

# A INTERIORIZAÇÃO DO PLANO PENA JUSTA: RELATO INTEGRADO DA EXPERIÊNCIA NACIONAL DAS OFICINAS DE ENFRENTAMENTO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL (2024–2025)

## *THE NATIONAL IMPLEMENTATION OF THE “PENA JUSTA” PLAN: AN INTEGRATED EXPERIENCE REPORT ON THE WORKSHOPS ADDRESSING THE STATE OF UNCONSTITUTIONAL AFFAIRS (2024–2025)*

STEPHANE SILVA DE ARAUJO<sup>1</sup>

---

### RESUMO

Neste relato, apresentamos a atividade de interiorização do Plano Pena Justa, realizada pela ESPEN em 14 estados, em 2024 e 2025. O objetivo consistiu em, por meio de oficinas, qualificar gestores e equipes técnicas para a elaboração de Planos Estaduais, a partir dos fundamentos da ADPF 347 e do arcabouço metodológico do Plano Nacional. A metodologia adotada foi qualitativa, baseada em análise documental dos relatórios oficiais, combinando exposições teóricas, dinâmicas, construção de nuvens de palavras, análise das Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (FOFA) e exercícios práticos. Identificamos percepções acerca da justiça, das violações e da necessidade de planejamento, bem como desafios relativos a orçamento, intersectorialidade e resistência institucional. Conclui-se que as oficinas contribuíram para a difusão do Pena Justa e para o fortalecimento das instituições locais.

**Palavras-chave:** Pena Justa. ADPF 347. Gestão penal.

---

### ABSTRACT

*In this report, we present the internalization activities of the Just Pen Plan, carried out by ESPEN in 14 states in 2024 and 2025. The objective was to qualify managers and technical teams for the development of State Plans through workshops, based on the principles of ADPF 347 and the methodological framework of the National Plan. The methodology adopted was qualitative, based on documentary analysis of official reports, combining theoretical presentations, dynamics, word cloud construction, SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats) analysis, and practical exercises. We identified perceptions regarding justice, violations, and the need for planning, as well as challenges related to budgeting, intersectoral collaboration, and institutional resistance. It is concluded that the workshops contributed to the dissemination of the Just Pen Plan and to the strengthening of local institutions.*

**Keywords:** Pena Justa. ADPF 347. Penal management.

---

<sup>1</sup> Graduação em Pedagogia pela Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Bacharelado em Direito, Mestrado e Doutorado em Educação pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Integra o Laboratório Imagens da Justiça e o Grupo de Pesquisa “Gestão, Currículo e Políticas Educativas. É servidora do Ministério da Justiça e Segurança Pública, onde atua na área de Educação em Serviços Penais como Diretora da Escola Nacional de Serviços Penais. **E-MAIL:** stephane.silva@mj.gov.br. **ORCID:** <https://orcid.0000-0003-0730-7139>.

---

## INTRODUÇÃO

O julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 pelo Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema prisional brasileiro, caracterizado por violações estruturais e persistentes de direitos fundamentais. Esse reconhecimento impôs à União, aos estados e ao Distrito Federal a responsabilidade de formular e implementar respostas coordenadas, estruturantes e orientadas por evidências, culminando na elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras, denominado Plano Pena Justa.

Após a construção do Plano Nacional, emergiu o desafio de apoiar os estados e o Distrito Federal na elaboração de seus respectivos Planos Estaduais, considerando as diretrizes nacionais e as especificidades territoriais. Nesse contexto, a Escola Nacional de Serviços Penais (Espen), vinculada à Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), promoveu oficinas presenciais em diferentes regiões do país, com caráter formativo e orientador.

Este relato de experiência tem como objeto a análise integrada das oficinas realizadas em quatorze unidades da Federação — Rio de Janeiro, Maranhão, Amazonas, Sergipe, Goiás, Acre, Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Bahia, Rondônia, Rio Grande do Sul, Tocantins, Pará e Paraíba — no período de 2024 a 2025. O objetivo é descrever o processo metodológico adotado, sistematizar os principais resultados observados e identificar padrões nacionais e singularidades regionais relevantes para a implementação do Plano Pena Justa, evidenciando o papel da Espen e da Rede de Escolas de Serviços Penais (Respen) como estruturas institucionais fundamentais para a materialização dessa política pública.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa e descritiva, baseada na análise documental dos relatórios oficiais das oficinas, complementada pela sistematização comparativa das dinâmicas, percepções e produtos construídos ao longo das atividades. Ao apresentar essa experiência, busca-se contribuir com a reflexão sobre o papel das escolas de governo e das redes colaborativas na implementação de políticas públicas complexas no campo da execução penal.

### 1. AS OFICINAS DE INTERIORIZAÇÃO: CONCEPÇÃO, ESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO

No âmbito da União, a Senappen, por meio da Espen, desempenha papel estratégico na formulação, coordenação e execução de ações

educacionais voltadas à qualificação dos trabalhadores da execução penal. A escola constitui-se como unidade administrativa responsável pela promoção da formação inicial e continuada, pelo desenvolvimento de metodologias pedagógicas, pela produção e difusão de conhecimento aplicado e pelo fortalecimento das capacidades institucionais necessárias à implementação das políticas penais em âmbito nacional.

Além de suas atribuições diretas enquanto escola de governo, a Espen exerce função central de coordenação da Respen, instância que articula as Escolas e Academias de Polícia Penal e de Serviços Penais das unidades da Federação. A rede configura-se como espaço permanente de cooperação federativa, intercâmbio de boas práticas, alinhamento pedagógico e fortalecimento institucional, sendo fundamental para a construção de respostas integradas e coerentes às demandas da política penal brasileira.

No decorrer da construção do Plano Nacional Pena Justa, na secretaria, a Espen figurou como uma das unidades administrativas com assento no Grupo de Trabalho destinado a tal finalidade, motivo pelo qual se justificou sua atuação no processo de disseminação do plano e de construção de competências que levassem à sua materialização nos diversos entes da federação<sup>2</sup>.

Nesse sentido, observa-se que a execução das oficinas de interiorização do Plano Pena Justa insere-se diretamente nesse escopo institucional. A atuação da escola, articulada à rede, viabilizou a mobilização dos entes federativos, o engajamento das escolas estaduais, a adequação metodológica às realidades locais e a criação de ambientes formativos baseados na colaboração, no diálogo interinstitucional e na corresponsabilidade. A realização das oficinas somente foi possível a partir dessa lógica de atuação coletiva, colaborativa e cooperativa, na qual as Escolas e Academias estaduais assumiram protagonismo na organização, na mobilização de participantes e na contextualização dos debates.

## **1.1 Concepção das Oficinas de Interiorização**

A concepção das oficinas de interiorização do Plano Pena Justa, denominadas Oficinas Pena Justa – Estado de Coisas Inconstitucional e a Resposta do Poder Público, decorreu diretamente das diretrizes estabelecidas no Plano de Trabalho elaborado pela secretaria, sob coordenação da Espen. Conforme previsto no referido plano, as oficinas foram concebidas como ação estratégica, orientada à qualificação do debate institucional e à preparação das

<sup>2</sup> A participação da escola se deu a partir da constituição de um Plano de Trabalho estruturado e desenvolvido pela Colaboradora Eventual Dra Luisa Bertrami D'Angelo, que também atuou na concepção e a facilitação das Oficinas de Interiorização. A realização das atividades nos estados foram acompanhadas pela equipe da escola, sempre com pelo menos dois (duas) membros (as) visando oferta de suporte e alinhamento interinstitucional quando necessário.

áreas envolvidas para a execução das ações sob responsabilidade do Poder Executivo no âmbito da ADPF 347.

Partiu-se do reconhecimento de que o Plano Pena Justa, ao concentrar parcela significativa de suas metas e indicadores sob a competência do Executivo Federal e dos Executivos Estaduais, demandaria processos formativos capazes de promover apropriação conceitual, alinhamento metodológico e articulação interinstitucional.

Neste sentido, torna-se fundamental a construção de estratégias que permitam que, a partir da homologação do Plano Nacional, se iniciem os necessários diálogos interinstitucionais para o sucesso das ações. É no escopo dessas estratégias que se inserem as presentes oficinas, que visam não somente compartilhar com as Unidades da Federação o processo de elaboração do Plano Nacional - o que permitirá qualificar a elaboração dos Planos Estaduais e Distrital, que deverão ser desenvolvidos em simetria ao Nacional - mas também preparar os atores locais para a recepção das demandas do Plano Pena Justa e os impactos da decisão de mérito da ADPF 347 (Brasil, 2025).

Assim, as oficinas foram desenhadas não como ações pontuais de capacitação, mas como dispositivos pedagógicos de sensibilização, mobilização e construção coletiva de conhecimento, articulando fundamentos jurídicos, bases principiológicas e instrumentos de planejamento e gestão pública.

A concepção metodológica inspirou-se em abordagens dialógicas e participativas, alinhadas à pedagogia crítica e à perspectiva cartográfica de acompanhamento de processos, conforme explicitado no Plano de Trabalho. Tal escolha refletiu a compreensão de que a implementação do Plano Pena Justa exigiria mais do que transmissão vertical de conteúdos, demandando espaços de escuta qualificada, reflexão coletiva e intercâmbio de experiências entre os diferentes atores institucionais envolvidos.

## 1.2 Estrutura das Oficinas de Interiorização

A estrutura das oficinas de interiorização seguiu modelo comum, derivado do plano de trabalho inaugural, com organização em etapas expositivas e participativas, distribuídas ao longo de dias consecutivos. Entre o objetivo geral e os específicos que subsidiaram a atividade, destacam-se:

Objetivo Geral: Interiorizar o Plano Pena Justa nas Unidades da Federação através das Escolas/Academias Estaduais de Serviços Penais e Instituições Congêneres. Objetivos Específicos: (a) Apresentar o processo de elaboração do Plano Nacional para o Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras - Plano Pena Justa; (b) Expor os impactos e expectativas do Plano Nacional em relação à atuação das Unidades da Federação para o enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional; (c) Oferecer apoio técnico às Unidades da Federação para posterior elaboração dos Planos Estaduais e Distrital, que serão construídos de forma simétrica ao Plano Nacional; (d) Fortalecer o protagonismo das Escolas/Academias Estaduais de Serviços Penais e Instituições

Congêneres no processo de elaboração dos Planos Estaduais e Distrital; (e) Qualificar a atuação das Escolas/Academias Estaduais de Serviços Penais e Instituições Congêneres como pontos de apoio às Secretarias de Administração Penitenciária e Congêneres nas demandas decorrentes do Plano Nacional e dos Planos Estaduais e Distrital (Brasil, 2025).

De modo geral, as oficinas foram estruturadas em dois grandes momentos: um momento inicial de caráter expositivo e institucional, seguido por momentos participativos orientados à aplicação prática dos conteúdos apresentados.

O primeiro momento concentrou-se na contextualização político-jurídica do Plano Pena Justa, incluindo a apresentação dos principais pontos da ADPF 347, a linha do tempo do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional e o processo de elaboração do Plano Nacional. Essa etapa teve como finalidade nivelar conceitualmente os participantes, oferecendo subsídios teóricos indispensáveis à compreensão das responsabilidades institucionais e da lógica de funcionamento do Plano.

Os momentos participativos subsequentes foram estruturados a partir do uso de metodologias ativas. Destacou-se a construção de nuvens de palavras, com apoio de ferramentas digitais, voltadas à identificação das percepções dos participantes acerca do Estado de Coisas Inconstitucional, da política penal e dos direitos humanos. Em seguida, aplicou-se a análise Fofa ((Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), adaptada ao contexto da política penal, possibilitando o mapeamento coletivo de forças, oportunidades, fraquezas e ameaças relacionadas à implementação do Plano.

A etapa final das oficinas consistiu na realização de exercícios práticos baseados na Matriz de Implementação do Plano Pena Justa. Os participantes, organizados em grupos temáticos, foram convidados a analisar metas específicas, identificar ações já existentes, refletir sobre impactos orçamentários e institucionais e propor estratégias operacionais para o cumprimento das metas. Essa estrutura buscou familiarizar os participantes com os instrumentos de planejamento e monitoramento do Plano, ao mesmo tempo em que estimulou a corresponsabilização das áreas envolvidas.

A estrutura adotada demonstrou-se adequada para promover a articulação entre teoria e prática, favorecer a aprendizagem colaborativa e fortalecer a capacidade das instituições participantes para a elaboração e futura execução dos Planos Estaduais, conforme evidenciado nos resultados apresentados neste relato de experiência.

### **1.3 Desenvolvimento das Oficinas de Interiorização**

A condução das oficinas evidencia o papel da escola como instância nacional de coordenação pedagógica e institucional das ações formativas no

campo da execução penal. A articulação com a rede permitiu alinhar diretrizes, compartilhar metodologias e assegurar a adaptação das atividades às especificidades locais, mantendo a coerência com o Plano Nacional. As Escolas e Academias estaduais atuaram como nós da rede, assegurando capilaridade territorial, mobilização de atores estratégicos e contextualização dos conteúdos, concepção corroborada no Plano de Trabalho das Oficinas.

A escolha por construir esse diálogo a partir das Escolas/Academias de Serviços Penais e Instituições Congêneres se dá pela posição estratégica que tais instâncias ocupam na administração penitenciária local. Tratam-se de espaços a partir dos quais são construídas importantes pontes dialógicas com os(as) diferentes servidores(as) que, no dia a dia, atuarão conforme as diretrizes e ações do Plano Pena Justa, bem como dos Planos Estaduais e Distrital. Ademais, vale ressaltar que tanto a decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal quanto o Plano Nacional para o Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras destacam a relevância de ações de capacitação, formação e educação para a efetiva superação do Estado de Coisas Inconstitucional. Considerando que espaços educativos são estratégicos para a disseminação de boas práticas, avalia-se que as Escolas/Academias de Serviços Penais e Instituições Congêneres deverão ser importantes aliadas para a recepção e execução qualificada das ações mitigadoras, medidas e metas previstas no referido Plano Nacional, assim como nos planos que serão elaborados localmente (Brasil, 2025).

As oficinas apresentaram estrutura metodológica padronizada, aplicada em todos os estados, com adequações pontuais conforme o contexto local. De modo geral, foram organizadas em quatro momentos principais: (i) abertura institucional e contextualização político-jurídica; (ii) exposição teórica sobre a ADPF 347, o conceito de Estado de Coisas Inconstitucional e o processo de elaboração do Plano Pena Justa; (iii) desenvolvimento de atividades participativas; e (iv) socialização dos resultados e avaliação coletiva.

As oficinas foram realizadas em catorze entes da federação, conforme cronograma pré-definido, atingindo um total de 543 participantes:

Tabela 1 – Quantidade de participantes nas Oficinas de Interiorização do Pena Justa

OFICINAS DE INTERIORIZAÇÃO			
ESTADO		DATA	PARTICIPANTES
1	Rio de Janeiro	9 e 10 de dezembro de 2024	40
2	Maranhão	12 e 13 de dezembro de 2024	32
3	Tocantins	29 e 30 de janeiro de 2025	32
4	Rio Grande do Sul	05 e 06 de fevereiro de 2025	49
5	Roraima	13 e 14 de fevereiro de 2025	46
6	Bahia	20 e 21 de fevereiro de 2025	39
7	Mato Grosso do Sul	27 e 28 de fevereiro de 2025	35

8	Pernambuco	10 e 11 de março de 2025	25
9	Acre	18 e 19 de março de 2025	45
10	Goiás	24 e 25 de março de 2025	23
11	Sergipe	03 e 04 de abril de 2025	55
12	Amazonas	08 e 09 de abril de 2025	33
13	Paraíba	15 e 16 de abril de 2025	33
14	Pará	23 e 24 de abril de 2025	56
<b>TOTAL</b>			<b>543</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

As oficinas foram realizadas ao longo de dois dias, combinando etapas expositivas e participativas. No primeiro dia, desenvolveu-se atividade expositiva voltada à apresentação da decisão de mérito da ADPF nº 347, do processo de elaboração do Plano Nacional e de suas bases principiológicas e metodológicas, com o objetivo de qualificar a compreensão dos participantes sobre as demandas decorrentes de sua implementação. Esse momento incluiu a construção e análise comparativa de nuvens de palavras sobre temas centrais, permitindo identificar mudanças nas percepções dos participantes ao longo das discussões.

No segundo dia, com número restrito de participantes, foram realizadas atividades práticas de caráter participativo, voltadas à identificação de desafios e estratégias para a execução do Plano Nacional e dos Planos Estaduais e Distrital. Os participantes, organizados em grupos interdisciplinares, elaboraram propostas relacionadas a medidas específicas do Plano, promovendo reflexão coletiva, troca de experiências e o fortalecimento do protagonismo das Unidades da Federação na implementação das ações previstas.

As atividades participativas incluíram a construção de nuvens de palavras, a aplicação da análise FOFA e exercícios práticos de formulação de medidas, metas e indicadores com base na Matriz de Implementação do Plano. Essa combinação metodológica buscou articular fundamentos teóricos e práticas de planejamento, estimulando a apropriação crítica do Plano Nacional pelos atores locais.

Os exercícios práticos realizados nas oficinas concentraram-se, de modo recorrente, em três eixos do Plano Pena Justa: (i) prevenção e combate à tortura e a tratamentos cruéis, desumanos e degradantes; (ii) ampliação do acesso ao trabalho, à renda e à remição de pena; e (iii) fortalecimento das carreiras penais. As propostas elaboradas pelos grupos incluíram ações de capacitação continuada, uso de tecnologias de monitoramento, parcerias para oferta de trabalho e implementação de planos de cargos, carreiras e remuneração.

## 2 DISCUSSÃO

A análise integrada das nuvens de palavras produzidas nos diferentes estados revelou padrões recorrentes. O termo “justiça” destacou-se de forma transversal, associado tanto à ADPF 347 quanto ao Plano Pena Justa, indicando que os participantes compreendem o Plano como instrumento de correção de falhas estruturais do sistema penal. Termos como “violação”, “dignidade”, “ressocialização” e “direitos humanos” também apareceram com elevada frequência, evidenciando a percepção generalizada das violações que caracterizam o ECI.

No que se refere ao Plano Estadual, observou-se destaque para expressões relacionadas a “planejamento”, “desafio” e “mudança”, indicando reconhecimento da complexidade do processo de implementação e da necessidade de reorganização institucional.

A análise FOFA apresentou convergências significativas entre os estados. Entre as forças, destacaram-se a existência de equipes técnicas qualificadas, experiências prévias em políticas de educação, trabalho e assistência, bem como fluxos institucionais já estabelecidos em alguns territórios. As oportunidades estiveram associadas ao fortalecimento da identidade da polícia penal, à ampliação da articulação interinstitucional e à possibilidade de qualificação das políticas de reintegração social.

As fraquezas mais frequentemente mencionadas referiram-se às limitações orçamentárias, ao déficit de infraestrutura e à resistência cultural a mudanças no modelo de execução penal. Quanto às ameaças, destacaram-se o risco de fragilização da articulação intersetorial, a judicialização excessiva e a possibilidade de descontinuidade política.

Apesar dos padrões nacionais, os relatórios evidenciam especificidades relevantes. Estados da Região Norte, como Pará e Amazonas, enfatizaram desafios relacionados à extensão territorial, à logística e à adequação das metas nacionais às realidades locais. O Pará destacou de forma expressiva a questão orçamentária e a necessidade de fortalecimento da governança intersetorial.

Na Paraíba, sobressaíram discussões relacionadas à dignidade, à ressocialização e ao adoecimento mental dos policiais penais, incorporando reflexões de gênero e saúde do trabalhador. Já os Estados do Sul e Sudeste enfatizaram a necessidade de integração entre os órgãos do sistema de justiça e a administração penitenciária.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O relato integrado das oficinas de interiorização do Plano Pena Justa evidencia que a estratégia formativa adotada pela Espen/Senappen constituiu

etapa fundamental para a disseminação dos fundamentos jurídicos, políticos e metodológicos do enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional. As oficinas favoreceram a compreensão compartilhada da ADPF 347 e estimularam a construção de capacidades institucionais nos estados.

A condução das oficinas evidencia o papel da Espen como instância nacional de coordenação pedagógica e institucional das ações formativas no campo da execução penal. A articulação com a Respen permitiu alinhar diretrizes, compartilhar metodologias e assegurar a adaptação das atividades às especificidades locais, mantendo a coerência com o Plano Nacional. As Escolas e Academias estaduais atuaram como nós da rede, assegurando capilaridade territorial, mobilização de atores estratégicos e contextualização dos conteúdos.

Os resultados apontam que a implementação efetiva dos Planos Estaduais demandará o fortalecimento das capacidades de planejamento, monitoramento e avaliação, bem como o aprofundamento da articulação intersetorial e a valorização das carreiras penais, com atenção especial à saúde mental dos servidores.

Conclui-se que a experiência relatada contribui para a consolidação do Plano Pena Justa como política estruturante e oferece subsídios relevantes para futuras pesquisas sobre os impactos da interiorização do Plano na transformação das práticas e indicadores do sistema penal brasileiro. Além disso, comprehende-se que a implementação dos Planos Estaduais demandará a continuidade do apoio técnico-pedagógico, o fortalecimento da governança intersetorial e a valorização das carreiras penais, com atenção à saúde mental dos servidores. A experiência evidencia o papel estratégico das escolas de governo e das redes colaborativas na implementação de políticas públicas complexas no campo da execução penal.

## REFERÊNCIAS

Aguiar, M. M.; Silva, A. P. M. Oficinas educativas como metodologia no processo ensino-aprendizagem: construção e práticas. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora: UFJF, v. 11, n. 2, p. 01-13, e31842, jul./dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347..**

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras – Plano Pena Justa.**

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Plano de Trabalho Oficinas Pena Justa - Enfrentando o Estado de Coisas Inconstitucional nas Unidades da Federação.**

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatórios das Oficinas Pena Justa (2024–2025).**

CANDAU, Vera Maria. **Oficinas aprendendo e ensinando direitos humanos.** Rio de Janeiro: Novameria/PUC-Rio, 1999.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido.** 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

POZZANA, L.; KASTRUP, V. Cartografar é acompanhar processos. *In:* PASSOS, E.; KASTRUP, V.; ESCÓSSIA, L. da (Org.). **Pistas do método da cartografia:** pesquisa- intervenção e produção de subjetividade. Porto Alegre: Sulina, 2009. p. 17-31.