

Exceção carcerária, uma poderosa afinidade entre Ditadura e Democracia: reabrindo arquivos sobre a política penal e a expansão carcerária no Brasil (1969-1978)¹

Adalton Marques (Univasf/ Bahia)

Resumo

Na contramão do debate sobre segurança pública que teorizou a relação entre a remoção do “entulho autoritário” produzido durante a Ditadura Civil-Militar e a “consolidação” democrática, este *paper* apresenta uma documentação inédita ou raramente mobilizada concernente à política penal produzida pelos governos de Emílio Garrastazu Médici e Ernesto Geisel com o objetivo de evidenciar que o problema da continuidade da Ditadura sobre a Democracia não pode ser teorizado sob bases binárias que reduzem o primeiro termo a traços autoritários e atribuem ao segundo a incumbência de desmontar a parafernália antidemocrática. A (re)abertura de arquivos dirigida por uma suspeita do presente permite notar que nos tornamos completamente despreparados para compreender que os governos militares foram capazes de produzir leis penais e decisões administrativas humanistas em favor das quais continuamos a lutar, em democracia. Como crítica às caracterizações generalistas dos períodos políticos e perspectivização do presente, este artigo aponta pistas que permitem pensar os modos pelos quais a exceção carcerária (funcionalmente dependente de seu reformismo humanista) se aclimata tanto às experiências ditatoriais quanto às democráticas de penalizar e punir.

Palavras-chave: Ditadura Civil-Militar; Democracia; Expansão Carcerária.

A reforma penal dos governos militares

A história da política penal dos governos militares precede o Golpe de 1964. Essa precedência pode ser contada na escala das discussões penalógicas internacionais, avaliando os efeitos da virada *neodefensivista* e do ocaso da *biologização do delito* no debate doutrinário nacional. Também pode ser contada a partir das exigências

1 Trabalho apresentado na 34ª Reunião Brasileira de Antropologia (2024).

diplomáticas provocadas pela aprovação das *Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos*, em 1955, no Conselho de Defesa Social e Econômica da Organização das Nações Unidas. Pode ser contada, ainda, considerando a crise da segurança pública e, mais particularmente, dos sistemas prisionais do Rio de Janeiro (ex-Distrito Federal, ex-Estado da Guanabara) e do Estado de São Paulo, sendo que este último, sob os governos de Lucas Nogueira Garcez (jan./1951 - jan./1955) e Jânio Quadros (jan./1955 - jan./1959), havia acabado de passar pela maior expansão penitenciária de sua história. De todo modo, as providências em relação a essa crise e o aterramento das discussões penalógicas internacionais e das exigências diplomáticas no debate público nacional passou pelo minucioso trabalho de reforma das leis penais promovido por um grupo de penalistas notáveis. Essa história remonta ao Decreto nº 50.924, de 6 de julho de 1961, que autorizou o contrato de profissionais para a reforma da legislação nacional, que ficou a cargo de Néelson Hungria, e avança, com importantes percalços, até a promulgação do novo Código Penal em 21 de outubro de 1969, por meio do Decreto-Lei nº 1.004, quando já vigorava o Ato Institucional Nº 5.

Chamado de *natimorto* por muitos comentaristas, esse código jamais entrou em vigência. A previsão inicial, dada na promulgação, era que ele entraria em vigor em 1º de janeiro de 1970, mas essa data foi prorrogada cinco vezes: para 1 de agosto de 1970 (Lei nº 5.573, de 1º de dezembro de 1969), para 1º de janeiro de 1972 (Lei nº 5.597, de 31 de julho de 1970), para 1º de janeiro de 1973 (Lei nº 5.749, de 1º de dezembro de 1971), para 1º de janeiro de 1974 (Lei nº 5.857, de 7 de dezembro de 1972) e para 1º de julho de 1974 (Lei nº 6.016, de 31 de dezembro de 1973). Esta última lei, além da prorrogação, também promoveu uma série de alterações no texto do decreto-lei original. Depois disso, a entrada em vigor do Código Penal, com todas as suas alterações, foi condicionada à promulgação de um novo Código de Processo Penal (Lei nº 6.063, de 27 de junho de 1974). Finalmente, esse imenso esforço de codificação e esse longo e sinuoso percurso legislativo foram interrompidos pela Lei nº 6.578, de 11 de outubro de 1978, com a revogação tanto do decreto-lei original quanto das leis que o alteraram.

Disso fica evidente que, em vez de fechar um ciclo de reformas, o Decreto-Lei nº 1.004 provocou uma grande virada reformista. Cada uma das prorrogações ou alterações impostas a esse código, que jamais deixaram-no ultrapassar seu período de *vacatio legis*, guardam importantes batalhas doutrinárias e legislativas. Um de seus

grandes críticos, juiz do Tribunal de Alçada Criminal e professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, foi Manoel Pedro Pimentel (1971). Em torno dele formou-se uma grande coalizão baseada no Ministério Público e na magistratura de São Paulo, cuja crítica deslocou o problema do âmbito penalógico para o domínio propriamente penitenciário. Segundo Pimentel, tratava-se de “um grupo de estudiosos [que] passou a preocupar-se sistematicamente com o crescimento da criminalidade e [com] a impossibilidade de recolherem-se aos presídios todos os condenados” (Pimentel, 1977: 367). A tese desse grupo foi defendida publicamente pela comissão paulista no *I Encontro Nacional de Secretários da Justiça e Presidentes de Conselhos Penitenciários*, realizado em Nova Friburgo, que resultou em um importante documento intitulado *Moção de Nova Friburgo*. Ela fazia apelo para que o Ministro da Justiça, Alfredo Buzaid, reexaminasse o Código Penal “mediante um planejamento ordenado, racional e produtivo, que permita uma verdadeira reforma e não apenas uma alteração de fachada” (Pimentel, 1971: 387), possibilitando a busca por “substitutivos penais satisfatórios, especialmente para cominação aos pequenos delitos e para aplicação aos criminosos de escassa ou de nenhuma periculosidade” (: 383). Em suma, o grupo de Pimentel construiu um poderoso posicionamento que, em face das fragilidades do novo Código Penal, “indicava a necessidade de encontrar-se um caminho que conduzisse à redução das penas de prisão” (Pimentel, 1974: 54), que alterasse a “filosofia penal vigente” (Pimentel, 1977: 367-368) a ponto de tornar passivo o entendimento segundo o qual “a prisão fechada deve ser reservada [apenas] para quem precisa dela” (: 375; cf., também, Miotto, 1977: 160 e ss.).

Após mais de três anos de debates doutrinários, repercutidos no Congresso Nacional principalmente pelo Senador Franco Montoro, essa *Moção* produziu uma convergência governamental a partir de 1975, quando Paulo Egydio Martins assumiu o governo de São Paulo e escolheu Pimentel para Secretário de Justiça. Seu grupo elaborou um novo anteprojeto de lei, que visava antecipar alguns dispositivos do Código Penal de 1969 (com as alterações previstas na Lei nº 6.016) e alterar alguns dispositivos do Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941), de modo a instituir outras modalidades de penas, a prisão albergue, a prisão domiciliar, a possibilidade de autorização para o preso trabalhar e estudar fora do presídio, a concessão do *sursis* à pena de reclusão, a redução do prazo para o livramento

condicional, a prescrição da reincidência, além de outras medidas que, segundo Pimentel (1977), tinham “o objetivo de possibilitar tratamento penal diferenciado ao preso sem periculosidade” (: 376-377). Com o apoio de Martins, esse anteprojeto foi apresentado por Pimentel a Armando Falcão, ministro da Justiça do governo Geisel, em 26 de julho de 1975 – um mês e dezesseis dias após o próprio Pimentel depor na CPI do Sistema Penitenciário na qualidade de “uma das maiores autoridades na matéria no nosso país” (Câmara dos Deputados, 1976: 71). Esse encontro disparou uma colaboração institucional entre a Assessoria para Assuntos Penitenciários do Ministério da Justiça e o grupo de trabalho de São Paulo, que resultou na edição da Lei nº 6.416, de 24 de maio de 1977 (cf. Pimentel, 1977: 376-377 e Miotto, 1977: 165 e ss.). Tudo isso fortificado pelas conclusões da CPI do Sistema Penitenciário.

Diferente do grupo de São Paulo, a Assessoria do Ministério da Justiça entendia que não era “oportuno nem conveniente trabalhar sobre o Código de 1969”, afinal, ele ainda permanecia em *vacatio legis* (Miotto, 1977: 165-166). O entendimento do grupo de Brasília prevaleceu. É por isso que a Lei 6.416 altera dispositivos do Código Penal (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), do Código de Processo Penal (Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941), da Lei das Contravenções Penais (Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941), e dá outras providências. Apesar dessas diferenças táticas, se assim posso dizer, Pimentel enalteceu os efeitos práticos dessa lei sete meses após a sua promulgação, durante uma conferência proferida na abertura do 1.º Encontro dos Advogados Criminais realizado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em 8 de dezembro de 1977:

Voltando à Lei n.º 6.416, podemos afirmar que trouxe reais benefícios, já plenamente sentidos. Nosso indicador é a população carcerária da Casa de Detenção. Verificamos que, após a edição da referida lei, não aumentou mais o número de presos, que crescia à razão de 300 a 500 presos por ano. Ao contrário, a população carcerária decresceu, até a presente data, em números absolutos, de 100 detentos.

Mas, o maior benefício da nova legislação foi, sem dúvida nenhuma, a institucionalização da prisão albergue. O condenado não perigoso, cuja pena seja igual ou inferior a 4 anos, pode gozar desde logo do benefício. Se condenado a mais de 4 e a menos de 8 anos, deverá cumprir um terço da pena, para alcançar o favor legal. Se a condenação for superior a 8 anos, cumprirá dois quintos da pena em outro regime, antes de beneficiar-se do albergamento (Pimentel, 1977: 378).

A julgar pelas duras críticas de Basileu Garcia (1977), outro notável do direito penal que também havia colaborado com Gama e Silva e Buzaid analisando o Anteprojeto de Hungria, pode-se imaginar que a Lei nº 6.416 operou uma profunda inflexão doutrinária. Afinal, ele atacou a motivação dos legisladores e a opção “por medidas que podem comprometer o que subsiste da força intimidativa do Direito Penal” (1977: 1), deixando claro que a solução para a questão penal era a construção de mais unidades prisionais.

Intermezzo – mesmo a “pura retórica” produz terríveis efeitos materiais

Poder-se-ia questionar a importância, e mesmo a pertinência, de analisar a construção de um código *natimorto*. Fischer e Adorno (1987: 76), ainda hoje os principais analistas do período no que concerne ao problema da administração penitenciária, argumentaram que as gestões que sucederam Jânio Quadros (de 31 de janeiro de 1955 a 31 de janeiro de 1959) à frente do governo do Estado de São Paulo se limitaram a implementar “a expansão do sistema penitenciário” projetada durante seu governo. Seguindo essa “espécie de ‘plano diretor’ para as décadas subsequentes”, esses governos teriam se limitado à “edificação de novos estabelecimentos” e à “ampliação do número de vagas” prisionais, “permanecendo como pura retórica o propósito de introduzir substanciais alterações no perfil do sistema penitenciário, sobretudo no que respeita às esferas do trabalho, da educação e da assistência judiciária do sentenciado”.

Ainda segundo Fischer e Adorno (1987: 76), foi apenas nas gestões de Paulo Egydio Martins (de 15 de março de 1975 a 15 de março de 1979) e de André Franco Montoro (de 15 de março de 1983 a 15 de março de 1987) que foram criadas iniciativas “tendentes a promover sensíveis mudanças no quadro institucional existente”, mas que, no entanto, “revelaram-se, em curto espaço de tempo, inócuas porque subordinadas ao imperativo político de expansão física do sistema”.

Ainda que ela e ele concentrem a análise nas políticas estaduais de administração penitenciária, cruzando com a minha análise da política penal federal apenas em meados dos anos 1970, eu gostaria de opor ao seu duplo diagnóstico dois argumentos que preparam a exposição da próxima seção. O primeiro deles é contra a definição de inocuidade das políticas penitenciárias que tendem a “promover sensíveis

mudanças no quadro institucional existente” quando subordinadas “ao imperativo político de expansão física do sistema”. Recorrendo ao que Michel Foucault definiu por “sistema carceral” (1975: 269-276), argumento que a relação de subordinação das políticas de transformação às políticas de expansão prisional é uma *evidencialização* produzida por gestões/ análises focadas nos papéis esperados das instituições liberal-democráticas, e, por conseguinte, a definição das primeiras como inócuas, signo de um fracasso, faz perder de vista sua função, seu sucesso inaudito, sua funcionalidade sistêmica. Com efeito, argumento que não há relação de exterioridade entre reforma penitenciária e expansão prisional. Elas estão conectadas sobre um mesmo plano (*systeme carcéral*), a primeira dando “novos pulmões” à última, como argumentei em outra ocasião (Marques, 2018: 110).

O segundo argumento que eu gostaria de apresentar se opõe ao que Fischer e Adorno chamaram de “pura retórica”. Não posso deixar de estranhar essa espécie de insignificância dirigida à década e meia que separa os governos estaduais de Jânio Quadros e Paulo Egydio Martins. Esse período, visto a partir do governo federal, como mostrei na seção anterior, foi marcado por um intenso trabalho doutrinário e legislativo de natureza reformista que, como demonstrarei na próxima seção, garantiu fôlego para um novo período, de intensa expansão prisional em todos os estados do país. Ademais, não me parece de pouca importância uma construção doutrinária e legislativa que durou dezoito anos, quinze dos quais durante o mais longo período ditatorial de nossa história, cruzando um período parlamentar e um golpe, ou ainda, atravessando o governo de seis presidentes – sem contar as presidências interinas de Ranieri Mazzilli e a junta militar de 1969. Não perceber essa importância é o que permitiu a Fischer e Adorno analisar as gestões de Paulo Egydio Martins e André Franco Montoro como singulares, “tendentes a promover sensíveis mudanças no quadro institucional existente”, ainda que “inócuas porque subordinadas ao imperativo político de expansão física do sistema”. Em outra ocasião, demostrei que as reformas penais implementadas pelo governo Franco Montoro, amplamente reconhecidas e comemoradas como *democráticas* e *humanistas*, não sofreram subordinação do “imperativo político de expansão física do sistema”, como se se tratassem de forças externas umas às outras: esse governo inaugurou o que chamei de expansão democrática e humanista dos sistemas judiciário, policial e penitenciário (Marques, 2018). Cabe, agora, mostrar como o governo Paulo Egydio

Martins, por meio da construção de alternativas penais, fez disparar a expansão do não-alternativo (a própria pena de prisão), produzindo inovações penitenciárias fortes o bastante para que sejam sentidos ainda em nossos dias, conforme argumentarei mais adiante.

A expansão prisional dos governos militares

Essa breve reconstituição da política penal dos governos militares que apresentei na primeira seção deste *paper*, focada no minucioso trabalho de reforma das leis penais conduzida por notáveis penalistas, é bastante importante para o meu argumento exatamente por conta de sua parcialidade, o que não significa inocuidade. Esse trabalho não pode ser reduzido a “pura retórica”, uma vez que, como toda reforma possibilita um “desdobramento utópico” (Foucault, 1975: 269-276) da prisão, na medida em que aponta um limiar institucional desejável que pode ser alcançado. Ao construir alternativas à prisão, como mostrarei a seguir, fez disparar a expansão do não-alternativo.

Retornemos aos governos militares, mais especificamente ao final dos anos 1960, quando Médici assume a presidência (outubro/1969 – março/1974). É nesse limiar que um novo vigor carcerário ganhará corpo. Mas não de maneira abrupta.

Se tomarmos como parâmetro o documento sigiloso *Metas e bases para a ação de governo* (Presidência da República, 1970), no qual Médici e seus ministros definem “objetivos”, “estratégias” e “prioridades” para orientarem as ações que dizem respeito ao Desenvolvimento, à Administração, à Política e à Segurança, além de diversas áreas como Educação e Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Saúde e Saneamento, Agricultura e Abastecimento, Indústria Nacional, Energia, Mineração, Transportes, Comunicação, Habitação, Comércio, Turismo, Trabalho e Previdência Social, Justiça, Relações Exteriores, programas Espaciais e Aeroespaciais, e, finalmente, Forças Armadas, veremos que nenhuma palavra é reservada ao problema da criminalidade e das prisões. Quanto à política penal, um pequeno parágrafo aponta para a necessidade de concluir, revisar ou elaborar os principais códigos da Justiça, dentre os quais, sem qualquer destaque, o Código de Processo Penal (p. 91). Quando o documento toca no

problema da segurança interna, as ações propostas são reduzidas a impedir as “ações subversivas” (: 43) e acompanhar a “guerra revolucionária” (: 44).

Mas alguma coisa se passa nesses anos pelo meio da já citada Assessoria para Assuntos Penitenciários que Buzaid constituiu em seu Gabinete, em meados de 1971 (Miotto, 1977). A considerar a intervenção do deputado Peixoto Filho, do MDB, durante a tomada de depoimento de Manoel Pedro Pimentel no âmbito da CPI do Sistema Penitenciário, em 10/06/1975, sabe-se que o Governo Médici havia completado “o levantamento da situação penitenciária do País [...]”, prometendo “assistência financeira como reflexo de um trabalho conjunto dos Ministérios da Justiça e do Planejamento” (Câmara dos Deputados, 1976: 88). Segundo Miotto, integrante da Assessoria para Assuntos Penitenciários do Gabinete de Buzaid, a “superlotação das prisões” e o “elevado número [...] de condenados cujo mandado de captura não podia ser cumprido” permitiam prever que não bastaria diminuir “o uso da privação da liberdade”, pois “se faziam necessários novos estabelecimentos penais” (Miotto, 1977: 161). “Por isso”, continua ela, “foram tomadas medidas tendentes a ser construída uma nova penitenciária em cada Estado, com ajuda do Ministério da Justiça, mediante convênio do Ministério com cada Estado” (ibid.: 161).

À época da posse de Geisel, a 15 de março de 1974, a criminalidade havia retomado uma certa proeminência como problema de governo. Armando Falcão estava prestes a se tornar o primeiro de uma longa série de ministros da Justiça que não poderiam se descuidar desse problema. Sua menção, ainda que sem qualquer lugar no sumário, ocorreria até mesmo no Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), publicado em setembro daquele ano (Brasil, 1974). No “Capítulo IX: Desenvolvimento urbano: controle da poluição e preservação do meio-ambiente”, ao definir as prioridades para o planejamento integrado das Regiões Metropolitanas, o documento afirmava que algumas prioridades seriam levadas em conta. Dentre elas, o “combate ao crime, principalmente, no Rio e em São Paulo, favelas, em várias Regiões, etc.” (: 82).

Se considerarmos os despachos de Falcão com Geisel, especialmente um de 31 de julho de 1974 (Ministério da Justiça, 1974) e outro de 3 de fevereiro de 1976 (Ministério da Justiça, 1976a), mas também um texto de época de Miotto (1977), começamos a compreender de que modo a preocupação com o problema penitenciário

passou a ser conduzida nesse governo. Uma das primeiras providências parece ter sido a instalação de um Grupo de Trabalho para cuidar da reforma penitenciária do país, efetivado a 5 de agosto de 1974 por meio da Portaria nº 374-B, formado por Alberto B. Cotrim Neto (presidente), José Danton de Oliveira, José Arthur Rios, Francisco Evandro de Paiva Onofre, Ruy Rebello Pinho, Hélio Fonseca e Armida Bergamini Miotto. Antes disso, ele já havia solicitado à sua assessoria que fosse “minuciosamente informado quanto às realidades no País e quanto às providências tomadas pelo seu antecessor”, ao que cabia um destaque, segundo o qual essa “preocupação que manifestava era, em primeiro lugar, preocupação do próprio Presidente Ernesto Geisel” (Miotto, 1977: 162). O despacho de 31 de julho de 1974 (Ministério da Justiça, 1974) informa o resultado:

Não encontrei, na Pasta, nenhum relatório ou contribuição substancial acerca da questão, que é da maior relevância. Decidira a Administração anterior mandar alguns observadores aos Estados, examinar, in-loco, a situação das penitenciárias e presídios. Iniciativa louvável, sem dúvida. Mas não consegui descobrir, nos nossos arquivos, plano ou projeto abrangente, que abarcasse o problema penitenciário no seu conjunto nacional. Resolveu-se distribuir uma verba de Cr\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de cruzeiros), indistintamente, a cada unidade federal, a fim de auxiliá-las na construção de novos estabelecimentos penais, ou na remodelação dos atuais. O fornecimento do dinheiro estava em fase inicial quando assumi o Ministério, e determinei a imediata suspensão da entrega das dotações (p. 1; cf., também, Ministério da Justiça, 1976a: 1).

A assessora sublinha que o ponto de partida dessa gestão, apoiada na “moderna Filosofia da Pena”, era a compreensão do condenado como “pessoa, sujeito de direito, de deveres e de responsabilidade (ainda que, eventualmente, possa precisar de tratamento), que deve permanecer no convívio social ou nele se reintegrar” (Miotto, 1977: 162; há negrito no original). Esse *parti pris*, jungido ao exame do que fora feito durante o Governo anterior, colocou em curso dois conjuntos de ações, intrinsecamente entrelaçados: de um lado, a atenção humanista requerida pelo “pensamento da moderna doutrina [do Direito Penal]” e pelas “Regras Mínimas para o Tratamento de Presos, elaboradas pela então Comissão Internacional Penal e Penitenciária, e adotadas pela Organização das Nações Unidas, em 1955” (Miotto, 1977: 162; cf. Ministério da Justiça, 1976a: 2-3); de outro, a retomada dos contatos com os governos estaduais, por meio dos quais se verificou a necessidade de modificar algumas cláusulas dos convênios que haviam sido celebrados à época de Buzaid (Miotto, 1977: 162; Ministério da Justiça, 1976a: 1). A principal dificuldade encontrada para a retomada dos convênios se

devia ao fato de que, sob a gestão de Buzaid, fora prevista a “construção de uma penitenciária” por Estado, baseado em projeto único (estabelecimento de regime fechado, de segurança máxima), que seria fornecido pelo Ministério da Justiça (Miotto, 1977: 162). Todavia, muitos Estados, a essa altura, consideravam mais urgente a construção de estabelecimentos de segurança média, fosse de regime fechado, fosse de regime semi-aberto (ibid.). Uma única cláusula foi considerada inalterável: a que dizia respeito “à preparação do pessoal penitenciário” (ibid.), uma reivindicação que os democratas especialistas em segurança pública continuam, ainda hoje, a defender.

O Grupo de Trabalho elaborou um documento chamado *Recomendações básicas para uma programação penitenciária* (Ministério da Justiça, 1976b), que constituía “o mínimo indispensável, à luz da Política Penitenciária do Ministério, para as Unidades da Federação formularem seus programas e elaborarem seus projetos em condições de merecerem a ajuda (transferência de recursos) do Ministério da Justiça” (Miotto, 1977: 163; cf. Ministério da Justiça, 1976a: 2-3). Nesse documento foram fixadas as bases humanistas da expansão predial, definindo, entre outras coisas, uma nova arquitetura e a necessidade de interiorização das construções. Quanto à nova arquitetura, fixou-se a rejeição do estilo circular em proveito da adoção de pavilhões, que possibilitariam “não só construções modulares e de execução progressiva, como também a preservação da segurança sem confinamentos degradantes” (: 284; e, também, p. 287), com capacidade máxima de 800 presos por presídio e de 500 sentenciados por penitenciária (: 290)². Para a definição da necessidade de interiorização prisional, o documento evoca as prioridades do Governo Federal “ao instituir as áreas metropolitanas e as áreas integradas – POLONORDESTE, POLAMAZÔNIA, POLOCENTRO” que, “sendo elas polos naturais de desenvolvimento, hão de ser também, presumivelmente, centros de maior criminalidade” (: 284). Ainda no que concerne a esse ponto, há uma distinção entre os presídios, que deveriam ser construídos “de modo a facilitar o acesso e a apresentação dos processados a juízo” (: 289), e os conjuntos ou estabelecimentos penitenciários, que deveriam observar alguns critérios: 1) “o aproveitamento dos serviços básicos existentes (redes de distribuição de água, de energia, esgoto etc.) e das

2 O depoimento de Pimentel à CPI do Sistema Penitenciário indica o alcance dessa preocupação arquitetônica: “A opinião não é apenas minha, é uma opinião hoje dominante em todos os congressos internacionais e nacionais. Há uma estimativa no sentido de que o presídio ideal é aquele que tem capacidade para quinhentos sentenciados” (Câmara dos Deputados, 1976: 77). O relatório dessa CPI vai na mesma direção: “devem [...] abrigar o número máximo de 500 (quinhentos) presos” (: 8).

reservas disponíveis (hidráulicas, vegetais, minerais etc.)”; 2) não serem “situados em zona central da cidade ou de bairro residencial”; 3) considerarem “o centro comunitário de origem dos sentenciados, de forma a não impedir ou dificultar a sua visitação, preservando os vínculos para o futuro retorno”; e, 4) observarem que “[a] gleba sobre que se edificarem os estabelecimentos com atividades hortigranjeiras, agrícolas, pecuárias ou florestais ou, ainda mistas, deverá ter área e demais condições adequadas à boa exploração das atividades específicas, com as variações, conforme o clima, solo etc.” (: 289-290). É importante notar que o documento realça a palavra *exploração* com negrito e não reserva qualquer formulação a respeito do caráter terapêutico das colônias agrícolas, como ainda era praxe nos debates penitenciários dos anos 1950.

À época do segundo despacho de Falcão, no início de 1976, já haviam sido reformulados e aditados convênios com os seguintes Estados: Bahia, Ceará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro (dois novos convênios), Santa Catarina, Minas Gerais, Pará, Piauí, Sergipe, Paraíba e São Paulo. Outros Estados já tinham recursos reservados, mas era aguardada a apresentação de seus projetos: Amazonas, Maranhão, Rio Grande do Norte e Mato Grosso. Por sua vez, Acre, Pernambuco, Alagoas, Espírito Santo e Goiás estavam “definindo suas prioridades” e apresentariam “estudos e projetos ao Ministério da Justiça” (Ministério da Justiça, 1976a: 5). Quanto aos Territórios (Rondônia, Roraima e Amapá) o documento informava que também seriam contemplados, e que a Assessoria Penitenciária estava “examinando os estudos preliminares” que haviam sido encaminhados, dadas suas “situações muito peculiares [...], especialmente no que diz respeito à distribuição de sua população, ao interesse da segurança nacional e ao estabelecimento de polos de desenvolvimento da região amazônica” (ibid.: 5-6).

Como “Projetos Especiais”, o despacho sublinhava “a importância da Capital da República e as prioridades estabelecidas para o novo Estado do Rio de Janeiro”, informando que estavam “sob exame da Assessoria de Engenharia e da Assessoria Penitenciária do Ministério da Justiça os projetos da Papuda em Brasília [...] e as que se referem a três estabelecimentos penais de segurança média para o Rio” (ibid.: 6). Para esses três últimos, o despacho solicitava “recursos especiais ao Presidente Geisel, através da Secretaria de Planejamento da Presidência da República” (ibid.). Para se ter uma ideia, o projeto da Papuda, segundo o documento, estava “estimado em cerca de

Cr\$ 40.000.000,00, para aproximadamente 300 presos (247 de segurança máxima em celas individuais)”, enquanto “os do Rio de Janeiro, com previsão para receber 608 homens em cada um dos estabelecimentos, em celas coletivas, e deverão custar, os três, em números redondos, Cr\$ 80.000,00” (ibid.).

Na seção “Recursos comprometidos e liberados”, Falcão informava que estavam “comprometidos e, portanto, devidamente empenhados, Cr\$ 91.930.000,00 dos exercícios de 1973, 1974 e 1975” (ibid.). Desse total, haviam sido “liberados Cr\$ 34.407.142,00, em função dos projetos aprovados e dos cronogramas físico-financeiros de cada obra” (ibid.). Quanto à liberação de novas parcelas, dependeria “da prestação de contas das importâncias já recebidas pelos diversos Estados” (ibid.). Finalmente, na seção “Aumento de lugares”, o despacho informava que os convênios em execução e os projetos de Brasília e Rio de Janeiro, “que serão aprovados a curto prazo”, possibilitariam “um aumento de 5.025 lugares no Sistema Penitenciário do País” (ibid.). Os convênios em execução eram os seguintes: Pará, penitenciária em Belém (580 vagas); Piauí, penitenciária em Teresina (276 vagas); Ceará, presídio em Fortaleza (235 vagas); Paraíba, penitenciária em João Pessoa (247 vagas); Bahia, presídio em Salvador (550 vagas); Rio de Janeiro, novo pavilhão na Ilha Grande (104 vagas); Rio de Janeiro, novo estabelecimento hospitalar em Bangu (243 leitos); Paraná, pavilhão complementar de penitenciária em Curitiba (50 vagas); Santa Catarina, penitenciária em Curitiba (336 vagas); e Rio Grande do Sul, penitenciária em Jacuí (270 vagas). Segundo o despacho, esses convênios totalizavam 2.901 vagas, mas há um erro de dez unidades a mais na soma das vagas destinadas para o Rio de Janeiro (ibid.: 6-7). Quanto aos novos projetos que seriam executados em Brasília e Rio de Janeiro, os despachos previam, respectivamente, 300 e 1.824 vagas” (ibid.: 7).

Para se ter uma ideia da magnitude desse aporte para a construção dessas 5.025 vagas no Sistema Penitenciário brasileiro, vale conferir a contagem da população penitenciária do Estado de São Paulo realizada no dia 03/06/1975 e apresentada por Manoel Pedro Pimentel à CPI do Sistema Penitenciário no dia 10 do mesmo mês: Penitenciária do Estado (1.056); Penitenciária Regional de Presidente Wenceslau (364); Penitenciária Regional de Avaré (443); Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté (176); Instituto Penal Agrícola “Javert de Andrade”, de São José do Rio Preto (151); Instituto Penal Agrícola “Noé de Azevedo”, de Bauru (148); Instituto de Reeducação de

Tremembé (121); Penitenciária Feminina da Capital (122); e Penitenciária Feminina de Tremembé (60). O Estado de São Paulo, em junho de 1975, tinha uma população propriamente penitenciária de 2.641 pessoas, com algumas vagas ainda disponíveis (Câmara dos Deputados, 1976: 73). O grande problema governamental era a Casa de Detenção, que havia passado, quatro anos antes, para a administração da Secretaria de Justiça. Sem perfil penitenciário, com 2.200 vagas de capacidade, recolhia 5.738 detentos. Para além disso, um levantamento a respeito das cadeias públicas administradas pela Secretaria de Segurança Pública, realizado em fevereiro daquele ano, contabilizava 6.517 presos, “definitivamente condenados, postos à disposição da Justiça” (ibid.).

Ainda com dotações do governo Geisel, o Estado de São Paulo receberia cinco novas penitenciárias: a Penitenciária de Sorocaba, inaugurada no dia 22/10/1976, posteriormente denominada Penitenciária I “Dr. Danilo Pinheiro”; a Penitenciária da Baixada Santista, inaugurada no dia 29/04/1977, posteriormente denominada Penitenciária I “Dr. Geraldo de Andrade Vieira”, de São Vicente; a Penitenciária de Araraquara, inaugurada no dia 22/08/1977; a Penitenciária de Itirapina, inaugurada no dia 11/10/1978, posteriormente denominada Penitenciária I “Dr. Antônio de Queiróz Filho”; e a Penitenciária de Pirajuí, inaugurada no dia 11/10/1978, posteriormente denominada Penitenciária I “Dr. Walter Faria Pereira de Queiroz” (Câmara dos Deputados, 1976: 73 e 92)³. Além delas, Pimentel estava solicitando autorização para construir os pavilhões 3 e 7 da Casa de Detenção (os alicerces já estavam fincados), para abrigar mais 800 homens (ibid.: 92)⁴.

Finalmente, o segundo despacho de Falcão (Ministério da Justiça, 1976a) indica que um dos legados do Grupo de Trabalho foi apontar a necessidade de redesenhar a estrutura administrativa do setor, fundando dois órgãos com atribuições específicas para auxiliar um “programa de larga envergadura como o da reformulação do sistema penitenciário”: um Conselho Nacional de Política Penitenciária (órgão normativo), “para um assessoramento de alto nível, destinado a elaborar projetos objetivando aperfeiçoar a execução penal e o regime penitenciário”, e um Departamento

3 Para os nomes atuais dessas unidades, conferir o site da Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (<http://www.sap.sp.gov.br/principal.html>).

4 Salla (2007) se equivoca ao dizer que a vertiginosa expansão da população encarcerada no Estado de São Paulo, entre 1976 e 1986, se deu “sem que novas unidades prisionais tivessem sido criadas” (: 74).

Penitenciário Federal (órgão executivo), “unidade orçamentária e administrativa, destinada a acompanhar a execução penal e zelar pela observância das normas gerais do regime penitenciário, bem como prestar apoio técnico, administrativo e financeiro ao Conselho Nacional de Política Penitenciária” (: 3-4; cf. Miotto, 1977: 163-164). De fato, ambos foram criados por meio do Decreto nº 76.387, de 2 de outubro de 1975, e ainda hoje são instrumentos decisivos para a política penitenciária em democracia.

Conclusão – *fechamento semiótico e delimitação institucionalista do objeto*

Por que nos esquecemos das políticas penal e carcerária dos governos militares? Essa pergunta me exigiu (re)abrir arquivos e revirar documentos, a maioria completamente sem importância para o problema que me orientava. Foi preciso construir séries de acontecimentos, (re)organizar o que os acervos estabeleceram. Há muita coisa para ser esquecida ali onde se pode entrever uma reforma penal longuíssima, um debate penitenciário pujante e a dotação de recursos volumosos para uma expansão carcerária baseada em nova arquitetura e na necessidade de interiorização das construções, tudo entremeado pelas exigências de não violar os direitos humanos. Ver em tudo isso uma “pura retórica” (Fischer e Adorno, 1987: 76) nos faz perder de vista que a nossa Democracia está amparada por essas transformações.

Gostaria de concluir este *paper* argumentando que esse esquecimento se deve a dois problemas teórico-políticos. O primeiro concerne ao fato de as políticas penal e carcerária dos governos militares não se tratarem propriamente do que se costuma chamar de medidas *autoritárias*, adjetivo essencialista que preside nossas descrições a respeito da Ditadura Civil-Militar. Isso as torna menos evidentes para nós, configurando o que poderíamos chamar de *fechamento semiótico*: ao se estabelecer uma relação binária (e, portanto, normativa) entre Ditadura e Democracia, na qual a primeira é responsável pelas fontes autoritárias da nossa experiência política e a segunda é incumbida de desmontar e se livrar dessa parafernália antidemocrática, tornamo-nos completamente despreparados para compreender que a experiência ditatorial foi capaz de produzir leis e decisões administrativas em favor das quais continuamos a lutar, em democracia, e que só muito recentemente têm sido consideradas nefastas para a nossa existência social.

Ainda desdobrando esse primeiro problema, seria importante dizer duas palavras a respeito do que estou chamando de *fechamento semiótico*. É explícito que a bibliografia especializada em segurança pública evidencie similaridades entre os padrões de policiamento da Ditadura e da Democracia, chamando a atenção para a necessidade de quebrar essa cadeia de relações por meio de reformas institucionais, formação de pessoal, ampliação dos controles da sociedade civil e, o que tem sido mais difícil avançar, reforma constitucional e modificação da legislação competente. Por contraste, é notável que essa mesma bibliografia não consiga evidenciar que, em matéria penal e carcerária, o que mais nos aproxima dos enunciados que organizaram debates durante os governos militares, não são as falas truculentas dos malufistas ou dos governos de Orestes Quécia (março/1987 - março/1991) e de Luiz Antônio Fleury Filho (março/1991 - 1994), para ficar com exemplos paulistas que conheço com mais propriedade, mas o humanismo penal que liga gente tão distinta quanto Franco Montoro, Mário Covas e Fernando Henrique Cardoso, de um lado, e, de outro, Tarso Genro, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Para sairmos desse *fechamento semiótico* é preciso compreender que o melhor que temos tentado fazer pela Nova República, pelo menos em matéria penal e carcerária, não é algo que atemorizaria a relação entre lei e exceção que caracterizou a Ditadura Civil-Militar. Para dizer mais diretamente – e essa é a tese central deste artigo –, a despeito de existir uma afinidade política entre as exceções que caracterizam o funcionamento persistente da prisão e a administração da Ditadura Civil-Militar, nosso regime democrático se acostumou a pensar-se em oposição aos militares e afinado ao gerenciamento do infortúnio carcerário.

O segundo problema teórico-político, por decorrência do primeiro, diz respeito ao que se poderia chamar de *delimitação institucionalista do objeto*. Como se sabe, a segurança pública, objeto do campo disciplinar a que estou me referindo, explicita uma aceitação tácita da organização binária ditadura/democracia, o que impõe, com frequência, a tarefa cidadã e responsável de aperfeiçoá-lo (o problema da *qualidade democrática das instituições*⁵). Sob essa baliza teórico-política, o *entulho autoritário* é pensado como uma espécie de resquício institucional e cultural – cultura política – que,

5 Cf., por exemplo, o objetivo principal do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia sobre Violência, Democracia e Segurança Cidadã (<https://fapesp.br/index.php/4907/inct-de-violencia-democracia-e-seguranca-cidada>).

como tal, deve ser removido para a *consolidação* da nossa democracia. Dessa forma, o problema das continuidades parciais entre um regime e outro não pode ser apreciado a partir das próprias articulações dos militares – algumas escandalosamente explícitas, como a velha questão geopolítica dos *Objetivos Nacionais* –, ao passo que o problema da *consolidação democrática* (e dos *direitos humanos*) aparece como uma tarefa dos democratas. Tudo se passa como se a construção de uma bela *poliarquia* dependesse apenas de – ou pudesse ser disparada pela – formação cultural humanista para uma burocracia que atua nas ruas e nas prisões, extensiva à nossa população autoritária. A confiança *institucionalista* nos diz muito pouco a respeito dos paradoxos carcerários instaurados pelo humanismo penal.

Referências Bibliográfica

BRASIL. *Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1975-1979)*. Guanabara: Serviço Gráfico do IBGE, 1974.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1976). Projeto de Resolução nº 70, de 1976 (Da CPI – Sistema Penitenciário). *Diário do Congresso*, Seção I, Ano XXXI – Suplemento ao nº 61, Brasília, sexta-feira, 4 de junho de 1976, 340p.

FISCHER, Rosa Maria; ADORNO, Sérgio. (1987). Políticas penitenciárias, um fracasso? *Lua Nova*, vol.3, n.4, p.70-79.

FOUCAULT, Michel. (1975). *Surveiller et punir: naissance de la prison*. Paris: Gallimard.

GARCIA, Basileu. (1977). As modificações trazidas à legislação penal pela lei n. 6.416 de 24 de maio de 1977. *Revista Forense: doutrina, legislação e jurisprudência*, v. 73, n. 259, jul./set., p. 1-10.

MARQUES, Adalton. (2018). *Humanizar e expandir: uma genealogia da segurança pública em São Paulo*. São Paulo: IBCCRIM.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. (1974). *Despacho de Armando Falcão com o presidente Ernesto Geisel*. 31 de julho de 1974. Disponível no Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC-FGV), Arquivo Ernesto Geisel: classificação EG pr 1974.04.24/1; data: 24/04/1974 a

19/07/1978; quantidade de documentos: 258 (1.701 fl.); microfilmagem: rolo 14 fot. 0001 a 1427.

_____. (1976a). *Despacho de Armando Falcão com o presidente Ernesto Geisel*. 3 de fevereiro de 1976. Disponível no Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC-FGV), Arquivo Ernesto Geisel: classificação EG pr 1974.04.24/1; data: 24/04/1974 a 19/07/1978; quantidade de documentos: 258 (1.701 fl.); microfilmagem: rolo 14 fot. 0001 a 1427.

_____. (1976b). Recomendações básicas para uma programação penitenciária. *Revista de Informação Legislativa*, ano 13, n. 49, jan./mar. p. 283-290.

MIOTTO, Armida Bergamini. (1977). A reforma do sistema de penas. A Lei nº 6.416, de 24 de maio de 1977 – Circunstancias e fatores que influíram para a sua gênese e na sua elaboração; outras considerações. *Revista de Informação Legislativa*, ano 14, n. 54, abr./jun., p. 153-172.

PIMENTEL, Manoel Pedro. (1971). A reforma penal. *Revista da Faculdade de Direito*, v. 66, 367-388.

_____ (1974). Ensaio sobre a pena. *Revista da Faculdade de Direito*, v. 69, nº 2, 37-74.

_____ (1977). O advogado e a realidade do Direito Penal. *Revista da Faculdade de Direito*, v. 72, nº 2, 365-384.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1970). *Metas e bases para a ação de governo*. Mimeo. Disponível em: Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN), Código de referência: BR DFANBSB N8.0.PSN, EST.348.

SALLA, Fernando. (2007). De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 1 (1), p. 72-90.