

ENFRENTANDO O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL: DIÁLOGOS INTERINSTITUCIONAIS E A ATUAÇÃO DA SENAPPEN NO PLANO PENA JUSTA

FACING THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS: INTERINSTITUTIONAL DIALOGUES AND SENAPPEN'S ACTIONS IN THE PENA JUSTA PLAN

Submetido em: 18/08/2025 - **Aceito em:** 08/12/2025

MAYESSE SILVA PARIZI¹

LUISA BERTRAMI D'ANGELO²

RESUMO

Em 2023, o julgamento da ADPF 347 no Supremo Tribunal Federal foi um marco relevante para que o Estado brasileiro elaborasse uma resposta estruturante para superar o cenário de violações massivas de direitos humanos e fundamentais nas prisões e reformular as políticas penais em território nacional. Este artigo busca apresentar a atuação da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) na elaboração do Plano Pena Justa - Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras, relatando as articulações internas e interinstitucionais realizadas neste processo. Conclui-se que, entre tensões e desafios, a atuação da Senappen no Plano Pena Justa foi relevante para a construção de espaços de governança interinstitucional, estratégias de participação social nas políticas penais e de iniciativas com foco nos direitos humanos, na justiça racial e no fortalecimento de alternativas penais.

Palavras-chave: ADPF 347. Plano Pena Justa. Políticas Penais.

ABSTRACT

In 2023, the ADPF 347 trial in the Brazilian Supreme Court was a significant milestone for Brazil to develop a structural response to overcome the massive human and fundamental rights violations in prisons and reformulate the national penal policies. This article seeks to present the work undertaken by the National Secretariat for Penal Policy (Senappen) in the development of the Pena Justa, a national plan to address unconstitutional conditions in Brazilian prisons, reporting on the internal and interinstitutional coordination of this process. It concludes that, amid tensions and challenges, Senappen's work in the Pena Justa plan was relevant for constructing interinstitutional spaces of governance, strategies for social participation in the penal policies, and initiatives focused on human rights, racial justice, and the strengthening of alternatives for imprisonment.

Keywords: ADPF 347. Pena Justa plan. Penal Policies.

1 Diretora da Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais (Dicap) da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Coordenou o Grupo de Trabalho da Senappen responsável pela elaboração do Plano Pena Justa e integra a Secretaria Executiva do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Prisional.

2 Doutora e Mestre em Psicologia Social (UERJ). Psicóloga. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Subjetividades e Instituições em Dobras (GEPSID). Colaboradora Eventual na Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais (Dicap) da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

INTRODUÇÃO

Em outubro de 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) finalizou o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, consolidando o entendimento da Corte de que o sistema prisional brasileiro se encontra em um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI). O Estado de Coisas Inconstitucional é um instrumento jurídico utilizado como alternativa para solucionar problemas estruturais e bloqueios institucionais em situações nas quais se reconhece violações graves e sistemáticas de direitos decorrentes de falhas estruturais em políticas públicas. Foi criado pela Suprema Corte da Colômbia no âmbito da decisão SU-559, de 6 de novembro de 1997. Na ADPF 347, seu reconhecimento visa demonstrar a necessidade de reformulação da política penal, visto que sua atual configuração implica na violação de direitos constitucionalmente garantidos.

A ação, impetrada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSol) em 2015, queria o reconhecimento deste estado de desconformidade das prisões brasileiras e a determinação de uma série de medidas a serem tomadas pelo Estado para superar o atual cenário e alinhar sua atuação às previsões normativas vigentes e aos tratados dos quais o país é signatário, como o Pacto dos Direitos Civis e Políticos (1976) e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (1978), ambos ratificados pelo Brasil em 1992. Em suma, o pedido queria que a dramática situação das prisões brasileiras fosse considerada por magistrados(as) em suas decisões, no sentido de fortalecer as alternativas à prisão sempre que possível, e que o Estado garantisse o respeito à dignidade e aos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

Já em 2015, em decisão cautelar, o Ministro Marco Aurélio Mello havia reconhecido o Estado de Coisas Inconstitucional e determinado, dentre os pedidos iniciais do requerente, o descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e a instituição das audiências de custódia no país - marcos fundamentais que, na última década, possibilitaram importantes mudanças no cenário do sistema prisional brasileiro. Mas é a decisão de mérito da Suprema Corte, na qual os(as) ministros(as) reconhecem por unanimidade o ECI, que delimita os rumos por meio dos quais as políticas penais brasileiras deverão ser reestruturadas em busca da superação e da não repetição das violências produzidas no/pelo sistema prisional.

O reconhecimento do ECI no sistema prisional é a primeira etapa de um processo que, como aponta a própria decisão do Supremo, se dá em duas etapas: primeiramente, reconhece-se o estado de desconformidade para, então, dar início a um processo de tomada de decisão por meio do qual serão construídas as estratégias de enfrentamento e superação deste cenário. O

caráter bifásico deste tipo de processo, classificado como estrutural³, pressupõe a insuficiência do mero reconhecimento de um estado de coisas não ideal que viola a Constituição, uma vez que sua superação depende das ações concretas que serão tomadas para transformá-lo. Trata-se de situação que demanda, portanto, decisões políticas e institucionais acerca do modo como o problema será enfrentado.

Com a decretação do Estado de Coisas Inconstitucional pelo STF, tem-se o reconhecimento de que o sistema prisional brasileiro opera uma violação massiva e sistemática de direitos humanos e fundamentais, com a omissão persistente das autoridades nacionais no enfrentamento a tais violações. Entretanto, importa salientar que os problemas do sistema prisional brasileiro não são recentes nem foram reconhecidos pela primeira vez no escopo da ADPF 347; pelo contrário, sua perpetuação e atualização através da história evidencia o que Michel Foucault (2006) já havia apontado, em *Vigiar e Punir*, acerca do fato de que os problemas da prisão são concomitantes à sua invenção.

Em que pese o fato de tais violações serem alvo de debates e iniciativas dos três Poderes da República há décadas, seja por meio de Comissões Parlamentares no Legislativo, de planos e projetos do Executivo ou de decisões do Judiciário, o sistema prisional brasileiro segue operando em desconformidade com legislações e normas nacionais e tratados internacionais de direitos humanos, sendo recorrentes denúncias de maus-tratos e tortura, mortes e violações de toda sorte. A insalubridade, o acesso escasso a alimentação, água e itens de higiene, a superlotação, a precariedade de oferta de serviços e políticas às pessoas privadas de liberdade e outras mazelas são marca das prisões brasileiras desde o século XIX, quando foram construídas as primeiras Casas de Correção no país (Zaffaroni, 2015).

Ademais, as elevadas taxas de encarceramento no Brasil agravam os problemas supracitados na medida em que a superlotação, efeito do processo de encarceramento em massa (Borges, 2019) que vê na prisão a primeira resposta, e não o último recurso, intensifica tais violações. Não à toa, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 347 reconhece a superlotação como um dos principais problemas a serem enfrentados, considerando seus efeitos na produção de condições desumanas e degradantes durante a privação de liberdade.

Neste cenário, torna-se relevante destacar que, por meio da seletividade penal-racial, o sistema penal brasileiro atinge de forma desproporcional pessoas negras e pobres, incidindo sobre trajetórias já fragilizadas de acesso a direitos,

3 Conforme definição no voto do Ministro Luís Roberto Barroso no julgamento da ADPF 347, “processos estruturais são processos que têm por objeto uma situação persistente de desconformidade do funcionamento burocrático que causa ou perpetua a violação a direitos fundamentais, cuja solução geralmente envolve a correção ou reformulação de políticas públicas” (p. 120 do acórdão).

de modo a amplificar as violências de Estado que acometem esta parcela da população brasileira (Lourenço, Vitena & Silva, 2022). Os dados oficiais sobre as pessoas privadas de liberdade no país reiteram o recorte de raça e classe que opera a justiça criminal. Conforme dados do Sisdepen (Brasil, 2024), a terceira maior população prisional do mundo é formada majoritariamente por pessoas negras, pobres, com baixa escolaridade formal, advindas das regiões metropolitanas e periféricas das cidades. Trata-se de uma população vulnerável - conforme reconhecido no voto do Ministro Luís Roberto Barroso na ADPF 347 - com frágil trajetória de acesso a direitos que, ao ser capturada pelas malhas do sistema penal, tem essa vulnerabilidade agravada ao responderem por penas ou medidas penais.

Nas últimas décadas, uma série de tentativas de superação dos problemas prisionais foram empreendidas pelo Estado brasileiro; entretanto, estas se mostraram insuficientes diante da complexidade da situação a ser enfrentada e da fragilidade na articulação intersetorial e entre os Poderes para uma resposta à altura dos desafios identificados. A incapacidade de produzir real articulação na execução das ações, dificuldade própria do campo das políticas públicas, no caso das políticas penais se soma a desafios estruturais da prisão em um país marcado pelo racismo, que vive a perpetuação das violências coloniais e de séculos de escravidão e com amplo histórico de violências estruturais e institucionais que, no que tange ao controle social e à punição, estão historicamente imbricadas à própria estruturação do Brasil enquanto nação (Santos, 2017).

Historicamente, os investimentos no sistema prisional brasileiro tiveram como foco a construção de estabelecimentos prisionais e o aumento das vagas, conforme evidenciam os dados sobre os investimentos do Funpen: segundo informações constantes no Portal da Transparência, de 2010 a 2021, entre 60% e 80% dos recursos do Fundo foram aplicados na construção de estabelecimentos prisionais e no aparelhamento do sistema prisional (Brasil, 2025), demonstrando uma prevalência da lógica da segurança no lugar da perspectiva de assistência e das alternativas penais (MNPCT, 2017). Apesar disso, observa-se que tais medidas não implicaram na melhoria da qualidade dos serviços prestados nas prisões nem na redução da superlotação, visto que esta última não é resultado propriamente do *déficit* de vagas, mas sim, como dito anteriormente, dos processos de encarceramento em massa operados pela seletividade penal e racial do sistema de justiça criminal.

As políticas penais brasileiras têm privilegiado ações como as supracitadas em detrimento de políticas mais estruturantes voltadas para o desencarceramento e a promoção e garantia de direitos das pessoas afetadas pelo sistema prisional – em que pese estas perspectivas ganharem certo

fôlego nos últimos anos. Esta escolha insere-se em um contexto marcado “pelo voluntarismo, pelo espontaneísmo e pela experimentação assistemática” (Melo, 2018, p. 93) no qual se instaura uma disputa “entre a tendência de endurecimento penal e neutralização de sujeitos, por um lado, e de garantia de direitos com vistas à ‘reintegração’ das pessoas presas, por outro (...), coexistência esta que configura um dos pilares da própria expansão dos sistemas prisionais” (Melo, 2018, p. 97):

(...) em paralelo à expansão dos sistemas prisionais, com todas suas mazelas repetidamente anunciamas e teletransmitidas, observa-se também um incremento nos arranjos e normas que propõem compreender e executar as políticas prisionais como partes integrantes de um conjunto mais amplo e intersetorial de políticas públicas e sociais. Esta aparente dicotomia, entretanto, ao mesmo tempo em que impossibilita a configuração de um “sistema penitenciário”, haja vista a diversidade de órgãos, formas, princípios e diretrizes que organizam sua gestão e sua operação, exige interpretá-lo como um dispositivo permeado por disputas entre diferentes saberes, práticas discursivas e procedimentos, os quais se aproximam ou se tensionam conforme contextos múltiplos e conforme as forças que estão em interação (Melo, 2018, p. 100).

Analizando a história das políticas penais no país, Teixeira (2014) aponta para os movimentos que, entre promessas de “humanização” e o recrudescimento do aparato repressivo/punitivo, marcam essas políticas desde o período da redemocratização. Se avaliarmos o histórico de estratégias nacionais voltadas ao sistema prisional no âmbito do Poder Executivo, algumas iniciativas podem ser destacadas⁴. O Plano Diretor do Sistema Penitenciário (2008-2012), iniciativa do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), por exemplo, buscou sistematizar metas e cronogramas nacionais e estaduais com foco nas pessoas egressas, penas e medidas alternativas, assistências às pessoas privadas de liberdade, construção e aparelhamento de estabelecimentos prisionais e outros temas, com previsão de estratégia de monitoramento e avaliação e vinculação dos repasses do Funpen ao cumprimento das metas nos estados. Apesar de relevante, o Plano não teve os resultados esperados, devido à dificuldade de incidência nacional nos estados e o baixo envolvimento de outras políticas intersetoriais e do sistema de justiça.

Entre 2011 e 2013, o Acordo de Cooperação para a Melhoria do Sistema Penitenciário Brasileiro e Redução do Déficit Prisional envolveu diversos atores em grupos de trabalho sobre o sistema de justiça, a modernização da gestão e a reintegração social, visando apoiar as unidades da federação diante do quadro deficitário de vagas em seus sistemas. Importa ressaltar que o programa que instituiu o referido acordo tinha como foco a construção e qualificação dos

4 O Plano Pena Justa apresenta, de forma mais detalhada, o histórico de iniciativas dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo no enfrentamento aos problemas do sistema prisional.

estabelecimentos prisionais. Já entre 2014 e 2018, o projeto de cooperação Fortalecimento da Gestão Prisional no Brasil, entre o antigo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) do Ministério da Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), buscou qualificar a gestão prisional como estratégia de enfrentamento às graves violações de direitos ocorridas nas prisões.

Em 2023, o Depen foi transformado na Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen). O Decreto nº 11.348/2023 muda não apenas o nome do órgão, mas busca instituir novas lógicas para as políticas penais no país. Assim, o que antes tinha como foco a dimensão “penitenciária” passa a abarcar o campo das “políticas penais”, mudança que desloca a lente do contexto intramuros para pensar o ciclo penal completo, da porta de entrada à porta de saída da prisão.

A criação da Senappen, responsável por planejar, coordenar, formular e induzir as políticas penais no Brasil, reflete a consolidação de décadas de debates e tratativas para o redirecionamento das políticas penais de forma a enfrentar desafios estruturais e permite qualificar os diferentes serviços penais, fortalecendo as alternativas penais e multiplicando estratégias de reintegração social pautadas na perspectiva intersetorial.

É neste contexto da recém instituição da Senappen que o Estado brasileiro é instado pela Suprema Corte a responder ao Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras. Em se tratando de um problema estrutural, o cenário impõe desafios complexos que demandam o envolvimento de uma série de atores, assim como inventividade e criatividade para a elaboração de soluções diversas e igualmente complexas. A determinação pela elaboração de um Plano Nacional e Planos Estaduais e Distrital de enfrentamento ao ECI aponta exatamente nesta direção.

A decisão de mérito do STF reforça o entendimento de que as ações pontuais até então desenvolvidas pelo Estado brasileiro precisam ser mais bem articuladas e estruturadas. Ela reconhece que o ECI se manifesta a partir de três problemáticas: a superlotação e a má qualidade das vagas existentes, marcadas pelo déficit no fornecimento de bens e serviços essenciais que integram o mínimo existencial; os novos ingressos no sistema de forma indevida e desproporcional; e a permanência de pessoas privadas de liberdade por tempo superior àquele previsto na condenação ou em regime mais gravoso que o devido.

A partir desta leitura, o STF aponta para a necessidade de articular ações que incidam concomitantemente sobre todas essas problemáticas. Nas palavras do Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto:

Em síntese, não basta aumentar as vagas. É preciso fazer um uso racional e adequado do sistema e demandá-lo na proporção correta. O sistema penal prende mal, quando não há necessidade, e mantém pessoas presas para além do tempo de condenação.

Se não forem reduzidas as entradas desnecessárias e cumpridas as saídas devidas, tal sistema seguirá demandando um esforço desproporcional da sociedade com o custeio de novas vagas e agravando a situação dos cidadãos em confronto com a lei. Além disso, é de fundamental importância pensar medidas amplas de ressocialização dos presos, com acesso à assistência social, capacitação e orientação profissional, sem o que o egresso não tem as ferramentas essenciais para sobreviver fora do sistema sem delinquir (Brasil, 2023, p. 131).

A Corte apresenta diretrizes gerais e eixos estruturantes que precisam constar no plano de enfrentamento ao ECI (quantidade e qualidade das vagas; descontrole da entrada; e descontrole da saída), designando ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e à União⁵ a responsabilidade pela elaboração deste Plano Nacional. Fica o STF responsável pela homologação deste Plano, bem como dos Planos Estaduais e Distrital a serem elaborados de forma simétrica ao Plano Nacional sob coordenação dos Tribunais de Justiça e dos órgãos responsáveis pela administração penitenciária nas unidades da federação, de modo a verificar o alinhamento das propostas aos termos da decisão judicial.

A decisão da ADPF 347 representa um marco importante para a consolidação de novos paradigmas para as políticas penais no Brasil. Em um cenário em que o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) busca repositionar as políticas penais, inclusive reestruturando suas frentes de trabalho e políticas, a determinação judicial para a construção de um Plano Nacional que integre esforços de diferentes atores institucionais para a superação da violação de direitos nas prisões e reformulação das políticas penais no país impõe inúmeros desafios, mas também oportunidades.

Nas próximas seções deste artigo, apresentaremos de que forma a Secretaria Nacional de Políticas Penais atuou, conjuntamente com o CNJ, na coordenação da elaboração do Plano Pena Justa – Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras. O Plano, organizado em quatro eixos que abarcam o controle da entrada e das vagas do sistema prisional, a qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional, os processos de saída da prisão e da reintegração social e as políticas de não repetição do Estado de Coisas Inconstitucional, é a resposta institucional do Estado brasileiro à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 347 e reúne metas a serem atingidas até fevereiro de 2028.

5 Considerando que a Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), conforme o Decreto n. 11.348/2023, é a instância federal que detém a expertise técnica e atribuição para coordenar as políticas penais a nível nacional, a Senappen conduziu o processo de elaboração do Plano Nacional. A atuação da Senappen neste processo será detalhada nas próximas seções deste artigo.

2. RESPONDENDO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL: DIÁLOGOS E ARTICULAÇÕES NACIONAIS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO PENA JUSTA

Ao final do julgamento da ADPF 347, ao Estado brasileiro foi determinado que elaborasse um plano nacional que, em conformidade com os termos da decisão judicial, apresentasse medidas concretas, exequíveis e monitoráveis com o potencial de superar o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional.

Para além do já mencionado caráter bifásico dos processos estruturais, o voto do Ministro Luís Roberto Barroso, condutor dos parâmetros para a elaboração deste plano, apresenta outras características relevantes que, na prática, devem se traduzir em esforços específicos do Poder Público para que a solução encontrada seja adequada. Destacam-se, neste sentido, a dialogicidade, a coletividade e a multipolaridade como elementos que compõem este tipo de processo e, portanto, devem embasar a resposta pública ao problema identificado.

A dialogicidade chama a atenção para a necessidade de que, diante do desafio de reformular políticas públicas com vistas a evitar e/ou reparar lesão a preceito fundamental, a construção de soluções se dê por meio de amplos diálogos interinstitucionais e sociais. Esta necessidade, relacionada à dimensão essencialmente complexa deste tipo de processo, se relaciona também com a compreensão de que problemas estruturais afetam de formas diferentes grupos diferentes. Portanto, precisam ser abordados desde uma perspectiva múltipla, considerando as nuances e particularidades das contribuições de cada ator institucional ou social de acordo com o modo como se vê afetado pelo problema que se busca enfrentar. Diante destas dinâmicas, o voto observa a necessidade de algum grau de flexibilidade processual que permita a criação de ferramentas e soluções inventivas e, de certo modo, experimentais, na medida em que tais soluções visam abordar problemas complexos cujas soluções poderão ser alcançadas apenas a médio/longo prazo e seu monitoramento deverá pressupor eventuais necessidades de ajustes e adequações diante de uma realidade social que não é estática e se encontra em constante transformação.

No processo de elaboração do Plano Pena Justa, no que tange aos diálogos interinstitucionais, importa relembrar que a decisão judicial atribuiu ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Carcerário e Socioeducativo (DMF) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e à União a responsabilidade de conduzir o processo de elaboração deste plano, mas que sua efetividade está diretamente relacionada à capacidade destes atores de se articular com uma série de outros atores neste processo.

O CNJ e a Senappen, de forma alinhada às suas atribuições, organizaram estruturas internas de trabalho para responder à determinação do STF. Com apoio do Programa Fazendo Justiça⁶, o DMF/CNJ atuou em conjunto com o Grupo de Trabalho instituído pela Senappen/MJSP para operacionalizar o trabalho técnico de elaboração do Plano Nacional. Na dimensão político-institucional, esta integração entre os Poderes Executivo e Judiciário se materializou na instituição do Comitê Interinstitucional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Prisional Brasileiro.

Instituído pela Portaria Conjunta MJSP/CNJ nº 8/2024, o Comitê é composto pelo Secretário Nacional de Políticas Penais e pelo juiz auxiliar coordenador do DMF/CNJ, e funcionou, desde o início da elaboração do Plano, como instância máxima de deliberação e articulação nacional. *Lócus* de governança colegiada, o Comitê foi responsável por conduzir os diálogos interinstitucionais com diversos atores dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, bem como o processo de participação social e a elaboração do Plano Pena Justa, com o apoio de sua Secretaria Executiva.

Operacionalizar articulação intersetorial no campo das políticas públicas é um dos principais desafios enfrentados pelo Estado para uma gestão pública democrática (Wanderley, Martinelli & Paz, 2020). A intersetorialidade altera a forma de articulação entre os atores governamentais e seus interesses ao “informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços” (Junqueira, 2005, p. 4), propondo a articulação de saberes e perspectivas desde o planejamento até a avaliação das políticas públicas (Inojosa, 1998).

O processo de elaboração do Plano Pena Justa teve na intersetorialidade uma aposta estratégica e central e construção de uma instância nacional de governança composta pela Senappen e pelo CNJ foi fundamental para que as tratativas fossem realizadas de forma conjunta, integrada e em diálogo permanente. No âmbito do Poder Judiciário, o CNJ conduziu diálogos com os Grupos de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Carcerário e Socioeducativo (GMFs) de todos os Tribunais de Justiça do país, além de ter realizado rodadas de conversa com representantes de diferentes atores do sistema de justiça, incluindo associações e entidades representativas do Ministério Público, das Defensorias Públicas, do Judiciário e da advocacia.

No âmbito do Poder Executivo, a Senappen/MJSP foi responsável pela articulação interministerial junto aos seguintes Ministérios: Ministério da Saúde

⁶ O Programa Fazendo Justiça é uma parceria executada entre o Conselho Nacional de Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) desde 2019 que conta com uma diversidade de apoios institucionais e atua no fortalecimento do sistema penal brasileiro por meio do desenvolvimento de ações com foco nos diferentes momentos do ciclo penal.

(MS), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC), Ministério da Cultura (MinC), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Igualdade Racial (MIR), Ministério das Mulheres (MMulheres), Ministério dos Povos Indígenas (MPI), Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA); Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), Ministério dos Esportes; e Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP). Além disso, foram feitos diálogos com a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), a Advocacia-Geral da União (AGU) e Escola Nacional de Administração Pública (Enap) visando debater aspectos orçamentários, de fiscalização e de controle externo relevantes; com o Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável (CDESS) da Presidência da República; com o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP); e com o Conselho Nacional dos Secretários de Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária (Consej). Destaca-se a relevante participação da Secretaria de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil da Presidência da República no alinhamento interministerial para a construção do Plano.

Merecem destaque também os mecanismos de participação social mobilizados no âmbito do Plano, que promoveram a participação de pessoas privadas de liberdade, pessoas egressas, familiares, profissionais, organizações da sociedade civil e outros no processo dialógico de construção do documento. Destaca-se que a participação social foi determinada pelo STF, conforme voto do Ministro Luís Roberto Barroso – que, inclusive, abriu divergência em relação ao relator anterior quanto ao tema: defendeu que a necessidade de celeridade da elaboração do plano não poderia fragilizar um pilar fundamental das políticas públicas, que é a participação social:

A promoção do diálogo interinstitucional e social legitima a intervenção judicial em matéria de política pública, incorporando a participação dos demais Poderes, de especialistas e da comunidade na construção da solução, em atenção às distintas capacidades institucionais de cada um (Brasil, 2023, p. 96).

Para além da determinação judicial, a participação social tem se consolidado, em especial a partir da década de 1990, como um dos princípios organizativos da formulação de políticas públicas (Milani, 2008). Nacional e internacionalmente reconhecida como um alicerce sobre o qual se sustenta a própria noção de política pública, que são diretrizes para enfrentar um problema público (Secchi, 2013), a participação da sociedade nas políticas públicas está imbricada em tensões. Pensando-a enquanto estratégia de “democratização dos processos políticos” (Milani, 2008) e na perspectiva do Estado Democrático de Direito, a participação social deve ser entendida como mais do que mera etapa do processo de elaboração de uma política pública:

Para além das tradicionais etapas que compõem os ciclos das políticas públicas, a previsão legal da participação social traz consigo ao menos três outros valores centrais para um regime democrático: a incidência da sociedade civil nos mecanismos de controle e contrapeso às ações estatais, a possibilidade de reverberação das vozes e anseios de segmentos populacionais pouco representativos ou historicamente subalternizados e a indissociabilidade da transparência dos atos públicos como norteadora dos processos de tomada de decisões. Em termos formais, ou se se preferir, normativos, trata-se de um princípio de idealização das estratégias de composição de forças entre diferentes sujeitos e classes sociais (Schuck & Melo, 2024, p. 67).

Neste contexto marcado por conflitos, embates e disputas no qual está inserida a participação social, o processo decisório sobre quem participa e como se participa da formulação das políticas públicas é atravessado por diversos interesses (Milani, 2008) e, em cada contexto específico, dialoga com desafios singulares. No caso da política penal, trata-se de um campo no qual a participação social é historicamente frágil:

(...) os pressupostos constitucionais de participação social nas políticas públicas ainda padecem de aprimoramento, mesmo que tenham sido bem incorporados em algumas políticas, como nos casos da saúde, da educação e da assistência social, em que as vozes dos(as) usuários(as), trabalhadores(as) e demais públicos a elas afetos encontram meios de incidência e repercussão. Esse não é, no entanto, o cenário que encontramos no campo das políticas penais, no qual os processos de criminalização das pessoas alcançadas pelo sistema de justiça transcendem as medidas e penas impostas, afetam todos os demais direitos e, mais do que isso, transbordam para amigos(as) e, sobretudo, seus familiares. Num país em que a Suprema Corte reconhece um “Estado de coisas inconstitucional” em seu sistema penitenciário, estar, ter estado ou ter algum(a) parente em cumprimento de pena ou medida criminal implica reiterados processos de violações e silenciamento, sendo até mesmo o direito à voz constantemente violado por servidores(as), autoridades, pela imprensa e pela sociedade em geral (Melo & Orreda, 2025, s/p).

Visando, ao mesmo tempo, afirmar o compromisso com a possibilidade de reverberar vozes e anseios daqueles(as) diretamente afetados(as) pela prisão e atender à determinação judicial pela participação social, o processo de elaboração do Plano Pena Justa contou com a realização de uma consulta pública e de uma audiência pública.

Durante os 20 dias em que ficou aberta a consulta pública, foram disponibilizados um formulário eletrônico e o Sumário Executivo do Plano, com a versão inicial de sua Matriz de Implementação. Além de apresentar sugestões, o formulário também permitia que o(a) respondente indicasse as ações que considerava prioritárias. Por meio da mobilização de serviços especializados de atenção à pessoa egressa e de Conselhos da Comunidade, foi possível levar a consulta a pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional. A consulta teve participação de 1855 pessoas, 93,4% delas pessoas físicas, dentre as quais 35% se identificaram como pessoas privadas de liberdade, resultando

no recebimento de 5.205 propostas; já a audiência pública ocorreu durante dois dias, em formato híbrido, e contou com a participação de 45 entidades e pessoas físicas que apresentaram 417 propostas (Brasil, 2025).

Esses diálogos produziram 5.993 contribuições advindas de pessoas físicas, entidades e instituições dos Poderes Executivo e Judiciário. As contribuições advindas do processo de participação social, assim como as contribuições institucionais encaminhadas por ofício e pelos diversos atores anteriormente citados, foram sistematizadas, categorizadas e analisadas no âmbito do Comitê Interinstitucional, sendo classificadas em “novas ações” (aqueelas que não estavam contempladas no Plano à época); “já contempladas/desdobramentos” (aqueelas que, apesar de já constarem no Plano, poderiam ser qualificadas a partir das contribuições); e “não se aplica” (aqueelas que fugiram do escopo do Plano e/ou da ADPF 347, que não se configuravam como propostas ou que eram inconstitucionais).

Figura 1: Quadro de contribuições do processo de participação social e diálogos interinstitucionais no Plano Pena Justa.

Consulta Pública		Audiência Pública		Ofícios	
TOTAL	5.205	TOTAL	417	TOTAL	371
Novas ações	80	Novas ações	31	Novas ações	41
Já contempladas / desdobramento	3.883	Já contempladas / desdobramento	326	Já contempladas / desdobramento	317
Não se aplica*	1.242	Não se aplica*	60	Não se aplica*	11

* Proposta refere-se a outra problemática, contrário aos propósitos da decisão da ADPF, ilegal ou não é uma proposta

Fonte: Plano Pena Justa (p. 113).

Após este processo, as 152 novas ações identificadas passaram pela validação do Comitê Interinstitucional, que deliberou sobre sua inclusão no Plano – de tal modo que o documento final pode ser considerado o resultado de negociações que não representam em absoluto os interesses de nenhum dos grupos e atores que participaram da elaboração do Plano, mas expressa, exatamente, as disputas que marcaram este processo amplo de participação e construção coletiva.

Em que pese a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de participação social, em especial no sentido de ampliar a escuta dos grupos diretamente afetados pela prisão, o processo de participação social e institucional no Plano Pena Justa representou um marco importante para a consolidação de ferramentas de participação social nas políticas penais, lançando luz sobre os

desafios e as possibilidades desses mecanismos para fazer reverberar vozes subalternizadas e marcadas pelo histórico silenciamento de suas demandas.

A relevância desse processo de participação social e diálogos institucionais é demonstrada pela ampliação do escopo do Plano, desde o diagnóstico dos problemas a serem enfrentados – que passaram de 11 para 14 – até a elaboração de ações concretas a serem desenvolvidas. Longe de pacificar o debate, esses diálogos deixaram ver as tensões que permeiam o campo, em um processo que não só legitimou o Plano mas promoveu sua qualificação. Ademais, a articulação intersetorial na formulação do Plano, com envolvimento de diferentes políticas como saúde, educação, assistência social, trabalho, renda e outras, foi fundamental para fortalecer as perspectivas de intersetorialidade, interseccionalidade e responsabilidade compartilhada sobre as quais se assenta o Plano Pena Justa.

3. DIÁLOGOS E(M) AÇÃO: AÇÕES DESENVOLVIDAS PELA SENAPPEN JUNTO AO PODER EXECUTIVO FEDERAL E ÀS UNIDADES FEDERATIVAS

A elaboração do Plano Pena Justa teve início no mês de janeiro de 2024, momento preparatório de planejamento, pela Senappen e pelo CNJ, dos diálogos e tratativas interinstitucionais que se iniciaram em março de 2024 com pontos focais do Executivo Federal e atores do sistema de justiça. Considerando o prazo de 6 meses concedido pelo STF para a elaboração do documento, fez-se necessário organizar uma agenda para dar conta das ações pertinentes ao cumprimento da decisão, mapeando os atores estratégicos que participariam deste processo.

Visando operacionalizar os trabalhos enquanto órgão co-coordenador do processo de elaboração do Plano, a Senappen instituiu um Grupo de Trabalho (GT) com representatividade de diversas áreas da Secretaria. Em março de 2024, a Portaria GABSEC/Senappen/MJSP nº 299/2024 determinou sua composição pela Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais (Dicap), responsável pela sua coordenação, Diretoria de Políticas Penitenciárias (Dirpp), responsável pela relatoria dos trabalhos do GT; Diretoria de Inteligência Penitenciária (Dipen); Diretoria Executiva (Direx); Diretoria do Sistema Penitenciário Federal (Dispf); Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais (Onasp); Escola Nacional de Serviços Penais (Espan) e pelo Gabinete da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Gabsec).

Por meio da Portaria GABSEC/SENAPPEN/MJSP nº 445/2024⁷ foram designados(as) representantes titulares e suplentes das Diretorias e áreas supracitadas para o desenvolvimento dos trabalhos. Para o apoio e

7 Esta portaria foi atualizada pela Portaria GABSEC/SENAPPEN/MJSP nº 210/2025, que atualizou a composição do Grupo de Trabalho.

desenvolvimento dos trabalhos técnicos referentes ao Plano, o GT contou com a colaboração de especialistas lotados na Dicap, na Dirpp e na Espen.

Conforme o Art. 2º da sua portaria de instituição, o GT teve como atribuições a promoção de reuniões e discussões, a proposição de diretrizes e estratégias orientadoras para elaboração do Plano Nacional e sua articulação com os demais órgãos do Poder Executivo Federal, a proposição de ações e medidas para o Plano Nacional e a elaboração da proposta final do Plano no que tange às atribuições do Poder Executivo Federal.

Entre março e setembro de 2024 foram realizadas 16 reuniões internas do Grupo de Trabalho da Senappen, além de outras 16 reuniões com o CNJ. Ainda, na primeira rodada de diálogos interinstitucionais, foram realizadas quatro reuniões do GT com outros Ministérios para apresentação do Pena Justa, cinco reuniões com a Casa Civil da Presidência da República, tendo a Advocacia-Geral da União (AGU) participado de três delas, uma reunião com a AGU e Ministérios-chave e três reuniões junto ao Comitê Interinstitucional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional.

O papel da Casa Civil, por meio da Secretaria de Articulação e Monitoramento (SAM), foi essencial para a condução das tratativas. Responsável por assessorar o monitoramento dos objetivos, metas e resultados das pautas prioritárias do Governo Federal, promovendo a articulação entre os órgãos do Executivo⁸, a SAM auxiliou na promoção do alinhamento entre os atores federais. A Advocacia-Geral da União, por meio da Secretaria-Geral de Contencioso⁹, também acompanhou essas tratativas, contribuindo com o alinhamento do Executivo Federal na condução do Plano.

De acordo com a contagem do prazo desde a publicação do acórdão do julgamento da ADPF 347, a previsão inicial para entrega do Plano Pena Justa ao Supremo findaria em agosto de 2024; entretanto, no mês de julho, a Advocacia-Geral da União (AGU) pediu a dilação do prazo para que fosse realizada a consolidação orçamentária do Plano, tendo sido concedidos pelo STF 30 dias adicionais para tanto.

Desta forma, a coordenação do GT Senappen iniciou, junto à Casa Civil e à AGU, a condução de novas rodadas de reuniões com todos os Ministérios envolvidos no Plano. As reuniões técnicas interministeriais tiveram como objetivo a identificação dos recursos existentes e dos recursos necessários para o desenvolvimento das ações do Plano e alinhamentos quanto às metas

⁸ As competências da Secretaria de Articulação e Monitoramento da Casa Civil estão descritas no art. 33 do Decreto nº 12.169 de 2024.

⁹ A Secretaria-Geral de Contencioso é responsável por assistir o Advogado-Geral da União em ações diretas de constitucionalidade e atua na defesa da União e na representação de autoridades perante o Supremo Tribunal Federal. No âmbito do Plano Pena Justa, foi o ator com legitimidade processual para protocolar o Plano junto ao STF, representando a União.

sob responsabilidade dos Ministérios, reforçando o trabalho de pactuação e diálogo continuado entre os atores envolvidos. Foram realizadas 10 reuniões que envolveram 15 Ministérios, além da Casa Civil e da Advocacia-Geral da União.

Por meio de ferramenta para registro das informações, elaborada sob orientação do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), a consolidação do orçamento permitiu que, com a versão final do Plano, a AGU apresentasse ao STF a previsão orçamentária para sua execução, por ano de execução e por Ministério, subsidiando também tratativas posteriores para alocação de recursos para o Pena Justa.

Em 27 de setembro de 2024, o Plano Pena Justa foi entregue ao STF e, em dezembro do mesmo ano, a Corte finalizou seu julgamento, homologando-o com pequenas ressalvas que foram posteriormente incorporadas à versão final do documento, lançada oficialmente em 12 de fevereiro de 2025 em evento ocorrido no STF.

Findada a etapa de elaboração do Pena Justa, o GT Senappen foi encerrado e deu lugar à Câmara de Governança, instância de governança da Senappen para a execução do Plano instituída pela Portaria GABSEC/SENAPPEN/MJSP nº 442/2025. A Câmara de Governança é composta por uma Presidência, ocupada pelo Secretário Nacional de Políticas Penais; um Colegiado de Gestão que envolve as Diretorias Executiva, de Políticas Penitenciárias e de Cidadania e Alternativas Penais, a Escola Nacional de Serviços Penais e a Ouvidoria Nacional de Serviços Penais; um Colegiado Consultivo, composto pelas Diretorias de Inteligência Penitenciária, do Sistema Penitenciário Federal e pela Corregedoria Geral; uma Assessoria Estratégica, exercida pela Assessoria de Gestão de Riscos e Assuntos Estratégicos, vinculada ao Gabinete do Secretário; uma Assessoria Técnica Especializada; e uma Secretaria.

Suas atribuições, definidas no Art. 2º da referida Portaria, envolvem a coordenação das ações do Pena Justa que se encontram sob o escopo de atuação da Senappen, o acompanhamento das articulações e tratativas com demais atores estratégicos do Poder Executivo Federal e com as unidades da federação e o diálogo permanente com o CNJ, especialmente no âmbito da Secretaria Executiva do Comitê Interinstitucional de Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional. Deste modo, a Câmara de Governança é a instância responsável pelo acompanhamento do Plano no âmbito do Poder Executivo e pela elaboração de estratégias internas para o direcionamento e o monitoramento do Pena Justa, sem prejuízo da atuação do Comitê Interinstitucional, que permanece sendo o *lócus* de governança colegiada entre Executivo e Judiciário durante o cumprimento do Plano.

Considerando o papel de indução e coordenação das políticas penais da Senappen, após a homologação do Plano Nacional uma série de iniciativas

foram realizadas para oferecer apoio técnico às unidades da federação (UFs) na elaboração de seus Planos Estaduais e Distrital, que, conforme decisão do STF, deveriam ser elaborados em simetria ao Plano Nacional. Em trabalho conjunto com o CNJ, foram desenvolvidos materiais orientativos¹⁰ e ferramentas para a qualificação deste processo, como o Caderno Orientador para Elaboração dos Planos Estaduais e do Plano Distrital de Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras; um modelo de Matriz de Implementação para as UFs contendo as metas nacionais que deveriam ser espelhadas nos planos locais; um modelo de formulário eletrônico para realização de consulta pública; e um tutorial para acesso a aplicativo interativo¹¹ da Matriz de Implementação do Plano Nacional. No sentido de apoiar as unidades federativas na construção de seus planos locais, a Senappen vem atuando, internamente e junto a instituições parceiras, para promover debates e discussões nos territórios. Destacam-se a parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), por meio da qual foram realizadas oficinas virtuais que englobaram todas as regiões do país, e as oficinas presenciais realizadas pela Escola Nacional de Serviços Penais (Espen) em 12 unidades da federação, a partir de articulação com a Rede das Escolas de Serviços Penais (REspen).

A estrutura de governança da Senappen também tem coordenado rodadas semestrais de reuniões interministeriais como estratégia de acompanhamento sistemático da execução das metas e indicadores sobre a competência do Poder Executivo Federal. Estas reuniões contam com a parceria e a participação da AGU e da Casa Civil da Presidência da República, visando integrar os Ministérios e alinhar os trabalhos no âmbito do Executivo.

Além disso, foram realizados 4 Encontros Nacionais dos Comitês Estaduais de Políticas Penais¹², em março, abril, junho e julho de 2025. Estes foram espaços fundamentais para a difusão de informações pertinentes à elaboração dos Planos Estaduais e Distrital e para sanar dúvidas dos Comitês, instâncias locais de governança da política penal e responsáveis pela elaboração dos planos nas UFs.

Por meio do Grupo de Trabalho, do constante trabalho conjunto no âmbito da Secretaria Executiva do Comitê Interinstitucional e das ações ordinárias das Diretorias, que cotidianamente promovem interlocuções com as unidades da

¹⁰ Todos os documentos referentes ao Pena Justa podem ser acessados nos sites da Senappen e do CNJ, respectivamente: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/pena-justa.old>; <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/documentos-relevantes/>

¹¹ O aplicativo está disponível para uso público e pode ser acessado em: <https://pena-justa.seeu.pje.jus.br/>

¹² A Senappen, em parceria com o CNJ por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED), fomentou a composição dos Comitês de Políticas Penais nos Estados e no Distrito Federal. A implementação destes Comitês nas 27 unidades federativas é uma meta do Plano Pena Justa que, a partir desta parceria, foi atingida.

federação, a Senappen atuou ativamente na concepção e elaboração do Plano Pena Justa, assim como vem atuando para garantir o seu devido cumprimento na atual fase de execução, tanto no que se refere às ações de competência do Poder Executivo quanto nas tratativas interinstitucionais com diferentes atores federais e estaduais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A decretação do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional pelo STF representa um marco que abre uma janela de oportunidade histórica para a transformação dos paradigmas que conduzem as políticas penais do país. Ao reconhecer a responsabilidade do Estado brasileiro para este estado de desconformidade, a Suprema Corte determina que o Estado aja ao mesmo tempo em que abre a possibilidade de que as soluções sejam elaboradas de forma coletiva, compartilhada e dialógica.

O Plano Pena Justa, resultado deste processo amplo e complexo de negociações, disputas e diálogos entre atores institucionais e sociais diversos, se apresenta como uma importante ferramenta de gestão de política pública que, com metodologia qualificada e bem estruturada, permite ao Poder Público a realização de ações concretas cujos impactos poderão ser mensurados através de indicadores e estratégias de governança e monitoramento e avaliação que envolvem atores públicos e a sociedade civil.

Um dos principais diferenciais do Plano está no reconhecimento da dimensão estruturante do racismo e na aposta da justiça racial como pilar para erigir novos paradigmas para as políticas penais. Além disso, a perspectiva de transformação nas lógicas punitivas, com fortalecimento de alternativas penais e de novas formas de responsabilização penal pautadas na promoção e garantia de direitos e de cidadania, é uma das principais bases principiológicas deste documento e tem potencial de instituir novas práticas para uma justiça equânime.

Ademais, a proposta de compartilhamento de responsabilidades, que se traduz na estruturação e fortalecimento de instâncias de governança pautadas no trabalho coletivo, tem o potencial de modificar significativamente o modo como se fazem políticas penais no país, convidando diferentes atores a se engajarem com a pauta, cada um balizado por seu espectro de competências e responsabilidades mas coletivamente comprometidos com a transformação de um Estado de Coisas Inconstitucional que afeta as pessoas privadas de liberdade, suas famílias, os(as) profissionais que atuam nos serviços penais, estabelecimentos prisionais e no sistema de justiça criminal e a sociedade como um todo.

Assim, conclui-se que o trabalho conjunto conduzido pela Secretaria Nacional de Políticas Penais e pelo Conselho Nacional de Justiça junto a dezenas de atores estratégicos e com participação da sociedade foi essencial para que o Pena Justa pudesse materializar princípios, diretrizes e ações concretas capazes de transformar o Estado de Coisas Inconstitucional e de produzir impactos no sentido de fortalecer as alternativas penais e os novos paradigmas de responsabilização em liberdade, reverter o processo de hiperencarceramento e diminuir a superlotação no sistema prisional, modificar positivamente as estratégias de gestão e a vida das pessoas no sistema prisional, construir políticas públicas sustentáveis e repercutir positivamente para a vida em sociedade (Brasil, 2025).

REFERÊNCIAS

- Borges, Juliana. **O que é encarceramento em massa?** Coleção Feminismos Plurais. Pólen Livros, 2019.
- Brasil. Ministério de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). **Relatório Temático: FUNPEN e Prevenção à Tortura - As ameaças e potenciais de um fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil / Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**: Rafael Barreto Souza, 2017.
- Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 347/DF** (Supremo Tribunal Federal, Pleno. ADPF n. 347 MC/DF. Relator Min. Marco Aurélio; Redator do Acórdão Min. Luís Roberto Barroso. DJ. 9/9/2015).
- Brasil. Conselho Nacional de Justiça/Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Plano Pena Justa** – Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras. Brasília, 2025.
- Foucault, Michel. **Vigiar e Punir**: o nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 2006.
- Inojosa, Rose M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **RAP** – Rio de Janeiro, 2(2): 5,48. Mar/Abr, 1998.
- Junqueira, Luciano A. P. Articulações entre o serviço público e o cidadão. In: **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Santiago, Chile, oct. 2005.
- Lourenço, Luiz C.; Vitena, Gabrielle S. L.; Silva, Marina de M. Prisão provisória, racismo e seletividade penal: uma discussão a partir dos prontuários de uma unidade prisional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 220-239, 2022.

Melo, Felipe Athayde Lins de. Presenças perversas, ausências ostensivas: políticas e serviços no dispositivo prisional brasileiro. **Revista Humanidades e Inovação** v.5, n. 4 – 2018.

Melo, Felipe A. L.; Orreda, Maria H. O dilema da participação social nas políticas penais. **Fonte Segura**, 2025.

Milani, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **RAP** – Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/Jun, 2008.

Santos, Luiz P. D. Racismo e controle social no Brasil: história e presente do controle do negro por meio do sistema penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, 2017.

Schuck, Simone S.; Melo, Felipe A. L. Estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro: reflexões sobre os processos e impactos da participação social no Plano Pena Justa. In.: Palma, Daniela; Andreatta, Elaine P.; Aniceto, Paulo D. [Orgs.] **Formas de dizer o direito, um diálogo entre Brasil e Argentina**: discursos e práticas de nossos mundos normativos. São Carlos: Pedro & João Editores, 2024.

Secchi, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2^a Edição. São Paulo, Cengage Learning: 2013.

Teixeira, Alessandra. Políticas penais no Brasil contemporâneo: uma história em três tempos. **The Ordinary of the Americas**, 216, 2014.

Wanderley, Mariangela B.; Martinelli, Mara L.; Paz, Rosangela D.O. Intersetorialidade nas políticas públicas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 137, p. 7-13, jan./abr. 2020.

