

PODER JUDICIÁRIO, POLÍTICA E SOCIEDADE EM SÃO PAULO NA PRIMEIRA REPÚBLICA ¹

ANDREI KOERNER ²

Em seu livro *Coronelismo, Enxada e Voto*, sobre o município e o regime representativo no Brasil, Victor Nunes Leal dedica um capítulo à análise da organização policial e judiciária no sistema de compromissos do coronelismo. Este compromisso era o resultado da superposição de formas do regime representativo a uma estrutura social inadequada. Não se tratava de uma sobrevivência do poder privado dos potentados rurais, mas antes de uma adaptação deste poder em decadência às novas condições criadas com o fim do regime servil e com a ampliação do regime representativo na República (p. 19-20). Se a base do coronelismo era a estrutura agrária do país, onde o latifúndio, a pobreza e o isolamento deixavam a grande maioria da população à mercê dos proprietários rurais, o seu funcionamento se dava sobretudo no nível do sistema político. Neste nível, esta forma de poder decadente encontrava meios de prolongar sua existência, pela troca de serviços com a situação dominante estadual. A

primeira República foi a idade de ouro do coronelismo, pois, com a adoção do regime federativo e a ampliação de base eleitoral, foram montadas “sólidas máquinas eleitorais”, que no entanto tinham necessidade de encontrar apoio político dos municípios. Deste modo, os chefes locais conduziam seus dependentes a votar nos candidatos governistas em troca da concessão pelo governo do estado de autonomia total na gestão municipal (p. 252-254). A “essência” do compromisso coronelista consistia então no seguinte: “da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, cartabranca ao chefe local governista (de preferência da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos aos município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar” (p. 50).

A organização policial e judiciária dos Estados podia ser compreendida como parte deste esquema. A polícia servia como um eficaz instrumento político-eleitoral, posto pela situação dominante no Estado à disposição dos chefes políticos dos municípios. Quanto à magistratura, Victor Nunes apontou que a distribuição das competências entre juízes temporários e vitalícios se dava de modo que os chefes locais fossem favorecidos no julgamento de questões criminais, especialmente naquelas que se davam durante os conflitos eleitorais. As garantias funcionais dos juízes de direito tinham poucas condições de serem efetivas e, além disso, estas eram insuficientes para evitar que os juízes de

⁽¹⁾ Este artigo é uma versão modificada do capítulo 5 de nossa dissertação de mestrado *O Poder Judiciário na Constituição da República*, defendido em janeiro de 1993 junto ao Depto. de Ciência Política da FFLCH/USP.

⁽²⁾ Doutorando no Depto. de Ciência Política da FFLCH/USP. Publicações: “O poder Judiciário Federal no Sistema Político da Primeira República”, in *Revista USP*, n. 21, março-maio de 1994; e “Foucault: Ontologia do Presente, Direito e Política”, em *Escritos*, Revista do Depto. de Sociologia da FFLCH/SUP, v. 1, 1.º semestre de 1994.

direito agissem politicamente, em virtude dos favores oferecidos pelas situações estaduais. A sua conclusão era então que as "debilidades da organização judiciária e policial resultam do isolamento, da pobreza do país, da escassez de suas rendas públicas, da fragilidade e, em grande parte, do interesse menos escrupuloso das situações políticas estaduais. É sobretudo esse interesse que determina a entrosagem de juízes, promotores, serventuários de justiça e delgados no generalizado sistema de compromisso do "coronelismo". (Leal, 1975, 181-217, a citação é da p. 217).

O livro de Victor Nunes Leal foi publicado em 1949 e com o tempo tem recebido críticas, desenvolvimentos e nuances. Considera-se que, de um modo geral, a sua análise continua sendo um ponto de partida útil para o estudo do sistema político da Primeira República.³ Porém, o quadro que ele esboçou sobre a organização judiciária estadual na Primeira República não recebeu até agora estudos mais detalhados. Estudos que levantariam dados históricos para confirmar a sua análise, refutá-la, ou ainda estabelecer distinções, relacionando em particular as diferenças no Poder Judiciário dos Estados à sua estrutura social e à sua história política.

Fazemos neste artigo parte deste trabalho, partindo de uma ampliação do âmbito de análise feita por Victor Nunes, isto é, não estudamos os efeitos político-eleitorais da forma de organização judiciária, mas o caráter estratégico da forma de organização judiciária na constituição do poder político dos Estados, e na mediação das relações sociais no interior da sociedade brasileira. Ou seja, procuramos analisar as características institucionais do Poder Judiciário Estadual na Primeira República de modo a colocá-las, inicialmente, como o resultado de estratégias políticas de construção institucional

adotadas pelas elites políticas; em seguida, como uma forma particular de organização inserida numa estrutura de poder político; e, enfim, como um determinado tipo de mediação dos conflitos sociais e portanto de integração da sociedade. Estas três questões serão estudadas sucessivamente nas seções deste trabalho. O estudo do Poder Judiciário no Estado de São Paulo apresenta interesse por constituir uma espécie de "teste" da análise de Victor Nunes sobre a relação entre o compromisso coronelista e a modernização da sociedade. Como se sabe, a sociedade paulista passou por profundas alterações a partir da década de 1880: a expansão econômica criada pela cafeicultura teve consequências em muitos aspectos da vida social, como a rápida urbanização, a expansão do mercado interno, a extensão dos meios de transporte e de comunicação, a formação de uma classe trabalhadora rural e urbana etc. Poderemos ver que tipo de construção institucional foi adotada pelos setores dirigentes paulistas para fazer face a esta sociedade em transformação e quais foram os mecanismos institucionais adotados por estes setores para a construção e a manutenção da lealdade de seus juízes. Poderemos então apresentar conclusões a respeito da relação entre Poder Judiciário, política e sociedade em São Paulo na Primeira República e enfim fornecer algumas breves indicações para uma pesquisa posterior sobre a formação do discurso jurídico republicano no Brasil.

O nosso trabalho está distribuído do seguinte modo: analisamos por um lado a relação entre a forma de organização judiciária e o sistema de compromissos do coronelismo, que se desdobra no estudo do significado da adoção pelos Estados da forma da organização do Poder Judicial do Império (i); e na análise da relação entre a organização judiciária e a política em São Paulo (ii). Por outro lado, faremos a análise da distribuição de competências de juízes e policiais e seu

³ Ver Carvalho, 1980, Enders, 1993. Em 1980, Victor Nunes reafirmou suas teses centrais (Leal, 1980).

modo de mediação nas relações sociais na sociedade paulista da primeira República (iii). O nosso argumento é que em São Paulo, como nos demais Estados, foi adotada a forma de organização judiciária do período Imperial porque esta forma de organização permitia o controle dos cargos de juízes pelas oligarquias estaduais, inserindo-os no sistema de compromissos do coronelismo. Foi adotada uma distribuição de competências que excluía o julgamento dos conflitos civis entre trabalhadores e proprietários pelos juízes profissionais. Pelo seu valor monetário, os julgamentos destas questões eram atribuídos aos juízes de paz, ligados às suas lealdades locais. No domínio criminal, a manutenção da forma de organização judiciária contrasta com a reorganização da polícia. A distribuição de competências não proporcionava formas eficazes de controle judicial sobre a polícia, que se valia livremente das prisões como forma de controlar a população pobre. Enfim, entre os próprios juízes profissionais predominava uma orientação eminentemente conservadora, o que se verifica pela interpretação restritiva de suas atribuições, adotada em decisões de *habeas-corpus*.

i) A Organização Judiciária nos Estados⁴

No Império, o controle dos cargos da magistratura era considerado estratégico para o exercício do poder político e para a vitória eleitoral. O governo central dispunha da livre nomeação, remoção, promoção, suspensão e aposentadoria de juízes; e de seu lado, os magistrados garantiam a vitória eleitoral do governo ao concorrer eles mesmos aos cargos eletivos, pelo controle que exerciam sobre o processo eleitoral e enfim pela intimidação

dos opositores. Na atividade propriamente judicial, a insuficiência dos meios de ação postos pelo governo central à disposição dos magistrados, implicava que estes deveriam negociar e barganhar com os poderes locais para tornar sua ação eficaz. Daí resultava o amortecimento dos efeitos da ordem legal na sociedade e com isso uma grande parcela dos conflitos não eram resolvidos segundo a legislação civil. A jurisdição criminal atingia principalmente uma categoria de indivíduos: os homens livres e pobres. A Reforma Judiciária de 1871 foi uma estratégia particular às mudanças sociais postas pelo fim da escravidão, e também à necessidade pela profissionalização dos magistrados, posta pela expansão econômica do país. Ao separar parcialmente a magistratura da polícia, a Reforma de 1871 estabeleceu duas esferas de ação superpostas, mantendo a polícia o direito de ação autônoma e inexistindo formas sistemáticas de controle pelo Poder Judiciário da legalidade desta ação. A reforma criou também dois tipos de comarcas, gerais e especiais, com o que se garantia o julgamento das demandas por magistrados profissionais nos centros urbanos. Ao mesmo tempo, foram aplicados os poderes dos juízes de paz na resolução dos conflitos de pequeno valor monetário e no julgamento das infrações regulamentares e dos crimes policiais, o que era parte da estratégia de abolição gradual da escravidão, garantindo-se formas repressivas de controle da força de trabalho para a agricultura de exportação. Ou seja, estendia-se o campo de ação do direito civil para as relações privadas entre proprietários, enquanto vigorava o direito costumeiro (marcado pela troca de favores entre desiguais e o arbítrio dos proprietários) para as relações dos proprietários com os homens livres e pobres, bem como as relações com os escravos, fundadas na força. Finalmente a legislação estabeleceu gradualmente as incompatibilidades entre a magistratura e os cargos eletivos. A carreira da magistratura rece-

⁽⁴⁾ Apresentamos nesta seção uma síntese do estudo que desenvolvemos em nossa dissertação de Mestrado.

bia uma maior estruturação (criação de entrâncias e de novos tribunais de Relação) e diferenciava-se em relação à polícia, à administração e ao governo. Assim, no final do período imperial havia no Brasil uma forma própria de organização do Poder Judiciário, que combinava magistrados profissionais vitalícios (Ministros, desembargadores, e juizes de direito), outros temporários (juizes municipais) e os demais eletivos (juizes de paz) ou sorteados (jurados). Aos magistrados profissionais cabia a resolução dos conflitos civis e comerciais de maior valor, enquanto a resolução dos conflitos de menor valor monetário, principalmente aqueles que ocorriam entre proprietários e homens pobres era mantida sob o controle local (ver Carvalho, 1980, Franco, 1974).

Na Constituinte Republicana, as discussões sobre a organização judiciária foram centradas na questão do controle do Poder Judiciário pelos Estados “versus” a defesa pelos magistrados de seus interesses corporativos. O projeto de Constituição Federal do Governo Provisório limitava o poder de organização do Poder Judiciário pelos Estados, proibindo a magistratura eletiva e condicionando a demissão dos magistrados à condenação por sentença judicial. Estas restrições foram criticadas na Constituinte por João Barbalho, deputado de Pernambuco, porque restringiam a autonomia dos Estados e eram incompatíveis “com as faculdades que eles tem de se constituir, ... usando para isto de poderes que possuem, de que não podem ser despojados e que em caso algum devem passar à União”. Os Estados deviam, pois, ter a liberdade de regular-se conforme entendessem “mais conveniente às suas condições e circunstâncias, não podendo a União “seqüestrar aquilo que é da competência dos mesmos”. Os representantes do Pará, liderados por Lauro Sodré, apresentaram na Constituinte uma emenda substitutiva que veio, afinal, a prevalecer na Constituição Federal (art. 63): “Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pe-

las leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União”. (Barbalho, 1924, 357; Roure, 1979)

Como se sabe, o Congresso Constituinte adotou uma Constituição com um regime político presidencial e federalista baseado no modelo americano. Porém, a “cópia” das instituições norte-americanas limitou-se ao nível federal, pois na organização judiciária dos Estados a influência destas foi nula. Nenhum Estado brasileiro adotou as formas características da organização judiciária dos Estados norte-americanos. Em 31 Estados norte-americanos a magistratura era eleita; em outros 4, era nomeada pela legislatura e nos 8 restantes, era nomeada pelo governador, com a aprovação do Conselho, da Legislatura e nos 8 restantes, era nomeada pelo governador, com a aprovação do Conselho, da Legislatura ou de uma Câmara (Bryce, 1901, II, 129-32). Com a exceção do Rio Grande do Sul, que adotou uma Constituição de inspiração positivista, todos os Estados adotaram a forma de organização judiciária do regime imperial, o sistema de livre nomeação dos magistrados pelo governo.⁵ Havia um

(5) A adoção da forma de organização não implicou a absorção dos quadros do antigo regime. Em 1891 e 1892 foram aposentados 29 desembargadores e 223 foram postos em disponibilidade. Continuaram exercendo suas funções no máximo 40 dos 91 desembargadores do antigo regime. Estes números indicam uma grande renovação da magistratura, principalmente se somarmos à aposentadoria de 51 desembargadores os 7 que, aproveitados para o STFA, logo pediriam a sua aposentadoria. Além disso, foram criados novos cargos na organização da República: cada Estado criou o próprio Tribunal de Justiça, além dos cargos de juiz seccional. Porém, os juizes de direito do antigo regime não foram muito aproveitados para esses cargos, pois dos 622 juizes de direito do Império, em 1895 resultavam em disponibilidade 239, sendo que 11 haviam sido aposentados em 1891 e em 1892.

Tribunal de Justiça na Capital do Estado, com jurisdição sobre todo o território estadual, e juízes de direito nas comarcas. Na grande maioria deles havia juízes temporários nos termos, nomeados pelo governo com funções de preparação de processos civis e criminais até a pronúncia inclusive e de julgamento das causas de menor valor, os quais eram denominados de juízes municipais, substitutos ou distritais. Em cada distrito havia também o tribunal do júri e o juiz de paz eleito.⁶ (Nunes, 1922, 141-55; Mendonça, 1899, 282-3)

No Brasil, era consensual a rejeição à magistratura eletiva (o que não inclui os juízes de paz): As obrigações a este sistema eram muitas, desde o perigo para a estabilidade política representado pela fragmentação do poder político entre juízes locais eleitos até críticas à incompetência profissional, corrupção e facciosismo político dos juízes de paz. Os outros sistemas de nomeação adotados nos Estados Unidos eram rejeitados pelos mesmos motivos: não impediam a influência da "politicagem" na nomeação dos magistrados. Assim, a nomeação dos magistrados livremente pelo Presidente do Estado, tal como era feita pelo Imperador no antigo regime, era considerada, com ufanismo, "muito melhor" do que qualquer sistema norte-americano de nomeação de magistrados. Os críticos da livre nomeação de juízes pelo governo tornavam as objeções levantadas pelos liberais no período imperial a este sistema de nomeação. Estes pretendiam instituir o sistema de concursos e a nomeação dos magistrados pelos Tribu-

nais superiores. Contra estas propostas era argumentado que, se o sistema de concursos era apto para verificar a "aptidão científica" do candidato, não possibilitava a verificação de sua "qualificação moral" para o cargo. Quanto à nomeação dos magistrados pelos membros do Tribunal de Justiça, a objeção era a possibilidade de ser o Estado submetido a uma "casta" de magistrados.⁷ Assim, ao mesmo tempo que rejeitavam a eletividade da magistratura, os republicanos eram contrários à sua autoconstituição. A independência da magistratura era interpretada a partir da forma de representação da ordem política imperial, ou seja, como o predomínio de uma vontade soberana e não como o predomínio da lei originária, tal como na ordem político norte-americana. A auto-organização da magistratura, tornando-a uma última instância independente, significaria o seu domínio sobre os demais poderes do Estado. A relação da magistratura com o governo é assim representada de forma idêntica à do conservadorismo imperial. Toma-se como ponto de partida a identificação da vontade do governante com a soberania e este pressuposto é usado para justificar a recusa ao tema liberal do controle do poder e, por consequência, à rejeição das formas de organização judiciária propostas pelos liberais. Assim, a comissão que apresentou ao Presidente do Estado Rodrigues Alves em 1901 um plano de reforma judiciária para o Estado de São Paulo usou a *responsa-*

Esses números estão subrepresentados, porque não obtivemos dados sobre aposentadorias nos anos de 1890, 1893 e 1894. (cf. Relatórios do Ministro da Justiça ao Presidente da República da República dos anos mencionados).

⁽⁶⁾ A organização judiciária do Estado de São Paulo apresentava algumas diferenças; como veremos na seção seguinte.

⁽⁷⁾ Martins Francisco afirmava na Constituinte paulista de 1891 que tinha "menos medo do depotismo do executivo do que do despotismo do poder judiciário". Contra a proposta de dar ao tribunal o poder de nomear os seus próprios membros e os demais magistrados, ele afirmava: "a emenda coloca o poder judiciário como uma casta no meio dos outros de modo que não pode haver a harmonia dos poderes. E é doloroso que o Brasil, que acaba de ver-se livre de uma família se sujeite ao domínio de uma classe" (cit. por Coelho, 1992, 568).

bilidade do Presidente do Estado como o argumento decisivo contra a nomeação de juízes por eleição, pelo Legislativo ou pelo Tribunal do Estado: "E que meio haverá para evitar que o candidato, pondo em jogo o seu caráter mais ou menos dúctil, procure a proteção de quem pode nomeá-lo, seja este poder o Governo, ou seja o Congresso, por seus membros, ou sejam os eleitores? Antes uma nomeação dependente *somente* da responsabilidade real do Presidente do Estado, do que da problemática responsabilidade real do Presidente do Estado, do que da problemática responsabilidade dos outros órgãos da política e da administração; pelo menos, o candidato não terá muitas dependências e com isso a *localidade para onde ele tiver de ser nomeado* mais lucrável." (Almeida Jr., e outros, 1901, 114; sublinhado pelos autores)

A rejeição às propostas liberais de organização judiciária atingia ainda outros aspectos, como o dos critérios para a promoção de juízes. O princípio da antiguidade pura para as promoções fora proposto em diversas oportunidades durante o Império, como uma forma de evitar a dependência dos magistrados em relação ao governo. O argumento utilizado era o de que o magistrado não devia ter nada a esperar nem a temer do governo; só assim ele seria independente e assíduo de forma a ascender o mais rápido possível aos graus superiores da carreira. Este sistema de promoção foi proposto nos projetos de reforma judiciária de 1848, 1857, 1879 e 1882; foi defendido nos relatórios dos ministros da Justiça de 1855, 1869 e 1877; e em 1866 e 1871 por Nabuco de Araújo (Almeida Jr., e outros, 1901, 205). A este sistema era oposto o do merecimento, o qual era defendido como a única forma de incentivar os juízes ao trabalho e ao estudo.

Porém, apesar de aparentar a adoção de um critério "moderno" de mérito para as promoções, essa forma de nomeação permitia, no sistema de compromisso do

coronelismo, que as vagas das comarcas superiores e dos tribunais fossem preenchidas a partir dos critérios de troca de favor entre magistrados e governantes. O controle do mecanismo de promoção pelo Governo do Estado era também um importante meio de dissuasão de eventuais conflitos entre os juízes e os poderes locais. Também podia ser utilizado na substituição do juiz de direito da Comarca, em caso de conflito do governo estadual com os poderes locais. Eram utilizadas ainda outras formas para afastar um juiz de uma determinada localidade, como a alteração dos limites da comarca, a mudança da sua sede, da divisão dos termos, a criação de novas varas etc. O juiz de direito poderia ainda se afastar da comarca durante um certo período (licenças etc.), de forma a ser substituído pelo juiz temporário ou pelo juiz de paz na tomada de alguma decisão de interesse local (leal, 1975, 201-4; Telarolli, 1977).

Em virtude da redação indeterminada do artigo da Constituição Federal referente à organização dos Estados citado acima, muitos Estados não reconheceram as garantias constitucionais federais aos magistrados estaduais. Quanto à inamovibilidade, eram feitas ressalvas, nas Constituições estaduais em que era reconhecida, como a remoção a bem do serviço público, quando a permanência do magistrado na comarca fosse considerada "perniciosa"⁸ etc. Em muitos Estados, o processo de remoção podia ser iniciado a partir da representação de qualquer cidadão ou do Procurador-Geral da Justiça. A remoção era processada e julgada pelo Tribunal de Justiça ou pelo Senado, com aprovação do Presidente do Estado, ou era processada por um Tribunal de Remoções (MG) ou de conflitos (BA), compostos por representantes dos três poderes Estaduais. (Nequete, 1973, II, 28; Nunes,

⁽⁸⁾ A expressão é da Constituição do Piauí, de 1892, art. 57, reproduzida por Nunes, 1922.

1922). O conjunto desses mecanismos garantia o controle dos cargos da magistratura pelos governos estaduais. A ocupação dos cargos era, por sua vez, feita pela política de compromissos do coronelismo, pelo qual, entre outros fatores, os poderes locais controlavam os cargos de nomeação estadual do município em troca do apoio político que davam ao governo do Estado. Caso houvesse atrito entre o governo local e o funcionário, este era removido (Leal, 1975, 44). Porém, em caso de atrito entre o governo do Estado e o coronel que mandava na localidade, o funcionário seria também trocado por outro, indicado por algum coronel rival.⁹

O Supremo Tribunal Federal reconhecia em geral aos magistrados estaduais as garantias dos juízes federais estabelecidas na Constituição Federal. Estas garantias eram a da vitaliciedade, ou a proibição da demissão sem sentença regular transitada em julgado, e a da irredutibilidade dos vencimentos. Porém, o STF interpretava restritivamente os seus poderes e, assim, reconhecia apenas o direito de que o magistrado, ou qualquer outro funcionário demitido, continuasse a receber os seus vencimentos; o STF considerava o ato da reintegração "meramente administrativo" e, portanto, determiná-lo seria uma invasão na esfera da competência do Executivo, federal ou estadual.¹⁰ Assim, esta doutrina do STF permitia que fossem mantidos os efeitos práticos da demissão

do magistrado ou funcionário considerado inconveniente pelo governo. A inamovibilidade, contudo, não era garantida pela Constituição Federal e o STF não reconhecia este princípio em favor dos magistrados estaduais.

Houve então grande continuidade na forma de organização do Poder Judiciário na passagem do Império à República, pois esta forma de organizar fornecia os mecanismos para que os grupos emergentes nos Estados criassem uma magistratura profissional sob o controle direto do governo estadual.¹¹ Esta continuidade se manifestou também nas formas processuais. Os Estados adotaram o Código de Processo Criminal, reformado pela lei de 03.12.1841, com o inquérito policial, o recurso *ex-officio* das decisões que concedessem *habeas corpus* etc. Foi também unificada a jurisdição civil e comercial, valendo para ambas o regulamento 737, de 1850. A elaboração dos novos códigos

⁽⁹⁾ Ver o estudo de Rodolpho Telarolli (1977, 79-121) sobre os crimes de Araraquara de 1897.

⁽¹⁰⁾ Foram muitas as decisões do STF neste sentido. Algumas delas encontram-se reproduzidas, em parte, Zavedo 1925, 139-137, ementas nos 339-358. Ver também a *Revista do Supremo Tribunal Federal* n. 3(1), 82; (7), 33; (16), 495; (20), 65; (21), 34, 51, 73, 246 e 281; (28), 221; (37), 137; (49), 76; (50), 105, 116 e 118; (51), 133 e 405; (57), 280 e 290; (58), 239; (62), 450, 500, 511 e 572; (68), 462; (69), 18 e 586.

⁽¹¹⁾ Foram muitas as críticas à organização do Poder Judiciário nos Estados. Ver por exemplo o discurso de Anfilóbio de Carvalho na Câmara dos Deputados em 08.10.1897, publicado em *O Direito*, n. 75, 1898, p. 5-42; o relatório do Ministro da Justiça Amaro Cavalcanti (1897, 88-9); as teses do Congresso Jurídico Americano de 1900, promovido pelo Instituto da Ordem dos Advogados do Brasil (publicadas em *O Direito*, n. 82, 1900, p. 321-43 e n. 85, 1901, p. 18-23). Rui Barbosa, que fora favorável em 1890-1 à dualidade de organização judiciária, defendia em 1910, na Campanha Civilista, o retorno à unidade (cf. Roure, 1979, II, 18). A Reforma Constitucional defendia em 1910, na Campanha Civilista, o retorno à unidade (cf. Roure, 1979, II, 18). A Reforma Constitucional de 1926 enumerou as garantias dos juízes estaduais entre os princípios constitucionais básicos, cujo desrespeito justificaria a intervenção federal (art. 6.º, II, i). Na Constituinte de 1933-4, apesar da forte corrente unitarista, composta pelos "tenentes" e representantes de Getúlio Vargas, prevaleceu a dualidade da organização judiciária.

processuais pelos Estados seria feita muito lentamente, sendo que em 1930, alguns deles ainda adotavam o regulamento 737, de 1850, para o processo civil (Costa, M., 1970).

ii) Poder Judiciário e Política no Estado de São Paulo

A dinâmica política do Estado de São Paulo apresenta algumas particularidades em relação aos outros Estados, com o que se diferencia do modelo proposto por Victor Nunes. Destas particularidades ressaltamos duas: o forte processo de construção institucional do Estado, impulsionado pelos dirigentes paulistas; e o controle da política estadual exercido pelo Partido Republicano Paulista. Com a República, o imposto de exportação passou a ser arrecadado pelos Estados, solução favorável a São Paulo, onde a arrecadação decuplicou em comparação com o nível provincial. Além disso, os Estados passaram a poder levantar empréstimos externos. Esta base financeira permitiu um verdadeiro *state building* em nível regional, com a ampliação da rede de saúde pública, educacional, diversos tipos de apoio à agricultura, aos transportes e, em particular, a organização da polícia militar do Estado (Kuglema, 1986, 32-34). Quanto ao controle político do Partido Republicano Paulista, ele só perdeu o controle do governo estadual no interregno do governo de Américo Brasiliense, que apoiou o golpe de Deodoro de 03.11.1891 e foi derrubado no mês seguinte pelas forças que apoiaram o contra-golpe do 23 de novembro. O PRP se manteve como o único partido relevante do Estado, até o final da Primeira República. Proclamada a República, o PRP obteve a adesão dos antigos liberais e conservadores à nova situação, reaglutinando as forças políticas do Estado. De um modo geral, o PRP conseguiu manter os conflitos entre as facções políticas no seu interior e, quando ocorreram cisões mais graves, o PRP

assumiu uma política de reabsorver nos seus quadros os membros da facção derrotada. A Comissão Executiva do partido atuava como mediadora entre o Executivo e o poder local, e deste modo exercia um forte controle da atividade partidária, e também sobre as nomeações dos cargos estaduais. A unidade do PRP fortalecia a posição paulista, não só no nível federal, pela atuação conjunta de sua bancada, mas também no nível estadual, pois havia um maior controle do governo do Estado sobre os poderes locais (Csalecchi, 1987, 192-3). Porém, se a dinâmica social e econômica da cafeicultura e as estratégias política das elites dominantes do Estado características a diferenciam do modelo geral do coronelismo, as relações entre o governo estadual e os poderes locais não chegam a constituir um tipo diferente em relação àquele modelo (ver Telarolli, 1977). O mesmo pode ser afirmado quanto à forma de organização judiciária do Estado: ela não se diferencia daquela dos outros Estados, e com isso contrasta fortemente com o processo de construção institucional do Estado nas demais áreas.

A magistratura de São Paulo foi organizada pelo governo Américo Brasiliense, o qual foi derrubado pelas forças estaduais que apoiaram o contra-golpe de 23.11.1891. O novo presidente do Estado, Bernardino de Campos, cancelou todas as nomeações feitas para a magistratura do Estado e realizou outras.¹²

(12) Dos nove desembargadores nomeados pela primeira organização – que eram todos desembargadores do Tribunal da Relação do regime anterior – apenas dois mantiveram seus lugares. Os demais foram ocupados por 6 magistrados um deles com apenas 3 anos de experiência e outro recém-nomeado juiz de direito) e pelo Chefe de Polícia do Distrito Federal durante o golpe de Deodoro, Pedro Antonio de O. Ribeiro. Este não era natural de São Paulo e não havia ocupado cargos no Estado. Possivelmente a sua nomeação foi provavelmente uma retribuição à liberdade que os opositores

Pela Constituição paulista, os juízes podiam ser aposentados física ou mental ou pela idade. Havia também a remoção compulsória de magistrados pelo Presidente do Estado, com aprovação do Senado estadual, quando necessária ao serviço público. Além disso, a Lei 338, de 338, de 1895 (art. 4.^o) deu ao governo o poder de suspender juízes. O controle político do Estado pelo Partido Republicano resultou numa maior estabilidade política dos magistrados paulistas, se comparada à dos outros Estados. Segundo Julio C. de Faria ocorreram apenas 5 remoções compulsórias no Estado até 1921 (Faria, 1942, 22), isto é, foram poucas, em comparação com Estados como Amazonas, Paraná, Rio de Janeiro, etc., em que à derrubada do governo estadual seguia-se a autorização do Congresso Estadual ao Presidente do Estado para reorganizar o Poder Judiciário, com o que vinham as aposentadorias forçadas, remoções compulsórias de juízes etc.

Funcionavam porém outros meios de inserção dos juízes no sistema de compromissos. Esta inserção se dava pelo controle político os seus meios de ação; além disso o sistema de remuneração e de promoções constituíam mecanismos positivos de produção da lealdade dos juízes. A ineficácia dos meios à sua disposição limitava as possibilidades de ação do magistrado. Se entrasse em conflito com a situação dominante local, o

magistrado necessitava solicitar o apoio do Governador do Estado, pois os cargos de delegado e subdelegados da polícia também faziam parte do sistema de compromisso. Porém, nas maioria das vezes, o juiz "não podia contar com o apoio das autoridades centrais (do Estado de São Paulo), senão de forma vaga e imprecisa, expressa quase sempre por frases ocas, de estilo garrafal" (Faria, 1942, 26; Telarlli, 1977). Também não eram garantidas as condições materiais de funcionamento de muitas comarcas. A Lei 80, de 1982, que reorganizou o Poder Judiciário no Estado, extinguiu termos onde funcionavam os juízes de paz adjuntos, juízes temporários, semelhantes aos antigos juízes municipais. Todos os termos do Estado foram transformados em comarcas, passando de 66 a 95 o número destas. Porém, muitas comarcas do Estado não possuíam as instalações e o pessoal necessário ao funcionamento da justiça. (Faria, 1942, 11) Segundo a Comissão nomeada para elaborar um projeto de reforma judiciária, apresentado em 1901, em cerca de 20 comarcas do Estado, os juízes de direito não tinham "quase serviço algum". Havia também cerca de 50 ofícios de justiça do Estado vagos, "por não terem rendimento que provoque concorrentes" (Almeida Jr., e outros, 1901, 13).

Quanto à remuneração os salários atribuídos aos juízes eram considerados baixos (6.000\$000 por ano, mais 2.400\$00 adicionais para os juízes da Capital, Santos e Campinas) por Júlio Cezar de Faria, que os chamou de "ridículos". Os salários dos juízes de direito, sem os adicionais, eram os mesmos que os dos delegados de polícia; em 1899, estes passaram a receber oito contos e quatrocentos anuais; um escrivão da Penitenciária recebia cinco contos e quatrocentos quatrocentos anuais e um coronel da Polícia Militar, quase sete contos (Fernandes, 1974, 237-41). Os juízes de direito dependiam das custas percebidas nos pro-

de Deodoro tiveram para articular a sua derrubada no Distrito Federal. Segundo Dunsehe de Abranches "conspirava-se abertamente em todos os cantos e recantos da cidade. Ia-se à casa de Floriano, chefe da conspiração "de dia, em plena luz: nenhum resguardo, nenhuma dessas cautelas e ânsias, ou sobressaltos, com os quais, numa conspiração, se romanceiam os perigos. Os conspiradores iam, prosaicamente, de bonde..." à casa de Floriano planejar a derrubada do governo (Abranches, 1954, 117-8).

cessos, as quais eram, na maior parte das Comarcas, insuficientes.¹³

As Comarcas do Estado eram classificadas em entrância única, apesar da sua grande diferença em termos de movimento forense, importância, facilidade dos

meios de transporte, etc. Segundo o relatório da Comissão que elaborou o projeto de reforma judiciária de 1901, o valor das custas recolhidas anualmente pelos juízes de direito entre 1897 a 1900 era distribuído pelas Comarcas do seguinte modo:

Valor anual das Custas recebidas	% do salário anual do juiz	Número de Comarcas
até 500\$000	8,3	18
até 1.500\$000	25	16
até 3.000\$000	50	32
até 6.000\$000	100	17
mais de 6.000\$	+100	12
não consta		2*
Total:		97

(*) Comarcas de Santa Branca e Sarapuí (pelos dados do Relatório a respeito da população e rendas municipal e estadual, a primeira provavelmente recolhia até 3 contos e a segunda até 500\$000 por ano)
(Fonte: Almeida Jr., e outros, 1901, 64-81)

Em mais de dois terços (68%) da comarcas do Estado, a média das custas não chegava a 50% dos vencimentos dos juízes de direito. Em 17,5%, as custas cresciam de 50% a 100% aos salários e nas demais (12,5%), as custas representavam mais de 100% dos salários. Mesmo que se considere que havia 18 vagas nas 12 Comarcas mais rendosas,¹⁴ apenas 17% do total dos

lugares de juiz de direito rendiam em custas o equivalente, ou mais, ao salário anual. Porém, estas diferenças no valor das custas recebidas não eram acompanhadas por nenhum critério para as promoções. Ou seja, a nomeação ou promoção de um juiz para uma comarca mais rendosa dependia exclusivamente do critério do governo. Assim, a possibilidade de promoção do juiz servia como um incentivo forte para a sua adequação ao comportamento esperado pelo governo. Pela grande diferença entre as comarcas das custas recolhidas, a possibilidade de remoção para uma comarca rendosa era um grande atrativo, enquanto, pelo contrário, o "rebaixamento" era uma possibilidade sempre presente".¹⁵

(13) Devido aos baixos vencimentos, os juízes "fechavam os olhos às interpretações extensivas dos cartórios", para aumentar as custas a receber das partes (Faria, 1942, 19-20). João Arruda afirmou o mesmos obre juízes... que se ligam com os escrivões, numa tolerância recíproca, par despojar os litigantes". Ele atribua o pouco preparo profissional de "zeloso juízes do interior" à falta de recurso para comprar livros, especialmente de direito, estrangeiros, os quais eram necessários devido ao grande número de imigrantes (Arruda, 1921, 370-8).

(14) A Comarca da Capital tinha 5 varas e as de Santos e Campinas, 2 varas.

(15) Os juízes de direito eram nomeados pelo Presidente do Estado após a realização de concurso. Em 1907 esta exigência foi abolida (Lei 1.084). Para a determinação da importância das comarcas, há que se considerar ainda outros fatores como a distância em

O governo estadual tinha também ampla liberdade para estabelecer a composição do Tribunal de Justiça. Pela Constituição Paulista de 1891, os membros do Tribunal de Justiça eram nomeados pelo Presidente do Estado a partir de uma lista organizada pelo Tribunal com os nomes dos magistrados mais antigos do Estado, na proporção de 10 nomes para cada vaga do Tribunal. Na Constituinte paulista de 1905 foi proposto pelo governo que os desembargadores do Tribunal de Justiça fossem tirados de uma lista de 15 nomes, elaborada pelo Tribunal de Justiça, com 2/3 dos nomes tirados por antiguidade e o terço seguinte por merecimento escolhidos dentre os magistrados que tivessem mais de quatro anos.¹⁶ Esta emenda foi aprovada pelo Congresso Constituinte e

relação aos centros urbanos maiores e a qualidade dos meios de transportes. Estes critérios e outros, como o número de jurados e a renda municipal e estadual recolhida, foram propostos para a classificação em entrâncias das comarcas pela Comissão nomeada em 1901 pelo Presidente Rodrigues Alves para apresentar uma proposta de reforma judiciária. Estas propostas reapresentadas em 1912, e discutidas em 1913 no Congresso Estadual, quando Rodrigues Alves era novamente presidente do Estado (ver São Paulo. Presidência do Estado, 1912; Estado de São Paulo, 1913). Porém, a classificação das Comarcas em entrâncias somente foi estabelecida pela reforma judiciária de 121. Esta estabeleceu a promoção dos juízes de entrância a entrância, sem, contudo, estabelecer critérios para as promoções. Os critérios de antiguidade e merecimento somente foram estabelecidos pela Constituição estadual de 1935, em obediência à Constituição Federal de 1934 (ver Manso, 1940, 10).

⁽¹⁶⁾ Note-se que a proporção entre os critérios de antiguidade e merecimento é da lista e não das nomeações. Aureliano de Gusmão critica este prazo, por considerá-lo demasiado curto. Como normalmente a "carta" de bacharel era obtida com a idade de vinte e um anos, um jovem com os três anos de prática exigidos por lei, mais os quatro anos de exercício do cargo de juiz de

ampliava bastante o poder de escolha do governo dentre os juízes de direito, que eram, na época, mais de 100 no Estado de São Paulo. Julio C. de Faria criticou também a adoção do critério de merecimento para a nomeação dos desembargadores do Tribunal de Justiça. Segundo ele, esta reforma acarretou a "prática aviltante" de juízes "mediócras ou nulos... se rastejarem diante dos superiores hierárquicos", visando à indicação de seu nome na lista para a nomeação (Faria, 1942, 27). O governo normalmente nomeava os desembargadores dentre juízes com mais de 15 anos de serviço. Porém, escolhia poucos dentre os juízes mais antigos. Dos 8 desembargadores nomeados entre 1917 e 1921, apenas dois estavam entre os dez juízes mais antigos. No caso de Vicente de Carvalho, nomeado em 1914, o novo desembargador tinha apenas 7 anos de serviço como juiz de direito, os quais havia exercido exclusivamente na Capital do Estado.¹⁷

direito poderia ser nomeado desembargador com 28 anos de idade. Achava isso incongruente com a exigência da idade mínima de 35 anos para a eleição para Senador estadual (Coelho, 1922, 584). Herculano de Freitas respondeu que este dispositivo tornava a magistratura atraente para que os juízes se empenhassem, "cada de per si, por ser o primeiro do Estado, de modo a poder, pelas suas qualidades superiores de inteligência, de cultivo e de caráter, impôr-se a essa escolha por merecimento" (id. *ibid.*, 587).

⁽¹⁷⁾ O nomeado havia sido propagandista da república, "deputado estadual, Secretário do Interior do primeiro governo constitucional do Estado; fazendeiro de café; industrial; presidente da Cia. de Navegação Sul paulista e mais que tudo, aprimorado e laureado poeta". (Brotero, 1944, 303). Tratava-se tipicamente de um caso de uso de cargo da magistratura para a retribuição de favores. Para as listas de antiguidade dos juízes de direito do Estado, ver RT, XXIV 370/2, 1917, XXVIII, 366/8, 1918; XLI 261/3.

iii). Poder Judiciário e Sociedade em São Paulo

Fazemos nesta seção a análise da distribuição das competências estabelecidas na organização judiciária de São Paulo. O nosso argumento nesta seção é o de que a ampliação das atribuições dos juízes de paz foi a maneira pela qual se garantiu o controle local da resolução dos conflitos entre fazendeiros e trabalhadores livres. No campo criminal, o contraste entre as organizações policiais e judiciária, a liberdade de ação da polícia e o papel que lhe era atribuído pela elite do Estado, mostram a ênfase dada no Estado de São Paulo na resolução dos conflitos sociais por meio de intervenção policial, em detrimento do acesso dos trabalhadores aos canais judiciais formalmente igualitários de resolução dos conflitos.

A organização judiciária do Estado de São Paulo foi estabelecida pela Lei 80, de 1892, que reformou em alguns pontos a Lei 18, de 1891. A organização adotada em 1892 vigorou com poucas alterações até a reforma de 1921, efetuada no governo de Washington Luís. Como vimos anteriormente, no Estado de São Paulo não havia os juízes municipais do antigo regime. As atribuições eram divididas do seguinte modo:

Na jurisdição civil, os juízes de paz tinham o poder de processar e julgar todas as causas com valor até 500\$000. Os juízes de direito julgavam em segunda instância as causas sob a jurisdição dos juízes de paz. Cabia a eles preparar e julgar em primeira instância as causas com valor superior a 500\$000. Destas causas havia apelação para o Tribunal de Justiça. Os juízes de paz tiveram a sua competência civil ampliada. Até 1871 cabia a eles julgar questões de valor até 100\$000. O Governo provisório aumentou em 1890 este valor a 300\$000, o qual foi mantido pela Lei 18. A Lei 80 ampliou este valor a 500\$000.

Esta ampliação garantia o controle pelos poderes das questões de menor valor, incluídas aí não só as do pequeno comércio, problemas de vizinhança, compra e venda de bens móveis etc., como também todas as obrigações decorrentes de contratos de trabalho. Isto se verifica pelo valor dos contratos de colonato. Em 1888 um colono podia ganhar cerca de 100\$000 por ano com a manutenção de dois mil pés de café (capina, replantio das falhas, limpeza, varreduras), mais 100\$000 pela colheita (Costa, E., 1989, 220). Mesmo que se tome a família do colono como unidade, somente em famílias com dois ou mais filhos adultos seria atingida a importância de 500\$000 como *valor total* do contrato de colonato por um ano. Considerando-se que a maioria dos conflitos dar-se-ia em torno do cumprimento de parte das obrigações contratuais, o julgamento deste tipo de questões caberia invariavelmente aos juízes de paz, leis aos poderes locais.

O retorno de muitos imigrantes à Europa, a divulgação das péssimas condições de trabalho dos colonos e as crescentes manifestações de descontentamento dos colonos fizeram com que em 1911 fosse aprovada uma lei que dava preferência na execução aos salários dos colonos em caso de falência do fazendeiro e à criação do Patronato Agrícola. (Stolcke, 1986, 74). O Patronato Agrícola tinha por objetivo arbitrar as disputas entre imigrantes e fazendeiros. Era composto de um diretor, o advogado patrono e um oficial ajudante. Se fossem vencidos, os imigrantes pagavam somente um quarto das custas, as quais somente seriam cobradas após a decisão final. Em 1913, as disposições relativas ao Patronato Agrícola foram consolidadas, sendo considerados operários agrícolas os jornaleiros, colonos, empreiteiros, feitores, carreiros, carroceiros, maquinistas, fogueiros e outros empregados no prédio rural (art. 315, § 1.º, do Dec. 2.400, de 09.07.1913, cit. por Manso, 1923, 239). Era determinada a isenção de selos e emolumentos para to-

dos os papéis e requerimentos (art. 381). Porém, o Patronato Agrícola também decidia com parcialidade, recusando-se a intervir em defesa de trabalhadores grevistas presos e a encaminhar reclamações dos colonos feitas pela cobrança de salários (Stolcke, 1986: 74).

A forma de organização do Patronato Agrícola coloca também o problema do pagamento pelos litigantes das custas judiciais, o que era uma característica de todo o Poder Judiciário do Estado. Apenas os juízes e promotores e alguns funcionários da Capital recebiam remuneração do Governo e todos cobravam custas no processo. Já nos referimos anteriormente à atuação conjunta de juízes e escrivães para aumentar as custas processuais. Do mesmo modo, era comum que advogados de partes adversas fizessem o mesmo, com o objetivo de aumentar seus honorários, pois estes eram avaliados pelos juízes em função dos atos processuais praticados. Além disso, havia gastos complementares com “gratificações”, para garantir o andamento rápido e regular do processo.¹⁸ Embora não tenhamos dados a respeito da porcentagem que representariam as custas no processos de pequeno valor, nem mesmo a redução das custas pelo Patronato Agrícola parece ter sido um meio que tornasse viável demandar judicialmente por salários ou pelo cumprimento de outras obrigações dos contratos de trabalho.¹⁹

⁽¹⁸⁾ “Coisa de quotidiana repetição é o pedido de gratificação por parte de empregados inferiores no fôro: se se trata de um escrevente filho ou protegido do escrivão, o pedido é muito semelhante ao do mendigo de Lesage no Gil Braz, que implorava a caridade dos transeuntes apontando-lhes a espingarda ao peito” (Arruda, 1921, 143).

⁽¹⁹⁾ Este foi um dos fundamentos da mensagem enviada pelo Presidente do Estado, Washington Luís, ao Congresso estadual, em julho de 1922, sugerindo a criação de um Tribunal Rural. Para ele, “a dificuldade de solução rápida e barata das controvérsias

Quanto aos trabalhadores urbanos, em 1912 os salários diários na construção civil eram de 3 a 4\$000, para serventes de pedreiro e 12 a 16\$000, para as funções mais qualificadas (frentista e estucador). Na indústria têxtil, os salários diários se situavam entre 4\$200 a 5\$100.²⁰ Assim, nem mesmo para os salários mais altos, a inadimplência pelo patrão da totalidade do salário em um mês entraria na competência do juiz de direito. E os salários da construção civil são aqui tomados num período em que ocorria um *boom* industrial e imobiliário em São Paulo, para os trabalhadores da construção civil, cujos sindicatos eram os “mais representativos e com frequência conseguiam impor aos seus empregadores suas reivindicações” (Fausto, 1976, 131; ver também Maram, 1979, 50). Portanto, as questões decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais de menor valor pelos patrões seriam julgadas pelos juízes de paz. Isto significa que dificilmente seriam encaminhadas à Justiça, pois, como o controle político do Estado pelo Partido Republicano, inexistiam condições de competição

entre fazendeiros e colonos, na execução dos contratos rurais” era um dos “grandes estorvos, um dos obstáculos mais sérios à organização definitiva da... vida agrícola com o trabalho estrangeiro”. “A nossa actual organização judiciária, as nossas leis de proceso, em vigor, eternizam ou permitem eternizar... os efeitos que são levados a juízo, e os encarecem extraordinariamente. Uma pequena questão de 300\$000 absorve mais do que seu valor em honorários e custas e equivale a outro tanto pelo espaço de tempo que consome. Demanda menor de 300\$000, nem ninguém nela pensa. A solução pronta e barata dessas controvérsias tem sido a preocupação máxima de todos os que, com responsabilidade, tem-se ocupado do problema imigratório (cit., por Manso, 1923, 240)

⁽²⁰⁾ Fonte: Boletim do Departamento Estadual do Trabalho. Ano I, 3, SP, 1912, cit. por Fausto, 1976, 131.

eleitoral efetiva e portanto de alguma representatividade do juiz de paz. Já as custas com os honorários de advogados e as cobradas no processo pelos funcionários, aliadas a outras dificuldades, tornavam o recurso dos trabalhadores ao Judiciário para a resolução de conflitos decorrentes do descumprimento dos contratos de trabalho um investimento ao mesmo tempo custoso e de retorno incerto e, portanto, inviável.²¹ Isto se manifesta no

número de julgamentos dos juizes de paz na área civil. No primeiro semestre de 1913 em sete juízos de paz da Capital foram julgados 81 processos sumaríssimos, o que dá uma média de menos de dois julgamentos por mês em cada distrito (Relatório da Secretaria da Justiça e Segurança Pública, 1913, 51).

Quanto à jurisdição criminal, as competências foram distribuídas pela lei 80, de 1892, do seguinte modo:

	PM p j	TOSBV p j	CP p j	CC i fc pr
polícia		X	X	X
juiz paz	X X			
juiz de direito		X X	X X	X X

p = processo; j = julgamento; i = inquérito; fc = formação da culpa; pr = pronúncia.

PM = infrações de posturas municipais;

TOSBV - infrações dos termos de ocupação;²² segurança e bem-viver;

CP = Contravenções (antigos crimes policiais) e crimes com penas até 6 meses de prisão celular, com ou sem multa;

CC - crimes comuns

A Lei 80 manteve praticamente a mesma divisão das competências estabeleci-

das pela Lei de 1871. A reforma judiciária de 1871 havia estabelecido a separação entre a polícia e o Poder Judiciário, o que resultou numa superposição das esferas de atuação, sem a possibilidade de um controle judicial efetivo sobre as práticas policiais. Também neste nível era adotada pela República a forma de organização judiciária do Império. A diferença entre ambas foi a competência cumulativa para os juizes de direito e delegados, subdelegados e chefe de polícia para proceder autonomamente, isto é, iniciar e preparar

(21) Uma questão importante que servia para aumentar as custas e dificuldades na cobrança das obrigações contratuais pelos colonos era a forma do processo, que partia dos pressupostos do direito civil. Assim, o princípio da igualdade das partes, do ônus da prova, das formalidades para a execução da sentença etc., encareciam e retardavam o processo inviabilizando a execução judicial das obrigações não cumpridas pelos empregadores nos contratos de trabalho. A criação da Justiça do Trabalho após a Revolução de 1930 foi o reconhecimento explícito dessas dificuldades. Contudo, como se sabe, os trabalhadores rurais foram excluídos das normas trabalhistas. Haveria ainda outros problemas na análise desta questão, decorrentes do desinteresse de advogados por causas deste tipo, de retorno incerto e com honorários de pouco valor, o desconhecimento pelos trabalhadores estrangeiros dos canais legais por que poderiam minimamente defender os seus direitos, assim como

a recusa pelas lideranças anarquistas de recorrer ao Estado para mediar as relações de trabalho.

(22) Os termos de ocupação eram dirigidos aos libertos pela Lei de locação de serviços de 1879 e pela Lei dos Sexagenários de 1885. O seu âmbito foi ampliado pelo Código Penal de 1890, com o objetivo de obrigar aos vadios a encontrarem ocupação, no prazo de 15 dias após assinado o termo, perante o juiz de paz ou a polícia.

o processo das infrações dos termos de ocupação, segurança e bem-viver, contra-venções e de preparar os inquéritos para a formação da culpa nos crimes comuns. Além disso, foi estabelecida competência cumulativa da polícia com os juízes de direito para proceder nos crimes com pena até 6 meses de prisão celular, como os de ajuntamento ilícito (art. 119 do CP); desobediência à autoridade (135); uso de armas em assembleias eleitorais (170), ocultação de título de eleitor (172); crimes contra a liberdade do trabalho (204 a 206, § 1.º); ultraje público ao pudor (282); injúria (319); dano (329) e furtos de objetos de valor até 200\$2000 (330, §§ 1.º, 2.º e 3.º), entre outros.

O estabelecimento dessas competências cumuláveis leva novamente à questão da forma de organização. Pois ao mesmo tempo em que eram mantidas a divisão das competências, das praxes processuais e a forma de organização judiciária do regime anterior, a polícia era reorganizada pelo novo regime, no sentido de acentuar a sua profissionalização e de ampliar o seu contingente. Os diversos governos estaduais na Primeira República em especial após a contratação da Missão Francesa a partir de 1906, realizaram reformas da polícia que, no seu conjunto, levaram a uma racionalização dos serviços, com o estabelecimento de pautas de profissionalização dos policiais. Criaram-se novas formas de treinamento; de estruturação da carreira, através da sua militarização; controle disciplinar sobre os soldados. Foram construídas instalações, regularizados canais de fornecimento de material etc. O efetivo policial do Estado cresceu mais de 5 vezes entre 1890 e 1926. A Polícia tornava-se um recurso de poder sob o controle de governo do Estado, oposto ao mesmo tempo aos poderes locais e ao governo federal (Fernandes, 1974, 148-251). A manutenção da antiga distribuição de competências entre polícia e judiciário adquire então um novo significado,

com a reformulação e ampliação da primeira em contraste com a segunda. Ou seja, verifica-se a ênfase dada pelo governo estadual numa resolução dos conflitos por meios policiais em detrimento de uma ampliação dos meios judiciários à disposição da população. A diferença entre ambas indica o privilégio de formas repressivas de resolução dos conflitos sociais, isto é, a restrição do âmbito de eficácia das garantias individuais formalmente estabelecidas pela lei contra a ação repressiva do Estado.²³

A extensão com que a polícia agia livremente se verifica pela diferença entre o número de detenções e o número de inquéritos abertos. Em 1893 foram presas 3.466 pessoas na Capital, e abertos apenas 329 inquéritos; em 1905, foram presos 11.035 e processados 794; em 1907 havia 9.361 prisões, contra 1.141 inquéritos (Fausto, 1984, 31). Embora o número de inquéritos abertos não implique a sua conclusão e encaminhamento à Justiça, verifica-se por estes números que a maior parte da ação policial se dava sem nenhum controle, mesmo posterior, do Poder Judiciário. Ao mesmo tempo, mais de 80% das prisões efetuadas entre os anos de 1892 e 1916 eram detenções por vadiagem, quebra das

(23) Segundo afirmava em 1904 o Presidente do Estado Jorge Tibiriçá, a reforma da polícia havia buscado criar uma "... polícia sem política, e portanto, imparcial; remunerada e, por consequência podendo aplicar toda a sua atividade à prevenção e repressão dos delitos; com competência profissional, isto é, com conhecimentos especiais de direito e de processo indispensáveis em quem tem de garantir e assegurar a liberdade, a honra, a vida e a propriedade (cit. por Fernandes, 1974, 149). Assim, Jorge Tibiriçá reconhecia explicitamente as funções judiciais da polícia ao atribuir-lhe o poder de "garantir e assegurar a liberdade, a honra, a vida e a propriedade", pois quem tem o poder de garantir, tem também a faculdade de julgar a respeito do significado da garantia.

posturas municipais ou dos termos de segurança e bem viver, bem como as prisões “para averiguações” de “suspeitos” representaram (Fausto, 1984, 33). A ação policial concentrava-se principalmente sobre aqueles considerados vadios, em especial sobre os negros. Era imposta assim uma norma de comportamento sobre a população: o estabelecimento de um domicílio fixo e uma ocupação regular no mercado de trabalho. O julgamento das infrações a esta norma de comportamento — e a própria definição do significado desta norma — era realizado exclusivamente pela polícia, através da sua autonomia para efetuar detenções e soltar presos sem nenhum controle judicial.

As prisões por vadiagem e cafetinagem serviam também de pretextos para reprimir lideranças operárias. Após greve ou revoltas populares, o governo (tanto em São Paulo, como no Rio de Janeiro) aproveitava a oportunidade para “limpar” a cidade. Eram deportados indiscriminadamente brasileiros e estrangeiros, que estavam presos ou que eram detidos em batidas policiais pelos bairros operários, para a Colônia Correcional de Bauru ou para o norte do país. Líderes operários estrangeiros eram expulsos do país sob a acusação de anarquismo (considerado na época um “crime social” e não um crime político), vadiagem, cafetinagem ou porque “segundo o critério exclusivo do Governo” fossem considerados prejudiciais “aos interesses da segurança nacional ou da ordem pública, em qualquer parte do território da União” (art. 2.º do Decreto 6.486, de 23.05.1907, que regulamentou a lei de expulsão de estrangeiros; Pinheiro, 1991, 87-14). Assim, a partir de uma investigação feita exclusivamente pela polícia, o Governo estadual solicitava ao Ministro da Justiça a autorização para a expulsão dos estrangeiros indesejáveis. Nem mesmo a restrição dos dois anos de residência era obedecida, pois muitos inquéritos policiais sobre a

expulsão omitiam esta informação²⁴ (Maram, 1979, 58).

O controle das prisões ilegais realizado pelos juízes em casos de *habeas corpus* era ineficaz, pois a decisão valia somente para o caso individual e o Tribunal de Justiça deixava de promover o processo de responsabilidade que caberia contra a autoridade que efetuou a coação ilegal. Isto se verifica não só nas dezenas de *habeas corpus* que eram concedidos anualmente devido à ilegalidade da prisão, como também nos casos em que, tendo sido requerido o *habeas corpus*, o juiz ou Tribunal solicitava a informação e a autoridade policial respondia que o preso já havia sido solto. Então a autoridade judiciária simplesmente declarava o *habeas corpus* prejudicado, sem adotar qualquer providência acerca da responsabilidade da autoridade coatora.²⁵ No entanto, era obrigação da autoridade judiciária proceder ou requisitar, conforme a sua competência, à responsabilidade do funcionário que efetuou a coação com abu-

(24) O julgamento dos *habeas corpus* nos casos de expulsão de estrangeiros era da competência da justiça federal. O STF declarou constitucional a lei de expulsão de estrangeiros de 1907.

(25) As revistas jurídicas paulistas estão cheias de decisões do Tribunal de Justiça neste sentido. Ver *Revista mensal, São Paulo Judiciário, RT*. Para um caso exemplar de interpretação restritiva do *habeas corpus* pelo Tribunal de Justiça paulista na Primeira República, vero debate a respeito da aplicabilidade do *habeas corpus* a coações efetuada por particulares. O juiz de direito Julio C. Farias concedeu *habeas corpus* demandado por trabalhadores rurais contra o administrador da fazenda que os coagia na sua liberdade de locomoção. Porém, o Tribunal de Justiça cassou a decisão em recurso, afirmando que o *habeas corpus* só era cabível quando a coação fosse expedida por autoridade pública. Analisamos esta questão na nossa dissertação de mestrado, citada na nota n. 2. Ver Faria, 1918 e *RT* XXVI, 380-1, 1918.

so de autoridade ou violação flagrante da lei (Lei 2.033, de 1871, art. 18, § 3.º).

Em São Paulo, como nos demais Estados brasileiros, foi adotada a forma de organização judiciária que havia vigorado no período Imperial. Foi por esta forma de organização que o poder judiciário era inserido no sistema de compromissos do coronelismo. Isto é, foi pelo conjunto dos mecanismos de nomeação, de remuneração, de remoção, de promoção, de suspensão e de aposentadoria que os grupos emergentes nos Estados criaram (ou melhor, recriaram) mecanismos de controle e de produção de lealdade dos juizes e outros funcionários. A ocupação dos cargos era feita pela política de compromissos do coronelismo, pelo qual os poderes locais controlavam os cargos de nomeação estadual do município em troca do apoio político que davam ao governo do Estado. Caso houvesse atrito entre o governo local e o funcionário, este era removido. Porém, em caso de atrito entre o governo do Estado e o coronel que mandava na localidade, o funcionário seria também trocado por outro, indicado por algum coronel rival.

Vimos que, no caso de São Paulo, a manutenção da forma de organização do regime anterior era combinada com baixos salários para os juizes, falta de requisitos para as promoções entre comarcas muito desiguais, falta de controle pelos juizes dos meios necessários à sua ação, etc. A divisão das competências estabelecida pela organização judiciária paulista excluía o julgamento dos conflitos entre trabalhadores e empregadores pelos juizes profissionais. Pelo seu valor monetário, o julgamento destas questões era atribuído aos juizes de paz, ligados às suas lealdades locais. Outras características da organização judiciária, como as custas processuais, serviam para afastar a resolução desses conflitos da esfera judicial.

A superposição das esferas judicial e policial estabelecida pela reforma judiciária de 1871 foi mantida, sendo reconheci-

da a liberdade de ação da polícia e o exercício por esta de funções judiciais. Porém, esta liberdade de atuação policial em face do Judiciário adquiriu um novo significado em São Paulo na Primeira República, pois a ampliação e profissionalização dos quadros policiais tornou a sua ação muito mais efetiva do que no regime anterior. Esta reorganização da polícia contrasta com a manutenção da forma de organização judiciária do estado, a carência de recursos dos juizes, a sua subordinação política aos chefes locais e ao governo do Estado. etc. Não havia formas eficazes de controle judicial sobre a polícia, que se valia livremente das prisões como foram de controlar a população pobre. Dentre os próprios juizes profissionais predominava uma orientação eminentemente conservadora, o que se verifica pela doutrina restritiva do *habeas corpus* adotada no Tribunal de Justiça na Primeira República. Manifesta-se assim a ênfase dada na República em formas repressivas de resolução dos conflitos sociais, em detrimento das formas igualitárias de demanda na Justiça, que era suposta pelo estatuto livre dos trabalhadores.

Enfim, a análise realizada neste trabalho indica a necessidade de um estudo da formação do discurso jurídico na Primeira República. Este estudo deverá ser combinado com trabalhos recentes sobre as estratégias de produção dos indivíduos livres na sociedade paulista da Primeira República, como as análises sobre instituições de assistência, penitenciárias, hospitais etc. (v. Adorno, 1990), mas também a estudos voltados a temas mais tradicionais da análise sociológica e política, tanto aqueles referidos às formas de organização do trabalho na lavoura e na indústria, como às relações entre sindicatos e poder político, e ainda às relações sociais na cidade de São Paulo. (Solcke, 1986; Fausto, 1976, Kowagruck, 1988). Deste modo poder-se-á traçar o campo de forças no qual estava inserido

o discurso jurídico republicano em formação e assim discernir a maneira pela qual este discurso combinou os princípios formalmente igualitários no nível das instituições jurídico-políticas aos mecanismos concretos de produção das desigualdades entre indivíduos livres.

Bibliografia

- ABRANCHES, Dunshee de, 1954, *O Golpe de Estado — Atas e Atos do Governo Lucena* (obra póstuma). RJ: Ofic. Graf. do Jornal do Brasil (Obras Completas, vol. V).
- ADORNO, Sérgio, 1990. "A Gestão Filantrópica da Pobreza Urbana", em *São Paulo em perspectiva*, 4(2):8-17, abr-jun/1990.
- ALMEIDA JR. e outros, 1901. *Exposição das bases para a reforma judiciária no Estado de São Paulo*, SP, Tip. A Vap. Espíndola, Siqueira e Cia.
- ANDRADE, Regis S. de Castro, 1982. *Ordem política e conflito na Constituição do Estado Brasileiro, 1889-1937*. Tese de doutoramento em Ciência Política, FFLCH, USP, dat.
- ARRUDA, João, 1921. *Quarenta annos de vida forense*, SP. Escolas Profissionais do Lyceu Salesiano S. Coração de Jesus.
- AZEVEDO, José Affonso Mendonça de, 1925. *A Constituição Federal interpretada pelo Supremo Tribunal Federal (1891-1924)*. RJ. Typ. da Revista do STF.
- BARBALHO, João, 1924, *Constituição Federal Brasileira — Comentários*. RJ. F. Brigueit & DCia., 2.^a ed., corrigida e aumentada, (1.^a ed., 1894).
- BRASIL, Ministério da Justiça, *Relatórios do Ministro da Justiça ao Presidente da República, de 1892 e 1895 a 1910*. RJ. Imprensa Nacional, 1893 e 1896 a 1911.
- BROTERO, Frederico de Barros, 1944. *O Tribunal de Relação e Tribunal de Justiça de São Paulo sob o ponto de vista genealógico*, SP, ed.
- BRYCE, James, 1900. *La République Américaine*. aris., V. Giard & E. Brére Eds., 4 v.
- CARVALHO, José M. de, 1980a. *A construção da ordem: A elite política imperial*, RJ, Campus.
- . 1980b "Em louvor de Victor Nunes Leal", em *Dados — Revista de Ciências Sociais*, vol. 23, n. 1, 1980, p. 5 a 9.
- CASLECCHI, José Ênio, 1987. *O Partido Republicano Paulista (1889-1926)*. SP, Brasiliense.
- COELHO, Henrique, 1922. *A nova Constituição do Estado de São Paulo de 9 de julho de 1921*, SP, Typ. do Diário Oficial.
- COSTA, Emília Viotti da, 1989, *Da senzala à colônia*, SP, Brasiliense.
- COSTA, Moacyr Lobo, 1970. *breve Notícia do Direito Processual Civil Brasileiro e sua Literatura*, SP, RT e EDUSP.
- O Direito* (Revista de Legislação, Doutrina e Jurisprudência), RJ, vols. 75, 1898 e 82, 1900.
- ENDERS, Armelle. *Pouvoirs et Fédéralisme ou Brésil (1889-1930)*. Tese de Doutorado em História Política, Univ. de Paris, IV, 1993.
- ESTADO DE SÃO PAULO, 1913. *Reforma judiciária do Estado de São Paulo — Analyse da Discussão do Projeto na Câmara dos Deputados na Sessão de 1913*. SP, Siqueira, Nagel & C.
- FARIA, Júlio Cezar de, 1918. *Habeas corpus — Operários agrícolas — Constrangimento praticado por preposto do patrão*, em RT, SP, XXVI/284-8.
- . 1942, *Juízes do meu tempo*, SP, Livraria Martins.
- FAUSTO, Bóris, 1976. *Trabalho urbano e conflito social*, SP, Brasiliense.
- . 1984. *Crime e Cotidiano — A criminalidade em São Paulo (1880-1924)*. SP, Brasiliense.
- FERNANDES, Heloísa Rodrigues, 1974. *Política e Segurança: Força Pública do Estado de São Paulo: Fundamentos Histórico-Sociais*, SP, Alfa-Omega.
- FRANCO, Maria Silvia de C., 1974. *Homens livres na ordem escravocrata*, SP, Atica, 2.^a ed.
- KOWARICK, Lúcio, 1988. *As lutas sociais e a cidade*, RJ, Paz e Terra.
- KUGELMAS, Eduardo, 1986. *Difícil hegemonia: Um estudo sobre São Paulo na primeira República*, SP. Tese de Doutorado em Ciência Política, FFLCH/USP, dat.
- LEAL, Victor Nunes, 1975, *Coronelismo, enxada e voto (O município no regime representativo do Brasil)*, SP, Alfa-Omega.
- . 1980. "O coronelismo e o coronelismo de cada um", em *Dados — Revista no Regime Representativo no Brasil*. SP. Alfa-Omega.
- MANSO, Manuel da Costa, 1923. *O processo na Segunda instância e suas Aplicações à*

- Primeira, SP. Livraria Acadêmica, Saraiva & Comp. vol. I.
- . 1940. *Introdução ao Dec.-lei 11.058, de 26.04.1940 e Anexos*. SP. Impr. Oficial do Estado.
- MARAM, Sheldon Leslie, 1979. *Anarquistas, Imigrantes e o Movimento Operário Brasileiro 1890-1920*, RJ, Paz e Terra.
- MENDONÇA, Manoel Ignácio Carvalho de, 1899. *O Poder Judiciário no Brasil*, Curitiba, Oficinas do Atelier Novo Mundo.
- NEQUETE, Lênine, 1973, *O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência*. Porto Alegre, Livraria Sulina, 2v.
- NUNES, José de Castro, 1922. *As Constituições Estaduais do Brasil comentadas e comparadas entre si e com a Constituição Federal*, RJ, Livr. e ed. Leite Ribeiro.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio, 1991. *Estratégias da ilusão — A revolução mundial e o Brasil*, 1922, 1935. SP. Cia. das Letras.
- Revista Mensal*, SP, vols. Ia IX, 1895 a 1898.
- Revista dos Tribunais*, vols. Ia LV, 1910 a 1925.
- Revista do Supremo Tribunal Federal*, vols. 1 a 69, 1914.
- ROURE, Agenor de, 1979. *A Constituinte Republicana*, Brasília, Ed. UnB, 2v.
- São Paulo Judiciário*, vols. I a XXXVI, 1903 a 1914.
- SÃO PAULO, Secretaria da Justiça e da Segurança Pública. *Relatório da Seção de Estatística Policial e Judiciária apresenta ao Exmo. Sr. Dr. Sampaio Vida, 1.º Semestre de 1913*, SP, Typ. Casa Garraux, 1913.
- SÃO PAULO, Presidência do Estado, 1912, *Plano de Reforma Judiciária Submetido ao Congresso Legislativo do Estado de São Paulo pelo Dr. Francisco de Paula Rodrigues Alves, Presidente do mesmo Estado*, SP, Siqueira, nagel & Comp.
- STOLCKE, Verena, 1986. *Cafeicultura — homens mulheres e capita (1850-1980)*, SP, Brasiliense.
- TELAROLLI, Rodolpho, 1977. *Poder local na República Velha*, SP, Nacional (Col. Brasileira, Vol. 364).