

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CIDADANIA COMO EIXO CONSTITUTIVO DO PLANO ESTADUAL PENA JUSTA NO ESPÍRITO SANTO

SOCIAL PARTICIPATION: CITIZENSHIP AS A CONSTITUTIVE AXIS OF THE ESPÍRITO SANTO STATE FAIR SENTENCE PLAN

Submetido em: 27/02/2026 - Aceito em: 14/05/2026

JAQUELINE OLIVEIRA BAGALHO¹
JULIANA CARNEIRO BOTELHO²
TAÍS DA ROCHA PINTO SILVA³
THAYNNÁ LOUREIRO DE OLIVEIRA⁴

RESUMO

Este relato de experiência apresenta a metodologia e os resultados da consulta pública realizada para a elaboração do Plano Estadual Pena Justa no Espírito Santo. A iniciativa foi conduzida a partir de abordagem qualitativa, estruturada por meio de consulta pública aberta em diferentes canais de participação, incluindo questionário eletrônico, escuta de grupos diretamente impactados pelo sistema penal e realização de assembleia pública aberta. Destaca-se a diversidade de propostas recebidas, resultado da ampla participação social de atores vinculados ao sistema penitenciário. O processo culminou na elaboração de um plano estadual com propostas alinhadas à realidade do estado e às diretrizes do plano nacional. O texto também discute os desafios relacionados à representatividade dos grupos participantes e à incorporação das contribuições no plano.

Palavras-chave: Participação Social. Consulta Pública. Representatividade.

ABSTRACT

This experience report presents the methodology and results of the public consultation conducted for the development of the State Plan Pena Justa in Espírito Santo. The initiative was carried out using a qualitative approach, structured through an open public consultation across different participation channels, including an online questionnaire, listening sessions with groups directly impacted by the penal system, and an open public assembly. The diversity of proposals received stands out, reflecting broad social participation from actors connected to the prison system. The process culminated in the development of a state plan with proposals aligned with the local context and the guidelines of the national plan. The text also discusses challenges related to the representativeness of participating groups and the incorporation of their contributions into the plan.

- 1 Graduação em Psicologia. Mestrado em Psicologia Social – Trabalho (UFES). Doutorado em Psicologia (UFES). Atua como Professora titular dos cursos de Graduação em Psicologia e Pós-Graduação em Segurança Pública - Universidade Vila Velha - ES/Brasil. **E-MAIL:** jaquelinebagalho@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3544-8492>.
- 2 Graduação em Serviço Social. Mestrado em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável. Atua como analista do Executivo - Serviço Social. **E-MAIL:** juliana.botelho@sejus.es.gov.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3941-7474>
- 3 Graduação em Psicologia. Mestranda em Psicologia Institucional. Atua como Assessora Técnica da Ouvidoria Nacional de Serviços Penais (ONASP). **E-MAIL:** taisrochapsilva@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0008-0479-5206>
- 4 Graduação em Psicologia (UVV). Mestrado em Psicologia Institucional (UFES) – em andamento. Atua como Assessora Técnica do GABSEC/Senappen. **E-MAIL:** thaynnaloureiro1583@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0009-7022-1021>

Keywords: *Social Participation. Fair Sentencing. Representativeness.*

INTRODUÇÃO

Em 2015, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) propôs ao Supremo Tribunal Federal (STF) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347⁵, com o objetivo de denunciar as graves violações de direitos humanos nos presídios brasileiros. O documento evidenciou as condições degradantes e problemas estruturais persistentes no sistema penal brasileiro, resultando no descumprimento de preceitos fundamentais da Constituição Federal de 1988.

Em outubro de 2023, o STF realizou o julgamento da ADPF 347, ocasião em que reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro. Tal reconhecimento implica admitir a ocorrência de violações massivas e sistemáticas das garantias fundamentais, bem como a presença de déficits estruturais no funcionamento das prisões no Brasil, apontando para a necessidade de atuação conjunta dos poderes públicos e da sociedade civil para a superação desse quadro.

Neste contexto, o STF determinou a elaboração de um plano nacional voltado à reestruturação e superação de deficiências do sistema prisional, sob coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), por meio da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Surge, assim, o Plano Nacional “Pena Justa”, que estabelece mais de 300 metas a serem cumpridas até 2027, orientando a formulação de políticas voltadas à humanização da pena, à redução da superlotação e ao aprimoramento das políticas penais.

O plano parte também do reconhecimento do marcador racial como elemento estruturante do sistema de justiça criminal e do encarceramento no Brasil. Nesse sentido, compreende o racismo não apenas como fator de desigualdade social, mas como eixo organizador de práticas punitivas e de exclusão, assumindo-o como referência para a formulação de políticas voltadas à reestruturação do sistema prisional.

A decisão previa também cada ente da federação deveria formular, espelhado no plano nacional, seus próprios planos e metas, considerando suas especificidades regionais. No Espírito Santo, esse processo representou uma oportunidade relevante de ampliar a participação social na discussão sobre as práticas de encarceramento no estado,

5 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 (ADPF 347), ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 4 de outubro de 2023. Por unanimidade, o Plenário do STF reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional (ECI) no sistema prisional brasileiro, caracterizado pela violação massiva e persistente de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade — tais como o direito à integridade física, à alimentação, à saúde, à higiene, ao estudo e ao trabalho. A Corte determinou que a União, os Estados e o Distrito Federal, em articulação com o CNJ, elaborassem planos estruturais para enfrentar os problemas estruturais do sistema prisional, com monitoramento contínuo e aprovação do STF. Esses planos devem abranger questões como superlotação, entradas indevidas e permanências ilegais, incluindo o controle das vagas, a qualidade da ambiência e os processos de reintegração.

bem como promover políticas voltadas para a garantia de direitos no contexto prisional capixaba.

Nesse contexto, o texto descreve o processo que envolveu a participação social na elaboração do Plano Estadual Pena Justa no Espírito Santo, com foco na relação entre os sujeitos que participaram da consulta pública e as demandas por eles apresentadas. A Constituição Federal de 1988 estabelece que a sociedade deve ocupar posição central na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas. No caso do Pena Justa, a participação social é compreendida como um requisito constitucional e político, necessário tanto para garantir a legitimidade da intervenção institucional quanto para construir respostas conectadas às realidades vivenciadas pelas pessoas que são impactadas diretamente pelos sistemas penais.

Mais do que uma formalidade, escutar as pessoas afetadas significa reconhecer saberes situados, históricos e sociais como parte legítima da construção de soluções públicas.

No Espírito Santo, a etapa de consulta do plano ocorreu em prazo reduzido, com início em 14 de julho e término no dia 21 de julho de 2025. Ainda assim, mobilizou um conjunto expressivo de estratégias de escuta social. Foram utilizados instrumentos como formulário eletrônico, grupos de trabalho presenciais – realizados em unidades prisionais, no Escritório Social, na Central Integrada de Alternativas Penais, na sede da Polícia Penal e em outros equipamentos institucionais, além de audiência pública e recebimento de propostas por e-mail.

Participaram mais de 400 pessoas, entre pessoas privadas de liberdade, egressas do sistema prisional, familiares, trabalhadores dos serviços penais, pessoas em cumprimento de medidas alternativas à prisão e representantes da sociedade civil organizada. O processo resultou em 921 propostas, posteriormente sistematizadas e analisadas em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública da Universidade Vila Velha, com base em categorias temáticas elaboradas a partir das consultas públicas.

Este texto tem como objetivo relatar e refletir criticamente sobre o processo participativo conduzido durante a construção do plano estadual. Serão apresentados os procedimentos adotados, os sujeitos mobilizados, os instrumentos utilizados para coleta de propostas e os principais aprendizados institucionais decorrentes da experiência. Ao documentar esse percurso, o trabalho busca contribuir para o fortalecimento da participação social como dimensão constitutiva das políticas públicas, especialmente no campo da execução penal.

1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA EXECUÇÃO PENAL

A participação social é um princípio estruturante do Estado Democrático de Direito brasileiro e um instrumento fundamental para a legitimidade e a efetividade das políticas públicas. No Brasil, seu fundamento central está na Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 1º, parágrafo único, estabelece que todo o poder emana do povo, que

o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos. Além disso, o art. 37 consagra os princípios da administração pública - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência - e, em seu § 3º, determina que a lei disciplinará formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, reforçando a transparência e o controle social.

A Constituição também prevê mecanismos participativos setoriais, como a participação da população na assistência social (art. 204, II) e a realização de audiências públicas no processo legislativo (art. 58, § 2º, II).

No plano infraconstitucional, isto é, no conjunto de normas situadas hierarquicamente abaixo da Constituição, diversas leis reforçam essa diretriz. Como exemplo, a Lei nº 9.784/1999 prevê audiências e consultas públicas no processo administrativo; a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) assegura o acesso a informações públicas; a Lei nº 13.460/2017 disciplina a participação dos usuários de serviços públicos, como saúde, educação, segurança pública etc.; e o Decreto nº 9.203/2017 institui a Política de Governança Pública, caracterizada como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle destinados a avaliar, direcionar e monitorar a atuação do Estado, com foco na entrega de resultados à sociedade, na integridade, na transparência e na melhoria contínua das políticas e serviços públicos.

No campo penal, a participação social também tem se consolidado ao longo do tempo, com diversas legislações criando e fortalecendo espaços de envolvimento da sociedade na fiscalização e no acompanhamento das políticas de execução penal. A Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), por exemplo, prevê a criação dos Conselhos da Comunidade e dos Conselhos Penitenciários, compostos por representantes da sociedade civil, responsáveis por fiscalizar e apoiar a execução penal.

Por sua vez, a Lei nº 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), estabelece a transparência e a participação social como princípios fundamentais, prevendo a criação de conselhos e ouvidorias voltados à gestão do sistema de segurança pública. Ademais, a Lei nº 12.847/2013, que institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, também assegura a participação da sociedade civil por meio do Comitê e do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, fortalecendo o controle social e a transparência nas políticas de prevenção à tortura no Brasil.

Esses instrumentos, aliados a normas internacionais de direitos humanos - como as Regras de Mandela, as Regras de Bangkok, os Princípios de Yogyakarta e o Pacto de San José da Costa Rica - compõem um conjunto de marcos jurídicos que inserem a sociedade civil na governança do sistema penal, na prevenção de violações de direitos e no controle das instituições de justiça e de segurança pública.

No âmbito estadual, a Constituição do Espírito Santo também reafirma esse compromisso ao estabelecer, em seu Preâmbulo, o dever de assegurar o bem-estar de todos os cidadãos mediante a participação do povo no processo político, econômico e social do estado, repudiando toda forma autoritária de governo. O art. 1º, parágrafo único, reafirma

o princípio da soberania popular, em consonância com a Constituição Federal. Essa diretriz tem orientado a construção de políticas públicas participativas, como o Plano Pena Justa Capixaba, cuja elaboração seguiu metodologia colaborativa e contou com ampla participação da sociedade civil – incluindo pessoas privadas de liberdade, pessoas em cumprimento de alternativas penais, monitoradas, egressas, trabalhadores dos serviços penais, organizações da sociedade civil, o Conselho Estadual de Direitos Humanos, entre outros, além de universidades e órgãos do sistema de justiça. Tal processo representa um marco de governança democrática na política penal e de segurança pública do estado. Dessa forma, a legitimidade desse processo reside na compreensão de que a participação social não se limita à presença formal, mas envolve o reconhecimento de saberes, experiências e diagnósticos produzidos por aqueles que vivem, trabalham ou resistem dentro do sistema penal.

Nesse contexto, torna-se relevante recuperar a reflexão de Michel Foucault e Gilles Deleuze sobre o papel do intelectual e a relação entre teoria e prática. Em uma conversa publicada sob o título “Os Intelectuais e o Poder”, os autores afirmam que “as massas não necessitam mais dos intelectuais para saber: elas sabem perfeitamente, claramente, muito melhor do que eles” (Foucault; Deleuze, 1979, p. 71).

Nessa perspectiva, o papel do especialista não seria o de traduzir ou representar os outros, mas o de compor práticas e saberes junto com aqueles que já falam e refletem sobre sua própria condição. A partir dessa compreensão, observa-se que a abertura à participação social prevista no plano não deve ser interpretada apenas como gesto emancipatório do lugar do especialista, nem tampouco como simples cumprimento de exigências legais. Trata-se, antes, de parte de uma reorganização das posições de fala e das formas de legitimar determinados saberes sobre o sistema prisional.

A inclusão de policiais penais, pessoas egressas, privadas de liberdade e monitoradas tensiona o lugar historicamente ocupado pelo especialista como detentor exclusivo da interpretação das experiências carcerárias, ao mesmo tempo em que evidencia disputas sobre quem pode falar, sob quais condições e com que efeitos. Mais do que garantir emancipação, esse arranjo revela movimentos de deslocamento e, por vezes, de captura de vozes que vivenciam cotidianamente as violações reconhecidas pela ADPF 347.

Diante desse cenário, a consulta pública no Espírito Santo foi concebida como um mecanismo de participação ativa e inclusiva, com a finalidade de assegurar a contribuição de um amplo espectro de grupos sociais diretamente afetados pelo sistema penal. O processo foi estruturado para que a sociedade civil, movimentos sociais, familiares de pessoas privadas de liberdade e as próprias pessoas privadas de liberdade - considerando suas diversas características de gênero, raça e tipos penais - egressas do sistema prisional, monitoradas, pessoas em cumprimento às de alternativas penais, trabalhadores dos serviços penais e órgãos do sistema de justiça, como a Defensoria Pública e o Tribunal de Justiça, pudessem se envolver ativamente na construção das diretrizes do plano.

Esse processo de escuta foi ainda fortalecido com a participação de movimentos sociais como o Desencarcera⁶, o Movimento Negro Unificado⁷ e a Pastoral Carcerária, entre outros, contribuindo para a formação de um ambiente plural de debate e proposição de alternativas para os desafios do sistema penal.

2. METODOLOGIA DA CONSULTA PÚBLICA E PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DAS PROPOSTAS

A metodologia adotada para a realização dessa consulta pública seguiu uma abordagem qualitativa, alinhada às orientações do Caderno Orientador para a Elaboração dos Planos Estaduais e Distrital de Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras (CNJ, 2025). O processo de coleta de dados envolveu três instrumentos principais: (I) o formulário eletrônico; (II) os grupos de trabalho (GTs) realizados em unidades prisionais e instituições vinculadas ao sistema penal; e (III) uma audiência pública aberta à sociedade, todos concebidos com o objetivo de garantir uma escuta ampla e representativa.

Um dos principais canais de participação foi o formulário eletrônico, disponibilizado por meio da plataforma *Google Forms* e estruturado com base no modelo sugerido pelo CNJ e Ministério de Justiça e Segurança Pública (MJSP)⁸. Esse instrumento mostrou-se fundamental para a coleta de propostas, pois possibilitou que cidadãos, entidades e movimentos sociais contribuíssem de forma acessível e sem restrições geográficas. Por meio dele, foram identificadas demandas relacionadas às condições do sistema penal, alternativas ao encarceramento e sugestões voltadas à melhoria das condições de vida das pessoas privadas de liberdade, bem como iniciativas relacionadas à justiça restaurativa e à prevenção e ao enfrentamento à tortura.

Os grupos de trabalho (GTs) realizados em unidades prisionais, no Escritório Social, na Central Integrada de Alternativas Penais, na Polícia Penal e no Tribunal de Justiça, desempenharam papel relevante na coleta de propostas mais detalhadas e contextualizadas. Durante os encontros, as pessoas participantes foram organizadas em subgrupos menores, mediados por membros da equipe da consulta pública,

6 Frente estadual pelo desencarceramento do estado do Espírito Santo vinculada à Agenda Nacional pelo Desencarceramento. Composta por familiares de pessoas privadas de liberdade, ativistas e pesquisadores da temática, estando presente no estado desde o ano de 2020.

7 Entidade histórica na luta contra o racismo na América Latina, fundada em 1978, durante a ditadura militar no estado de São Paulo, com ramificações em todo território nacional. O movimento atua em frentes contra o racismo, feminicídio de mulheres negras, desigualdades educacionais e violência policial (Movimento Negro Unificado, 2026).

8 Conforme diretrizes do Conselho Nacional de Justiça e do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o modelo de formulário eletrônico para consultas públicas no âmbito dos Planos de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional deve viabilizar a participação social mediante coleta sistematizada de contribuições. Estruturado em eixos temáticos, o instrumento reúne dados de identificação e perfil dos participantes, bem como propostas de intervenção, contemplando diretrizes de acessibilidade, transparência e customização regional. Ademais, prevê a organização das contribuições segundo eixos como controle da entrada no sistema prisional, qualidade da estrutura e dos serviços, reintegração social e políticas de não repetição, subsidiando a formulação, monitoramento e aprimoramento das políticas penais (Brasil, 2024).

estratégia que buscou favorecer a participação equitativa e ampliar a qualidade do debate. A dinâmica metodológica consistiu na apresentação inicial do Plano Pena Justa, seguida de discussões sobre os principais desafios enfrentados pelos diferentes sujeitos que interagem com o sistema penal, seja na condição de operadores institucionais, seja como pessoas privadas de liberdade ou egressas. Ao final de cada encontro, as propostas formuladas foram lidas e validadas coletivamente, assegurando o registro adequado das contribuições.

Para concluir o ciclo de coleta de dados, realizou-se a audiência pública em 16 de julho de 2025, no auditório da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, com o objetivo de promover um espaço de debate aberto à sociedade. O evento reuniu autoridades e representantes de diferentes segmentos sociais, possibilitando a troca de perspectivas sobre os desafios e caminhos possíveis para o aprimoramento das políticas penais. A audiência contou com a participação de 108 pessoas.

Ao final da fase de coleta, consolidou-se a participação de 422 pessoas, resultando em 921 propostas distribuídas entre os diferentes instrumentos utilizados. Na sequência, realizou-se a sistematização inicial do material coletado, etapa que envolveu tanto a organização quantitativa das contribuições quanto a preparação do conteúdo para análise qualitativa. A quantificação permitiu uma visão panorâmica da amplitude da consulta pública, evidenciando a participação expressiva por meio do formulário eletrônico, dos grupos de trabalho, da audiência pública e das contribuições enviadas por entidades e organizações civis via correio eletrônico (Quadro 1). Essa etapa preliminar revelou a diversidade e a densidade das manifestações da sociedade capixaba e serviu de base para a fase subsequente de análise aprofundada, na qual as propostas foram examinadas quanto ao seu teor, comparadas entre si e posteriormente articuladas às metas do Plano Estadual.

Quadro 1. Distribuição das Propostas por Instrumento de Coleta

Instrumento de coleta	Nº de propostas recebidas
Formulário eletrônico	656
Grupos de Trabalho (GTs)	150
Audiência pública	55
Contribuições via e-mail	60
Total	921

Fonte: Espírito Santo (Estado). Secretaria de Justiça. Plano Estadual para Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucionais nas Prisões do Espírito Santo (2025).

A partir desse conjunto sistematizado, iniciou-se o tratamento analítico das contribuições. Após a transcrição integral das 921 propostas recebidas, procedeu-se a uma primeira etapa de análise, cujo objetivo foi promover o tratamento do material por meio da aglutinação de contribuições semelhantes e da identificação de conteúdos inéditos. Esse trabalho preliminar foi realizado para subsidiar a apreciação pelo Comitê Estadual de Políticas Penais (CEPP), instância responsável por acompanhar e deliberar sobre as políticas penais no âmbito estadual.

O CEPP configura-se como um espaço permanente de governança voltado à articulação interinstitucional, à discussão qualificada e à análise técnica de diretrizes, ações e programas relacionados à execução penal. Embora a avaliação e a aprovação do Plano Pena Justa integrem suas atribuições, sua atuação é mais ampla, funcionando como um fórum estratégico de integração entre os diversos órgãos que compõem o sistema de justiça e as instituições que dialogam com a política penal. Sua composição reúne representantes do Poder Judiciário, Executivo e Legislativo, além do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Ordem dos Advogados do Brasil, dos conselhos penitenciários e de política criminal, bem como entidades da sociedade civil e instituições acadêmicas. Ao reunir múltiplos atores em um espaço plural e deliberativo, o CEPP consolida um mecanismo de governança capaz de orientar, monitorar e aprimorar continuamente as políticas penais do estado.

2.1 Tratamento e Análise das Propostas

Após a compilação das contribuições, iniciou-se a análise qualitativa do material coletado. O objetivo central dessa etapa foi validar e organizar sistematicamente as propostas, agrupando aquelas de conteúdo semelhante, eliminando redundâncias e identificando contribuições inéditas relevantes para a elaboração do plano. Para esse procedimento, utilizou-se o *software* ATLAS.ti (Versão 23.2.1), que possibilitou a criação de 104 categorias analíticas representativas. Essas categorias foram distribuídas conforme os eixos temáticos do plano, abrangendo desde questões relacionadas às condições de encarceramento até a aplicação de alternativas penais e o aprimoramento das políticas voltadas à reintegração social.

Além das propostas obtidas por meio dos instrumentos de coleta, foram recebidas 60 contribuições adicionais via correio eletrônico, encaminhadas por três entidades: Defensoria Pública Estadual, Pastoral Carcerária e Núcleo Estadual da Luta Antimanicomial. Essas contribuições apresentaram abordagens distintas daquelas já identificadas nas categorias anteriores, ampliando o escopo analítico do material e garantindo maior diversidade ao conjunto final de propostas. Ao final do processo de categorização, 175 categorias de propostas foram encaminhadas às Câmaras Temáticas para análise e validação.

A participação ativa de diferentes grupos da sociedade civil e de pessoas diretamente envolvidas com o sistema penal revelou-se fundamental para a identificação de problemas locais específicos e para a formulação de propostas concretas de aprimoramento das políticas penais. O processo também evidenciou convergências entre as

diretrizes do Plano Nacional e as demandas apresentadas pela população capixaba, especialmente no que se refere à melhoria das condições de encarceramento, à ampliação das alternativas penais e ao fortalecimento das políticas voltadas às pessoas egressas do sistema prisional.

Entretanto, a experiência também evidenciou desafios relevantes, entre os quais se destacam o prazo reduzido para a realização da consulta pública e a complexidade envolvida na implementação das metas previstas no período de execução do plano. Esses elementos indicam a necessidade de acompanhamento contínuo e de avaliações periódicas ao longo da implementação das ações, de modo a garantir que as ações propostas formuladas sejam efetivamente incorporadas às políticas públicas e que a participação social permaneça ativa durante todo o processo. Nesse sentido, a experiência do Espírito Santo reforça a importância da participação constante e do controle democrático como dimensões centrais para a construção, implementação e monitoramento das políticas públicas no campo da justiça penal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de participação social desenvolvido durante a elaboração do Plano Pena Justa do Estado do Espírito Santo evidenciou que, apesar dos limites enfrentados, dentre eles o prazo reduzido para realização da consulta pública, a complexidade logística de acesso à população participante e a resistência inicial de determinados setores, a construção coletiva mostrou-se não apenas viável, mas essencial para a qualificação da política. A experiência analisada indica que a escuta dos sujeitos que vivenciam diretamente os efeitos do sistema penal, demonstra ser condição indispensável para a elaboração de políticas públicas comprometidas com a dignidade, a justiça e os direitos fundamentais.

Esse processo foi viabilizado pelo apoio institucional da Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo (SEJUS/ES), cuja atuação mostrou-se determinante para a abertura dos espaços, sobretudo dos estabelecimentos prisionais, assegurando condições técnicas, éticas e operacionais para a realização das atividades. Nesse sentido, a consulta pública não se configurou como mero instrumento formal, mas como espaço de reconhecimento de saberes situados, de validação de experiências e de produção de subsídios concretos para a construção do plano estadual.

Além da incorporação das contribuições ao conteúdo final do plano, observou-se como resultado relevante a ampliação da difusão do Plano Pena Justa entre os sujeitos participantes. Os relatos indicaram percepção de reconhecimento e legitimidade do processo, bem como maior disposição para o acompanhamento das ações previstas, aspecto fundamental para o fortalecimento do controle social e da transparência na execução da política penal.

O processo evidenciou, ainda, a necessidade de enfrentar estigmas historicamente construídos que desqualificam a capacidade de participação dos servidores, das pessoas privadas de liberdade,

egressos, familiares e redes de apoio na formulação e no controle das políticas penais. Tais concepções desconsideram o valor do conhecimento produzido a partir da experiência cotidiana e do contato direto com as violações estruturais que o Plano Pena Justa busca enfrentar. A análise das contribuições demonstrou que as propostas apresentadas estiveram, em grande medida, alinhadas às diretrizes nacionais, reforçando a legitimidade desses saberes na construção da política pública.

O esforço institucional para evitar que a participação social se limitasse a um gesto simbólico exigiu a adoção de estratégias voltadas à garantia de que as contribuições fossem efetivamente analisadas e incorporadas ao plano, à exceção daquelas incompatíveis com o ordenamento jurídico vigente. O processo também evidenciou a importância da mobilização social, da disseminação de informações acessíveis e da organização de espaços de escuta com metodologias dialógicas e horizontais, em oposição a formatos verticalizados e tecnicistas.

No contexto capixaba, as temáticas que envolvem gêneros, sexualidades e racialidade no Plano Estadual Pena Justa surgem como demanda concreta evidenciada no processo de consulta pública. As contribuições recebidas, especialmente de grupos impactados pelo sistema penal e da sociedade civil, reforçaram que a seletividade penal no estado reproduz e é produzida a partir de desigualdades raciais historicamente estruturais, atingindo de forma desproporcional a população não branca.

Do mesmo modo, emergiram relatos e propostas que evidenciam vulnerabilidades específicas enfrentadas por mulheres cisgênero e pessoas LGBTQIAPN+ no contexto prisional capixaba, indicando a repetição regional de vivências sensíveis e específicas dessas minorias historicamente vulnerabilizadas no sistema penal. Assim, a incorporação dessas discussões no plano estadual consolida um movimento de alinhamento ao plano nacional, mas também responde a demandas locais, conferindo densidade territorial à política penal e reafirmando a necessidade de uma abordagem interseccional para a efetivação de medidas que se aproximem cada vez mais da reestruturação penal proposta pelo Plano Pena Justa.

Para além do recebimento de propostas reais e plausíveis da sociedade civil e organizada, a audiência pública ampliou e destacou como a seletividade penal e as questões de gênero são determinantes para a mitigação da reincidência criminal e políticas públicas penais efetivas.

Outro aspecto marcante foi a discussão sobre as políticas de saúde mental dos servidores penitenciários. A participação dos servidores penitenciários nesta temática levantou dados muito similares aos encontrados em pesquisas sobre saúde mental deste público (Bagalho & Moraes, 2017; Bagalho *et al.*, 2024). Mostrou como a elaboração de um Plano Nacional voltado para as políticas públicas prisionais precisa abarcar as diversas dimensões que tratam da questão prisional de forma integral. A experiência do Espírito Santo indicou que a saúde mental precisa ser fortalecida com políticas públicas de saúde mental que vão

além do atendimento individual com profissionais da saúde mental, mas requerem políticas de carreira, bem-estar e aposentadoria.

Ainda que de forma pontual, foram observadas dinâmicas de fortalecimento coletivo que mobilizam a vivência comunitária, dimensões decisivas para a construção da política pública. Esses elementos contribuíram para a compreensão do plano como processo compartilhado, que culminou na necessidade de dar continuidade mediante a criação de um canal aberto e contínuo para o acompanhamento da execução das ações previstas no Plano Estadual.

Conclui-se, portanto, que a participação social desempenhou papel estruturante na elaboração do Plano Estadual Pena Justa do Espírito Santo. Sua incorporação foi decisiva não apenas para a qualificação técnica do conteúdo do plano, mas também para o fortalecimento de sua legitimidade democrática, para a ampliação do compromisso institucional com sua implementação e para a consolidação da compreensão de que políticas públicas eficazes no campo da execução penal dependem de escuta ativa, diálogo permanente e construção coletiva orientada pela realidade dos sujeitos diretamente afetados. Ressalta-se, por fim, que o escopo deste artigo se circunscreve ao processo de consulta pública, à sistematização e à análise das contribuições recebidas, etapa que se encerrou com a entrega formal dos dados aos comitês responsáveis por sua formalização e elaboração, não abrangendo as deliberações, decisões ou encaminhamentos posteriores realizados por essa instância.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<https://shre.ink/LTBu>>. Acesso em: 10 nov. 2025.
- BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 13 jul. 1984. Disponível em: <<https://shre.ink/LTBA>>. Acesso em: 10 nov. 2025.
- BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: <<https://shre.ink/LTBq>>. Acesso em: 10 nov. 2025.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no art. 5º, XXXIII, art. 37, § 3º, II, e art. 216, § 2º, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <<https://shre.ink/LTBM>>. Acesso em: 10 nov. 2025.
- BRASIL. Lei nº 12.847, de 2 de agosto de 2013. Institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 ago. 2013. Disponível em: <<https://shre.ink/LTBg>>. Acesso em: 10 nov. 2025.
- BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica

e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://shre.ink/LTBf>>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Modelo de formulário eletrônico para realização de consulta pública**. Brasília, DF: MJSP, [2024]. Disponível em: <<https://shre.ink/LTBs>>. Acesso em: 11 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em: <<https://shre.ink/LTBT>>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e dispõe sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 jun. 2018. Disponível em: <<https://shre.ink/LTBa>>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Voto vencedor: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 4 out. 2023. Disponível em: <<https://shre.ink/LTBU>>. Acesso em: 24 out. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pena Justa**: caderno orientador para elaboração dos planos estaduais e do plano distrital de enfrentamento do estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: <<https://shre.ink/LTp6>>. Acesso em: 11 abr. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Assembleia Legislativa. **Constituição do Estado do Espírito Santo, promulgada em 05 de outubro de 1989**. Vitória: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, [s.d.]. Disponível em: <<https://shre.ink/LTpW>>. Acesso em: 10 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Justiça. **Plano Estadual para Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucionais nas Prisões do Estado do Espírito Santo**: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 de 2025. Vitória: Secretaria de Justiça, 2025.

MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO. **Movimento Negro Unificado**, [S. l.], [s.d.]. Disponível em: <https://mnu.org.br>. Acesso em: 11 abr. 2026.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 2003.