituições do Brasil  
Códigos Penais  
Códigos de Processo Penal  
Relatórios de Chefes de Polícia  
Relatórios de Secretários de Justiça  
Relatórios de Secretários de Segurança

## ***Bibliografia***

- ADORNO, Sérgio (1998) “Consolidação Democrática e Políticas de Segurança no Brasil: rupturas e continuidades”. IN: ZAVERUCHA, Jorge (org.) *Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX*. Recife: Bagaço.
- ADORNO, Sérgio “Prisões, violência e direitos humanos no Brasil” IN: PINHEIRO, Paulo Sérgio e GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (orgs.) *Direitos Humanos no século XXI*. Brasília, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.
- ADORNO, Sérgio (1991) “Sistema Penitenciário no Brasil: problemas e desafios”. *Revista USP*, 9:57-64.
- ALVAREZ, Marcos Cesar (2003) *Bacharéis, criminologistas e juristas: saber jurídico e nova escola penal no Brasil*. São Paulo: Ibccrim-Revista dos Tribunais.
- ALVES, Paulo. (1990) *A Verdade da Repressão: práticas penais e outras estratégias na ordem republicana (1890-1921)*. São Paulo. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- ASSALY, Alfredo Issa (1944) “Relatório das Atividades da Polícia de São Paulo, em 1943, apresentado ao Exmo. Sr. Dr. Fernando Costa, Interventor Federal no Estado, pelo Dr. Alfredo Issa Assaly, Secretário de Segurança Pública”. *Arquivos da Polícia Civil*, 7:351-379.
- BAUMAN, Zygmunt (1999) *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- BAUMAN, Zygmunt (2003) *Comunidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- BEATO FILHO, Cláudio C. (1999) “Políticas Públicas de Segurança e a Questão Policial”. *São Paulo em Perspectiva* 13(4):13-27.

- BECKETT, Katherine and WESTERN, Bruce (2001) "Governing Social Marginality: Welfare, incarceration, and transformation of state policy". *Punishment and Society* 3(1):43-59.
- BICUDO, Helio Pereira (1978) *Meu Depoimento sobre o Esquadrão da Morte*. São Paulo: Pontifícia Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, 7ª. edição.
- BOUDON, R. & BOURRICAUD, F. (1993) *Dicionário Crítico de Sociologia*. São Paulo: Ática.
- BRITTO, Lemos (1952) "Aspectos Jurídicos e Sociais da Evasão de Presos". *Arquivos da Polícia Civil de São Paulo*, 24:105-117.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio (2000) *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp/Ed. 34.
- CAPELLER, Wanda de Lemos (1995) "L'Engrenage de la Répression: stratégies sécuritaires et politiques criminelles". *Droit et Société*, Vol. 13.
- CARRARA, Sérgio (1998) *Crime e Loucura: o aparecimento do Manicômio Judiciário na passagem do século*. Rio de Janeiro-São Paulo: Eduerj/Edusp.
- CARVALHO, José Murilo de (2001) *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CASTEL, Robert (1988) "De l'integration sociale à l'éclatement du social: l'émergence, l'apogée et le départ à la retraite du contrôle social". *Revue Internationale d'action communautaire*. 60:67-78.
- CHRISTIE, Nils (1998) *A Indústria do Controle do Crime: a caminho dos Gulags em estilo ocidental*. Rio de Janeiro: Forense.
- CHUNN, D. E. & GAVIGAN, S. M. (1988) "Social control: analytical tool or analytical quagmire?". *Contemporary Crises*, 12(2):107-124.
- COELHO, Edmundo C. (1986) "A Administração do Sistema de Justiça Criminal". *Dados* 29(1):61-81.
- COELHO, Edmundo Campos (1987) *A Oficina do Diabo: crise e conflito no sistema penitenciário do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, IUPERJ/ Espaço e Tempo.
- COHEN, Stanley (1979) "The Punitive city: notes on the dispersal of social control". *Contemporary Crises*, 3(4):339-363.
- CORREA, Mariza (1998) *As ilusões da liberdade: Nina Rodrigues e a Antropologia no Brasil*. Bragança Paulista: Edusf.
- COSTA JR., Paulo José da (2001). *O Incrível Meneghett*. São Paulo: Jurídica Brasileira.
- CUNHA, M. Clementina P. (1986). *O espelho do mundo: Juquery, a história de um asilo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DELEUZE, Gilles (1990). "Post-scriptum sur les sociétés de contrôle" in G. Deleuze *Pourparlers: 1972-1990*. Paris, Éditions de Minuit.
- DIAS, Benedito Nunes (1984) *Motim da Ilha*. São Paulo: Soma.
- MACIEL, Arthur Antunes (Dr. Antonio) (2000) *Memórias de um Rato de Hotel*. Rio de Janeiro: Dantes. Primeira Edição, 1912.
- DUARTE, Paulo (1952). "Ilha Anchieta, uma burla sórdida". *Anhembi*, 21(7):463-477.
- DUARTE, Paulo (1952 a) "Ilha Anchieta, uma burla sórdida". *Anhembi*, 22(8):56-77.

- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (2003). “Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas - um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51):21-29.
- FERNANDES, Heloísa Rodrigues (1973) *Política e segurança: Força Pública do Estado de São Paulo, fundamentos histórico-sociais*. São Paulo: Alfa Ômega.
- FIGUEIREDO, Adherbal Oliveira (1965) *Tenente Galinha, caçador de homens. Eu sou a lei*. São Paulo: Exposição do Livro.
- FISCHER, Rosa M. e ADORNO, S. (1987) *Análise do sistema penitenciário do estado de São Paulo: o gerenciamento da marginalidade social*. Relatório de pesquisa, São Paulo: CEDEC.
- FISCHER, Rosa Maria (1989) *Poder e cultura em organizações penitenciárias*. São Paulo, Tese de Livre-docência apresentada à Faculdade de Economia e Administração da USP.
- FONSECA, Guido (1988). *Crimes, criminosos e a criminalidade em São Paulo - 1870-1950*. São Paulo: Ed. Resenha Tributária
- FOUCAULT, Michel (1985) *Un Dialogo sobre el Poder*. Madri, Alianza.
- FOUCAULT, Michel (1987) *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Petrópolis, Vozes.
- FOUCAULT, Michel (1988) *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro, Graal.
- FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho (1997) *Homens Livres na Ordem Escravocrata*. São Paulo: Unesp. 1ª. edição 1969.
- FREY, Klaus (2000) “Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. *Planejamento e Políticas Públicas*. 21:211-259.
- GARDNER, Gil (1987) “The emergence of the New York State Prison System: a critique of Rusche-Kirchheimer model”. *Crime and Social Justice*. 29:88-109.
- GARLAND, David (1995) *Punishment and Modern Society: a study in social theory*. Oxford: Clarendon
- GARLAND, David (2001). *The Culture of Control: crime and social order in contemporary society*. Chicago: The University Chicago Press.
- GOES, Eda Maria (1991) *A Recusa das Grades: rebeliões nos presídios paulistas, 1982-1986*. Dissertação de Mestrado em História, Fac. De Ciências e Letras de Assis, UNESP.
- IGNATIEFF, M. (1985) "State, Civil Society and Total Institutions: a critique of recent social histories of punishment". IN: COHEN, Stanley and SCULL, Andrew. *Social Control and the State*. London: Basil Blackwell, p.75-105.
- ISSA, Alfredo (1943) “Quatro dias entre quatrocentos vagabundos”. *Arquivos da Polícia Civil de São Paulo*, 5:21-53.
- JONES, Richard (2000). “Digital rule: punishment, control and technology”. *Punishment and Society*, 2(1):5-22.
- KING, Roy D. (1999). “The rise and rise of supermax: an american solution in search of a problem?”. *Punishment and Society*, 1(2):163-186.
- KOWARICK, Lúcio (1987) *Trabalho e Vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- LEAL, Victor Nunes (1986) *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Alfa-Ômega

- LIMA, Roberto Kant de. (1989) “Cultura Jurídica e Práticas Policiais: a tradição inquisitorial”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10(4):65-84.
- MELO, Marcus André (1999) “Estado, Governo e Políticas Públicas”. IN: MICELI, Sérgio (org.) *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré/Anpocs/Capes. Vol. 3, pp. 59-99.
- MELOSSI, D. & PAVARINI, M. (1985) *Carcel y Fabrica: los origenes del sistema penitenciario (siglos XVI-XIX)*. Mexico: Siglo XXI.
- MELOSSI, Dario (1992) *El Estado del Control Social: un estudio sociologico de los conceptos de estado y control social en la conformación de la democracia*. México: Siglo XXI.
- MENEZES, Raimundo de (1949) “O ‘Tenente Galinha’ e um pouco de sua história”. *Investigações*, 2:107-115.
- MENEZES, Raimundo de (1954) *Histórias da História de São Paulo*. São Paulo: Edições Melhoramentos.
- MENEZES, Raimundo de (1962) *Crimes e Criminosos Célebres*. São Paulo: Martins.
- MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1984) *Caracterização da população prisional. Minas Gerais e Rio de Janeiro*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, mimeo.
- MINGARDI, Guaraci (1992) *Tiras, Gansos e Trutas: cotidiano e reforma na Polícia Civil*. São Paulo: Scritta.
- MORRIS, Norval and ROTHMAN, David J. *The Oxford History of the Prison - The Practice of Punishment in Western Society*. New York, Oxford University Press.
- NEDER, Gizlene. (1986) *Criminalidade, Justiça e Constituição do Mercado de Trabalho no Brasil: 1890/1927*. São Paulo. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP.
- PAIXÃO, Antônio Luiz (1987) *Recuperar ou punir? Como o Estado trata o criminoso*. São Paulo: Cortez.
- PAIXÃO, Antonio L. (1988) "Crime, Controle Social e Consolidação da Democracia: as metáforas da cidadania". IN: REIS, F.W. e O'DONNELL, G.(orgs.) *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo. Vértice/Ed.Tribunais. p.168-199.
- PAVARINI, Massimo (1992) *Control y Dominación: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. Mexico: Siglo XXI.
- PERES, Maria Fernanda Tourinho & NERY FILHO, Antônio (2002) “A Doença Mental no Direito Penal Brasileiro: imputabilidade, irresponsabilidade, periculosidade e medida de segurança”. *História, Ciências, Saúde – Mangueiras*, 9(2):335-355.
- PERRET, Bernard (2001) *L'Évaluation des Politiques Publiques*. Paris: La D'Écouverte.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.) (1983) *Crime, violência e poder*. São Paulo: Brasiliense.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio (1984) *Escritos indignados: polícia, prisões e política no Estado autoritário (no 20º aniversário do Regime de Exceção, 1964-1984)*. São Paulo: Brasiliense.

- PINHEIRO, P.S.; MENDEZ, J. & O'DONNELL G. (orgs.) (2000) *Democracia, Violência e Injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio (2001) "Transição política e não-estado de direito na República". IN: SACHS, I., WILHEIM, J. e PINHEIRO, P.S. *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, pp. 260-305.
- PINTO, Maria Inez Machado Borges (1994) *Cotidiano e Sobrevivência: a vida do trabalhador pobre na cidade de São Paulo (1890-1914)*. São Paulo: Edusp-Fapesp.
- PORTELA, Fernando, FAERMAN, Marcos & SOUZA, Percival (1978) *Violência e Repressão*. São Paulo: Símbolo.
- RAMALHO, José Ricardo (1983) *O mundo do crime: a ordem pelo avesso*. Rio de Janeiro, Graal.
- REIS, Elisa P. (2003) "Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51):11-14.
- ROTHMAN, David J. (1981) "Social control: the uses and abuses of the concept in the history of incarceration". *Rice University Studies*, 67(1):9-20.
- RUSCHE, G. and KIRCHHEIMER, O. (1939) *Punishment and social structure*. New York: Columbia University Press.
- SANTOS, Wanderley Guilherme (1979) *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Câmpus.
- SANTOS, Wanderley Guilherme (1994) *A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Câmpus, 3ª. ed.
- SHEARING, Clifford (2001) "Punishment and the changing face of the governance". *Punishment and Society* 3(2):203-220.
- SKIDMORE, Thomas (1988) *Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SOARES, Luiz Eduardo (2000) *Meu Casaco de General. Quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Cia. das Letras.
- SOUZA, Celina (2003) "Estado do Campo da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51):15-20.
- SOUZA, Luis Antonio Fco. de (1992) *São Paulo, polícia urbana e ordem disciplinar. A Polícia Civil e a ordem social na Primeira República*. Dissertação de Mestrado, Depto. de Sociologia, FFLCH, USP.
- SOUZA, Percival (1980) *A Revolução dos Loucos*. São Paulo: Global.
- SOUZA, Percival (1983) *O Prisioneiro da Grade de Ferro*. São Paulo: Traço Editora.
- SOUZA, Percival (2000) *Autópsia do Medo: vida e morte do delegado Sérgio Paranhos Fleury*. São Paulo: Globo.
- STERN, Vivien (1998) *A sin against the future: imprisonment in the world*. London, Penguin Books.
- SYKES, Gresham M. (1974) *The Society of Captives - a study of a maximum security prison*. New Jersey, Princeton University Press.
- TAVOLARO, Douglas (2002) *A Casa do Delírio: Reportagem no Manicômio Judiciário de Franco da Rocha*. São Paulo: Editora Senac.

- WACQUANT, Loïc (1998) “La tentation Pénal en Europe”. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 124:3-6.
- WACQUANT, Loïc (1998b) “L’ascension de l’état pénal en Amérique”. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 124:7-26.
- WACQUANT, Loïc (1999) “La chute des libérations conditionnelles accroît la désespérance des détenus”. *Le Monde*. Mardi, 20 juillet 1999.
- WACQUANT, Loïc (1999b). *Les Prisons de la Misère*. Paris, Éditions Raisons d’Agir.
- WACQUANT, Loïc (1999c) “Suitable enemies”. *Punishment & Society*, 1(2):215-222.
- WIENER, Martin J. (1994) *Reconstructing the Criminal: culture, law and policy in England, 1830-1914*. New York, Cambridge University Press.
- ZAVERUCHA, Jorge e BARROS, Maria do Rosário N. (orgs.) (2002). *Políticas de Segurança Pública: dimensão da formação e impactos sociais*. Recife: Massangana.