

## (Re)abrir arquivos, suspeitar dos cortes: política penal e expansão carcerária dos Governos Militares (1964-1978)<sup>1</sup>

Adalton Marques

Professor Adjunto/Universidade Federal do Vale do São Francisco

<https://orcid.org/0000-0002-1767-9617>

[adalton.marques@univasf.edu.br](mailto:adalton.marques@univasf.edu.br)

### **Introdução – por que nos esquecemos das políticas penal e carcerária dos governos militares?**

Este artigo examina um conjunto de documentos e discussões de época relativo às políticas penais e à expansão carcerária produzidas pelos governos militares no Brasil, entre 1964 e 1978. O intuito central é apresentar o desenho dessas políticas, bem como o acento expansionista das vagas carcerárias, que produziram consensos penitenciários incorporados e reforçados sem suspeitas pelos governos democráticos instaurados na década seguinte. Ao evidenciar que a política de expansão do encarceramento não encontrou descontinuidades significativas entre um regime e outro, procuro radicalizar o que já demonstrei em outra ocasião: que a expansão da segurança pública, especialmente do sistema penitenciário, foi sustentada por governos estaduais paulistas *democráticos* (como o de Montoro e o de Covas) e *autoritários* (como o de Quéricia e o de Fleury), e não encontrou nenhuma descontinuidade, muito pelo contrário, entre as gestões federais

---

1 Agradeço ao pessoal do Grupo de Pesquisa Periferias, Afetos e Economias das Simbolizações (GRUPPAES-UFAL), especialmente a Fernando de Jesus Rodrigues, pela oportunidade de apresentar uma versão quase acabada deste artigo, em maio de 2023. Também ao pessoal do Hybris - Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Relações de Poder, Conflitos, Socialidades (PPGAS-UFSCar / PPGAS-USP) pelos comentários e sugestões feitas durante o encontro de junho de 2023, especialmente à Ana Claudia Duarte Rocha Marques e à Sara Regina Munhoz. Agradeço a Desirée de Lemos Azevedo e a Lilita Sanjurjo pela parceria para repensar marcações temporais relativas às transições democráticas. E, finalmente, agradeço às/aos pareceristas pelos comentários e sugestões.

de FHC, de um lado, e de Lula e Dilma, de outro (Marques, 2018)<sup>2</sup>. Nesse sentido, este artigo pretende construir uma suspeita em relação ao corte institucional entre Doutrina da Segurança Nacional e políticas democráticas de segurança pública, e, de modo mais geral, entre *Ditadura Civil-Militar e Democracia*<sup>3</sup>.

Dentre os documentos acionados, alguns raramente foram usados em pesquisas de Ciências Sociais sobre segurança pública. Nessa categoria, não encontrei análises detidas do *Relatório e conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a proceder ao levantamento da situação penitenciária do País* (Câmara dos Deputados 1976)<sup>4</sup>, com exceção da pesquisa de mestrado realizada por Teixeira (2006), contra a qual este artigo apresenta uma análise diametralmente oposta. Outros, ao que me consta, permanecem inéditos nesse campo de pesquisa, como é o caso dos *Despachos de Armando Falcão com o presidente Ernesto Geisel* (Ministério da Justiça, 1974b, 1976a) e das *Recomendações básicas para uma programação penitenciária* (Ministério da Justiça, 1976b).

Sob essa proposta e com esse apoio documental, o artigo pretende contribuir analiticamente com dois campos de discussões: o das pesquisas que tratam da continuidade da Ditadura sobre a Democracia, deslindando relações menos evidentes para pensar esse problema, e o das pesquisas sobre segurança pública, problematizando o relativo esquecimento das políticas penal e carcerária dos governos militares. No que tange o primeiro campo de discussões, digo que as relações examinadas neste artigo são menos evidentes porque produziram efeitos que receberam menos críticas do que a Lei da Anistia (Azevedo, 2018; Teles, 2018), exigiram menos atenção que a reforma do direito administrativo e a configuração do sistema monetário e financeiro (Bercovici, 2010) e, finalmente, sofreram menos pressão que a legislação civil concernente aos papéis pós-constituente de militares e policiais (Zaverucha, 2010). Não é sem razão que Paulo Arantes (2010), ao deslindar a singularidade do regime de exceção instaurado em 1964 – “o ano que não terminou” – concatenando diversas escalas (o que implica mais que distintas áreas) nas quais urgências foram criadas e reformas concebidas para “modernizar” a engrenagem da acumulação de capital no país (Arantes, 2010, p. 224), não tenha precisado fazer qualquer menção às políticas penal e carcerária dos governos militares.

---

2 O presente artigo pode ser compreendido como uma espécie de capítulo zero da minha tese de doutorado (Marques, 2018).

3 Farei uso parcimonioso de itálico para alguns termos e expressões que dizem respeito ao debate penal e ao corte temporal entre *ditadura* e *democracia*. Meu propósito é chamar a atenção do leitor, em alguns momentos do texto, para o movimento analítico de suspeição contra esse corte. O uso de itálico também se estende para ênfases e títulos. As aspas serão reservadas para citações.

4 Doravante CPI do Sistema Penitenciário, que foi o modo como a Câmara dos Deputados contraiu sua denominação.

Apesar dessa espécie de ausência, o apagamento dos rastros da história das políticas penal e carcerária da Ditadura Civil-Militar não deve ser colocado na conta da bibliografia que pretendeu evidenciar as afinidades eletivas entre esse regime e a Nova República. Bem feitas as contas, o artigo de Paulo Arantes não precisa acionar esse domínio de efetuações – ainda que isso pudesse enriquecer a sua demonstração – para nos convencer de que o ano de 1964 ainda não terminou. A responsabilidade por esse apagamento – e aqui passo ao segundo campo de discussões – deve ser creditada ao debate sobre segurança pública que teorizou a relação entre a remoção do *traço* ou *entulho autoritário* produzido pelos militares e a *consolidação democrática* (Pinheiro, 1991, 1996, 1998; Pinheiro et al., 1999; Adorno, 1996, 2002; Adorno & Pasinato, 2007; Adorno & Salla, 2007; Salla, 2007; Lima & Bueno, 2015). Uma exceção desse meio bibliográfico é Fischer e Adorno (1987), que, no entanto, definiram a política penitenciária desse período como uma mera implementação da reforma “modernizadora” promovida por Jânio Quadros, em São Paulo, ainda nos anos 1950. A outra, Teixeira (2006), viu na CPI do Sistema Penitenciário uma “experiência absolutamente radical” de inserção do “indivíduo preso numa ordem jurídica, reconhecendo-lhe o ‘status’ de sujeito de direitos” (Teixeira, 2006, p. 54). Ambas oferecem uma curiosa visagem sobre o problema do anacronismo, seja apontando a “pura retórica” das políticas penitenciárias dos 1970, miradas desde a reforma dos anos 1950 (Fischer & Adorno, 1987, p. 76), seja identificando-as à “constituição da figura do sujeito de direito”, miradas desde a emergência do “ideal reabilitador da prisão” que seria característico dos anos 1980 (Teixeira, 2006, p. 48-54).

Foi nesse meio bibliográfico, incluindo ambas exceções, que se estabeleceu um certo desinteresse em relação à história das políticas penal e carcerária promovida sob os generais. Ao ler essa bibliografia, tudo se passa como se os governos militares não tivessem produzido uma extraordinária legislação penal, tanto de cariz mais abertamente encarcerador, quanto de tonalidade mais declaradamente humanista. Por meio de caracterizações sumárias e generalistas, que via de regra dizem muito pouco a respeito desse período, somos completamente desavisados de que nos governos militares emergiu todo um saber a respeito da arquitetura prisional e da necessidade de sua interiorização, não mais numa chave disciplinar que fazia apelo ao caráter terapêutico das colônias agrícolas, mas por conta da demanda carcerária que já não podia ser suprida através da construção de prisões urbanas. Por meio dessa bibliografia, jamais se poderá entrever que durante os governos de Emílio Garrastazu Médici (outubro/1969 - março/1974) e, principalmente, Ernesto Geisel (março/1974 - março/1979), foram viabilizadas dotações importantes de investimentos para expansão do sistema penitenciário brasileiro, prenúncio do encarceramento massivo em que vivemos. Por tudo isso, essa bibliografia

é incapaz de compreender que os eixos da política penal e carcerária da Ditadura Civil-Militar – nova arquitetura prisional, necessidade de interiorização das construções, preocupação com os direitos humanos e ampliação do orçamento estatal – atravessam e estruturam a experiência democrática de penalizar e punir, ainda que isso não anule as diferenças que não param de proliferar nas décadas seguintes.

Ao lado do objetivo central de construir uma suspeita em relação à descontinuidade institucional entre Ditadura e Democracia, um propósito secundário deste trabalho é oferecer maior profundidade histórica à importante análise de Godoi (2015) a respeito do processo de expansão interiorizada do parque penitenciário paulista, que fixa um corte diferencial entre o tipo de interiorização realizado nos anos 1950 e 1970, caracterizado por uma terapêutica campestre, e o realizado a partir do final da década de 1990, caracterizado pelas potencialidades securitárias evidenciadas no modelo arquitetônico adotado (unidades compactas cercadas por muralhas). Não terei espaço para tratar da reforma prisional dos anos 1950, mas pretendo evidenciar que a reforma dos anos 1970 deve ser compreendida em continuidade relativa ao que se desdobrou nas décadas seguintes. Isso talvez ajude a produzir uma inflexão na tendência analítica que identifica o processo de interiorização das prisões em São Paulo como um fenômeno disparado apenas na década de 1990 (Góes, 2004; Zomighani Júnior, 2009; Biondi, 2010; Sabaini, 2012; Silvestre, 2012; Salla et al., 2012; Sinhoretto et al., 2013).

Para dar conta dessas tarefas, dividi a exposição em duas partes, além desta introdução e da conclusão. Na próxima seção apresentarei o conjunto de esforços que os governos militares desempenharam sobre a legislação penal após o Golpe de 1964 e, mais especificamente, as transformações disparadas no debate doutrinário acerca do problema penitenciário. O objetivo dessa seção é mostrar que a defesa das medidas alternativas à prisão como política de enfrentamento da superlotação carcerária, que atravessou o Ministério da Justiça e ganhou legislação sob os generais, não deslocou a prisão em regime fechado de seu protagonismo penal. Na seção seguinte, chamo a atenção para outra camada de acontecimentos, a expansão carcerária, que, se por um lado apoiou-se na linguagem humanista concernente à questão penitenciária, por outro marchou através de signos próprios. Uma das demonstrações apresentadas por essa seção, a de que *a construção de alternativas faz disparar a expansão do não-alternativo*, talvez possa servir de inspiração para outros campos de investigação.

Na conclusão eu retomo o problema do apagamento dos rastros da história das políticas penal e carcerária da Ditadura Civil-Militar promovido por essa bibliografia dedicada à pesquisa sobre segurança pública, examinando-o a partir do que compreendo

ser suas três ordens teórico-políticas: *fechamento semiótico, delimitação institucionalista do objeto e desgosto pelo arquivo*. Minha expectativa é que essa crítica contribua com os esforços antropológicos a respeito do tipo de pesquisa que se pode fazer de/em arquivos e de documentos.

Como recurso heurístico, que evoco apenas nesta introdução, gostaria de marcar diferença em relação a três importantes contribuições da antropologia brasileira que, ao meu ver, têm produzido legados nessas direções: uma *etnografia de arquivo* que descreve as lógicas de sua constituição (Cunha, 2004, 2005), uma *etnografia em arquivo* que deslinda as relações de força entre documentos (Villela, 2004, 2011) e uma *etnografia de documento* que evidencia suas positivities relativas (Vianna, 2014)<sup>5</sup>. O que apresento a seguir é a construção de uma *série documental* – um *arquivo*, diria Foucault, ([1969] 2008) – que não existe previamente, respondendo a um *problema* constituído contra explicações estabilizadas. Como defendi em outra ocasião, a preposição *contra* “não indica apenas relações de oposição, de contrariedade, de objeção, de inimizade”, mas também uma “relação de direção ou mesmo de proximidade, assim como o latim permite permutá-la pelo advérbio ‘defronte’ ou pela locução ‘em frente a’” (Marques, 2018, p. 21). Colocar-se diante de explicações estabilizadas, tornando-as objeto de pesquisa, em vez de bibliografia explicativa, exige a construção de arquivos outros. Isso depende da compreensão segundo a qual são os problemas teóricos-e-políticos que dirigem a (re)abertura de arquivos, ainda que eles imponham limites aos discursos que deles se assenhoram (Foucault, [1969] 2008); Furet, 1971; Glénisson, 1977; Le Goff, ([1988] 1990). Com efeito, conviria dizer – traficando uma definição do ofício de historiador – que a condição de Édipo, interrogado pela esfinge e cabendo-lhe encontrar a resposta correta, nos é menos favorável que a de Percival, que precisa se lembrar de fazer a pergunta para lhe fazer pertencer o Graal (Veyne, [1971] 1998, p. 180).

## Uma história da política 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

---

5 Mobilizo esse recurso heurístico porque não tenho espaço para recuperar, ao menos parcialmente, essa longa bibliografia que, considerando apenas o contexto nacional, remonta ao trabalho seminal de Mariza Corrêa (1983) – a primeira dissertação defendida pelo PPGAS-Unicamp, em 1975 – sobre processos jurídicos relativos a crimes de homicídio e tentativas de homicídio ocorridos em Campinas nas décadas de 1950 e 60. Alguns trabalhos recentes oferecem valorosos levantamentos dessa bibliografia, além de desdobrá-la com suas próprias pesquisas (Lowenkron & Ferreira, 2020; Munhoz, 2022; Freire, 2022).

doutrinário nacional<sup>6</sup>. Também pode ser contada a partir das exigências 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<sup>7</sup>. 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, e ao Decreto nº 51.005, de 20 de julho de 1961, que instituiu a Comissão de Estudos Legislativos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, ambos assinados pelo presidente Jânio Quadros e por Oscar Pedroso Horta, seu ministro da Justiça. Esse último decreto foi alterado no ano seguinte, por meio do Decreto do Conselho de Ministros nº 917, de 26 de abril de 1962, quando já vigorava o parlamentarismo no Brasil. Finalmente, esses três decretos foram alterados e unificados por meio do Decreto nº 1.490, de 8 de novembro de 1962, e, desse modo, foi dado início à formação das comissões de estudo. Para a elaboração dos anteprojetos dos códigos Penal, de Processo Penal e de Execuções Penais, foram nomeados, respectivamente, Néelson Hungria, Hélio Tornaghi e Roberto Lyra. Uma primeira versão do Código Penal foi apresentada em 1963, suscitando uma considerável produção de artigos, além de palestras

6 Ainda que uma série de enunciados da criminologia positivista continue se insinuado sobre a nossa contemporaneidade. Para ficar apenas com exemplos próximos a esse limiar que se impõe entre as décadas de 1950 e 1960, é imprescindível notar a persistência das formulações médico-criminológicas em meados da década 1970, seja na exposição do psiquiatra forense Tarcizo Leonce Pinheiro Cintra, saudado como o “Rei dos PPs – abreviatura de personalidades psicopáticas – por ter sido grande conhecedor da matéria e criador da Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté” (Palomba, 2013, p. 2), durante o *I Seminário Paulista de Administração Penitenciária* (Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, 1975, p. 25-35), seja nos depoimentos críticos à prisão do advogado Virgílio Donnici e do penalista Manoel Pedro Pimentel durante a CPI do Sistema Penitenciário (Câmara dos Deputados, 1976, p. 10-47 e 70-96). Para esse mesmo limiar, mas traçado a partir do problema da dietética, ver a belíssima tese de Gabriel Pugliese (2015), que evidencia o modo como enunciados eugenistas foram aclimatados pelos *modernos* discursos liberais a partir da década de 1940.

7 Coelho (2005), apoiado em dados estatísticos, aponta que os “primeiros sinais alarmantes de saturação” do sistema prisional do antigo Distrito Federal são visíveis em meados da década de 1950 (Coelho, 2005, p. 319). Segundo Misse (1999), esse mesmo período marca um ponto de partida (ou, pelo menos, de inflexão) para o que chamou de *acumulação social da violência*, tese especialmente apoiada em dados provenientes do Rio de Janeiro. Para uma análise da reforma da segurança pública paulista na década de 1950, cf. Fischer e Adorno (1987). Para análises dessa reforma, considerando também as rebeliões prisionais do período, cf. Salla (2015) e Ferreira (2016).

e debates em diferentes localidades do país. Importante ressaltar que essa movimentação para a reforma dos códigos não foi travada pelo Golpe. Castelo Branco, por meio de seu Ministro da Justiça, Milton Campos, deu prosseguimento aos trabalhos dessas comissões (Fragoso, 1971; Dotti, 1978; Mayora Alves, 2016, p. 300 e ss.).

Portanto, de Jânio a Castelo Branco, passando por João Goulart, um mesmo grupo de penalistas foi considerado o mais capacitado para desempenhar a tarefa de reformar as leis penais de nosso país. Não fosse o pedido de demissão de Roberto Lyra, que fora ministro da Educação e Cultura de Jango durante o período parlamentarista e crítico de primeira hora ao Golpe, o grupo permaneceria o mesmo. Aliás, dentre os grandes penalistas daquele período, Lyra fora o único a tornar público seu repúdio ao Golpe. Hungria, o *príncipe dos penalistas*, jamais se opôs publicamente aos militares e pretendeu promulgar seu anteprojeto se valendo da suspensão das atividades do Congresso Nacional após o Ato Institucional nº 5, conforme veremos mais adiante; Heleno Fragoso, que se juntaria à comissão de Hungria em 1965, considerou o Golpe legítimo, até que foi sequestrado pelo aparelho repressivo da Ditadura em 1970, por conta de sua atuação como advogado de presos políticos; Manoel Pedro Pimentel, um dos maiores críticos do anteprojeto de Hungria, conforme tratarei mais adiante, enalteceu os feitos da *Revolução* no início da década de 1970; essa noção politicamente engajada também é comum em diversos textos publicados no período por Benjamin Moraes, que realizou a revisão final do anteprojeto de Código Penal (cf. Mayora Alves, 2016, p. 181 e ss.; 322 e ss.).

Com a carta de demissão de Lyra, o ministro Milton Campos dissolveu a comissão anterior e designou outra em fevereiro de 1965, composta por Nelson Hungria, Hélio Tornaghi, Anibal Bruno e Heleno Fragoso. Este último narra que essa comissão concluiu “o que deveria ser a primeira parte de seus trabalhos em fins de 1965” (Fragoso, 1971, p. 10). Entre os membros ficara acertado que uma segunda leitura do texto revisto deveria ser realizada em conjunto, por meio de “um estudo comparativo”, considerando que várias questões permaneciam abertas (p. 10). Assim, aguardaram uma nova convocação para o prosseguimento dos trabalhos. Todavia, essa convocação não ocorreu: “[p]arece [...] que o governo se havia desinteressado do assunto, talvez em face dos graves problemas políticos que àquela época o ocupavam” (p. 10; cf., também, Mayora Alves, 2016, p. 305 e ss.). É importante sublinhar que, entre 27 de outubro de 1965 e 13 de dezembro de 1968, foram promulgados os cinco primeiros atos institucionais, extinguindo os partidos políticos, instituindo o bipartidarismo, tornando as eleições para os estados indiretas, retirando da soberania popular a escolha dos prefeitos das capitais dos estados, impondo a Constituição de 1967 e, finalmente, decretando a possibilidade de intervenção do

presidente nos estados e municípios, a suspensão dos direitos de qualquer cidadão pelo prazo de dez anos e a cassação de mandatos eletivos federais, estaduais e municipais.

A 15 de março de 1967 Costa e Silva assumiu a presidência, escolhendo para o Ministério da Justiça Luís Antônio da Gama e Silva, antigo reitor da USP, responsável pelos expurgos e antecipações de aposentadorias de professores logo após o Golpe de 1964. Meses depois, por meio do Decreto 61.239, de 25 de agosto de 1967, ele (re)organiza a Comissão de Revisão e Coordenação dos Projetos de Código, visando a “conclusão dos trabalhos de elaboração legislativa, iniciados em 1961”. Para presidir essa comissão, Gama e Silva escolhe seu vice-reitor e parceiro da Faculdade de Direito da USP, Alfredo Buzaid, que mais tarde o sucederia à frente da Justiça. Apesar dessa retomada, a antiga comissão foi acionada apenas em janeiro de 1969, quando já havia sido baixado o AI-5. Segundo Fragoso (1971), Hungria comunicara aos demais membros da antiga comissão que Gama e Silva havia expressado “seu propósito de editar o novo Código Penal por decreto imediatamente” (Fragoso, 1971, p. 10; cf. Mayora Alves, 2016, p. 313). Mesmo com as ponderações dos demais membros quanto ao caráter inacabado do anteprojeto, Hungria, “gravemente enfermo”, manifestou seu desejo de vê-lo transformado em Lei, valendo-se do fechamento do Congresso Nacional (Fragoso, 1971, p. 11; Mayora Alves, 2016, p. 313-314). Sob uma comissão revisora baseada principalmente em São Paulo, na órbita de Gama e Silva e de Buzaid, o novo Código Penal foi finalmente promulgado em 21 de outubro de 1969, por meio do Decreto-Lei nº 1.004, sete meses após o falecimento de Hungria<sup>8</sup>.

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,

---

8 Descrições mais pormenorizadas a respeito da elaboração do Código Penal de 1969, mas também das decorrências que passarei a tratar a seguir, encontram-se no artigo de Heleno (1971), que participou de forma direta de sua elaboração, no artigo de Pimentel (1971, 1974 e 1977), crítico de primeira hora, no artigo de Miotto (1977), que escreve de dentro do Ministério da Justiça, e no artigo de Dotti (1978), crítico de meados da década de 70. A tese de Mayora Alves (2016) oferece uma fusão de todos esses pontos de vista, especialmente em seu quinto capítulo.

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, Manoel Pedro Pimentel (1971) reclamou que as observações que fez ao projeto em 1969 não foram consideradas (Pimentel, 1971, p. 374-375). Para ele, esse código era “uma espécie de remendo” do Código Penal de 1940, ambos avizinados pelo fato de terem sido promulgados por meio de decreto-lei, e não de submissão “à consideração do legislador ordinário” (Pimentel, 1971, p. 372-373). Segundo o crítico, o “último diploma legal regularmente editado” havia sido o Código de 1890, desde o qual havia decorrido oito décadas (Pimentel, 1971, p. 373). Some-se a isso o fato de que, segundo Pimentel, Benjamim Moraes havia confessado em conferência proferida no Ministério Público de São Paulo, logo após a publicação do novo Código Penal, que havia ocorrido um “equivoco” no envio da última revisão ao Ministério da Justiça, tendo sido considerada uma cópia “contendo cerca de 60 erros” (Pimentel, 1971, p. 375).

Em torno de Pimentel, 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. Junto a ele, José Luiz Vicente de Azevedo Franceschini (Presidente do Tribunal de Alçada Criminal), José Rubens Prestes Barra (Vice-Presidente do Tribunal de Alçada Criminal), Francisco Papaterra Limongi Neto (Corregedor-Geral do Ministério Público), Antônio Carlos Penteado de Moraes (Assessor da Corregedoria Geral do Ministério Público) e Diwaldo Azevedo Sampaio (Presidente da Associação de Advogados de São Paulo) formavam “um grupo de estudiosos [que] passou a preocupar-se sistematicamente com o crescimento da criminalidade e a impossibilidade de recolherem-se aos presídios todos os condenados” (Pimentel, 1977, p. 367). A tese desse grupo foi defendida publicamente em duas ocasiões principais, ambas ocorridas no início de março de 1971: enquanto Pimentel proferia a aula inaugural da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, intitulada *A reforma penal* (Pimentel, 1971), Limongi Neto, Franceschini e Sampaio, apoiados pelo secretário da Justiça de São Paulo, Hely Lopes Meirelles, representaram a comissão paulista no *I Encontro Nacional de Secretários da Justiça e Presidentes de Conselhos Penitenciários*, realizado em Nova Friburgo, e propuseram a elaboração de um importante documento intitulado *Moção de Nova Friburgo*. Tanto

em uma quanto na outra ocasião, fez-se 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, p. 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” (Pimentel, 1971, p. 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, p. 54), que alterasse a “filosofia penal vigente” (Pimentel, 1977, p. 367-368) a ponto de tornar passivo o entendimento segundo o qual “a prisão fechada deve ser reservada [apenas] para quem precisa dela” (Pimentel, 1977, p. 375; cf., também, Miotto, 1977, p. 160 e ss.).

Essa crítica ganhou ainda mais adesões. Moções similares foram aprovadas em julho de 1972, durante o IV Congresso Fluminense do Ministério Público, também realizado em Nova Friburgo, e durante o IV Encontro Nacional dos Delegados de Polícia do Brasil, realizado em Pelotas (Pimentel, 1974, p. 54), e em setembro de 1973, durante o Seminário de Direito Penal e Criminologia, que produziu a importante *Moção de Goiânia* (Barbosa, 1986, p. 174-175)<sup>9</sup>. Além disso, também em 1973, o grupo de Pimentel concluiu um anteprojeto de lei que substituía por completo o Título V, relativo às penas, do Código Penal de 1969, submetendo-o a Alfredo Buzaid. Esse mesmo anteprojeto foi apresentado pelo Senador Franco Montoro como projeto de lei e, posteriormente, como emenda substitutiva quando se deu, conforme mencionei anteriormente, a quinta prorrogação e a alteração substantiva do Código Penal. Os anais da Lei nº 6.016 mostram os rastros de uma longa batalha legislativa que foi expressa não só por Franco Montoro (MDB), mas também pelo senador Accioly Filho (ARENA) e pelos deputados Elcio Álvares (ARENA) – vice-líder de seu partido e relator do parecer da Comissão de Constituição e Justiça –, José Alves (ARENA), Laerte Vieira (MDB) e Peixoto Filho (MDB) (Pimentel, 1977; Dotti, 1978, p. 40 e ss.; cf., também, o depoimento de Peixoto Filho na CPI do Sistema Penitenciário, em Câmara dos Deputados 1976, p. 88-89).

A promulgação da Lei nº 6.016 marca um limiar. Não por ter produzido qualquer efetividade penal, pois, como expus anteriormente, o Código Penal de 1969 – junto com as alterações que se impuseram a ele – sofreu um último revés seis meses depois (Lei nº 6.063, de 27 de junho de 1974), antes de ser finalmente revogado (Lei nº 6.578, de 11 de outubro de 1978). Mas, mais precisamente, porque a crítica penal que lhe serviu de base

9 A seção *Notas e informações da Revista de Direito Penal* (n. 9-10, jan./jun./1973, p. 61), da Faculdade de Direito Cândido Mendes, cujo diretor era Heleno C. Fragoso, traz um breve resumo da *Moção de Goiânia*.

provocou importante transformação na concepção governamental do Ministério da Justiça. Em resposta à *Monção de Nova Friburgo*, Buzaid havia constituído uma Assessoria para Assuntos Penitenciários em seu gabinete, que passara a comungar dos mesmos objetivos almejados pelo grupo de Pimentel. Segundo Armida Bergamini Miotto (1977), uma das integrantes dessa assessoria, a sua tarefa consistia em buscar “dentro da sistemática do Código Penal de 1969, e sem desfigurá-la, [...] uma forma de restringir o uso da privação da liberdade, como pena, sem, no entanto, deixar os delinquentes impunes” (Miotto, 1977, p. 160). Para ela, a *Monção de Nova Friburgo* deixara explícito que o Código de 1969 persistiu “no equívoco de que a prisão é a pena (quando é somente uma das suas formas)” e que “uma das decorrências desse equívoco era a superlotação das prisões, com todos os seus problemas e suas mazelas” (p. 161). Aderindo à tese do grupo paulista, a Assessoria de Buzaid procurava rechaçar a relação de sinonímia entre *prisão* e *pena*, reforçada por Hungria, evitando seus efeitos metonímicos que permitiam tomar uma pela outra.

Essa adesão político-penal à *Moção*, de meados de 1971, tornou-se convergência governamental a partir de 1975, quando Paulo Egydio Martins assume o governo de São Paulo e escolhe Pimentel para chefiar a Secretaria de Justiça. Por meio do Decreto nº 6.034, de 25 de abril de 1975, Martins constituiu um “grupo de trabalho com a incumbência de oferecer sugestões relativas à reforma no sistema de penas”, presidido pelo novo secretário da Justiça e composto por seus antigos colaboradores, além dos professores João Bernardino Gonzaga e Dirceu de Mello. Esse 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” (Pimentel, 1977, p. 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, p. 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, p. 376-377; Miotto, 1977, p. 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, p. 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, p. 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” (Garcia, 1977, p. 1), deixando claro que a solução para a questão penal era a construção de mais unidades prisionais. De fato, essa lei introduziu na legislação brasileira o esquema progressão/regressão de cumprimento de pena através dos regimes fechado, semi-aberto e aberto, além de ter reformulado as formas do livramento condicional, alterações mantidas pela Lei nº 7.209 (reforma da Parte Geral do Código Penal de 1940) e pela Lei nº 7.210 (instituiu a Lei de Execução Penal), ambas promulgadas em 11 de julho de 1984<sup>10</sup>. Todavia, é preciso

10 Outra alteração importante foi a introdução da remuneração obrigatória do trabalho prisional e o estabelecimento de sua forma de aplicação.

sublinhar, essa esquemática permaneceu submetida ao princípio da *periculosidade*, com a emergência de noções, objetos, sujeitos, ações, temporalidades e instâncias cujas existências ele provocou: “elementos de convicção” e “diligências” (§ 1º do Art. 77), “funcionários para investigar, coletar dados e informações com o fim de instruir o requerimento de verificação de periculosidade” (§ 2º do Art. 77), prazo para que a “presunção de periculosidade” deixe de prevalecer (§ 1º do Art. 78) e imposição de “medidas de segurança” exigidas pela “periculosidade real” (inciso IV do Art. 387)<sup>11</sup>. Some-se a isso a questão central em torno dessa cantilena reformista, que passarei a tratar na próxima seção: o protagonismo da prisão em regime fechado não sofreu qualquer ameaça durante esses longos 16 anos de reforma penal que antecedeu e atravessou o Regime Militar.

### **Outra história da política penal dos governos militares**

Essa breve reconstituição da política penal dos governos militares, focada no minucioso trabalho de reforma das leis penais promovido pelos notáveis penalistas arrolados acima, é bastante importante para o meu argumento exatamente por conta de sua parcialidade. Ela foca apenas esse permanente “desdobramento utópico” da prisão, essa fundamental crítica humanista que sustenta, funcionalmente, o que Michel Foucault definiu por “sistema carceral” (Foucault, 1975, p. 269-276). A velha fórmula: a cada crise, uma reforma. Ao que se poderia complementar: a cada reforma, uma expansão. Nesse círculo infernal, a construção de alternativas faz disparar a expansão do não-alternativo. Não se trata de contradição, mas de paradoxo: as penas em regime (semi-)aberto emergem e tornam-se cada vez mais amplas, ao mesmo tempo que se tornam cada vez mais ínfimas em face do monumento prisional (cf. o problema dos paradoxos em Deleuze, 2007)<sup>12</sup>. Por isso é preciso lançar os olhos sobre essa outra camada de acontecimentos, a expansão carcerária, que, se por um lado depende da utopia prisional, por outro marcha através de signos próprios. É essa camada que não se pode deixar escapar da análise, sob o custo de contar uma historietta da evolução jurídico-humanista da prisão.

11 Fry e Carrara (1986) foram críticos de primeira hora à manutenção da *periculosidade* na reforma da Parte Geral do Código Penal de 1940 (Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984), considerando necessário relativizar o caráter *liberalizante* que lhe foi atribuído. Teixeira (2006), por sua vez, considera que a “perspectiva de Fry e Carrara pode ser relativizada” (Teixeira, 2006, p. 67).

12 É importante para o meu argumento considerar que o próprio Nélson Hungria, desde o início da década de 1960, reconhecia que a prisão fechada era “contraproducente” (Hungria, 1963, p. 18) e que “[a] crítica da prisão-fechada era consensual no campo jurídico-penal e os efeitos deletérios do cárcere” já estavam “nominados amplamente nos textos da época” (Mayora Alves, 2016, p. 363). Também é indispensável notar que a defesa dos estabelecimentos penais abertos, para os “corrigíveis”, é bastante antiga, de matriz positivista, já presente nas teses de Enrico Ferri. Nos anos 1960, essa tese continua a ser defendida dentre tantos, pelo neo-defensivista Filippo Gramattica (Mayora Alves, 2016, p. 366).

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” (p. 43) e acompanhar a “guerra revolucionária” (p. 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, p. 88). O deputado ainda disse que havia sido aberto “um crédito pelos Ministérios do Interior e do Planejamento, e encaminhada a verba ao Ministério da Justiça, de 150 milhões de cruzeiros” (p. 88). Ele próprio havia ido à tribuna, entre os anos de 1973 e 1974, “umas dez vezes”, para cobrar “o cumprimento das promessas do ex-ministro Alfredo Buzaid”, quando havia sido sugerido “que novas aberturas de crédito se seguiriam àquela já efetivada, de 150 milhões, e o Governo Federal estabelecería o regime de comodato para as administrações dos novos estabelecimentos penais” (p. 89; cf., também, Câmara dos Deputados, 1973, p. 5452).

Ainda que o depoente, à época Secretário de Justiça do Estado de São Paulo, desse ciência de que seu estado havia recebido uma dotação de apenas 4 milhões, “que seria destinada ao início da construção do presídio da Baixada Santista”, e que, no entanto,

segundo sua verificação, “essa verba não havia sido entregue a São Paulo” (Câmara dos Deputados, 1976, p. 89), já vamos vendo que substitutivos penais submetidos ao princípio da *periculosidade* não são capazes, ao menos, de arranhar a expansão carcerária. Verbas entregues ou não, o relatório de gestão do ministro da Justiça, Alfredo Buzaid, informa que para o “programa especial de assistência a menores por intermédio da FUNABEM, foram cronogramados recursos de Cr\$ 20.000.000,00 até outubro [de 1973]”, ao passo que “para o Sistema Penitenciário, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República autorizou seja destacada ainda no presente exercício a importância de Cr\$ 25.000.000,00” (Ministério da Justiça, 1974a, p. 70).

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, p. 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” (Miotto, 1977, p. 161).

À época da posse de Geisel, a 15 de março de 1974, a criminalidade havia retomado uma certa proeminência como problema de governo. Nenhuma novidade nisso – basta reabrir os debates dos anos 1950, apenas para ficar com o exemplo imediatamente anterior. De todo modo, 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.” (Brasil, 1974, p. 82).

Se considerarmos os despachos de Falcão com Geisel, especialmente um de 31 de julho de 1974 (Ministério da Justiça, 1974b) 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, Falcão 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, p. 162). O despacho de 31 de julho de 1974 (Ministério da Justiça, 1974b) 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 (Ministério da Justiça, 1974b, p. 1; cf., também, Ministério da Justiça, 1976a, p. 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, p. 162; há negrito no original). Foi o que expressou o próprio Ernesto Geisel na *Mensagem no Congresso Nacional*, por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1975:

Será indispensável nesta parte, induzir o interesse das comunidades locais, para que os presos provisórios ou condenados, de um modo geral, delas não se distanciem e, de retorno, egressos dos estabelecimentos penais, se reintegrem, como pessoas humanas, no convívio social e, como participantes, no processo de desenvolvimento nacional (cf. Ministério da Justiça, 1976a, p. 4; Miotto, 1975, p. 6).

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, p. 162; cf. Ministério da Justiça, 1976a, p. 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, p. 162; Ministério da Justiça, 1976a, p. 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, p. 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. Uma única cláusula foi considerada inalterável: a que dizia respeito “à preparação do pessoal penitenciário” (p. 162), 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, p. 163; cf. Ministério da Justiça, 1976a, p. 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” (Ministério da Justiça, 1976b, p. 284; e, também, p. 287), com capacidade máxima de 800 presos por presídio e de 500 sentenciados por penitenciária (p. 290). O depoimento que Pimentel havia dado à CPI do Sistema Penitenciário no ano anterior já indicava 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, p. 77). O relatório dessa CPI foi na mesma direção: “devem [...] abrigar o número máximo de 500 (quinhentos) presos” (p. 8).

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, não de ser também, presumivelmente, centros de maior criminalidade” (Ministério da Justiça, 1976b, p. 284; ênfase do original). 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” (p. 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 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 visita, preservando os vínculos para o futuro retorno”<sup>13</sup>; 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.” (p. 289-290). É importante notar que o documento realça a palavra *exploração* com negrito, mas não reserva qualquer formulação a respeito do caráter terapêutico dos estabelecimentos prisionais e, dentre eles, nem mesmo das colônias agrícolas, como ainda era praxe nos debates penitenciários dos anos 1950. Em contrapartida, afirma que “as precauções físicas de segurança” são “indispensáveis” e “consideradas essenciais pela moderna arquitetura penitenciária” (p. 284), indicando que os “estabelecimentos presidiários” de segurança máxima deveriam ser “circundados por muros, para garantir a segurança”, enquanto os demais deveriam sê-lo por “alambrado, cerca ou fosso” (p. 288).

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, p. 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

---

13 O relatório da CPI do Sistema Penitenciário apontava, como problema a ser sanado, que “a transferência do recluso para as penitenciárias localizadas nos grandes centros desloca, em muitos casos, a família para as áreas faveladas periféricas, adensando os problemas de marginalização econômica que lhes são típicos” (Câmara dos Deputados, 1976, p. 2).

de sua população, ao interesse da segurança nacional e ao estabelecimento de polos de desenvolvimento da região amazônica” (p. 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” (Ministério da Justiça, 1976a, p. 6). Para esses três últimos, o despacho solicitava “recursos especiais ao Presidente Geisel, através da Secretaria de Planejamento da Presidência da República” (p. 6). 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” (p. 6).

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” (Ministério da Justiça, 1976a, p. 6). Desse total, haviam sido “liberados Cr\$ 34.407.142,00, em função dos projetos aprovados e dos cronogramas físico-financeiros de cada obra” (p. 6). Quanto à liberação de novas parcelas, dependeria “da prestação de contas das importâncias já recebidas pelos diversos Estados” (p. 6). 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” (p. 6). 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 Curitibanos (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 (p. 6-7). Quanto aos novos projetos que seriam executados em Brasília e Rio de Janeiro, os despachos previam, respectivamente, 300 e 1.824 vagas” (p. 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: p. 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” (p. 73).

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, p. 73 e 92)<sup>14</sup>. 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 (p. 92)<sup>15</sup>.

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

14 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>).

15 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” (Salla, 2007, p. 74).

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 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” (Ministério da Justiça, 1976a, p. 3-4; cf. Miotto, 1977, p. 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 – três ordens teórico-políticas do esquecimento**

Por que nos esquecemos das políticas penal e carcerária dos governos militares? Essa pergunta – que qualifica a introdução deste artigo – 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 & Adorno, 1987, p. 76) nos faz perder de vista que a nossa Democracia está amparada por essas transformações. Todavia, ver esse mesmo conjunto de efetuações como uma “experiência absolutamente radical” de inserção do “indivíduo preso numa ordem jurídica, reconhecendo-lhe o ‘status’ de sujeito de direitos” (Teixeira, 2006, p. 54) nos faz perder de vista que o que herdamos foi a expansão prisional que não pode parar de nutrir a exceção carcerária.

Esses defeitos analíticos – esquecimento político, subestimação administrativa e otimismo jurídico – se devem à combinação de três ordens de problemas teórico-políticos. A primeira 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 – ainda que as análises ressaltem que esses traços autoritários decorrem de períodos anteriores, tendo sido levados ao paroxismo pelos militares

(Pinheiro, 1991) – 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 essa primeira ordem de problemas, 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.

A segunda ordem teórico-política, por decorrência da primeira, 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-la (o problema da *qualidade democrática das instituições*<sup>16</sup>). Sob essa baliza teórico-política, o *entulho autoritário* é pensado como uma espécie de resquício institucional e cultural – cultura política – que, como tal, deve

---

16 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>).

ser removido para a *consolidação* da nossa democracia. Dessa forma, o problema das continuidades parciais entre um regime e o 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.

Essas duas ordens teórico-políticas inibem a produção de problemas capazes de exigir a abertura de arquivos para desestabilizar o corte institucional entre Ditadura e Democracia, assim como a noção de *transição democrática*<sup>17</sup>. Conforme demonstrei em outra ocasião (Marques, 2018), são raras as pesquisas sobre segurança pública que se debruçam, diligentemente, sobre a primeira metade dos anos 1980. A situação piora para séries históricas anteriores. Mas não é apenas essa bibliografia dedicada ao estudo da segurança pública, ocupada com a *qualidade democrática*, que padece dessa desatenção. As múltiplas abordagens etnográficas do crime, por conta dos recursos metodológicos que precisam mobilizar para seguir seus interlocutores relacionados a moralidades criminais, a comandos prisionais, a mercados ilegais, também não tocam nessas questões<sup>18</sup>. As geografias temporais de ambas abordagens são compostas, frequentemente, por um presente partilhado, por um passado que mal alcança a redemocratização e/ou por um passado de interlocutores para quem os governos militares não são questões de importância. Com efeito, seja nos estudos sobre segurança pública, seja nos estudos sobre relações criminais, muito pouco tem sido dito sobre as relações entre as políticas dos militares e as políticas democráticas concernentes à criminalidade. Relação de ruptura institucional? De sucessão funcional? De justaposição de princípios? De sobreposição ideológica? De desnível de atribuições? De defasagem operacional? Talvez seja preciso nomear a predominância dessas geografias temporais, fazendo um jogo com o título do lindo livro de Arlette Farge (2017), de *desgosto pelo arquivo*.

17 Contra isso, Desirée de Lemos Azevedo (Unifesp), Liliana Sanjurjo (UERJ) e eu elaboramos a proposta do GT 80 - Transições democráticas e controle social: repensando marcações temporais, que ocorreu durante a 32ª Reunião Brasileira de Antropologia (2020), à qual se somou Taniele Rui (Unicamp) como coordenadora e Fábio Mallart (UERJ) como debatedor. O mesmo GT foi reeditado na 34ª Reunião Brasileira de Antropologia (2024).

18 Para um contraste entre Sociologia da Violência e Antropologia do Crime, cf. Barbosa (2016). Para um recenseamento das abordagens etnográficas acerca do “crime”, cf. Aquino e Hirata (2018).

**Referências**

Adorno, Sérgio (1996). *A Gestão Urbana do Medo e da Insegurança. Violência, Crime e Justiça Penal na Sociedade Brasileira Contemporânea*. Tese de Livre-docência. Departamento de Sociologia/Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Barsil.

\_\_\_\_ (2002). Crise no Sistema de Justiça Criminal. *Ciência e Cultura*, v. 54, n. 1, pp. 50-51.

Adorno, Sérgio & Pasinato, Wânia (2007). A Justiça no Tempo, o Tempo da Justiça. *Tempo Social*, v. 19, n. 2, pp. 131-155.

Adorno, Sérgio & Salla, Fernando (2007). Criminalidade Organizada nas Prisões e os Ataques do PCC. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 61, pp. 7-29.

Aquino, Jania Perla Diógenes de & Hirata, Daniel (2018). Inserções Etnográficas ao Universo do Crime: Algumas Considerações sobre Pesquisas Realizadas no Brasil entre 2000 e 2017. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 84, pp. 107-147.

Arantes, Paulo Eduardo (2010). 1964, o Ano que Não Terminou. In: E. Teles & V. Safatle (ed.), *O que Resta da Ditadura: a Exceção Brasileira* (pp. 205-236). São Paulo: Boitempo.

Azevedo, Desirée de Lemos (2018). *Ausências Incorporadas: Etnografia entre Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil*. São Paulo: Editora Unifesp.

Barbosa, Licínio Leal (1986). Das Penas Restritivas de Direitos. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 10, n. 1-2, pp. 173-190.

Barbosa, Antonio Rafael (2016). Les Études sur la Violence et la Criminalité au Brésil et les Processus de 'Pacification' dans Deux Métropoles Brésiliennes. *Brésil(s): Sciences Humaines et Sociales*, n. 9, online.

Bercovici, Gilberto (2010). O Direito Constitucional Passa, o Direito Administrativo Permanece: a Persistência da Estrutura Administrativa de 1967. In: E. Teles & V. Safatle (ed.), *O que Resta da Ditadura: a Exceção Brasileira* (pp. 77-90). São Paulo: Boitempo.

Biondi, Karina (2010). *Junto e Misturado: uma Etnografia do PCC*. São Paulo: Terceiro Nome.

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

Câmara dos Deputados (1973). Ata da 108ª Sessão em 10 de Setembro de 1973. *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, Ano XXVIII, nº 101, Capital Federal, terça-feira, 11 de setembro, 56p.

\_\_\_\_ (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.

Coelho, Edmundo Campos (2005). A Administração da Justiça Criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. In: *A Oficina do Diabo* (pp. 303-336). Rio de Janeiro: Record.

Corrêa, Mariza (1983). *Morte em família: representações jurídicas de papéis sexuais*. Rio de Janeiro: Graal.

Cunha, Olívia Maria Gomes da (2004). Tempo imperfeito: uma etnografia do arquivo. *Mana*, 10(2), pp. 287-322.

\_\_\_\_ (2005). Do ponto de vista de quem? Diálogos, olhares e etnografias dos/nos arquivos. *Estudos Históricos*, n. 36, julho-dezembro, pp. 7-32.

Dotti, René Ariel (1978). Os Caminhos da Reforma e o Direito a Constituir. *Revista de Informação Legislativa*, v. 15, n. 59, pp. 37-52.

Deleuze, Gilles (2007). *Lógica do Sentido*. São Paulo: Perspectiva.

Farge, Arlette (2017). *O Sabor do Arquivo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Ferreira, Dirceu Franco (2016). *Rebelião e Reforma em São Paulo: Aspectos Socioeconômicos e Desdobramentos Políticos da Primeira Fuga em Massa de um Presídio Brasileiro (Ilha Anchieta, 1952)*. Dissertação de Mestrado. PPGHE/Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Fischer, Rosa Maria & Adorno, Sérgio (1987). Políticas Penitenciárias, um Fracasso? *Lua Nova*, v. 3, n. 4, pp. 70-79.

Foucault, Michel (2008). *A Arqueologia do Saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

\_\_\_\_ (1975). *Surveiller et Punir: Naissance de la Prison*. Paris: Gallimard.

Fragoso, Heleno (1971). Subsídios para a História do Novo Código Penal. *Revista de Direito Penal*. n. 3, pp. 7-12.

Freire, Lucas de Magalhães (2022). Índícios e registros da ‘realidade da crise’: a pesquisa etnográfica com documentos e suas possibilidades. *Etnografias Contemporâneas*, 8 (15), pp. 98-121.

Fry, Peter & Carrara, Sérgio (1986). As Vicissitudes do Liberalismo no Direito Penal Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 1, n. 2, pp. 48-54.

Furet, François (1971). L'Histoire Quantitative et la Construction du Fait Historique. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 26<sup>e</sup> année, n. 1, pp. 63-75.

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, pp. 1-10.

Glénisson, Jean (1977). Uma História entre Duas Erudições – Notas sobre Algumas Práticas e Alguns Dogmas da Atual Historiografia Francesa. *Revista de História*, v. 55, n. 110, pp. 433-462.

Góes, Eda Maria (2004). Transição Política e Cotidiano Penitenciário. *História (São Paulo)*, v. 23, n. 1-2, pp. 219-238.

Godoi, Rafael (2015). *Fluxos em cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempos*. Tese de Doutorado. PPGS/Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Hungria, Nelson (1963). Direito Penal e Criminologia. *Revista brasileira de criminologia e direito penal*, v. 1, n. 1, pp. 5-19.

Le Goff, Jacques (1990). *História e Memória*. Campinas: Editora da UNICAMP.

Lima, Renato Sérgio de & Bueno, Samira (2015). *Polícia e Democracia: 30 Anos de Estranhamentos e Esperanças*. São Paulo: Alameda.

Lowenkron, Laura & Ferreira, Letícia (2020). Perspectivas antropológicas sobre documentos: diálogos etnográficos na trilha dos papéis policiais. In L. Ferreira & L. Lowenkron (orgs), *Etnografia de documentos: pesquisas antropológicas entre papéis, carimbos e burocracias* (pp. 17-52). Rio de Janeiro: E-papers.

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

Mayora Alves, Marcelo (2016). *Os Penalistas na Ditadura Civil-Militar: as Ciências Criminais e as Justificativas da Ordem*. Tese de Doutorado. PPGD/Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.

Ministério da Justiça (1974a). *O Ministério da Justiça: Relatório de 1969 a 1974*. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 226p.

\_\_\_\_ (1974b). *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 (1975). Seminário sobre ‘Planejamento da Defesa Social Dentro dos Programas do Desenvolvimento na América Latina’: Nota. *Revista de Informação Legislativa*, v. 12, n. 47, pp. 3-6.

\_\_\_\_ (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*, v. 14, n. 54, pp. 153-172.

Misse, Michel (1999). *Malandros, Marginais e Vagabundos & a Acumulação Social da Violência no Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado. PPGS/Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Munhoz, Sara Regina (2022). *A paixão do acesso: uma etnografia das ferramentas digitais e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça*. Tese de Doutorado. PPGAS/Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, Brasil.

Palomba, Guido (2013). Decadência da Psiquiatria (n. 7): Psiquiatria forense paulista, antes e agora. *Revista da APM, Suplemento Cultural*, nº 247, junho, p. 1-2.

Pimentel, Manoel Pedro (1971). A Reforma Penal. *Revista da Faculdade de Direito*, v. 66, pp. 367-388.

\_\_\_\_ (1974). Ensaio sobre a Pena. *Revista da Faculdade de Direito*, v. 69, n. 2, pp. 37-74.

\_\_\_\_ (1977). O Advogado e a Realidade do Direito Penal. *Revista da Faculdade de Direito*, v. 72, n. 2, pp. 365-384.

Pinheiro, Paulo Sérgio (1991). Autoritarismo e Transição. *Revista USP*, n. 9, pp. 45-56.

\_\_\_\_ (1996). Prefácio. O Passado Não Está Morto: Nem Passado é Ainda. In: G. Dimenstein. *Democracia em Pedacos: Direitos Humanos no Brasil (pp. 7-45)*. São Paulo: Companhia das Letras.

\_\_\_\_ (1998). Polícia e Consolidação Democrática: o Caso Brasileiro. In: P. S. Pinheiro *et al.* *São Paulo Sem Medo: um Diagnóstico da Violência Urbana (pp. 175-190)*. Rio de Janeiro: Garamond.

Pinheiro, Paulo Sérgio *et al.* (1999). *Continuidade Autoritária e Construção da Democracia: Relatório Final*. Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo.

Presidência da República (1970). *Metas e Bases para a Ação de Governo*. Disponível no Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN), Código de referência: BR DFANBSB N8.0.PSN, EST.348.

Pugliese, Gabriel (2015). *História da dietética: esboço de uma crítica antropológica da razão bioascética*. Tese de Doutorado. PPGAS/Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Sabaini, Raphael (2012). *Uma cidade entre presídios: percepções acerca de um contínuo entre a prisão e o urbano*. Dissertação de Mestrado. PPGAS/Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Salla, Fernando (2007). De Montoro a Lembo: as Políticas Penitenciárias em São Paulo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 1, n. 1, pp. 72-90.

\_\_\_\_\_ (2015). Rebelião na Ilha Anchieta em 1952 e a Primeira Grande Crise na Segurança Pública Paulista. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 8, n. 4, pp. 633-658.

Salla, Fernando *et al.* (2012). Políticas Penitenciárias e as Facções Criminosas: uma Análise do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) e Outras Medidas Administrativas de Controle da População Carcerária. *Estudos de Sociologia*, v. 17, n. 33, pp. 333-351.

Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça (1975). *I Seminário Paulista de Administração Penitenciária*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado.

Silvestre, Giane (2012). *Dias de Visita: uma Sociologia da Punição e das Prisões*. São Paulo: Alameda.

Sinhoretto, Jacqueline *et al.* (2013). O Encarceramento em Massa em São Paulo. *Tempo Social*, v. 25, n. 1, pp. 83-106.

Teixeira, Alessandra (2006). *Do Sujeito de Direito ao Estado de Exceção: o Percurso Contemporâneo do Sistema Penitenciário Brasileiro*. Dissertação de Mestrado. PPGS/Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Teles, Edson (2018). *O Abismo na História: Ensaio sobre o Brasil em Tempos de Comissão da Verdade*. São Paulo: Alameda.

Veyne, Paul (1998). *Como se Escreve a História; Foucault Revoluciona a História*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Vianna, Adriana (2014). Etnografando documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais. In: S. Castilho *et al.* (ed.). *Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas sobre burocratas, elites e corporações* (pp. 43-70). Rio de Janeiro: ContraCapa/LACED.

Villela, Jorge Mattar (2004). *O povo em armas: violência e política no sertão de Pernambuco*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ.

\_\_\_\_ (2011). *Ordem pública e segurança individual: política e polícia no sertão de Pernambuco*. São Carlos: EdUFSCar.

Zaverucha, Jorge (2010). Relações Civil-Militares: o Legado Autoritário da Constituição Brasileira de 1988. In: E. Teles & V. Safatle (orgs.). *O que Resta da Ditadura: a Exceção Brasileira* (pp. 42-76). São Paulo: Boitempo.

Zomighani Júnior, James (2009). *Território Ativo e Esquizofrênico: Prisão e Pena Privativa de Liberdade no Estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. PPGH/Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Recebido em 20 de maio de 2024.

Aceito em 20 de outubro de 2024.

## (Re)abrir arquivos, suspeitar dos cortes: política penal e expansão carcerária dos Governos Militares (1964-1978)

### Resumo

A partir de uma crítica à bibliografia sobre segurança pública que teorizou a relação entre a remoção do *entulho autoritário* produzido pelos governos militares e a consolidação democrática, este artigo problematiza o esquecimento das políticas penais e da expansão carcerária produzidas entre 1964 e 1978. Para tanto, são acionados documentos raramente ou nunca usados nesse campo de investigação, por meio de indagações teórico-políticas que permitiram construir novas séries de acontecimentos. Demonstra-se que nesse período foram desenhados consensos penitenciários – nova arquitetura prisional, necessidade de interiorização das construções, preocupação com os direitos humanos e ampliação do orçamento estatal – incorporados e reforçados pelos governos democráticos instaurados na década de 1980, o que permite estender a suspeita a respeito do corte institucional entre Ditadura Civil-Militar e Democracia para o debate prisional. À guisa de conclusão, são examinadas três ordens teórico-políticas que sustentam esse esquecimento: *fechamento semiótico, delimitação institucionalista do objeto e desgosto pelo arquivo*.

**Palavras-chave:** Ditadura Civil-Militar; Segurança Pública; Prisões; Arquivo; Antropologia.

## (Re)opening archives, suspecting the cuts: penal policy and prison expansion of the Military Governments (1964-1978)

### Abstract

Based on a critique of the literature on public security that theorized the relationship between the removal of authoritarian rubble produced by military governments and democratic consolidation, this article problematizes the forgetfulness of penal policies and prison expansion produced between 1964 and 1978. To this end, documents rarely or never used in this field of investigation are used, through theoretical-political inquiries that allowed the construction of new series of events. It is demonstrated that during this period penitentiary consensuses were designed – new prison architecture, the need to internalize buildings, concern for human rights and expansion of the state budget – incorporated and reinforced by the democratic governments established in the 1980s, which allows us to extend the suspicion regarding the institutional rupture between Civil-Military Dictatorship and Democracy to the prison debate. By way of conclusion, three theoretical-political orders that support this forgetfulness are examined: *semiotic closure, institutionalist delimitation of the object and disgust for the archive*.

**Keywords:** Civil-Military Dictatorship; Public Security; Prisons; File; Anthropology.