

PLANO PENA JUSTA E SUA CONVERGÊNCIA COM A POLÍTICA NACIONAL DE ALTERNATIVAS PENAIAS

PLAN PENA JUSTA Y SU CONVERGENCIA CON LA POLÍTICA NACIONAL DE ALTERNATIVAS PENALES

Submetido em: 18/08/2025 - **Aceito** em: 16/11/2025

AMANDA FREITAS SOUZA¹

RENATA VALLADÃO RIBEIRO ALVES²

MAÍRA FERREIRA BASTOS RIBEIRO³

CLÉOBER PIRES SILVA⁴

ALEXANDRE LOPES FONSECA⁵

RESUMO

O presente trabalho busca demonstrar que tensões raciais do pós-abolição, ancoradas em um projeto de exclusão e branqueamento da nação, estabeleceram as bases para o racismo institucional e para a criminalização seletiva que caracteriza o sistema penal brasileiro. Partindo da análise histórica, articulam-se elementos que explicam como a marginalização de ex-escravizados transformou-se, paulatinamente, em políticas de controle punitivo, alcançando a configuração atual de encarceramento massivo e racialmente direcionado. Adicionalmente, enquanto estratégia de enfrentamento a essa problemática estrutural, objetiva-se trazer luz ao estado de coisas inconstitucional previsto por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 e como as alternativas penais surgem enquanto uma das possibilidades de enfrentamento ao superencarceramento prevista no Plano Pena Justa.

Palavras-chave: Seletividade penal. Alternativas penais. Plano Pena Justa.

-
- 1 Graduação em Serviço Social (Universidade Estadual de Montes Claros). Mestrado em Desenvolvimento Social (Universidade Estadual de Montes Claros) Doutorado em Política Social (UnB) (em andamento). Atua como colaboradora eventual da Coordenação Nacional de Alternativas da Secretaria Nacional de Políticas Penais. **E-MAIL:** amanda483freitas@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0005-8947-8178>.
 - 2 Graduação Direito (Faculdade Estácio de Sá de Vitoria). Especialização em Direito Previdenciário (Legale Educacional). Atua como colaboradora eventual da Coordenação Nacional de Alternativas da Secretaria Nacional de Políticas Penais. **E-MAIL:** valladao.direito@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0005-2775-6582>.
 - 3 Graduação em Direito (PUC MG). Pós-graduação em Direito Civil (PUC MG). Atua como colaboradora eventual da Coordenação Nacional de Alternativas da Secretaria Nacional de Políticas Penais. **E-MAIL:** mairafribeiro2121@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0004-2190-3513>.
 - 4 Graduação em Computação (Universidade Geraldo Di Biase). Mestrado em Modelagem Computacional (Universidade Federal Fluminense). Servidor Público Federal. Atua como Coordenador Nacional de Alternativas Penais na Secretaria Nacional de Políticas Penais. **E-MAIL:** cleober.silveira@mj.gov.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0005-8947-8178>.
 - 5 Graduação em Psicologia (Faculdades Integradas Pitágoras). Mestrado em Saúde, Sociedade e Ambiente (UFVJM). Atua como colaborador eventual da Coordenação Nacional de Alternativas da Secretaria Nacional de Políticas Penais. **E-MAIL:** ale.fonseca.psico@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0004-7151-5543>.

RESUMEN

Este trabajo busca demostrar que las tensiones raciales posteriores a la abolición, arraigadas en un proyecto de exclusión y blanqueamiento de la nación, sentaron las bases del racismo institucional y la criminalización selectiva que caracterizan al sistema penal brasileño. A partir de un análisis histórico, el artículo articula elementos que explican cómo la marginación de las personas anteriormente esclavizadas se transformó gradualmente en políticas de control punitivo, dando lugar a la configuración actual de encarcelamiento masivo y racialmente selectivo. Además, como estrategia para abordar este problema estructural, el artículo busca esclarecer la situación inconstitucional establecida por la Demanda por Incumplimiento del Precepto Fundamental (ADPF) 347 y cómo los sistemas alternativos de justicia penal emergen como una de las posibilidades para abordar el encarcelamiento excesivo previsto en el Plan Pena Justa.

Keywords: Selectividad penal. Alternativas penales. Plan Pena Justa.

INTRODUÇÃO

No início do século XX, o Brasil consolidou-se como o terceiro país que mais encarcela no mundo. Segundo dados do Fórum de Segurança Pública (2025), o número de pessoas privadas de liberdade no Sistema Penitenciário e sob custódia das polícias ultrapassa 900 mil, das quais a esmagadora maioria é composta por homens (94%) pretos ou pardos (68,7%). Houve uma variação crescente de 417,7% entre os anos 2000 e 2024, segundo dados do 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado em 2025. Essa desproporção racial não é acidental e expressa a permanência de um padrão histórico que vincula cor da pele, condição social e vulnerabilidade frente ao sistema de justiça criminal.

Inicialmente, é importante pontuar a finalidade do direito penal e o fenômeno da seletividade. Em essência, constitui o ramo do ordenamento jurídico que define condutas humanas consideradas ilícitas e estabelece as sanções correspondentes. Seu fundamento, nas sociedades contemporâneas, repousa sobre a necessidade de proteger bens jurídicos essenciais, como a vida, a liberdade, a integridade física e o patrimônio, assegurando, assim, a ordem social e a pacífica convivência entre os indivíduos (Bitencourt, 2019).

Apesar de sua função declarada de tutela igualitária, a aplicação concreta do direito penal no Brasil evidencia uma profunda assimetria. Esta se manifesta quando o sistema punitivo, em vez de incidir de forma equânime sobre todos que violem a lei, concentra sua atuação sobre determinados grupos sociais, frequentemente definidos por recortes de classe, raça e território, por exemplo (Zaffaroni; Batista, 2011). Esse fenômeno não é acidental, mas tem origem na estrutura da formação da sociedade brasileira, e reflete a herança histórica de um país que, após a abolição da escravidão, não implementou políticas de integração social da população preta empobrecida, deixando-a mais exposta à criminalização, à repressão e às mazelas sociais.

Desse modo, a seletividade penal brasileira não pode ser compreendida como fenômeno meramente contemporâneo, pelo contrário, ela é fruto de uma sociedade cuja história possui bases escravocratas profundas. No plano institucional, essa seletividade se concretiza desde a fase de tipificação penal, ou seja, na escolha das condutas que se transformam em crime, até as etapas de investigação, persecução e execução. Crimes de grande impacto econômico e social, geralmente cometidos por camadas socialmente privilegiadas, são menos visados ou punidos, ao passo que delitos patrimoniais de pequeno valor e condutas ligadas à subsistência ou ao tráfico de drogas ocupam espaço central na ação policial e no encarceramento.

Tal dinâmica revela que o direito penal brasileiro opera não apenas como instrumento de defesa de bens jurídicos, mas também como mecanismo de manutenção de hierarquias sociais, reproduzindo desigualdades históricas, das quais falaremos ao longo deste estudo. Assim, compreender essas nuances exige reconhecer que, no Brasil, ele não incide em um “vácuo social”, mas advém de um cenário marcado por desigualdades e por políticas que, desde o período pós-abolição, utilizam o aparato punitivo para controlar os grupos marginalizados.

Consequência de uma sociedade que foi forjada sob o punitivismo e o aprisionamento, o Brasil se tornou um dos países que mais encarceram no mundo. Em decorrência de problemas estruturais, políticos e institucionais, hoje, o sistema penal nacional vivencia uma crise, sedimentada em um contexto de superlotação carcerária, insuficiência de recursos humanos e financeiros, carência de políticas de ressocialização eficazes e violências, que revelam a falência do Estado em garantir direitos humanos e fundamentais às pessoas privadas de liberdade.

Em 2015, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), com representação no Congresso Nacional, propôs a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 347), “em prol da análise da omissão constitucional decorrente da violação de direitos fundamentais da população carcerária e solicitou a adoção de providências no tratamento da questão prisional do país” (Rodrigues; Mezzaroba, 2025). Esse cenário foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que, em 2023, declarou o sistema prisional brasileiro um Estado de Coisas Inconstitucional, incompatível com os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 e com os tratados sobre direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradeantes e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

Como resposta direta à determinação do STF, determinou-se a execução do Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras, conhecido como Plano Pena Justa, conduzido pela União em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), mediante amplo diálogo com atores institucionais, políticos e da sociedade civil. Essa construção participativa conferiu ao plano um caráter abrangente e plural, articulando diferentes campos do conhecimento e da gestão pública para enfrentar a crise penitenciária de forma estruturada.

Com base em quatro princípios - direitos humanos e justiça racial; gestão pública; ambientes de privação de liberdade; e parâmetros ambientais, sociais e de governança alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o plano se organiza em quatro eixos operacionais que estabelecem tanto um roteiro técnico para transformar o sistema prisional, como também criam condições concretas para fortalecer e expandir a Política Nacional de Alternativas Penais.

1. METODOLOGIA E MÉTODOS

O presente trabalho encontra-se fundamentado em estudo bibliográfico com abordagem qualitativa pertinente ao tema e busca demonstrar que tensões raciais do pós-abolição, ancoradas em um projeto de exclusão e branqueamento da nação, estabeleceram as bases para o racismo institucional e para a criminalização seletiva que caracteriza o sistema penal brasileiro. Partindo da análise histórica, articulam-se elementos que explicam como a marginalização de ex-escravizados transformou-se, paulatinamente, em políticas de controle punitivo, alcançando a configuração atual de encarceramento massivo e racialmente direcionado. Adicionalmente, enquanto estratégia de enfrentamento a esta problemática estrutural, objetiva-se trazer luz ao estado de coisas inconstitucional previsto por meio da ADPF 347 e como as alternativas penais surgem enquanto uma das possibilidades de enfrentamento ao superencarceramento previstas no Plano Pena Justa.

2. DISCUSSÃO

2.1 O pós-abolição e a exclusão estrutural da população negra

Contendo apenas dois artigos, a assinatura da Lei Áurea, sancionada em 13 de maio de 1888, representou, do ponto de vista jurídico, a extinção do regime escravocrata no Brasil. Segundo Albuquerque (2024), às vésperas

desse momento histórico, o governo da Bahia buscava estabelecer qual seria a atuação da polícia diante do novo contexto que se avizinhava. À época, na cidade de Salvador, a população negra liberta era maior que a de escravizados¹, e a abolição era um cenário previsto e articulado por segmentos da sociedade, como abolicionistas e membros das elites. A partir daquele momento, o país se organizava para conduzir, sob a ótica da repressão, as existências de mulheres e homens negros que não eram mais propriedade de um senhor de escravos, mas que passavam ao controle do Estado.

Em 1887, às vésperas da abolição, surge um debate sobre a reestruturação da polícia na Bahia. O objetivo é repensar o perfil e a atuação da força policial. E a discussão ocorreu num momento em que o número de pessoas negras livres ou libertas já era maior que o número de escravizados. Compreende-se, na época, que o controle dessa população já não estava nas mãos de um senhor. Ele precisava ser exercido pelo Estado. Para fazer isso, a polícia é reestruturada, para dar conta do controle urbano e para a observação de normas de conduta. Os sambas são proibidos depois das 22h, por exemplo. O candomblé foi proibido em Salvador, bem como a capoeira, que foi proibida em Salvador, no Rio de Janeiro e em São Paulo. Cabia à polícia fazer cumprir essas proibições. Tudo isso são sinais de tentativas do estado de controlar a população negra livre, e isso se estende para além do século XIX. A Constituição federal, hoje, não estabelece distinções raias. É verdade —não está dito na constituição que há uma subcidadania para a população negra. Mas as políticas do estado brasileiro foram construídas desde a abolição, e ainda hoje, num sentido de garantir lugares sociais diferentes para esses sujeitos, à partir de uma condição racial (Albuquerque, 2024, p. 01).

Esse é um exemplo que mostra como a emancipação desse contingente populacional não foi acompanhada por qualquer processo de integração econômica e social, além de trazer sinais de tentativas de controle da população negra livre por meio do Estado. Assim, parcela significativa dessa população, desassistida por seus antigos senhores e negligenciada pelo poder público, se deslocou para os centros urbanos, onde não foi apresentado qualquer mecanismo que viabilizasse sua inserção social ou no mercado de trabalho assalariado.

Somado a isso, a ausência de reforma agrária que promovesse acesso à terra, de programas de educação e de empregabilidade condenou milhões de pessoas a uma liberdade desprovida de condições materiais de existência. Como destaca Gonçalves (2018, p. 515), “as correntes formais deixaram de existir, mas

1 Albuquerque (2024) relata que a partir de 1870 já existia uma expressiva redução no número de pessoas escravizadas no Brasil, sendo um dos motivadores dessa mudança a compra da própria alforria. A pesquisadora chama atenção ao uso do termo “liberdade” para esses casos, pois, apesar da existência de negociações diretas com o senhor de escravos, a pessoa alforriada (ou liberta) ainda enfrentava a subcidadania frente ao Estado brasileiro, que juridicamente não previa a essas pessoas a condição de “liberdade” e, consequentemente, direitos plenos como cidadãs e cidadãos.

o salto para que os(as) trabalhadores(as) negros(as) fossem reconhecidos(as) como parte constitutiva da incipiente nação brasileira tornou-se um longo e intollerável cortejo”, afinal, além de constituírem um contingente desqualificado para os ofícios urbanos, também eram vítimas da desigualdade racial.

Na contracorrente da incorporação da população negra à nova ordem capitalista, o Estado brasileiro implementou políticas migratórias voltadas à atração de trabalhadores europeus. Tal estratégia respondia a dois objetivos complementares: “suprir” a demanda por mão de obra no nascente sistema industrial e promover o branqueamento da população, inspirado em teorias raciais então em voga. A ideologia do branqueamento, legitimada por setores da ciência e do direito, difundia a crença de que a “degenerância” atribuída à população negra poderia ser superada por meio da miscigenação com imigrantes brancos, reduzindo e diluindo gradualmente a sua presença no país.

A consequência imediata foi a consolidação de um mercado de trabalho racialmente segmentado, no qual a população negra, recém-liberta, ocupava posições informais, precárias ou era relegada ao desemprego, bem como a sedimentação do racismo na estrutura social. Longe de constituírem uma classe trabalhadora integrada, a população negra brasileira foi, segundo autores críticos como Florestan Fernandes, Octavio Ianni e Maria Aparecida Silva Bento, transformada em “reserva da reserva” da força de trabalho - um contingente excedente descartável e constantemente associado à marginalidade.

A construção de lugares sociais diferentes para esses sujeitos, a partir de uma condição racial do pós-abolição, também foi acompanhada por um processo deliberado de criminalização de sua cultura e de seus modos de vida. O Código Penal de 1890, marco jurídico da Primeira República, tipificou como crimes práticas culturais como a capoeira, o curandeirismo e manifestações religiosas de matriz africana, aplicando uma “higienização urbana”. Além disso, instituiu figuras penais como a *vadiagem*, criminalizando o desemprego e indivíduos não inseridos no mercado de trabalho formal. Assim, práticas culturais e vulnerabilidades socioeconômicas passaram a ser tratadas como ameaças à ordem pública, legitimando a repressão policial e judicial. Segundo Fraga (2018), “era uma tentativa de controlar e limitar a liberdade dos egressos da escravidão de escolher onde e quando trabalhar, e de circular em busca de alternativas de sobrevivência” (Fraga, 2018, p. 356).

Essa legislação não surgiu isoladamente, mas foi parte de um projeto estatal que, conforme Gonçalves (2018, p. 518), “organizou e legitimou o tratamento vil que seria destinado a ex-cativos(as)”, transformando-os em “suspeitos preferenciais”, e que refletia a percepção das elites de que a população negra, constituía “classes perigosas” - expressão importada da criminologia europeia para designar grupos considerados ameaça à ordem social. No

Brasil, porém, tal classificação assumiu um recorte racial explícito, o “perigo” era identificado sobretudo na cor da pele e pela condição de vulnerabilidade, expressa na criminalização da pobreza.

O artigo 399 da lei penal da República definia o tipo penal *vadio* como sendo:

Art. 399. Deixar de exercitar profissão, ofício, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistência e domicílio certo em que habite; prover a subsistência por meio de ocupação proibida por lei, ou manifestamente offensiva da moral e dos bons costumes Pena – de prisão celular por quinze a trinta dias (Brasil, 1890).

Esse recorte exemplifica que a manutenção da estratificação social é deslocada do âmbito da legalidade do trabalho escravo e recai sobre o controle social urbano por meio do direito penal, com a criminalização da *vadiagem*. Outro exemplo é o Decreto nº145/1893, que autorizou a criação da Colônia Correcional na Fazenda Boa Vista, no Rio de Janeiro, para onde era enviada a população urbana considerada ociosa, a fim de exercer trabalhos sob uma perspectiva disciplinar (Paulino; Oliveira, 2020).

Nesse contexto, o sistema penal passou a funcionar como instrumento de controle seletivo, utilizando a repressão policial e judicial para manter populações racializadas afastadas de espaços valorizados e para reforçar a hierarquia vigente. Essa lógica, enraizada no início da República, seria reproduzida e adaptada nas décadas seguintes, moldando a atuação das instituições de segurança pública e justiça criminal.

2. 2 Racismo institucional e criminalização da pobreza

Ao longo do século XX, a exclusão racial manteve-se como elemento estruturante da sociedade brasileira, atravessando diferentes regimes políticos. Mesmo durante períodos de expansão de direitos sociais, como na Era Vargas, políticas públicas continuaram a conduzir a população negra empobrecida prioritariamente como objeto de assistência e disciplina, e não como detentora de direitos. A interseção entre práticas eugenistas, higienistas e assistencialistas reforçou a ideia de que os problemas sociais decorrentes da exclusão deveriam ser “corrigidos” por meio de intervenção moral e repressão.

A urbanização acelerada e a modernização econômica deslocaram contingentes de pessoas negras para locais carentes de infraestrutura, onde a ausência de políticas de habitação, saúde e educação contribuiu para a estigmatização desses territórios. O Estado respondeu a tais condições de segurança com políticas baseadas no policiamento ostensivo e na repressão seletiva, perpetuando a associação entre negritude, pobreza e criminalidade.

Assim, o sistema penal brasileiro construiu-se sobre uma lógica de “suspeição permanente” dirigida aos pobres e negros. Estudos como os de Zaffaroni e Batista (2011) mostram que a criminalização não se limita a fatos concretos, mas se ancora em estereótipos e seletividade institucional: quem é mais abordado pela polícia? Quem é mais denunciado? Quem permanece preso preventivamente? Quem recebe penas mais severas? A imagem que nos vem à mente não é fruto do mero acaso, mas de um padrão estruturado.

No cenário contemporâneo, a seletividade penal revela-se de forma contundente no encarceramento em massa. A esmagadora maioria das pessoas privadas de liberdade é composta por homens, até 34 anos, pretos ou pardos, de baixa escolaridade. Além disso, observa-se, desde 2002, um crescimento significativo do cumprimento de pena por crimes patrimoniais de baixo valor ou por delitos relacionados à Lei de Drogas (Brasil, 2024). Essa configuração expõe o caráter simbólico e segregador do direito penal: pune com maior intensidade as condutas ilícitas de baixo impacto.

2.3 Plano Pena Justa e o eixo de promoção de alternativas penais: possibilidades de enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional

Diante desse quadro, as alternativas penais surgem como um eixo de política pública voltado à promoção do desencarceramento e da intervenção penal mínima, conforme estabelecido pela Portaria nº495/2016, que institui a Política Nacional de Alternativas Penais. Esta é uma iniciativa do Poder Executivo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que busca diminuir o predomínio das penas privativas de liberdade em casos específicos, priorizando a adoção de medidas alternativas ao encarceramento como forma principal de responsabilização. Busca-se, com isso, prevenir a superlotação das prisões e assegurar a reintegração social das pessoas, utilizando instrumentos mais eficientes e humanizados.

Na prática, as alternativas penais compreendem medidas substitutivas à privação de liberdade — penas restritivas de direitos; transação penal e suspensão condicional do processo; suspensão condicional da pena privativa de liberdade; conciliação, mediação e técnicas de justiça restaurativa; medidas cautelares diversas da prisão; e medidas protetivas de urgência — aplicadas preferencialmente a crimes sem violência ou grave ameaça, permitindo que a responsabilização ocorra sem romper os vínculos comunitários e familiares. Ao deslocar o eixo da resposta penal para o convívio social, tais medidas têm potencial de mitigar os efeitos da seletividade penal, reduzindo a superlotação carcerária e evitando que indivíduos de baixo potencial ofensivo sejam absorvidos pelo sistema prisional, onde as chances de reincidência são elevadas diante do cenário de precariedade.

Executada pela Senappen, a Política Nacional de Alternativas Penais tem como finalidade I – o incentivo à participação da comunidade e da vítima na resolução de conflitos; II – a dignidade, a autonomia e a liberdade das partes envolvidas nos conflitos; III – a responsabilização da pessoa submetida à alternativa penal, e a manutenção de seu vínculo com a comunidade, garantindo seus direitos individuais e sociais; IV – o fomento a mecanismos horizontalizados e autocompositivos, a partir de soluções participativas e ajustadas às realidades das partes envolvidas; e V – a restauração das relações sociais e a promoção da cultura de paz (Brasil, 2016). Suas ações, projetos e estratégias são executadas privilegiando saberes interdisciplinares e integrados a diferentes órgãos envolvidos nesta política pública, no âmbito municipal, estadual e do Distrito Federal, e articulando com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, além de instituições que compõem a rede parceira.

As alternativas à prisão passam por um processo ainda desafiador de aceitação diante dos atores envolvidos no sistema de justiça criminal. Surgem enquanto crítica à hegemonia da privação de liberdade e diante da preocupação das Nações Unidas com o fortalecimento de mecanismos de proteção dos direitos humanos no âmbito da aplicação de penas. No Brasil, as alternativas penais passaram a ser pautadas mais assiduamente a partir das Regras de Tóquio, que prevêem as penas e medidas não privativas de liberdade para delitos e crimes de menor potencial ofensivo, enquanto a privação de liberdade torna-se o modelo penal adotado em casos que envolvam crimes graves e pessoas condenadas que demonstram maior periculosidade à dinâmica da vida social. Sob essa ótica, busca-se construir uma proposta de distanciamento de uma cultura exclusivamente encarceradora e, paralelamente, fomentar um outro modelo de responsabilização diante do delito cometido, em que são propostas possibilidades menos danosas do que as decorrentes da utilização da prisão (CNJ, 2016).

Mais de três décadas após o Congresso que instituiu as Regras de Tóquio, é possível falar que houve significativo avanço na incorporação das alternativas penais às legislações de países ocidentais como Estados Unidos e Brasil. Por aqui, a aplicação desta modalidade cresceu, mas não foi acompanhada da redução da população carcerária, pelo contrário, foi observada sua progressiva expansão, o que suscita questionamentos acerca de sua efetividade e se as alternativas penais estão sendo aplicadas enquanto uma complementaridade ao sistema penal, “estendendo o controle através das penas substitutivas para além dos muros da prisão” (Brasil, 2020, p. 19).

Pensar sobre a forma como o Brasil tem se organizado e operacionalizado seu aparato repressivo é urgente e necessário. Isso porque alcançar mais de

900 mil pessoas privadas de liberdade, com um déficit de mais de 200 mil vagas, evidencia como o encarceramento em massa permanece expandindo e seguindo uma tendência mundial. Somada à superpopulação carcerária, em que cerca de 218 mil são presos provisórios, ou seja, ainda sem condenação, estão denúncias sobre o ambiente que caracteriza as prisões de forma geral: “estruturas arquitetônicas em ruínas, celas superlotadas, úmidas e escuras e a falta de higiene qualificam, negativamente, um sistema de punições sem nenhum comprometimento com um prognóstico de não-reincidência” (CNJ, 2016, p. 06). A superlotação caracteriza-se como um componente agravante desse contexto, bem como a pauta reivindica urgente resolutividade haja vista que o histórico do sistema penal brasileiro pune, majoritariamente, populações desfavorecidas economicamente e socialmente.

Nesse ínterim, é fundamental contextualizar a recente decisão do STF que reconheceu um Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras. O conceito de Estado de Coisas Inconstitucional foi desenvolvido pela Corte Constitucional da Colômbia na decisão SU-559, proferida em 6 de novembro de 1997, e trata-se de um instrumento jurídico voltado a identificar e enfrentar violações graves e persistentes de direitos fundamentais, resultantes de falhas estruturais nas políticas públicas. Seu reconhecimento implica a necessidade de atuação coordenada entre diferentes órgãos e esferas estatais a fim de corrigir tais disfunções (CNJ, 2024).

No Brasil, a realidade do sistema prisional reflete um cenário compatível com essa compreensão, afinal, vivenciamos uma crise histórica e sistêmica que se agravou nos últimos anos em decorrência de problemas estruturais, políticos e institucionais. O descumprimento contínuo das leis e normativas vigentes, aliado à superlotação, à ocorrência de rebeliões, mortes e denúncias de maus tratos e violências, bem como o déficit de infraestrutura adequada, de políticas públicas eficazes de ressocialização e a influência de facções e do crime organizado, revela uma crise estrutural. Além disso, a questão carcerária é frequentemente explorada pela pauta política, gerando debates que, por vezes, se distanciam do propósito de efetivar justiça e segurança.

Apesar de ser um problema amplamente conhecido e debatido por diferentes segmentos da sociedade há décadas, o Estado brasileiro não conseguiu consolidar uma política pública nacional que fosse efetiva, duradoura e integrada a diversas instâncias de poder. Foi nesse contexto que, ao julgar definitivamente, em 2023, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 347), o STF reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional nacional. Tal decisão representa um marco, pois “revela a falência do Estado em garantir direitos humanos e fundamentais” (Rodrigues; Mezzaroba, 2025) dentro das prisões e inaugura uma nova forma de intervenção, orientada

por evidências, compromissos institucionais e por um planejamento voltado à obtenção de resultados sustentáveis.

Reconhecendo a violação sistemática e massiva de direitos fundamentais no sistema prisional, o plano articula quatro eixos estratégicos: Controle de vagas no sistema prisional; Melhoria da estrutura e dos serviços nas prisões; Promoção de alternativas penais; Monitoração eletrônica.

O Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras, conhecido como Plano Pena Justa, surgiu como resposta direta à determinação do STF no julgamento da ADPF 347. Essa ação reconheceu que o sistema prisional brasileiro se encontrava em grave e persistente violação de direitos fundamentais, resultado de falhas estruturais históricas e da ausência de políticas públicas eficazes e integradas.

A elaboração do Plano Pena Justa, homologado pelo STF em dezembro de 2024, foi conduzida pela União em parceria com o CNJ, mediante amplo diálogo com atores institucionais, políticos e da sociedade civil. Essa construção participativa conferiu ao plano um caráter abrangente e plural, articulando diferentes campos do conhecimento e da gestão pública para enfrentar a crise penitenciária de forma estruturada.

O terceiro eixo — promoção de alternativas penais — conecta-se diretamente à pauta do enfrentamento ao racismo estrutural e à seletividade penal. Ao reduzir a aplicação de penas privativas de liberdade em contextos em que elas não são estritamente necessárias, e ao qualificar a execução das medidas alternativas com enfoque restaurativo, o Plano Pena Justa atua na raiz do problema: diminuindo o contingente populacional exposto à lógica seletiva do encarceramento e promovendo formas mais justas de responsabilização.

A vinculação entre o Plano Pena Justa e a Política Nacional de Alternativas Penais também se evidencia pelo eixo voltado ao controle de entradas e vagas. Ao enfrentar a superlotação e a sobrerepresentação da população negra, o plano adota medidas que convergem com os objetivos centrais da política de alternativas penais: desencarcerar, combater a seletividade penal e oferecer respostas proporcionais e humanizadas aos conflitos. A implementação de mecanismos de acompanhamento, como as Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAPs), ganha centralidade nesse processo, garantindo que a responsabilização não rompa os vínculos familiares e comunitários das pessoas privadas de liberdade.

Todavia, o êxito dessas políticas depende de uma transformação cultural no sistema de justiça e na sociedade. É preciso superar a crença punitivista de que o aumento das prisões gera segurança, e reconhecer que, em um contexto de desigualdade estrutural, o endurecimento penal reforça a exclusão racial e social. Isso implica capacitar magistrados, promotores e defensores para

aplicarem medidas alternativas com sensibilidade às desigualdades, além de fortalecer as Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAPs) como espaços de acompanhamento e reintegração social.

Em resumo, a aplicação seletiva do direito penal no Brasil não é uma falha isolada, mas expressão de um arranjo histórico que, desde o pós-abolição, utiliza o aparato punitivo para manter hierarquias raciais e de classe. As alternativas penais e o Plano Pena Justa representam caminhos concretos para romper esse ciclo, mas sua efetividade exige não apenas mudança normativa, mas uma profunda revisão das práticas institucionais e da mentalidade que sustenta o encarceramento como resposta prioritária. A verdadeira justiça penal só será alcançada quando a seletividade deixar de ser regra e a igualdade material for princípio efetivo na aplicação da lei.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, a criação e o fortalecimento de Comitês de Políticas Penais, previstos no Caderno Orientador do CNJ, reforçam o alinhamento estratégico entre as duas agendas. Tais comitês, compostos por representantes de diferentes instituições e setores, têm potencial para consolidar uma visão sistêmica do ciclo penal, privilegiando soluções integradas e colaborativas, bem como a ampliação do uso de alternativas penais.

Em síntese, o Plano Pena Justa representa mais do que uma resposta judicial à crise prisional: ele materializa, em escala nacional, princípios e práticas que a Política Nacional de Alternativas Penais já vinha defendendo. Ao articular desencarceramento, combate ao racismo estrutural, reintegração social e governança intersetorial, o plano projeta um caminho possível para romper o ciclo de violações e tornar a justiça penal mais proporcional, inclusiva e eficiente.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Wlamyra de. **Depois da abolição, o Estado sofisticou mecanismos de exclusão, diz historiadora.** [Entrevista concedida a] Rafael Ciscati, Brasil de Direito, 12 out. 2024. Disponível em <<https://shre.ink/SrTo>>. Acesso em: 11 ago. 2025.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A ilusão de segurança jurídica.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral.** 27 ed. São Paulo, 2019.

- BRASIL. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. **Promulga o Código Penal.** Disponível em: <<https://shre.ink/SrTM>>. Acesso em: 20 jul. 2025.
- BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Pessoas privadas de liberdade no Sistema Prisional.** ObservaDH. 12 ago. 2024. Disponível em <<https://shre.ink/SrTf>>. Acesso em: 11 ago. 2025.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 495, de 28 de abril de 2016. **Institui a Política Nacional de Alternativas Penais.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 abr. 2016. Disponível em <<https://shre.ink/SrTk>>. Acesso em: 11 ago. 2025.
- BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Manual de gestão para as alternativas penais** [recurso eletrônico] / Departamento Penitenciário Nacional, Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi .. [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Plano Nacional de Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras: Plano Pena Justa.** Brasília: [s.n.], 2024. Disponível em: <<https://shre.ink/SrTc>>. Acesso em: 14 ago. 2025.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Tóquio:** regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade / Conselho Nacional de Justiça; Coordenação: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi - Brasília, CNJ, 2016.
- CONTRUCCI, José Roald. **A seletividade do sistema penal no Estado Democrático brasileiro: uma afronta ao princípio da igualdade.** Argumenta – Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da UENP, Jacarezinho, n. 12, p. 191-208, 2010. Submetido em 21 mar. 2009; aprovado em 21 maio 2010.
- FRAGA, Walter. **Pós-abolição; o dia seguinte.** In: Dicionário da escravidão e liberdade: 50 textos críticos. Lilia Moritz Schwarcz; Flávio dos Santos Gomes (Orgs.). Companhia das Letras, São Paulo, 1ª. Edição, 2018..
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279>. Acesso em: 11 ago. 2025.
- GONÇALVES, Renata. Quando a questão racial é o nó da questão Social. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 21, n. 03, p. 514-522, set.;dez., 2018. Disponível em <<https://shre.ink/SrTn>>. Acesso em: 8 ago. 2025.
- PAULINO, Silvia Campos; OLIVEIRA, Roseane. Vadiagem e as novas formas de controle da população negra urbana pós-abolição. **Revista Direito em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 18, n.1, p. 94-110, 1º sem. 2020. Disponível em <<https://shre.ink/Srds>>. Acesso em: 15 jul. 2025.

RODRIGUES, Natalia Cristina Pinto; MEZZAROBA, Cristiane Dorst. A declaração do Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Carcerário Brasileiro e a Implementação do Comitê Estadual de Políticas Penais no Estado do Tocantins. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, ano 8, vol VIII, n. 18, jan-jun, 2025. Disponível em <<https://shre.ink/Srdk>>. Acesso em: 8 ago. 2025.

ZAFFARONI, Eugênio; Raúl; BATISTA, Nilo. **Direito Penal Brasileiro**: primeiro volume. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.