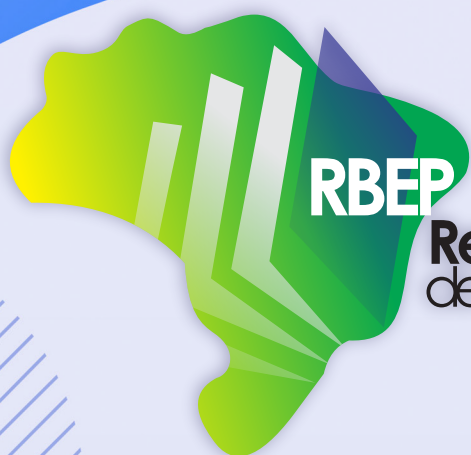




RBEP

**Revista Brasileira
de Execução Penal**

DOSSIÊ:

**O PLANO PENA JUSTA
E O ENFRENTAMENTO
AO ESTADO DE COISAS
INCONSTITUCIONAL
NAS PRISÕES**





MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

MINISTRO

Enrique Ricardo Lewandowski

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIS

SECRETÁRIO

André de Albuquerque Garcia

REVISTA BRASILEIRA DE EXECUÇÃO PENAL

EDITORA-CHEFE

Stephane Silva de Araujo

EDITOR

Claudenir dos Santos

CONSELHO EDITORIAL

Alexandre de Castro Coura (FDV); Américo Bedê Freire Júnior (FDV); Ana Gabriela Mendes Braga (UNESP); Andréa Santana Leone de Souza (UFOB); Arlindo da Silva Lourenço UEMG); Clayton da Silva Barcelos (UFOB); Ela Wiecko de Castilho (UnB); Elaine Cristina Pimentel Costa (UFAL); Elenice Maria Cammarosano Onofre (UFSCAR); Eli Narciso da Silva Torres (Focus-Unicamp/Senappen); Jaqueline de Oliveira Bagalho (UVV); Linoel de Jesus Leal Ordonez (UFMS); Luciano Pereira dos Santos (UNIPAMPA); Luiz Antônio Bogo Chies (UCPEL) e Valdirene Daufemback (UnB)

COMITÊ EXECUTIVO

Ana Carolina Rocha de Carvalho. Ane Cristine da Silva.
Susana Inês de Almeida e Silva. Wesley Andrade Mesquita

Capa: José Florêncio de Sousa Neto

RBEP

REVISTA BRASILEIRA DE EXECUÇÃO PENAL - V. 6. N. 2 - JUL./DEZ. DE 2025



A Revista Brasileira de Execução Penal é o periódico técnico-científico da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen).

Publica artigos, documentos inéditos, resenhas, entrevistas, relatos de experiências e descrição de boas práticas, que buscam relacionar a experiência profissional, o conhecimento produzido sobre a matéria e o cumprimento da legislação nacional. As pesquisas abrangem temas vinculados ao sistema de justiça criminal (em interface com a execução penal), aos sistemas penitenciários, à execução penal, às assistências e políticas voltadas ao sistema penitenciário, ao controle e participação social na execução penal, à justiça e práticas de justiça restaurativas, inclusive em perspectivas comparadas com outros países.

As ideias e conceitos emitidos nas pesquisas são de inteira responsabilidade de autores e autoras e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou da Senappen.

Todos os direitos são reservados, nos termos da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei dos Direitos Autorais). É permitida a reprodução parcial das pesquisas, desde que citada a fonte.

A revista possui circulação semestral e adota o sistema de submissão em fluxo contínuo.

ISSN: 2675-1895

e-ISSN: 2675-1860

Correspondência Editorial

Revista Brasileira de Execução Penal

Setor Comercial Norte, Quadra 04, Edifício Multibrasil Corporate,

Bloco A, 11º Andar. Brasília/DF - CEP 70.714-000.

Telefone: +55 61 3770-5049

E-mail: rbep@mj.gov.br

RBEP - Revista Brasileira de Execução Penal / Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Políticas Penais – v. 1, n. 1 (jan./jun.2020) _ Brasília : Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020 - .
v.

Semestral

ISSN eletrônico 2675-1860

ISSN impresso 2675-1895

Disponível também online: <https://rbepsenappen.mj.gov.br/>

1. Execução Penal - periódico. 2. Política Penitenciária – Brasil. I. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional. II. Título: RBEP – Revista Brasileira de Execução Penal.

CDD: 341.4352

SUMÁRIO	
APRESENTAÇÃO	7
EDITORIAL	9
DOSSIÊ	13
ENFRENTAMENTO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL: DIÁLOGOS INTERINSTITUCIONAIS E A ATUAÇÃO DA SENAPPEN NO PLANO PENA JUSTA Mayesse Silva Parizi Luisa Bertrami D'Angelo	15
A INTERIORIZAÇÃO DO PLANO PENA JUSTA: RELATO INTEGRADO DA EXPERIÊNCIA NACIONAL DAS OFICINAS DE ENFRENTAMENTO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL (2024–2025) Stephane Silva de Araujo	35
O PLANO PENA JUSTA EM MINAS GERAIS: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INTERSETORIALIDADE COMO DIMENSÕES-CHAVE NO ENFRENTAMENTO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA PRISIONAL Nathalia Meggiolaro Isadora Cunha Rodrigues	45
PLANO PENA JUSTA E SUA CONVERGÊNCIA COM A POLÍTICA NACIONAL DE ALTERNATIVAS PENAIIS Amanda Freitas Souza Renata Valladão Ribeiro Alves Maíra Ferreira Bastos Ribeiro Cleóber Pires Silva Alexandre Lopes Fonseca	57
AMPLIAÇÃO DE VAGAS PRISIONAIS NO PIAUÍ COMO RESPOSTA À SUPERLOTAÇÃO: CUSTOS, LIMITES E ALTERNATIVAS Leandro dos Santos Fonseca Gabriela Ozanam Araujo da Silveira	71
A ATUAÇÃO DAS EQUIPES MULTIPROFISSIONAIS NO CONTEXTO DA MONITORAÇÃO ELETRÔNICA CRIMINAL NO BRASIL: DESAFIOS E POSSIBILIDADES Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth Marcus Alan de Melo Gomes	91
ENTRE GRADES E NORMAS: CONFORMIDADE ARQUITETÔNICA DAS PENITENCIÁRIAS FEMININAS DO NORDESTE COM O PLANO PENA JUSTA Marina Botelho Gardés Kainara de Sousa Nunes Bianca de Sousa Silva	113
PANORAMA DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA ANTIMANICOMIAL DO PODER JUDICIÁRIO NO DISTRITO FEDERAL Josué Sylvestre Terceiro	131

ENTRE O RECONHECIMENTO E A INVISIBILIDADE: A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NAS PRISÕES BRASILEIRAS	151
José Edson Martins	

RECONFIGURAÇÃO CURRICULAR DA PROPOSTA DE FORMAÇÃO DA POLÍCIA PENAL DO DISTRITO FEDERAL: UMA CONTRIBUIÇÃO AO ENFRENTAMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA PRISIONAL	169
Edson de Sena Alves	
Liliane Campos Machado	

HORUS 360 iOMS: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA PARA A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PRISIONAL	187
Pedro das Neves	
Patrícia de Paula Queiroz Bonato	

FLUXO CONTÍNUO	203
-----------------------	------------

INDICADORES DE CLASSIFICAÇÃO DE PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE: UMA VISÃO PRAGMÁTICA E SUA EFETIVA APLICAÇÃO NO SISTEMA PENITENCIÁRIO DO RIO GRANDE DO NORTE	205
José Salatiel Dantas Nascimento	

CONTROLE DE LEGALIDADE NA EXECUÇÃO DA PENA DE PRISÃO	221
Guilherme Dutra Marinho Cabral	
Lucas Campos Ferreira	

INTERVENÇÕES GRUPAIS COM HOMENS AUTORES DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA	239
Gabriel Marques de Castro Pontes	
Pedro Miguel Lavôr de Santiago	
Isabelle Pedrosa Cavalcante	
Daniely Ildegardes Brito Tatmatsu	

A IMPLEMENTAÇÃO DOS CÍRCULOS DE PREPARAÇÃO PARA A LIBERDADE EM PRESÍDIOS DO RIO GRANDE DO SUL: O CASO DE CERRO LARGO E SANTO CRISTO	261
Iana Patrícia Pandolfo	
Karine Muller Dutra	
Shirlei Sztomowski	

APRESENTAÇÃO

As questões que hoje caracterizam o cenário prisional brasileiro não surgiram de forma repentina. São resultado de um processo histórico que, ao longo de décadas, moldou um quadro de superlotação e de fragilidade estrutural. Em alguns momentos, esse processo foi impulsionado pela dificuldade de oferecer respostas adequadas aos desafios estruturais que nos levaram até este ponto; em outros, pela expansão da população prisional, que cresceu de maneira vertiginosa nos últimos anos, sem que houvesse, paralelamente, a construção de condições materiais e institucionais capazes de atingir o cerne dos problemas sociais. Assim se formou, pouco a pouco, a realidade que levou o Supremo Tribunal Federal a reconhecer, na ADPF 347, a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras.

A partir desse marco e das responsabilidades que ele impõe, o país se encontra diante de uma oportunidade singular: a construção conjunta de um plano elaborado de forma articulada entre os diferentes Poderes e a sociedade. Trata-se de um movimento significativo de cooperação interinstitucional, no qual diferentes atores se debruçaram sobre um mesmo horizonte estratégico, comprometendo-se com um percurso comum de enfrentamento e superação do estado de desconformidade do sistema prisional brasileiro. Essa convergência evidencia que, para superar um quadro como o atual, é necessária uma atuação que não pode ser fragmentada — exige coordenação, mensuração, persistência e visão de longo prazo.

A elaboração do Plano Pena Justa representa uma articulação inédita. Construído em sinergia a partir da coordenação conjunta entre a Secretaria Nacional de Políticas Penais do Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Conselho Nacional de Justiça, o plano foi desenvolvido e aprimorado por muitas mãos, incluindo a participação ativa da sociedade civil. Além disso, a Senappen realizou uma série de oficinas estaduais para auxiliar os entes federativos na construção de seus próprios planos — estes elaborados no âmbito dos Comitês de Políticas Penais, fomentados pela Senappen — fortalecendo a capilaridade e a aderência nacional ao Plano Pena Justa.

O processo de implementação do Plano Pena Justa aponta para diferentes camadas de transformação. No curto prazo, projeta-se a melhoria da governança, o aperfeiçoamento dos fluxos e a qualificação da gestão prisional. No médio prazo, espera-se o fortalecimento das alternativas penais, a melhoria das condições de cumprimento de pena e a padronização de procedimentos que tornem o sistema mais eficiente e mais humano. A longo prazo, vislumbra-se a possibilidade de uma mudança estrutural: a consolidação de novos paradigmas de responsabilização penal e de políticas baseadas em evidências, a redução

das desigualdades historicamente produzidas e a superação gradual, embora firme, das condições que deram origem ao ECI.

O Plano tem demandado a mobilização de diversas diretorias da Senappen e, acompanhando esse movimento, a Revista Brasileira de Execução Penal reforça seu papel estratégico na produção de conhecimento voltado ao aperfeiçoamento da política prisional. Assim, organizou este volume com pesquisas cujo escopo abrange tanto fatores históricos quanto o próprio enfrentamento ao ECI. Este dossiê contribui para iluminar caminhos e subsidiar decisões, oferecendo insumos intelectuais essenciais para que o Estado brasileiro avance no compromisso de dignificar a execução penal e garantir o pleno cumprimento dos preceitos constitucionais.

Convido as leitoras e os leitores a prestigiar este dossiê, a conhecer de perto as discussões aqui apresentadas e a integrar esse esforço coletivo de transformação do sistema penal brasileiro, em direção a um futuro mais justo, eficiente e verdadeiramente constitucional.

Boa leitura.

ANDRÉ DE ALBUQUERQUE GARCIA

Secretário Nacional de Políticas Penais

EDITORIAL

Os desafios que marcam o sistema prisional brasileiro resultam de um processo histórico prolongado, no qual se articularam o crescimento contínuo da população privada de liberdade, a falta de expansão proporcional da infraestrutura, a não priorização das alternativas penais como estratégia de racionalização de ingresso e a dificuldade de aprimorar os fluxos institucionais envolvidos na execução penal e na atenção às pessoas egressas. Esses elementos, frutos de problemas estruturais, contribuíram para o cenário que levou o Supremo Tribunal Federal, na ADPF 347, a reconhecer a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro.

Diante desse quadro, tornou-se evidente a necessidade de ações articuladas e de longo prazo. A construção do Plano Pena Justa expressa esse movimento, resultado da cooperação entre diferentes Poderes, instituições e sociedade civil em torno de um objetivo comum: qualificar as políticas penais, as estratégias de responsabilização e a execução penal, e enfrentar de maneira estruturada, este estado de desconformidade. Esse esforço coletivo reforça a compreensão de que respostas isoladas não são suficientes — é preciso planejamento, coordenação e continuidade para enfrentar problemas complexos.

O Plano foi elaborado por meio de uma articulação inédita entre a Secretaria Nacional de Políticas Penais do Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Conselho Nacional de Justiça, com participação ativa de atores do Executivo Federal, do sistema de justiça, da sociedade civil e dos entes federativos. As oficinas estaduais promovidas pela Senappen e os Comitês Estaduais e Distrital de Políticas Penais, fomentados pela Secretaria e pelo Conselho Nacional de Justiça, fortaleceram esse processo, apoiando a elaboração dos planos locais e ampliando a aderência nacional à iniciativa.

Acompanhando esse movimento de reflexão, planejamento e fortalecimento das políticas penais, a Revista Brasileira de Execução Penal apresenta esta edição. O volume reúne estudos que dialogam diretamente com os desafios, avanços e tensões relacionados ao Plano Pena Justa e ao enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro. Os textos da seção Dossiê oferecem um panorama da execução desse processo, enquanto as pesquisas submetidas em fluxo contínuo apresentam um conjunto diverso de análises que caracterizam diferentes dimensões do sistema prisional brasileiro. A seguir, ambos os conjuntos de trabalhos são brevemente apresentados às leitoras e aos leitores.

O Dossiê se inicia com o artigo “Enfrentando o Estado de Coisas Inconstitucional: diálogos interinstitucionais e a atuação da Senappen no Plano Pena Justa”, de Mayesse Silva Parizi e Luisa Bertrami D’Angelo, que analisa a

atuação da Senappen/MJSP no processo de formulação do Plano Pena Justa a partir do julgamento da ADPF 347. As autoras descrevem as articulações internas e interinstitucionais conduzidas pela Senappen, destacando tensões, desafios e conquistas na construção de espaços de governança e participação social.

A reflexão de Stephane Silva de Araujo em “A Escola Nacional de Serviços Penais e as oficinas de internalização do Plano Pena Justa” descreve o papel da Escola Nacional de Serviços Penais na disseminação e compreensão do Plano pelas unidades da federação por meio de oficinas e processos formativos que fortalecem práticas institucionais alinhadas aos eixos estratégicos do Pena Justa.

No estudo “O Plano Pena Justa em Minas Gerais: participação social e intersectorialidade como dimensões-chave no enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional”, Nathalia Meggiolaro e Isadora Cunha Rodrigues analisam políticas estaduais e comissões locais, argumentando que a participação social e a intersectorialidade são elementos centrais para respostas mais eficazes e menos punitivas.

O texto “Plano Pena Justa e sua convergência com a Política Nacional de Alternativas Penais” de autoria de Amanda Freitas Souza, Renata Valladão Ribeiro Alves, Maíra Ferreira Bastos Ribeiro, Cléober Pires Silva, Alexandre Lopes Fonseca discute, a partir de uma perspectiva crítica e histórica com enfoque na dimensão racial, como a seletividade penal se consolidou no pós-abolição e como as alternativas penais se apresentam como estratégia fundamental para enfrentar o superencarceramento no âmbito do Plano Pena Justa.

Em “Ampliação de vagas prisionais no Piauí como resposta à superlotação: custos, limites e alternativas”, Leandro dos Santos Fonseca e Gabriela Ozanam Araujo da Silveira examinam a expansão da capacidade prisional no país entre 2016 e 2024. O estudo demonstra que o crescimento do encarceramento superou a criação de vagas, que se mostraram uma solução com limitações, reforçando a necessidade de políticas complementares como regulação de vagas e alternativas penais.

Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth e Marcus Alan de Melo Gomes, no texto “A atuação das equipes multiprofissionais no contexto da monitoração eletrônica criminal no Brasil: desafios e possibilidades”, exploram a importância do acompanhamento humanizado de pessoas monitoradas. A partir de análises bibliográficas e dados oficiais, destacam a insuficiência de equipes e a precariedade estrutural, ressaltando o potencial do Plano Pena Justa para qualificar essa política.

Em seguida, Marina Botelho Gardés, Kainara de Sousa Nunes e Bianca de Sousa Silva apresentam “Entre grades e normas: conformidade

arquitetônica das penitenciárias femininas do Nordeste com o Plano Pena Justa”, estudo que examina 22 unidades femininas à luz do eixo 2 do Plano Pena Justa, que aborda problemas relacionados à ambiência e estrutura prisional. O trabalho evidencia inadequações arquitetônicas derivadas de modelos masculinos e defende diretrizes específicas que atendam às necessidades das mulheres privadas de liberdade.

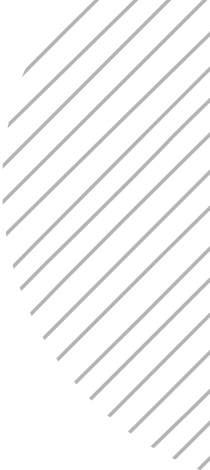
Em “Panorama da implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário no Distrito Federal”, Josué Sylvestre Terceiro apresenta o processo de implementação da Resolução CNJ nº 487/2023 no Distrito Federal, destacando articulações institucionais, impactos na Ala de Tratamento Psiquiátrico e sua relação com os eixos do Plano Pena Justa, além dos desafios ainda existentes.

O artigo “Entre o reconhecimento e a invisibilidade: a assistência social no Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras”, de José Edson Martins, investiga o lugar da assistência social na ADPF 347 e em documentos oficiais e dados do sistema prisional. O autor aponta sua persistente invisibilidade, embora reconhecida como direito fundamental pelo STF, e discute obstaculizadores de sua efetiva implementação nas prisões.

No artigo “Reconfiguração curricular da proposta de formação da Polícia Penal do Distrito Federal: uma contribuição ao enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional”, Edson de Sena Alves e Liliane Campo Machado discutem como a reformulação do currículo de formação da Polícia Penal pode fortalecer a política penitenciária e contribuir para o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional. Com base em análise documental e revisão bibliográfica, os autores mostram que a atualização curricular é um instrumento estratégico para qualificar práticas institucionais, transformar a cultura organizacional e favorecer ações alinhadas à dignidade humana e à reintegração social.

Finalizando a seção, em “Horus 360 iOMS: inovação tecnológica para a modernização da gestão prisional”, Pedro das Neves e Patrícia de Paula Queiroz Bonato apresentam a experiência europeia de implementação de um sistema integrado de gestão penal, destacando como tecnologias de ponta podem aprimorar segurança, transparência e gestão de dados e oferecer subsídios para desafios identificados no Plano Pena Justa.

A seção Fluxo Contínuo é iniciada com a pesquisa “Indicadores de classificação de pessoas privadas de liberdade: uma visão pragmática e sua efetiva aplicação no sistema penitenciário do Rio Grande do Norte”, de José Salatiel Dantas Nascimento, que analisa um instrumento inovador que combina métodos quantitativos e qualitativos para classificar pessoas privadas de liberdade e discute sua relevância para a individualização da pena e os avanços decorrentes da política nacional de classificação promovida pela Senappen.



A pesquisa “Controle de legalidade na execução da pena de prisão”, de Guilherme Dutra Marinho Cabral e Lucas Campos Ferreira, examina obstáculos ao controle de legalidade dentro da execução penal, mesmo com a existência de múltiplos órgãos fiscalizadores. O estudo considera que, apesar de necessários, tais mecanismos têm dificuldade em romper práticas históricas de violação de direitos.

O texto “Intervenções grupais com homens autores de violência contra a mulher: uma revisão sistemática”, de Gabriel Marques de Castro Pontes, Pedro Miguel Lavôr de Santiago, Isabelle Pedrosa Cavalcante e Daniely Ildegardes Brito Tatmatsu, revisa a produção científica sobre intervenções com autores de violência doméstica no Brasil. O estudo identifica lacunas metodológicas, carência de dados sobre reincidência e necessidade de maior alinhamento às diretrizes oficiais.

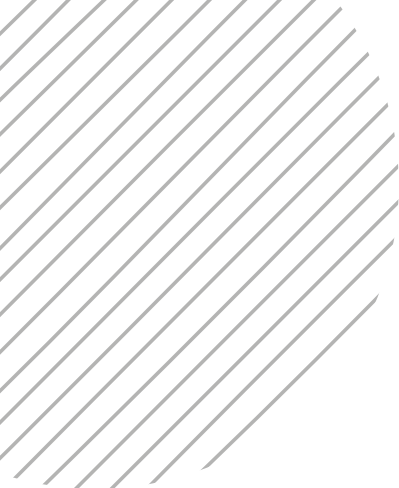
Por fim, Iana Patrícia Pandolfo, Karine Muller Dutra e Shirlei Sztomowski, em “A implementação dos Círculos de Preparação para a Liberdade em presídios do Rio Grande do Sul: o caso de Cerro Largo e Santo Cristo”, apresentam um relato sobre práticas restaurativas voltadas à reinserção social, evidenciando como espaços de diálogo e construção coletiva contribuem para culturas de paz dentro do ambiente prisional.

Convidamos as leitoras e os leitores a conhecerem este dossiê e a se somarem a esse esforço coletivo de reflexão e aprimoramento, em direção a uma execução penal mais eficiente, humana e alinhada aos princípios constitucionais.

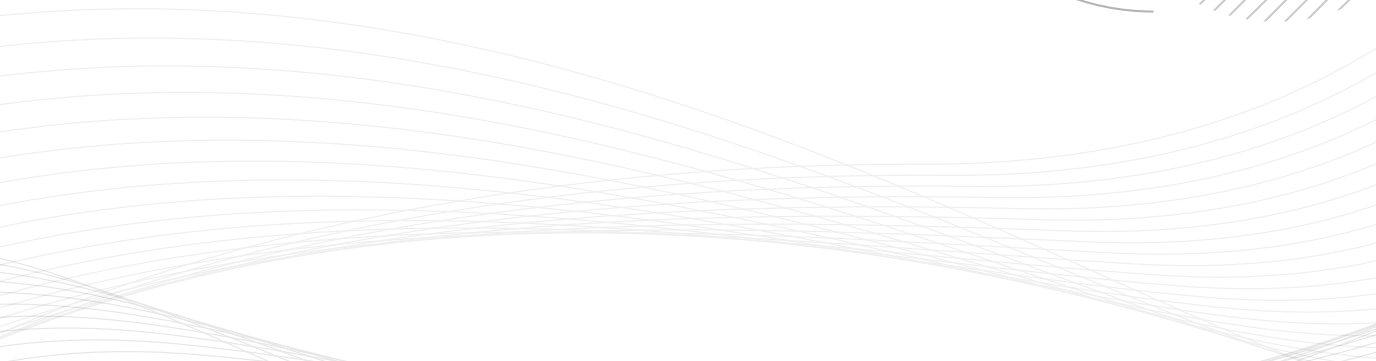
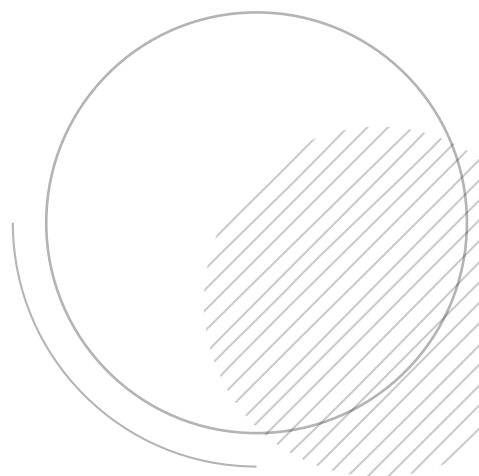
CLAUDENIR DOS SANTOS

LUISA BERTRAMI D'ANGELO

ORGANIZADORES



DOSSIÊ
O Plano Pena Justa e o enfrentamento ao estado de coisas inconstitucional nas prisões



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

LUIA 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, requeria 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 requeria 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 de 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 anunciadas 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).

Analisando 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 (CNPCCP), 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; des controle da entrada; e des controle 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 reposicionar 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 lembrar 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 afetados 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” (aquelas que não estavam contempladas no Plano à época); “já contempladas/desdobramentos” (aquelas que, apesar de já constarem no Plano, poderiam ser qualificadas a partir das contribuições); e “não se aplica” (aquelas 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 intersectorialidade, 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 inconstitucionalidade 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 *locus* 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 (Espan) em 12 unidades da federação, a partir de articulação com a Rede das Escolas de Serviços Penais (REspan).

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. 2ª 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. Intersectorialidade nas políticas públicas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 137, p. 7-13, jan./abr. 2020.

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 ARAUJO¹

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, intersetorialidade 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.

¹ 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 federação².

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

2 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
TOTAL			543

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, compreende-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.

O PLANO PENA JUSTA EM MINAS GERAIS: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INTERSETORIALIDADE COMO DIMENSÕES-CHAVE NO ENFRENTAMENTO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA PRISIONAL

THE JUST PENALTY PLAN IN MINAS GERAIS: SOCIAL PARTICIPATION AND INTERSECTORALITY AS KEY DIMENSIONS IN CONFRONTING THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN THE PRISON SYSTEM

Submetido em: 01/07/2025 - **Aceito em:** 08/10/2025

NATHALIA MEGGIOLARO¹

ISADORA CUNHA RODRIGUES²

RESUMO

O artigo analisa as ações voltadas ao enfrentamento do estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, com base na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 e no Plano Pena Justa. A partir de uma abordagem qualitativa, analisa-se a correlação entre sistema penal, desigualdades e racismo estrutural, contextualizando a crise penitenciária. Examina-se a atuação de políticas públicas e comissões estaduais de Minas Gerais como atores estratégicos na implementação de respostas ao problema. Os resultados evidenciam a participação social e a intersectorialidade como elementos centrais para a construção de políticas menos punitivas e mais responsabilizantes.

Palavras-chave: Interinstitucionalidade. Sistema Carcerário. Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional.

ABSTRACT

This article analyzes actions aimed at addressing the unconstitutional state of affairs in the Brazilian prison system, based on ADPF 347 and the Just Penalty Plan. Using a qualitative approach, the article examines the correlation between the penal system, inequalities, and structural racism, contextualizing the prison crisis. It examines the role of public policies and state commissions in Minas Gerais as strategic actors in implementing responses to the problem. The results highlight social participation and intersectoral collaboration as central elements in developing less punitive and more accountable policies.

Keywords: Interinstitutionality. Prison System. Confronting the Unconstitutional State of Affairs.

-
- 1 Graduação em Ciências Sociais (UFMG). Especialista em Arte-terapia e terapias expressivas (Unesp). Mestrado em Antropologia Social (UFMG). Doutorado em Antropologia Social (UFMG) - andamento. Atua como Colaboradora Eventual da Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais (Dicap/ Senappen). **E-MAIL:** nmeggiolaro@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0000-1993-5058>.
 - 2 Graduação em Direito (UFMG). Mestrado em Direito (UFMG). Atua como analista de projetos socioassistenciais no terceiro setor. **E-MAIL:** isalosherr@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-5798-0156>.

INTRODUÇÃO

O presente texto busca ser um ensaio de conjecturas para somar às reflexões das ações do Plano Pena Justa e demais políticas, estratégias e pesquisas que têm como norte o enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) nas prisões brasileiras. O objetivo é levantar questionamentos e reflexões sobre a importância das esferas interinstitucionais e da participação social na mitigação das violações sistemáticas de direitos fundamentais no sistema prisional. Tais reflexões serão localmente circunscritas ao estado de Minas Gerais com a apresentação de documentos recentes sobre a execução de determinadas ações e programas. A escolha pelo estado de Minas Gerais foi realizada tanto pela possibilidade de proximidade de acompanhamento do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Socioeducativo (GMF) como pela existência de uma política pública fundamentada nos princípios da segurança pública cidadã, que prevê a participação social e a articulação em rede em sua execução, nomeada como Política de Prevenção Social à Criminalidade.

Para tanto, será necessário trazer um breve histórico do sistema prisional brasileiro, com o intuito de explicitar suas bases formativas nas reverberações das violações sistemáticas e presentes até os dias atuais.

Assim, em linearidade, realiza-se uma apresentação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 (ADPF 347), em conjunto com uma argumentação bibliográfica e expositiva sobre o tema, com ênfase em elementos centrais da crise penitenciária.

Na discussão, explora-se a interinstitucionalidade como abordagem presente em diversas ações e programas de enfrentamento à criminalidade em Minas Gerais. Destaca-se, especialmente, o papel do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Socioeducativo (GMF) do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, responsável pela coordenação de iniciativas voltadas à implementação transversal do Plano Pena Justa a nível estadual. O Plano estabelece, em âmbito nacional, diretrizes e metas a serem operacionalizadas em diferentes esferas federativas e institucionais dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Desde o início, no entanto, observa-se a centralidade da cooperação entre múltiplos atores – órgãos públicos, organizações da sociedade civil e a própria comunidade – como condição para o êxito das ações propostas. A posição do GMF se revela estratégica para examinar a intersectorialidade, considerando que o órgão foi criado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) justamente para acompanhar e monitorar, a partir do Poder Judiciário, políticas e projetos voltados ao enfrentamento dos problemas do sistema prisional.

Adiante, discute-se a articulação entre políticas de prevenção à criminalidade, especialmente aquelas que apostam em saídas cidadãs, com o Plano Pena Justa e demais programas que integram o esforço nacional para enfrentar o ECI formalizado na ADPF 347. Uma vez que a participação social se destaca como um elemento imprescindível frente à complexidade e ao multifacetamento da crise penitenciária, a construção de vínculos sociais, a reparação de danos, o diálogo e o envolvimento ativo da população nos processos de responsabilização despontam como caminhos promissores para reduzir a centralidade da prisão como resposta ao crime. A responsabilização com enfoque restaurativo pode representar um passo importante rumo à superação de múltiplas problemáticas do sistema prisional.

1. A PRISÃO NO BRASIL: DA ESCRAVIZAÇÃO À INSTITUIÇÃO DO PLANO PENA JUSTA

O sistema penitenciário brasileiro, como importa destacar, é historicamente atravessado e marcado por desigualdades estruturais. O primeiro código penal que temos, datado de 1830, previa tratamentos distintos, ou seja, punições distintas, para pessoas escravizadas e indivíduos livres, mesmo quando envolvidos em crimes idênticos (Brasil, 2020). Enquanto o primeiro grupo era submetido a punições severas, violentas e limitadas, o segundo dispunha de possibilidades bem mais amplas e brandas. A pena, portanto, recaía menos sobre a conduta e mais sobre a identidade do sujeito. Há, nesse sentido, uma leitura moral da sociedade sobre os indesejáveis.

A despeito de algumas mudanças legislativas posteriores que tenham buscado isonomia, a criminalização seletiva de determinadas condutas continuou a perpetuar e promover desigualdades de raça e classe. A criminalização da vadiagem, como contravenção penal, é um exemplo notório. Como destaca Manuela Abath Valença (2018), o sistema penal brasileiro articulou teorias e institutos jurídicos para conter uma população predominantemente negra que passou a ocupar os espaços urbanos após a abolição. Importante destacar que tais teorias criaram o senso social de propensão ao delito de forma que as forças policiais, desde o século XIX, concentraram sua atuação persistentemente sobre esses grupos.

Segundo a autora, o sistema penal atua não apenas por meio da seletividade punitiva, mas também por meio da construção de discursos sobre os sujeitos, sendo um instrumento de distribuição de privilégios e exclusões. O judiciário brasileiro, composto majoritariamente por homens brancos, ocupa posição central na definição de políticas criminais, dos tipos penais e de suas

interpretações, influenciando diretamente a produção de sentidos sociais sobre os sujeitos e seus lugares na sociedade. Há, portanto, uma correlação direta entre o sistema formal de controle e mecanismos informais de controle social.

Ainda de acordo com Manuela Abath Valença (2018), se anteriormente o controle da população estava relacionado à criminalização da vadiagem, atualmente essa função é exercida pela repressão ao tráfico de drogas. Em entrevista à Agência Senado, Neuma Brilhante também corrobora com essa análise, ao destacar como a vigilância constante endereçada à população negra produziu e reforçou estereótipos de ameaça e perigo - não em razão de maior cometimento de crimes, mas devido à intensificação da observância e do controle sobre determinados grupos (Brasil, 2023).

Nesse sentido, Pedro Argolo, Evandro P. Duarte e Marcos V. L. Queiroz (2016, p.27) complementam:

o racismo estrutura as estruturas repressivas no Brasil, mas não é só isso. Não é o efeito inesperado dessas práticas, mas o principal efeito perseguido por essas instituições (...) raça e punição se encontram numa simbiose em que a racialização é produzida pelo sistema penal e o sistema penal não pode operar uma renúncia à racialização.

Com o intuito de reforçar tais análises, trazem-se também os posicionamentos acadêmicos de Ana Flauzina e Juliana Borges. Ambas elaboraram reflexões sobre o alinhamento conectivo entre racismo e os sistemas penal, criminal e punitivo, afirmando que o racismo é “a lente privilegiada para se enxergar nossos sistemas penais ao longo de todo o processo histórico” (Flauzina, 2006, p. 135). Para Juliana Borges (2019), o racismo não opera apenas como elemento central ao sistema penal, mas em toda a sociedade, reforçando sistemas de opressão e desigualdades que se solidificam nos estratos sociais,

o sistema de justiça criminal tem profunda conexão com o racismo, sendo o funcionamento de suas engrenagens mais do que perpassado por essa estrutura de opressão, mas o aparato reordenado para garantir a manutenção do racismo e, portanto, das desigualdades baseadas na hierarquização racial (Borges, 2019, p. 21).

O sistema penal, portanto, permanece, até os dias atuais, como um importante instrumento de manutenção e reprodução de dominação e exclusão (Karam, 1996), responsável por politicamente produzir marginalidade e organizar uma gestão punitiva da pobreza (Wacquant, 2014). Nas palavras de Angela Davis (2020, p.89), “a instituição da prisão armazenou ideias e práticas que, espera-se, se aproximam da obsolescência da sociedade em geral, mas que retêm toda a sua horrenda validade por trás dos muros da prisão”.

Na dissertação de mestrado de Nathalia Meggiolaro (2024), as análises sobre o sistema carcerário consideram uma leitura da literatura foucaultiana

da prisão como uma estrutura que opera na exceção do direito e da legalidade (Foucault, 2022). De forma que, para Michel Foucault (2022), a prisão - marca do aparelho de justiça ocidental -, embora tenha como objetivo o respeito à lei, opera por meio de um jogo múltiplo e complexo de ilegalismos: “os regulamentos internos das prisões são ainda absolutamente contrários às leis fundamentais que garantem, no resto da sociedade, os direitos humanos” (Foucault, 2022, p. 32 e 33).

Essas múltiplas formas de ilegalismo manifestam-se nas práticas cotidianas, evidenciando as violências estruturais. Tais violências não se restringem às pessoas que estão aprisionadas, mas se estendem também aos seus familiares e visitantes, como prolongamento do tratamento desumanizador infligido às pessoas em privação de liberdade (Lages; Araújo; Hordones, 2022) socialmente aceita, “auto justificado pelo simples fato do aprisionamento” (Davis, 2020, p. 44).

Ao longo desse histórico, foram instauradas apenas quatro Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) voltadas ao sistema prisional: em 1976, para averiguar as condições das pessoas presas por motivos políticos durante a ditadura militar; em 1993, após evento que ficou conhecido como Massacre do Carandiru; em 2008, após as ondas de ataque atribuídas ao Primeiro Comando da Capital (PCC) na cidade de São Paulo; e em 2015, após a rebelião no Complexo Prisional de Curado. As duas primeiras resultaram em mudanças legislativas, mas as duas últimas tiveram seus projetos arquivados ou ainda se encontram em tramitação (Miranda, 2017).

As desigualdades, o racismo, o desinteresse público e político, o controle social e moral, e a gestão punitiva da pobreza conformam, como aponta a literatura, as bases de sustentação do sistema carcerário brasileiro. A esse cenário se somam problemas graves e persistentes, como superlotação das celas, condições insalubres (falta de água, produtos de higiene, presença de doenças infectocontagiosas), agressões físicas, psicológicas e sexuais, a ausência de assistência jurídica adequada, de acesso à saúde, à educação e ao trabalho (Partido Socialismo e Liberdade, 2015). Constatam-se, assim, violações massivas e sistemáticas de direitos fundamentais, seja por ação ou omissão do Estado.

Diante disso, o Partido Socialismo e Liberdade (Psol) ajuizou a ADPF nº 347, solicitando o reconhecimento do ECI no sistema penitenciário brasileiro. Salienta-se que esse cenário tem se agravado nos últimos anos, impulsionado pelo cenário do superencarceramento e o aumento exponencial da população prisional — composta majoritariamente por pessoas negras.

O julgamento do Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência desse ECI, evidenciando a violação sistemática de direitos e destacando que

esse quadro compromete, inclusive, toda a sociedade brasileira, no que tange à segurança pública e à função de reintegração ao convívio em liberdade, objetivos-fim do aprisionamento. Conforme a tese fixada pelo STF:

Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória (Brasil, 2023).

É sobre essa atuação cooperativa que este trabalho se debruça. Analisaremos documentos institucionais como a descrição e composição dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMF) e a constituição do Programa Central de Acompanhamento às Alternativas Penais e Serviço à Pessoa Custodiada, com base no 23º Relatório Gerencial de Resultado da parceria entre a Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade (Supec) e a organização social Instituto Elo³. A escolha recaiu sobre esse relatório por ser o último disponível no site institucional acerca da execução da Central de Acompanhamento às Alternativas Penais (Ceapa) e o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (Apec). As análises jurídico-institucionais aqui propostas, como explicitado anteriormente, terão como recorte o estado de Minas Gerais.

De modo a finalizar esta introdução, ressalta-se a importância da criação e implementação do Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras - Pena Justa, como resposta à ADPF 347.

O plano⁴ reúne um conjunto de ações e metas a serem implementadas entre 2025 e 2027, visando à construção de um sistema prisional mais eficiente e alinhado aos preceitos da Constituição Federal, da Lei de Execução Penal e de outras normas legais que definem a pena como instrumento de reintegração social e o desenvolvimento nacional.

O plano defende responsabilizações justas e eficazes, promovendo a reinserção social pós-cárcere e o desenvolvimento nacional. Reconhecendo o racismo como estruturante do sistema prisional, todas as ações e medidas propostas incluem o enfrentamento ao racismo institucional como eixo transversal.

A coordenação do Plano é compartilhada entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), e do CNJ, em uma articulação interinstitucional.

3 Os relatórios gerenciais estão disponíveis no site do Instituto Elo, e o 23º pode ser acessado pelo seguinte link: < <https://shre.ink/Sr89>>.

4 Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras – Pena Justa. Disponível em: < <https://shre.ink/SrDO>>. Acesso em: 05 jun.2025.

2. PLANO PENA JUSTA EM MINAS GERAIS: ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL, DESENCARCERAMENTO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Nas reflexões introdutórias apresentadas, bem como em debates não necessariamente acadêmicos, é possível identificar a atuação de um Estado que, ainda que amparado por legislações e práticas institucionais, reproduz de forma massiva violações de direito. Tais práticas são frequentemente fundamentadas por desigualdades raciais e sociais. No entanto, o Estado não é uma entidade homogênea: ao contrário, é composto por diferentes formas de governança, agendas e políticas públicas. Um exemplo de proposta alternativa à lógica tradicional de segurança pública, no âmbito do Poder Executivo em Minas Gerais, é a Política de Prevenção Social à Criminalidade. Essa política propõe uma intervenção direta em fatores sociais relacionados à violência e à criminalidade, por meio de uma articulação em rede e da participação social e institucional.

Seus seis programas estão baseados no conceito de segurança pública cidadã, cujo objetivo é conter o fenômeno da violência por meio do envolvimento de múltiplos atores - inclusive não estatais – e da promoção de ações que integrem proteção, coesão social e reciprocidade de direitos e deveres entre Estado e cidadãos (Murillo, Escalante e Pedraza, 2018).

Dentre esses programas, destaca-se a Ceapa, voltada à execução de penas alternativas, atuando em duas frentes principais: a redução da reincidência por meio da promoção da cidadania e de atividades produtivas; e o enfrentamento da superlotação das prisões, ao oferecer aos operadores do Direito um programa estruturado que assegure o cumprimento da pena fora do sistema prisional.

Integrado à Ceapa, o serviço Apec atua de forma preventiva, permitindo a identificação precoce de vulnerabilidades sociais e o encaminhamento qualificado para equipamentos públicos que descentralizem o encarceramento como resposta única. Trata-se de um serviço multidisciplinar, previsto em três resoluções do CNJ: nº 213 (Brasil, 2015), nº 487 (Brasil, 2023b), e nº 562 (Brasil, 2024b).

Embora ainda em fase de implementação em Minas Gerais, o 23º Relatório Gerencial apresenta bons resultados – ainda que sem detalhamento dos impactos sociais concretos. Apenas em Belo Horizonte, em um mês, foram registrados 382 atendimentos, o que por si só já representa um avanço, permitindo encaminhamentos à rede de proteção social e subsídios técnicos para decisões judiciais, como a não decretação de prisão provisória. No entanto, são necessários dados mais robustos para avaliar a efetividade desses atendimentos.

Quanto ao desempenho da Ceapa, o relatório destaca que a meta de atendimentos foi superada. As intervenções coletivas, como os Grupos

de Acompanhamento, mostraram impacto positivo⁵, e as articulações com o Poder Judiciário foram fundamentais tanto para os encaminhamentos quanto para a consolidação de novas frentes de responsabilização penal. Os desafios identificados incluem a defasagem entre a frequência prevista pela metodologia da Ceapa e a frequência determinada judicialmente, além da baixa cobertura em Belo Horizonte.

A expansão dos atendimentos e o número de articulações realizadas indicam que há um esforço concreto para promover a proteção social e fomentar práticas desencarceradoras. Contudo, em um estado como Minas Gerais - o segundo com maior população prisional do país, com 66.282 pessoas aprisionadas⁶ -, são necessários estudos aprofundados sobre a efetividade dessas medidas no enfrentamento da superlotação e no fortalecimento das penas alternativas. Embora a leitura institucional dessas propostas dialogue com os objetivos do Plano Pena Justa, ainda faltam evidências concretas sobre seus resultados práticos. Entre os questionamentos em aberto, destacam-se: as medidas têm impacto significativo no superencarceramento? Estão sendo aplicadas a pessoas processadas por tráfico de drogas, crime que mais contribui para o crescimento da população prisional? Promovem responsabilização efetiva ou apenas descentralizam o controle e a vigilância?

Os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMF), instituídos pela Resolução nº 96/2009 e ampliados pela Resolução nº 214/2015 do CNJ, têm como atribuições a fiscalização e monitoramento da execução penal e do sistema socioeducativo⁷. Em Minas Gerais, o GMF foi instituído pela Resolução nº 1066/2023 e orienta-se pelos princípios da dignidade humana e da humanização das penas.

Para dar concretude ao Plano Pena Justa no estado, foi criado o Comitê de Políticas Penais, integrado pelo Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Tribunal de Justiça (GMF/TJMG), o Ministério Público (MPMG), Defensoria Pública (DPMG), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-MG), entre outras entidades como representantes da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais e dirigentes de suas subdivisões. Essa articulação interinstitucional destaca a importância da intersectorialidade no enfrentamento de problemas complexos como o encarceramento em massa. Ainda que a atuação integrada dos poderes e órgãos seja desafiadora, ela representa um avanço na superação de respostas fragmentadas.

5 Maior detalhamento do que seria esse impacto positivo não foi explicitado no referido Relatório, não sendo possível detalhar nas análises deste artigo quais e como são essas reverberações.

6 Segundo dados do Relatório de Informações Penais - 17º Ciclo Sisdepen, 2º semestre de 2024.

7 Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário – GMF. Disponível em: < <https://shre.ink/SrD5> >. Acesso em: 23 jun. 2025.

Antes mesmo do Plano Pena Justa, Minas Gerais já apresentava práticas orientadas pela intersetorialidade, como é o caso da substituição da Central de Flagrantes pela Central de Custódia, onde estão integradas ações da Defensoria Pública, Ministério Público e serviços de atendimento multidisciplinar. Essa centralização favorece a tomada de decisões mais justas e informadas, diminuindo a probabilidade de prisões provisórias desnecessárias. É importante compreender que a articulação entre esses atores institucionais não é fixa nem permanente, mas dinâmica e condicionada por interesses e conjunturas políticas. O Estado atua, muitas vezes, como ator-diretor, definindo papéis e competências conforme suas prioridades de gestão.

Nesse cenário, o Comitê de Políticas Penais se destaca como espaço de coprodução de soluções, em que o Judiciário assume um papel de liderança, articulando-se ao Executivo para definir ações a serem apresentadas ao Plano Pena Justa. Essa colaboração entre poderes explicita o rompimento com lógicas isoladas de competência, direcionando esforços a uma resposta sistêmica e efetiva às violações no sistema prisional.

No entanto, em abril deste ano, a sociedade civil organizada, com representantes de associações e movimentos sociais que têm como pauta principal o sistema carcerário, exigiu, em audiência pública, assento no Comitê de Políticas Penais do Estado. Representantes dos servidores do sistema penal também exigiram participação. Como denunciado em assembleia, há uma escolha política do executivo mineiro em não prever dentro dos membros do comitê a representação da sociedade civil. A coordenação do comitê também foi questionada de forma a ser readequada com as diretrizes que prenunciam maior paridade entre os membros.

A efetiva participação social é prevista na construção e no acompanhamento da execução do plano. Desde sua concepção, o diálogo com a sociedade civil foi constante, sendo realizadas diversas consultas e audiências públicas com a participação de diferentes atores.

Destaca-se, assim, o papel imprescindível dos movimentos sociais e da participação popular no prosseguimento da execução do plano, na sua implementação e no monitoramento dessas políticas. Em consonância com a literatura, ressalta-se que os sistemas políticos são mais democráticos quando garantem a oportunidade igualitária de participação dos cidadãos. Em devolutiva, as participações e sua pluralidade de práticas fortalecem a própria democracia e seus programas (Lüchmann, 2014).

A participação social garante a defesa de demandas, ocupação de espaços públicos, denúncia de violações, entre outras estratégias e ações. De forma que a escuta ativa de pessoas egressas do sistema prisional, familiares, comunidades afetadas, servidores, universidades, associações e demais

peças interessadas seja fundamental para romper com a lógica punitiva tradicional. Reposicionar o discurso sobre pessoas privadas de liberdade implica atuar tanto nas agendas institucionais quanto no tecido social, reconstruindo laços, narrativas e estratégias de responsabilização que estejam comprometidas com a justiça social e os direitos humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises e discussões apresentadas neste relato de experiência evidenciam uma convergência histórica entre as desigualdades sociais e raciais e a atuação de um aparato jurídico, penal e carcerário que, em vez de romper com as desigualdades, contribui para sua manutenção. Como demonstrado, a seletividade penal é um dos principais pilares das assimetrias impostas por um sistema que perpetua segregações e hierarquizações sociais.

O sistema prisional brasileiro, nesse contexto, não apenas reflete, mas também estrutura as violações massivas de direitos humanos. A ADPF 347 reconheceu esse ECI, e o Plano Nacional Pena Justa surge como um caminho possível para o enfrentamento das diversas supressões de direitos, propondo formas de responsabilização mais dignas e alinhadas aos princípios dos direitos humanos, da reintegração social e da efetiva promoção da segurança pública. As ações, programas e políticas públicas já implementadas em Minas Gerais antes mesmo da formulação do Plano Pena Justa e da própria ADPF 347 apresentam estratégias voltadas à promoção e à proteção social. Tais iniciativas, em consonância com as diretrizes do Plano, podem ser potencializadas, contribuindo de maneira significativa para a efetivação das metas propostas, especialmente no que tange à redução do encarceramento, à ampliação do uso de alternativas penais, ao reconhecimento da integralidade dos sujeitos e à corresponsabilização da sociedade na prevenção de delitos e na construção de uma segurança pública plural, inclusiva e cidadã.

É imprescindível, contudo, a criação e o fortalecimento de mecanismos eficazes de monitoramento e avaliação dessas práticas. Décadas de violações massivas de direitos não serão revertidas de forma imediata. No entanto, é urgente promover ações com celeridade, efetividade e um reposicionamento crítico por parte do Estado e da sociedade civil para que as políticas de desencarceramento e de inclusão social possam se concretizar com mais garantias de direitos e menos violações.

Por fim, é fundamental reafirmar que o enfrentamento do racismo estrutural e institucional é condição indispensável para a implementação plena e eficaz dessas ações. Somente com a eliminação das bases racistas que

sustentam o sistema penal será possível avançar rumo a uma sociedade mais justa, equitativa e menos desigual.

REFERÊNCIAS

- ARGOLO, Pedro; DUARTE, Evandro Piza; QUEIROZ, Marcos Vinicius Lustosa. A Hipótese Colonial, um diálogo com Michel Foucault: a Modernidade e o Atlântico Negro no centro do debate sobre Racismo e Sistema Penal. **Universitas JUZ**, Brasília, v. 27, n. 2, p.1-31. 2016.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relatório de informações penais: 17º ciclo Sisdepen, 2º semestre de 2024**. Brasília: Senappen, 2025.
- BRASIL. Senado Federal. Há 190 anos, 1º Código Penal do Brasil fixou punições distintas para livres e escravizados. **Senado Notícias**, Brasília, 16 jun. 2020. Disponível em:< <https://shre.ink/SrDD>>. Acesso em: 25 mai. 2025.
- BRASIL. Senado Federal. Delito de vadiagem é sinal de racismo, dizem especialistas. **Senado Notícias**, Brasília, 25 set. 2023. Disponível em:< <https://shre.ink/SrDp>>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informações à sociedade sobre a ADPF 347. Brasília, 6 out. 2023. 3 p. Disponível em:< <https://shre.ink/SrDB>>. Acesso em: 2 jul. 2025.
- BORGES, Juliana. **Encarceramento em massa**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **CNJ lança guia de implementação dos Serviços de Atendimento à Pessoa Custodiada**. Brasília: CNJ, 24 jul. 2024. Disponível em:< <https://shre.ink/SrDQ>>. Acesso em: 15 jun. 2025.
- DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?** Tradução de Marina Vargas. Rio de Janeiro: Difel, 2020.
- DAVIS, Angela. **Democracia da Abolição: para além do império das prisões e da tortura**. Tradução de Artur Neves Teixeira. Rio de Janeiro: Difel, 2020.
- FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro**. 2006. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- FOUCAULT, Michel. **Alternativas à prisão. Michel Foucault: um encontro com Jean- Paul Brodeur**. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 2022.
- KARAM, Maria Lúcia. A esquerda punitiva. **Discursos sediciosos**, v. 1, n. 1, p. 79-92, 1996.
- LAGES, Livia; ARAUJO, Isabela; HORDONES, Luana. Reorganização familiar e maternidade: a responsabilização da mulher dentro e fora do

cárcere. In: RIBEIRO, Ludmila (Org.). **As muitas Marias: olhares sobre o encarceramento feminino**. Belo Horizonte: Ed. Arraes, 2022.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 85. Junho, 2014.

MEGGIOLARO, Nathalia. **A vida da gente é isso mesmo, tem que ajudar os outros: Vínculo e Afeto – Escritas sobre as feitura do cuidado e o ativismo trans e travesti em uma narrativa biográfica**. 2024. 108 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2024.

MIRANDA, Tiago. Quatro CPIs já investigaram o sistema penitenciário brasileiro. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 17 fev. 2017. Disponível em: <<https://shre.ink/SrgN>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MURILLO, Carlos Augusto Paez; PEON ESCALANTE, Ignacio Enrique; RAMIREZ PEDRAZA, Yesid. *Contexto de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: revisión de literatura (2007- 2017)*. **Rev. Cient. Gen. José María Córdova**, Bogotá, v. 16, n. 24, p. 83-106, dez. 2018. Disponível em: <<https://shre.ink/SrDm>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

PARTIDO SOCIALISTA E LIBERDADE (Psol). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Brasília: ConJur, 2015. Disponível em: <<https://shre.ink/SrgR>>. Acesso em: 02 mai. 2025.

VALENÇA, Manuela Abath. **Soberania policial no Recife do início do século XX**. 2017. 245 f., il. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

WACQUANT, Loïc. Marginalidade, etnicidade e penalidade na cidade neoliberal: uma cartografia analítica. **Tempo Social**, v. 26, n. 2, p. 139-164, 2014.

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

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 Vitória). 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). Especialização em Segurança da Informação (Fundação Oswaldo Aranha). 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.psyco@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 encarcera 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 Degradantes 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 véspera 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 raciais. 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 cidadãos 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 intolerável 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 “degenerência” 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 exercer profissão, officio, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistencia e domicilio certo em que habite; prover a subsistência por meio de occupação prohibida por lei, ou manifestamente offensiva da moral e dos bons costumes Pena – de prisão celllular 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 prevêm 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 íterim, 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 sobrerrepresentação 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 Katálýsis**, 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; MEZZAROBÀ, 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.

AMPLIAÇÃO DE VAGAS PRISIONAIS NO PIAUÍ COMO RESPOSTA À SUPERLOTAÇÃO: CUSTOS, LIMITES E ALTERNATIVAS

EXPANDING PRISON SPACE IN PIAUÍ AS A RESPONSE TO OVERCROWDING: COSTS, LIMITS AND ALTERNATIVES

Submetido em: 18/08/2025 - **Aceito:** 20/10/2025

LEANDRO DOS SANTOS FONSECA¹

GABRIELA OZANAM ARAUJO DA SILVEIRA²

RESUMO

O presente artigo analisa a estratégia de ampliação da capacidade do sistema prisional no Piauí entre os anos de 2016 e 2024, considerando sua relação com a evolução da taxa de encarceramento. A pesquisa parte da hipótese de que, embora tenha havido aumento no número de vagas prisionais, o crescimento da população carcerária no estado superou a expansão da capacidade, comprometendo a eficácia da medida como resposta isolada à superlotação. Por meio do levantamento de dados e da análise de custos e investimentos, busca-se avaliar a efetividade dessa política. Os resultados evidenciam os limites da criação de vagas como solução autônoma e reforçam a necessidade de estratégias complementares, como a regulação de vagas e as alternativas penais.

Palavras-chave: Superlotação. Controle de vagas prisionais. Piauí.

ABSTRACT

This article analyzes the strategy to expand prison capacity in the state of Piauí between 2016 and 2024, considering its relationship with the evolution of the incarceration rate. The research is based on the hypothesis that, although there has been an increase in the number of prison places, the growth of the prison population in the state has outpaced the expansion of capacity, compromising the effectiveness of the measure as an isolated response to overcrowding. Through the collection of data and the analysis of costs and investments, we seek to evaluate the effectiveness of this policy. The results highlight the limitations of creating places as a stand-alone solution and reinforce the need for complementary strategies, such as regulation of places and alternative penalties.

Keywords: Overcrowding. Prison vacancy control. Piauí.

INTRODUÇÃO

A superlotação no sistema prisional tem se consolidado como um dos maiores desafios para a gestão da segurança pública e a efetivação dos direitos

1 Graduação em Direito pelo Centro Universitário Ruy Barbosa Wyden. Especialização em Direito Penal e Processual Penal. **E-MAIL:** leandro.fonseca@mj.gov.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0003-7970-9249>.

2 Graduação em Direito pela Universidade de Brasília. Especialização em Direito Processual Penal. **E-MAIL:** silveira.gabriela@mj.gov.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0007-0913-2578>.

fundamentais. Reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347/DF, como um “estado de coisas inconstitucional” (ECI), o panorama desse sistema exige a adoção de medidas estruturantes que superem a criação de novas vagas.

Nesse sentido, o Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras – Plano Pena Justa, originado pelo julgamento da ADPF, apresenta, como um de seus eixos de atuação, o Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Prisional (Eixo 1).

Considera-se que, embora a medida de ampliação da capacidade seja estratégia relevante para fazer frente ao aumento da população prisional, sua eficácia vem sendo questionada.

No Piauí, a expansão do número de vagas nos estabelecimentos penais intensificou-se nos últimos anos, especialmente após 2016. Além disso, há alta taxa de ocupação, em comparação com os demais estados, o que justifica sua escolha como objeto de análise.

Contudo, o crescimento contínuo da população carcerária parece avançar em ritmo superior ao da criação de vagas. Os investimentos realizados, os custos associados e os impactos dessa ampliação sobre a dinâmica prisional permanecem como pontos pouco explorados pela literatura e carentes de avaliação sistemática.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo geral analisar se a medida de ampliação da capacidade prisional piauiense, no período de 2016/2 a 2024/2, acompanhou a evolução do encarceramento.

Como objetivos específicos, busca-se identificar os custos e investimentos envolvidos na ampliação da capacidade, considerando-se os repasses efetuados pela União, bem como verificar se a criação de vagas observou as principais necessidades daquele sistema. Com isso, pretende-se cotejar os resultados obtidos com possíveis alternativas, focalizando a relação custo-benefício.

Para tanto, vale-se do levantamento de dados públicos referentes à capacidade instalada, ao número de pessoas privadas de liberdade e aos investimentos realizados, utilizando de uma análise hipotético-dedutiva para sua interpretação (Lakatos; Marconi, 2017). Parte-se da hipótese de que, mesmo com a criação de vagas, o crescimento do encarceramento tem superado a capacidade do sistema, revelando os limites dessa política como solução isolada.

O estudo proposto busca contribuir com o debate sobre a racionalização do sistema prisional, evidenciando a necessidade de mecanismos complementares, como o controle de entrada, a regulação de vagas e a adoção de medidas penais alternativas.

1. PANORAMA DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E A ADPF Nº 347/DF

Muito embora a Constituição Federal de 1988 assegure proteção específica às pessoas privadas de liberdade (PPL), a exemplo do respeito à sua integridade física e moral (art. 5º, inciso XLIX), a dinâmica de encarceramento caracteriza-se por violações sistemáticas de direitos fundamentais. Esse é o cerne da discussão travada na ADPF nº 347/DF, em que o STF reconheceu existir um “estado de coisas inconstitucional” no sistema prisional.

Os desafios enfrentados nesse sistema são inúmeros. Apenas para citar alguns, tem-se a superlotação e a precariedade da infraestrutura, que comprometem a habitabilidade das vagas disponíveis, a fragilidade das condições de saúde e higiene, a prática institucionalizada de violência, a maior vulnerabilização de grupos sociais específicos, como mulheres e idosos, a má gestão dos estabelecimentos prisionais e o fortalecimento intramuros das facções criminosas.

Importa sublinhar que essa realidade não é encontrada em um único presídio ou em um grupo determinado de presídios. Trata-se de situação similar em todas as Unidades da Federação (Brasil, 2015). Como resultado, a função ressocializadora da pena fica comprometida, perpetuando-se um ciclo de violências que contribui para o aumento da criminalidade e para a desconfiança quanto à atuação das instituições.

O Observatório Nacional dos Direitos Humanos – ObservaDH (Brasil, 2024d, recurso eletrônico) salienta que “os estabelecimentos em funcionamento têm grande desigualdade na distribuição das vagas e na adaptação da estrutura e equipamentos” (n.p.), apontando para um ajuste insatisfatório das instalações. No tocante às condições de infraestrutura e à qualidade das instalações, destaca que “até junho de 2024, aproximadamente um terço dos estabelecimentos havia sido classificado em condições ruins ou péssimas, conforme dados do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP)” (n.p.).

O ano de 2017 destacou-se pela ocorrência de episódios graves de violência em unidades prisionais, evidenciando a crise de gestão e a violação de direitos humanos como prática institucionalizada. Nesse cenário, o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Brasil, 2018a) realizou uma série de visitas de inspeção em locais de privação de liberdade nas Regiões Norte e Nordeste³, identificando práticas de tortura, revistas vexatórias e até desaparecimentos forçados.

3 Em janeiro de 2017, a tragédia permanente do sistema prisional brasileiro teve grande visibilidade com a crise no Complexo Prisional Anísio Jobim (Compaj), em Manaus (AM), na Penitenciária de Alcaçuz, localizado em Nísia Floresta (RN), na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, em

Dados do Sisdepen⁴ (Brasil, 2024b), referentes ao segundo semestre de 2024, evidenciam que a população prisional, apenas em celas físicas, é da ordem de 670 mil indivíduos. Entre 1990 e 2019, observou-se um crescimento exponencial do encarceramento, saltando o número de PPL de 90 mil para 750 mil, o que representa um aumento de 733%. Por outro lado, a capacidade total de vagas em celas físicas é da ordem de 495 mil, o que evidencia um *déficit* de mais de 175 mil vagas.

Esse crescimento, que levou o Brasil à terceira posição na lista dos países com as maiores populações carcerárias do mundo (*World Prison Brief*, 2025), deve ser analisado à luz do perfil socioeconômico das PPL. Trata-se, em sua maioria, de homens jovens, negros e de baixa escolaridade⁵, o que demonstra a perpetuação de desigualdades raciais, submetendo principalmente a juventude negra à seletividade do sistema penal.

A pandemia de Covid-19 teve um papel revelador no que concerne à precariedade das condições de saúde e higiene nos presídios brasileiros, já agravadas pela superlotação. Neves e Silveira (2022), analisando a responsabilidade do Estado pela morte de presos no Complexo Penitenciário da Papuda (DF), ressaltam que, durante a crise sanitária, a fragilidade da assistência médica oferecida às PPL, a ausência de ventilação adequada e a dificuldade de acesso a medicamentos e itens de higiene foram acentuadas.

Tanto que, no início de junho de 2020, o Complexo da Papuda já registrava mais de mil casos de infecção pelo vírus, entre detentos e policiais penais, além de três mortes, o que representava cerca de 5,7% dos infectados do DF à época.

Como indicado, o amontoamento de pessoas que decorre do *déficit* de vagas e a falta de infraestrutura adequada contribuem para a configuração de um ambiente insalubre, propenso à rápida propagação de doenças infectocontagiosas. A assistência à saúde disponível não é capaz de acompanhar a demanda, ao mesmo tempo em que há grande dificuldade para garantir atendimento médico extramuros.

Ademais, as péssimas condições de vida no cárcere e a dificuldade de gestão da superlotação contribuem para o fortalecimento intramuros das facções criminosas, que, por meio de estratégias como a intimidação, a oferta de segurança pessoal e o fornecimento de mantimentos essenciais,

Boa Vista (RR), com um número expressivo de pessoas mortas, feridas e desaparecidas (p. 16).

4 Sistema Nacional de Informações Penais.

5 Nesse sentido, outro problema que compõe e acentua a gravidade do problema da superlotação carcerária no Brasil é a sobre-representação da população negra no sistema prisional (...). Conforme dados do 15.º ciclo do Sisdepen, que possui dados coletados entre julho e dezembro de 2023, 15,26% das pessoas privadas de liberdade se autodeclararam pretos, enquanto 47,14% se autodeclararam pardos (Brasil, 2025a, p. 121).

cooptam PPL – presas, muitas vezes, provisoriamente e/ou por crimes de baixa periculosidade.

Nesse sentido, “a estratégia estatal de maior punição contra as facções não tem dado retornos positivos”, devendo-se observar que “o aumento da pena e o agravamento das condições de cumprimento da pena (sanções disciplinares, segregação, regime disciplinar diferenciado, entre outros) têm piorado as condições de vida das pessoas privadas de liberdade, em geral, sem conseguir refrear o fenômeno de expansão da sua organização” (Brasil, 2025a, p. 32).

Esses são alguns dos principais desafios enfrentados nas últimas décadas pelo sistema penitenciário nacional. Como adiantado, eles constituem o cerne da discussão que culminou no reconhecimento da existência de um “estado de coisas inconstitucional” que se manifesta nesse sistema por meio de violações sistemáticas a direitos fundamentais.

Para o Tribunal, o Estado de Coisas Inconstitucional manifesta-se por meio: (i) da superlotação e da má qualidade das vagas existentes, marcadas pelo déficit no fornecimento de bens e serviços essenciais que integram o mínimo existencial; (ii) das entradas de novos presos no sistema de forma indevida e desproporcional, envolvendo autores primários e delitos de baixa periculosidade, que apenas contribuem para o agravamento da criminalidade; e (iii) da permanência dos presos por tempo superior àquele previsto na condenação ou em regime mais gravoso do que o devido. Tal situação compromete a capacidade do sistema de cumprir seus fins de ressocialização dos presos e de garantia da segurança pública (Brasil, 2025a, p. 20).

A escolha do instituto jurídico do estado de coisas inconstitucional, oriundo da jurisprudência constitucional colombiana, aponta para a necessidade de uma atuação articulada entre atores institucionais para o adequado enfrentamento da crise.

Em 2015, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, o STF deferiu cautelares na ADPF nº 347/DF, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), determinando: (i) aos juízes e tribunais que realizassem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão; (ii) à União que liberasse o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen)⁶ para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos

6 No que tange à necessidade de fortalecimento orçamentário para as políticas penais, tem-se como tema essencial o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), criado pela Lei Complementar n. 79/1994 e regulamentado pelo Decreto Executivo n. 1.093/1994. Em razão da sua finalidade legal de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional, o Funpen tem papel estruturante no desenvolvimento de medidas aptas a enfrentar o Estado de Coisas Inconstitucional (Brasil, 2025a, p. 33).

contingenciamentos; e (iii) de ofício, à União e aos Estados – especificamente o Estado de São Paulo – que encaminhassem ao Supremo Tribunal Federal informações sobre a situação prisional (Brasil, 2015).

Em outubro de 2023, apreciando o mérito da ação, a Corte consolidou o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional e entendeu que a responsabilidade deveria ser atribuída aos três poderes e a todos os entes federativos.

Como consequência, determinou a elaboração de plano nacional e de planos estaduais e distrital para a superação do ECI. Quanto ao Plano Nacional, estipulou que fosse elaborado pela União em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ) em até seis meses após a publicação da decisão, com implementação no prazo de até três anos. Publicada a homologação do Plano Nacional, estados e Distrito Federal teriam um prazo de seis meses para elaborar seus respectivos planos, os quais deveriam ser levados à homologação pelo STF, com implementação em até três anos (Brasil, 2025a).

Diante desses encaminhamentos, em especial o descontingenciamento do Funpen e a elaboração do Plano Nacional, importa questionar em que medida o sistema penitenciário do Piauí foi afetado pela transferência de recursos e de que forma orientou, da perspectiva da execução financeira, as decisões referentes à gestão de vagas prisionais.

2. INVESTIMENTOS NO ESTADO E CUSTOS DA GESTÃO DE VAGAS

Desde a decisão que determinou o descontingenciamento do Funpen, os recursos destinados à melhoria do sistema prisional passaram a ter execução ampliada, com vistas ao enfrentamento da crise. Nesse contexto, a União, por intermédio da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), intensificou os repasses obrigatórios⁷ aos estados e ao Distrito Federal.

No caso do Piauí, entre 2016 e 2024, foram transferidos valores da ordem⁸ de 78,67 milhões de reais, dos quais 39,12 milhões foram destinados a obras, 26,31 milhões a investimentos em bens de capital e 13,25 milhões a despesas de custeio. Os valores, extraídos do Painel Gerencial de Transferências da Senappen, especificamente das abas “Transferências Obrigatórias” e “Repasse Financeiro” (Brasil, 2025e), foram sistematizados na Tabela 1.

7 Na modalidade de transferência fundo a fundo.

8 Todos os números apresentados na sequência foram arredondados para duas casas decimais.

Tabela 1 – Repasses obrigatórios (2016 – 2024)

Ano	Transferência Obrigatória Piauí	Obras	Capital	Custeio
2016	R\$ 44.784.444,44	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.840.000,00	R\$ 4.000.000,00
2017	R\$ 16.658.521,66	-	R\$ 10.559.836,88	R\$ 6.098.684,78
2018	R\$ 1.798.861,71	-	R\$ 1.798.861,71	-
2019	R\$ 3.136.787,07	-	R\$ 2.313.419,55	R\$ 823.367,52
2020	R\$ 1.045.884,28	-	R\$ 1.045.884,28	-
2021	R\$ 4.021.756,51	R\$ 1.197.051,46	R\$ 1.751.498,92	R\$ 1.073.206,13
2022	R\$ 2.594.570,92	R\$ 1.636.578,51	-	R\$ 957.992,41
2023	R\$ 3.311.655,70	R\$ 3.017.585,70	-	R\$ 294.070,00
2024	R\$ 1.320.739,30	R\$ 1.320.739,30	-	-
Total	R\$ 78.673.221,59	R\$ 39.116.399,41	R\$ 26.309.501,34	R\$ 13.247.320,84

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

O volume mais expressivo de repasses obrigatórios ocorreu em 2016, ano em que o estado apresentava um *déficit* de 1.900 vagas, quando foram transferidos 44,78 milhões de reais, o que corresponde a mais da metade do montante destinado ao Piauí até o final de 2024.

Esperava-se que esse aporte inicial possibilitasse um avanço estrutural relevante, especialmente na construção e ampliação de unidades prisionais. Contudo, até 2021, inaugurou-se uma única unidade prisional¹, com 160 vagas (Brasil, 2017).

Chama a atenção o fato de que, embora só haja registros da inauguração dessas 160 novas vagas, a capacidade ocupacional do estado elevou-se de 2.310 em 2016/2 para 3.067 vagas em 2021/2 (Brasil, 2024a) – verificando-se, portanto, a criação de 757 novas vagas, ainda que sem aparente justificativa formal para o aumento².

Por outro lado, no tocante à execução financeira³, especialmente em relação aos valores repassados para obras, observa-se que o estado executou cerca de 44,91 milhões de reais entre 2016 e 2024, isto é, um valor acima do total repassado para obras nesse período (39,11 milhões de reais).

Embora a execução tenha superado o repasse, é preciso considerar que, de acordo com o art. 21 da Portaria nº 136, de 24 de março de 2020, é possível a alteração do plano de aplicação para ajustes do planejamento, utilizando-se os rendimentos de aplicação financeira, desde que o pedido seja enviado à Senappen no prazo de até um ano para obras e seis meses para outros objetos (Brasil, 2020a). Isso permite concluir que a execução realizada

¹ Trata-se da Casa de Detenção Provisória José de Arimateia Barbosa Leite.

² Ver Tabela 3.

³ Os valores pormenorizados, extraídos do Painel Gerencial de Transferências da Senappen, especificamente das abas “Transferências Obrigatórias” e “Execução Financeira” (Brasil, 2025d) foram sistematizados na Tabela 2.

não evidencia, necessariamente, inconsistência, mas pode refletir a utilização do saldo de rendimentos liberado pelo órgão descentralizador.

Por outro lado, não houve execução financeira superior ao repassado às rubricas de capital e custeio, 27,25 e 13,02 milhões de reais, respectivamente.

Tabela 2 – Execução dos repasses obrigatórios (2016 – 2024)

Ano	Executado Obras	Executado Capital	Executado Custeio
2016	R\$ 42.906.909,56	R\$ 9.096.873,12	R\$ 3.767.237,01
2017	-	R\$ 11.844.652,85	R\$ 5.909.534,82
2018	-	R\$ 1.672.006,09	-
2019	-	R\$ 2.279.799,30	R\$ 590.901,00
2020	-	R\$ 1.084.664,13	-
2021	R\$ 794.403,43	R\$ 1.271.839,09	R\$ 1.682.266,92
2022	R\$ 1.210.798,46	-	R\$ 1.070.270,62
2023	-	-	-
2024	-	-	-
Total	R\$ 44.912.111,45	R\$ 27.249.834,58	R\$ 13.020.210,37

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Além das transferências obrigatórias, foram repassados, a título discricionário e por meio de convênios, cerca de 23,80 milhões de reais no período de 2015 a 2024. Considerando-se tais valores, o total de repasses desde o reconhecimento do ECI ultrapassa o montante de 100 milhões de reais.

Verifica-se que menos de 25% foram destinados ao fortalecimento das políticas alternativas ao cárcere, particularmente Alternativas Penais (R\$3.428.417,47), Monitoração Eletrônica (R\$7.264.507,43), Atenção às Pessoas Egressas e a seus Familiares – Patronato (R\$1.321.963,56) e Serviços de Atendimento à Pessoa Custodiada (Apec) (R\$801.204,00) (Brasil, 2025b).

Entretanto, embora numa proporção inferior, o estado tem se alinhado à tese de que investir em frentes diversas de atuação é essencial, auxiliando na construção de cenários alternativos que possibilitam uma comparação com as intervenções já feitas, permitindo-se que sejam avaliadas em seu custo-benefício (Brasil, 2021).

Como consequência da criação de vagas, surgem os custos decorrentes de sua manutenção. Nessa temática, o Guia *Calculando Custos Prisionais: Panorama Nacional e Avanços Necessários*, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Departamento Penitenciário Nacional (Depen)⁴, registra o seguinte:

4 Atualmente, Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen).

Até 2012 não havia uma metodologia única aplicada por todas as UFs na quantificação dos custos por preso, o que dificultava tanto a gestão do sistema prisional quanto a transparência dos gastos públicos. No entanto, com o intuito de criar parâmetros visando à padronização das informações disponibilizadas pelas Unidades da Federação, o CNPCP aprovou, por meio da Resolução 6/2012, uma metodologia de cálculo do custo mensal do preso. A grosso modo, o cálculo proposto pela Resolução é feito da seguinte forma: divide-se as despesas com pessoal e administrativas do mês de referência pelo número de encarcerados no mês. De acordo com o art. 5º da Resolução, o custo mensal do preso é definido pela resultante do total de despesas apresentado no mês de referência dividido pela população carcerária do mesmo mês (Brasil, 2021a, p. 13).

Nesse sentido, aplicando-se o método de apuração do custo por PPL, nota-se que em 2024 registrou-se uma média nacional de R\$2.481,92 (Brasil, 2025c). Esse valor inclui despesas com pessoal e outras despesas, como taxas de consumo de água, telefone, esgoto, aluguéis de imóveis e móveis, atividades laborais e educacionais, manutenção, limpeza e recursos assistenciais.

Mantendo-se o mesmo método de apuração, Piauí apresentava em 2024 custo médio anual de R\$2.922,60 por PPL. Embora esse valor supere a média nacional, interpretações simplistas devem ser evitadas, pois custos mais baixos em outros estados nem sempre refletem maior eficiência administrativa – e, em muitos casos, podem indicar uma população prisional desproporcionalmente elevada em relação à capacidade instalada.

No entanto, essa lógica exige análise cuidadosa no caso do Piauí, uma vez que, considerando-se o número de vagas, o estado possui um número expressivo de PPL e, ainda assim, manteve valores acima da média nacional em todos os meses de 2024. Esses dados sugerem que outros fatores, além do tamanho da população prisional, influenciam o custo médio *per capita* no estado.

Outra tese possível é a de que, se o custo mensal for calculado a partir do total de gastos do mês dividido pela população prisional naquele período, a criação de vagas não necessariamente implicaria custos adicionais de manutenção, uma vez que o método de apuração considera apenas o número de pessoas efetivamente presentes no sistema, e não a existência de vagas. Todavia, a implementação de novas vagas e/ou a ampliação estrutural das unidades podem demandar recursos adicionais, como aumento do efetivo e elevação das taxas de consumo.

No ponto, cumpre salientar:

Um problema em qualquer análise é que os custos e benefícios raramente ocorrem ao mesmo tempo. Uma intervenção pode envolver altos custos iniciais, por exemplo, mas pode render benefícios só em um futuro distante. Dessa forma, incorporar medidas de curto prazo que incluam as preferências e os reflexos imediatos em dimensões da vida dos beneficiários diretos da política pode ser importante (Brasil, 2021, p. 41).

Sendo assim, considerando-se os investimentos e ações orçamentárias destinados a enfrentar a criticidade da situação do sistema prisional piauiense, que envolvem, no total, mais de 100 milhões de reais em transferências obrigatórias e discricionárias, evidencia-se a necessidade de análise dos efeitos da aplicação dos recursos entre os anos de 2016 e 2024, notadamente na ampliação da capacidade.

Assim, não se deve perder de vista que a execução financeira em relação a obras foi superior ao repassado, muito embora, do total de 100 milhões, menos de 25% tenham sido dedicados ao fortalecimento das políticas de alternativas ao cárcere no estado.

3. A AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE E OS SEUS IMPACTOS ENTRE 2016/2 E 2024/2

Os dados apresentados nesta seção, referentes à capacidade e à população prisionais e ao déficit de vagas no Piauí, foram extraídos do Sisdepen, especificamente do Painel “Dados Gerais por Período – Capacidade” (Brasil, 2024a).

Em 2016/2, o Piauí contava com 2.310 vagas e uma população de 4.231 PPL, resultando em um *déficit* de 1.921 vagas. A taxa de ocupação geral era de 184% em relação à sua capacidade total. Por outro lado, a taxa de ocupação das pessoas presas provisoriamente (2.714 pessoas) representava 117% da capacidade total, enquanto a taxa de ocupação das pessoas em cumprimento de pena representava apenas 63% da mesma capacidade (1.019 pessoas no regime fechado e 448 pessoas no regime semiaberto, totalizando 1.467 pessoas).

Já em 2017/2, o estado registrava 2.947 vagas para uma população de 4.495 PPL, resultando em um *déficit* de 1.548 vagas. O aumento de 637 vagas em relação ao segundo semestre do ano anterior, entre outras medidas, decorre da inauguração da Casa de Detenção Provisória José de Arimateia Barbosa Leite, projetada para comportar até 160 pessoas⁵ (Brasil, 2017). A evolução da população e da capacidade nesse intervalo foi sistematizada na Tabela 3.

Tabela 3 – Evolução da capacidade entre os anos 2016 e 2017

ANOS	Geral			Provisórios		Fechado		Semiaberto	
	UPs	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação
2016	15	2310	4231	776	2714	1165	1019	309	448
Alterações	1	637	264	242	-58	388	209	65	161
2017	16	2947	4495	1018	2656	1553	1228	374	609

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

5 Presos provisórios do sexo masculino.

Embora o estado apresentasse, em 2016/2, maior necessidade de vagas destinadas às prisões provisórias, em razão do déficit de 1.938 vagas, a maior parte do aumento de vagas registrado em 2017/2 concentrou-se no regime fechado (388 do total de 637).

Além disso, não foram identificados registros capazes de justificar o aumento total das vagas em patamar quatro vezes superior ao número de vagas efetivamente criadas com a inauguração da Casa de Detenção José de Arimateia Barbosa Leite (160) em setembro de 2017, única unidade prisional inaugurada no período⁶.

Em 2018/2, o estado apresentava 2.595 vagas, população de 4.514 PPL e um déficit de 1.919 vagas. Percebe-se, assim, que, apesar da redução de 352 vagas na capacidade total em relação ao ano anterior, houve uma aparente estabilidade na ocupação, tendo em vista que se registrava população de 4.495 PPL. Todavia, examinando-se as variações, constatou-se alterações nos regimes de cumprimento de pena, conforme ilustrado na Tabela 4.

Tabela 4 – Evolução da capacidade entre os anos 2017 e 2018

ANOS	Geral			Provisórios		Fechado		Semiaberto	
	UPs	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação
2017	16	2947	4495	1018	2656	1553	1228	374	609
Alterações	0	-352	19	184	-161	-604	237	17	-57
2018	16	2595	4514	1202	2495	949	1465	391	552

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Nota-se que houve uma redução de 604 vagas no regime fechado, concomitante a um aumento na sua taxa de ocupação, o que resultou em um déficit de 516 vagas. Importante destacar que, no ano anterior, esse regime apresentava um superávit de 325 vagas, passando a registrar um déficit quase três vezes superior no exercício subsequente.

Ressalte-se, ainda, que a Penitenciária Regional Dom Abel Alonso Nunes, destinada ao cumprimento de pena em regime fechado, possuía 76 vagas em 2016 (Brasil, 2016), passando para 380 vagas em 2017 (Brasil, 2017) e retornando ao patamar anterior de 76 vagas em 2018 (Brasil, 2018b). Essa alteração possivelmente contribuiu para a redução de 352 vagas registrada em 2018, quando a capacidade total do sistema prisional do estado foi reduzida para 2.595 vagas.

Todas essas variações contribuíram para que os indicadores voltassem a se deteriorar, de modo que o estado tornou a registrar praticamente o mesmo

⁶ Brasil, 2017.

déficit de vagas observado em 2016/2⁷. Tal cenário evidencia, mais uma vez, que a criação de novas vagas e os remanejamentos administrativos, como a transferência de destinação de vagas, não produziram efeitos concretos na redução da superlotação, dada a evolução da taxa de aprisionamento, que, àquela altura, já ultrapassava os 173,94%.

Em 2019/2, o sistema prisional piauiense contava com 2.419 vagas e abrigava 4.433 PPL, resultando em um *déficit* de 2.014 vagas. Observou-se, nesse período, uma redução de 733 vagas e de 512 pessoas relativamente às prisões provisórias. Em contrapartida, a capacidade do regime fechado foi ampliada em 573 vagas, ao passo que a população aumentou em 328 PPL neste regime, consoante Tabela 5.

Tabela 5 – Evolução da capacidade entre os anos 2018 e 2019

ANOS	Geral			Provisórios		Fechado		Semiaberto	
	UPs	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação
2018	16	2595	4514	1202	2495	949	1465	391	552
Alterações	0	-176	-81	-733	-512	573	328	-8	104
2019	16	2419	4433	469	1983	1522	1793	383	656

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Conforme matéria publicada no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí⁸, a redução do índice de presos provisórios foi resultado de esforços conjuntos de magistrados e servidores, das melhorias estruturais implementadas no Poder Judiciário piauiense e das ações específicas conduzidas pela Corregedoria Geral de Justiça. Nesse sentido:

“Essa diminuição foi obtida, especialmente, pela agilização do julgamento dos processos criminais e também pelo periódico reexame dos feitos criminais com réus presos provisoriamente”, avalia o presidente. Segundo o juiz Vidal de Freitas, coordenador do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí (GMF-PI), “esta é a primeira vez, desde que foi iniciada a coleta de dados, que o Judiciário do Piauí atinge percentual inferior a 40% de presos provisórios, apesar do total de presos do estado vir crescendo continuamente, atingindo, hoje, 5.131 pessoas presas e tendo 700 presos a mais no estado do que no início de 2018”.

Observa-se que a redução no número de presos provisórios no ano de 2019 decorreu, fundamentalmente, de incidências processuais promovidas pelo Poder Judiciário. Essas mesmas ações, embora tenham contribuído para a

7 Déficit de 1.921 vagas em 2016/2 e de 1.919 vagas em 2018/2.

8 Mendonça, Vanessa. *Judiciário do Piauí reduz índice de presos provisórios para percentual abaixo da média nacional*. Tribunal de Justiça do Piauí [sítio eletrônico]. Piauí, 8 de janeiro de 2019. Disponível em:<<https://shre.ink/oiOF>>. Acesso em: 10 ago. 2025.

diminuição do contingente de custodiados sem condenação definitiva, também impactaram o regime fechado, aumentando sua taxa de ocupação. Isso se deve ao fato de que nem todas as prisões provisórias resultam em liberdade – parte delas se converte em condenações, transferindo os indivíduos para o cumprimento definitivo da pena.

Outra modificação relevante influenciou o aumento da capacidade no regime fechado em 2019: a alteração da destinação da Casa de Custódia Prof. José Ribamar Leite. Em 2018/2, essa unidade era destinada exclusivamente a PPL provisoriamente (Brasil, 2018b); entretanto, no exercício seguinte, passou a receber PPL em regime fechado, o que resultou na ampliação de 337 vagas nesse regime e, conseqüentemente, na redução da capacidade destinada às PPL provisórias (Brasil, 2019b).

Em 2020/2, o estado apresentava 3.022 vagas, 4.274 PPL e um *déficit* de 1.252 vagas. Essas alterações tiveram como justificativa a inauguração, em 2020, da Cadeia Pública de Altos – unidade destinada à custódia de presos provisórios, com capacidade para 603 vagas (Brasil, 2020b). Dessa ampliação, resultou a redução do déficit de 2.014 para 1.252 vagas, como ilustra a Tabela 6.

Tabela 6 – Evolução da capacidade entre os anos 2019 e 2020

ANOS	Geral			Provisórios		Fechado		Semiaberto	
	UPs	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação
2019	16	2419	4433	469	1983	1522	1793	383	656
Alterações	1	603	-159	800	-1154	-128	138	-24	-493
2020	17	3022	4274	1269	829	1394	1931	359	163

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Já em 2021/2, havia um total de 3.067 vagas para uma população de 5.203 PPL, resultando em uma carência de 2.136 vagas. Com base nessas informações, verificou-se que, no ano subsequente à criação das 603 vagas, houve um retrocesso, pois a insuficiência passou de 1.252 para 2.136 vagas, conforme a Tabela 7.

Tabela 7 – Evolução da capacidade entre os anos 2020 e 2021

ANOS	Geral			Provisórios		Fechado		Semiaberto	
	UPs	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação
2020	17	3022	4274	1269	829	1394	1931	359	163
Alterações	0	45	929	-154	1342	134	457	20	347
2021	17	3067	5203	1115	2171	1528	2388	379	510

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

No entanto, considerar que outros fatores, entre os quais o aumento do índice de mortes entre 2020 e 2021, fenômeno que guarda relação tanto com a segurança pública quanto com a dinâmica interna do sistema prisional do estado, influencia nessa crescente, fundamental para a compreensão e o enfrentamento do problema.

Costa, Carvalho e Silva (2022) apontam que dados do Núcleo Estatístico da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Piauí indicam que, em 2021, o estado superou o recorde histórico de 784 mortes registrado em 2015, sendo Parnaíba uma das cidades com maior crescimento, apresentando aumento de quase 40% em relação a 2020.

Em 2022/2, a capacidade das unidades prisionais do estado permaneceu praticamente inalterada em relação ao período de referência anterior⁹, totalizando 3.060 vagas. Por outro lado, a ocupação aumentou de 5.203 para 5.337 PPL em relação ao mesmo período, ampliando o déficit para 2.277 vagas (Tabela 8).

Tabela 8 – Evolução da capacidade entre os anos 2021 e 2022

ANOS	Geral			Provisórios		Fechado		Semiaberto	
	UPs	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação
2021	17	3067	5203	1115	2171	1528	2388	379	510
Alterações	0	-7	134	-133	-122	195	383	-24	7
2022	17	3060	5337	982	2049	1723	2771	355	517

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Com exceção do aumento da população encarcerada em regime fechado, não houve nenhuma alteração que representasse alguma expressividade entre os anos de 2021 e 2022. No entanto, comparando-se os índices dos períodos anteriores, verifica-se que o estado apresentava dificuldades para enfrentar e superar o ECI em seu contexto, evidenciadas pelas altas taxas de ocupação – 208% nas prisões provisórias e 160% no regime fechado.

Como conclui Leonardo Brasileiro (2022),

passados mais de sete anos do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Penitenciário brasileiro, ainda que se constatem a adoção de algumas medidas pelo Poder Executivo do Estado do Piauí para o enfrentamento do quadro, nota-se também o alcance de poucos resultados na melhoria dos presídios existentes ou construção de novos com a finalidade de reduzir o déficit de vagas prisionais (p. 81).

Em 2023/2, foi registrado o maior aumento da taxa de ocupação desde 2016/2. O estado dispunha de capacidade para acomodar 3.134 pessoas, mas a população de PPL era de 6.441, o que representava um déficit de 3.307 vagas,

9 3.060 vagas em 2022/2 e 3.067 vagas em 2021/2.

resultando em uma taxa de ocupação de 205,52%. Nem mesmo à época do reconhecimento do ECI, em que foram adotadas diversas medidas voltadas à mitigação da superlotação, observou-se um cenário de tamanha gravidade no Piauí. As disparidades identificadas entre os períodos de 2022/2 e 2023/3 foram registradas na Tabela 9.

Tabela 9 – Evolução da capacidade entre os anos 2022 e 2023

ANOS	Geral			Provisórios		Fechado		Semiaberto	
	UPs	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação
2022	17	3060	5337	982	2049	1723	2771	355	517
Alterações	0	74	1104	-185	389	179	505	17	209
2023	17	3134	6441	797	2438	1902	3276	372	726

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Apesar disso, o estado buscou ativamente conter o avanço da população prisional, com a implantação de novas unidades, remanejamentos, transferências e outras medidas de gestão. O período de 2023/2 foi marcado por expressivo crescimento na ocupação, que superou em mais de 100% a capacidade instalada, com aumento especialmente acentuado no regime fechado.

Por fim, em 2024/2, o sistema prisional do estado voltou a contabilizar 16 unidades (Brasil, 2024c), com capacidade total de 3.733 vagas prisionais. A população prisional atingiu 7.198 PPL, distribuída em prisões provisórias (2.680), regime fechado (3.590) e regime semiaberto (924). O *déficit* nesse período foi de 3.465 vagas, 93% acima da capacidade instalada, sendo a carência de 3.357 vagas para o público masculino (96,9% do déficit total) e 108 vagas para o feminino (3,1%).

Em comparação ao período de 2023/2, observou-se um acréscimo de 599 vagas na capacidade total, ainda que não tenha havido a criação de novas unidades prisionais – ao contrário, o ano anterior contabilizava 17 unidades. Concomitantemente, a população prisional aumentou em 757 pessoas (Tabela 10).

Tabela 10 - Evolução da capacidade entre os anos 2023 e 2024

ANOS	Geral			Provisórios		Fechado		Semiaberto	
	UPs	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação
2023	17	3134	6441	797	2438	1902	3276	372	726
Alterações	-1	599	757	-153	242	677	314	28	198
2024	16	3733	7198	644	2680	2579	3590	400	924

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Percebe-se, no lapso temporal de quase uma década, que as prisões provisórias e o regime fechado permanecem como principais gargalos do sistema prisional estadual, apresentando elevada taxa de ocupação.

De acordo com essas informações, reforça-se a necessidade urgente de implementação de políticas específicas para a adequada gestão de vagas prisionais e redução do déficit. No âmbito das estratégias de enfrentamento à superlotação prisional, por exemplo, o Ministério da Justiça e Segurança Pública ressalta a importância de mecanismos que assegurem a gestão racional das vagas. Dentre esses mecanismos, destaca-se a

Implantação da Central de Regulação de Vagas a partir do princípio da ocupação taxativa, garantindo a proporcionalidade das vagas a cada uma das pessoas privadas de liberdade, sendo importante ferramenta de promoção do equilíbrio de ocupação a partir da manutenção das prisões no limite da capacidade máxima prevista (Brasil, 2019a, p. 143).

Nesse sentido, conforme o Manual para a Gestão da Lotação Prisional (Brasil, 2021b), a Central de Regulação de Vagas é um instrumento de gestão das vagas baseado no princípio da taxatividade, cuja finalidade é assegurar o equilíbrio da ocupação carcerária, mantendo as unidades prisionais dentro de sua capacidade máxima.

Diante do cenário observado no Piauí, torna-se imprescindível reconhecer a importância da criação e do fortalecimento das Centrais de Regulação de Vagas como instrumentos essenciais para a articulação entre os Poderes. Essa estratégia envolve, ainda, a implementação de sistemas informatizados que possibilitem o controle em tempo real da ocupação prisional e a adoção de critérios objetivos, fundamentados no princípio da taxatividade, para o ingresso e a movimentação da população carcerária, promovendo a racionalização das portas de entrada e saída no sistema prisional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reconhecimento, pelo STF, de um estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro e as determinações de descontingenciamento do Funpen e de elaboração de plano nacional e de planos estaduais para superação desse estado marcam uma virada de chave na forma como o Estado lida com suas prisões e, principalmente, com as pessoas nelas custodiadas. Essa virada deve ser pensada, principalmente, a partir da articulação institucional, com responsabilidades distribuídas entre todos os entes federativos e todos os Poderes, e da priorização do combate ao superencarceramento, fenômeno que desencadeia e aprofunda uma série de violações a direitos fundamentais.

No caso específico do sistema prisional do Piauí, cujas particularidades contribuem para uma análise mais detalhada da evolução da capacidade, da ocupação e do *déficit* de vagas, considerando-se um recorte temporal de quase dez anos – o que possibilita, também, a identificação das principais necessidades do sistema e da efetividade das estratégias lá adotadas –, nota-se que, não obstante o alto aporte de recursos transferidos e sua respectiva – e satisfatória – execução, os problemas identificados no período inicial do estudo não foram adequadamente endereçados, de modo que a situação atual desse sistema parece ainda mais fragilizada.

Isso porque, como visto, em 2016/2, o estado apresentava uma taxa de ocupação de 184%, com *déficit* de 1.921 vagas e um gargalo particularmente sensível nas vagas destinadas às PPL em regime provisório, cuja taxa de ocupação era de 117% em relação à capacidade total de vagas do sistema. Tal cenário permite concluir que apenas a população provisória já ultrapassava o total superior à soma de todas as vagas do estado.

Já em 2024/2, final do período de referência do estudo, apesar de todos os esforços enveredados, a taxa de ocupação evoluiu para 193%, com *déficit* total de 3.465 vagas e deficiência concentrada especialmente nas vagas destinadas às prisões provisórias – perpetuando-se o problema identificado no período inicial – e ao regime fechado – que, em 2016/2, sequer apresentava sobreocupação.

Importa sublinhar que, no decorrer de todo o período analisado, foram identificadas algumas inconsistências, como o fato de que, muito embora o estado apresentasse, em 2016/2, maior necessidade de vagas destinadas às prisões provisórias, a maior parte do aumento de vagas registrado em 2017/2 tenha se concentrado no regime fechado, não sendo percebida justificativa plausível para um aumento total das vagas em patamar superior ao efetivamente criado com a inauguração de uma única unidade prisional.

Além disso, nota-se que a simples ampliação do número de vagas, complementada pelos demais remanejamentos administrativos, como a transferência de destinação, não produziu efeitos concretos na redução da superlotação. Isso porque, mesmo com a criação de 1.423 vagas prisionais, entre 2016/2 e 2024/2, o estado não conseguiu conter o crescimento da população prisional, que saltou de 4.231 para 7.198 pessoas presas.

Isso posto, é essencial que se repensem as decisões historicamente tomadas pela Administração Pública na tentativa de fazer frente ao crescimento da população prisional, que se cinge à criação de novas vagas, abrindo-se espaço para estratégias alternativas ao cárcere e para ferramentas inovadoras capazes de racionalizar e otimizar a gestão prisional, a exemplo daquelas que compõem a Regulação de Vagas.

Além do elevado investimento inicial para construção, a ampliação da capacidade prisional implica custos contínuos e expressivos de manutenção por preso, o que reforça a necessidade de priorizar soluções mais econômicas e sustentáveis a longo prazo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Calculando custos prisionais [recurso eletrônico]: panorama nacional e avanços necessários**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021a. Disponível em:< <https://shre.ink/Scs6>>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Central de Regulação de Vagas [recurso eletrônico]: Manual para a Gestão da Lotação Prisional**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021b. Disponível em:< <https://shre.ink/ScB2>>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Pena Justa: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras**, 2025a. Disponível em:< <https://shre.ink/ScBs>>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório Anual (2017)**. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), 2018a. Disponível em:< <https://shre.ink/ScB8>>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Carteira de Políticas Públicas**. Brasília, 2019a. Disponível em:< <https://shre.ink/ScBD>>. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 136, de 24 de março de 2020**. Regulamenta os procedimentos e os critérios para transferência obrigatória de recursos do Fundo Penitenciário Nacional – Funpen, aos fundos penitenciários dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a aplicação e a prestação de contas desses recursos, nos termos do art. 3º-A da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994. 2020a. Disponível em:< <https://shre.ink/ScBt>>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Convênios**. Painel Gerencial de Transferências da Senappen, 2025b. Disponível em: <<https://shre.ink/ScBL>>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Custo do Preso**, 2025c. Disponível em:< <https://shre.ink/ScBu>>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Dados Gerais por Período - Capacidade**. Sistema Nacional de Informações Penais (Sisdepen), 2024a. Disponível em:< <https://shre.ink/ScBX>>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Dados Gerais por Período - População**. Sistema Nacional de Informações Penais (Sisdepen), 2024b. Disponível em:< <https://shre.ink/ScBF>>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Execução Fundo a Fundo**. Painel Gerencial de Transferências da Senappen, 2025d. Disponível em:< <https://shre.ink/ScBR>>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. 1º Ciclo, jul./dez. 2016. Disponível em:< <https://shre.ink/ScBN>>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. 3º Ciclo, jul./dez. 2017. Disponível em:< <https://shre.ink/ScBw>>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. 5º Ciclo, jul./dez. 2018b. Disponível em:< <https://shre.ink/ScBO>>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. 7º Ciclo, jul./dez. 2019b. Disponível em:< <https://shre.ink/ScBP>>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. 9º Ciclo, jul./dez. 2020b. Disponível em: <<https://shre.ink/Scsn>>Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. 17º Ciclo, jul./dez. 2024c. Disponível em:< <https://shre.ink/ScsH>>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Repasses Fundo a Fundo**. Painel Gerencial de Transferências da Senappen, 2025e. Disponível em:< <https://shre.ink/Scsc>>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Observatório Nacional dos Direitos Humanos – ObservaDH. **Como são os estabelecimentos penais no Brasil?** Brasília, 2024d. Disponível em: <https://observadh.mdh.gov.br/>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF MC**. Relator Min. Marco Aurélio. Brasília, j. 9 set. 2015, DJe 19 fev. 2016. Brasília, 2015. Disponível em: < <https://shre.ink/ScsT> >. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASILEIRO, Leonardo. **Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional Piauiense: Medidas adotadas e resultados obtidos pelo estado do Piauí após decisão proferida pelo STF na ADPF nº 347/DF**. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Porto Alegre, RS, 2022. Disponível em: < <https://shre.ink/ScsI> >. Acesso em: 11 ago. 2025.

COSTA, Marcondes Brito da; CARVALHO, Angeline Feitosa de; SILVA, Brenda Ravenna Soares. “O ser humano é descartável no Brasil Como modess usado ou Bombril”: Apontamentos para entender o sistema prisional piauiense e seus enlases. In: **Encontros Anuais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs)**, n. 46, p. 1-26, 2022. Disponível em: < <https://shre.ink/Scs5> >. Acesso em: 11 ago. 2025.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MENDONÇA, Vanessa. **Judiciário do Piauí reduz índice de presos provisórios para percentual abaixo da média nacional**. Tribunal de Justiça do Piauí [sítio eletrônico]. Piauí, 8 de janeiro de 2019. Disponível em: < <https://shre.ink/Scst> >. Acesso em: 10 ago. 2025.

NEVES, Isabela Martins; SILVEIRA, Gabriela Ozanam Araujo da. A responsabilidade civil do Estado em face da morte de presos do Complexo Penitenciário da Papuda no contexto da pandemia de COVID-19. In: PINTO, S. R. (org.). **Gestão da morte e modos de produção de memória na pandemia do novo coronavírus**. Curitiba: CRV, 2022.

WORLD PRISON BRIEF. Institute for Crime & Justice Policy Research. **Highest to Lowest – Prison Population Total**, 2025. Disponível em: < <https://shre.ink/ScsM> >. Acesso em: 10 ago. 2025.

A ATUAÇÃO DAS EQUIPES MULTIPROFISSIONAIS NO CONTEXTO DA MONITORAÇÃO ELETRÔNICA CRIMINAL NO BRASIL: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

THE ROLE OF MULTIPROFESSIONAL TEAMS IN THE CONTEXT OF CRIMINAL ELECTRONIC MONITORING IN BRAZIL: CHALLENGES AND POSSIBILITIES

Submetido em: 28/02/2025 - **Aceito em:** 14/07/2025

MAIQUEL ÂNGELO DEZORDI WERMUTH¹

MARCUS ALAN DE MELO GOMES²

RESUMO

O estudo investiga a atuação das equipes multiprofissionais na monitoração eletrônica criminal no Brasil, analisando seus desafios e possibilidades. A relevância do tema decorre da necessidade de garantir um acompanhamento humanizado e eficaz das pessoas monitoradas. O objetivo é examinar o impacto dessas equipes na efetivação da medida. Metodologicamente, baseia-se em revisão bibliográfica e análise de dados oficiais. Os resultados apontam insuficiência de profissionais e estrutura precária. O Plano Pena Justa surge como estratégia para aprimorar a política e fortalecer a reinserção social das pessoas monitoradas.

Palavras-chave: Monitoração eletrônica. Equipes multiprofissionais. Plano Pena Justa.

ABSTRACT

The study investigates the role of multiprofessional teams in criminal electronic monitoring in Brazil, analyzing its challenges and possibilities. The relevance of the topic stems from the need to ensure

1 Pós-Doutor em Direito (USP). Doutor e Mestre em Direito (Unisinos). Coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado e Doutorado) em Direito da Unijuí. Bolsista de Produtividade do CNPq. Vice-Coordenador do Comitê de Assessoramento de Ciências Humanas e Sociais da FAPERGS (2025-2026). Coordenador-geral do Projeto de Pesquisa "Políticas públicas inovadoras para a monitoração eletrônica no Brasil: entre os discursos legitimadores e a percepção dos sujeitos monitorados", desenvolvido no âmbito da Chamada CNPq/MCTI Nº 10/2023 (Faixa B - Grupos Consolidados) do CNPq, mediante Termo de Cooperação firmado com a Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen). **E-MAIL:** madwermuth@gmail.com. **ORCID:** <http://orcid.org/0000-0002-7365-5601>.

2 Doutor e Mestre em Direito das Relações Sociais (área de Direito Penal) (USP). Graduado em Direito (UFPA). Professor Associado Nível 4 do Instituto de Ciências Jurídicas (UFPA), com atividades de ensino e pesquisa na graduação e no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, neste último credenciado como Professor Permanente. Líder do grupo de pesquisa Saberes Criminológicos e Política Criminal, cadastrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPQ. Coordenador da Escola Nacional da Magistratura da Associação dos Magistrados Brasileiros no triênio 2023/2025. Juiz de Direito da 9 Vara Criminal de Belém. Membro substituto do Tribunal Regional Eleitoral do Pará, na classe Juiz de Direito, nos biênios 2020/2022 e 2022/2024. Membro efetivo do Tribunal Regional Eleitoral do Pará, na classe juiz de direito, no biênio 2024/2026. Vice-Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Pará nos biênios 2023/2024 e 2025/2026. **E-MAIL:** marcusalan60@hotmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3699-5164>.

a humane and effective follow-up of monitored individuals. The objective is to examine the impact of these teams on the implementation of the measure. Methodologically, it is based on a literature review and analysis of official data. The results indicate a shortage of professionals and inadequate infrastructure. The Plano Pena Justa emerges as a strategy to improve policy and strengthen the social reintegration of monitored individuals.

Keywords: *Electronic monitoring. Multiprofessional teams. Plano Pena Justa.*

INTRODUÇÃO

O estudo perspectiva a atuação das equipes multiprofissionais na monitoração eletrônica criminal no Brasil. Implementada pela Lei nº 12.258/2010 como alternativa ao encarceramento e posteriormente incorporada às medidas cautelares do artigo 319 do Código de Processo Penal (Lei nº 12.403/2011), a monitoração eletrônica visa fiscalizar o cumprimento de penas restritivas de liberdade e outras determinações judiciais (Brasil, 2010; 2011a). Transcorridos quase quinze anos de implementação da medida no país, há, atualmente, 105.104 pessoas eletronicamente monitoradas, segundo levantamento da Secretaria Nacional de Políticas Penais - Senappen (Brasil, 2024).

O monitoramento eletrônico representa uma aposta na manutenção do indivíduo fora do espaço prisional, a fim de que possa manter os vínculos familiares e comunitários, trabalhando e participando normalmente das atividades cotidianas. No contexto de enfrentamento ao estado de coisas inconstitucional no qual se encontra imerso o sistema penitenciário nacional – como reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347/2015 – a monitoração eletrônica se articula com outras medidas tendentes a reduzir a população carcerária. Quando associada ao cumprimento da pena privativa de liberdade, inserida na dinâmica progressiva de execução da condenação criminal, espera-se que a monitoração eletrônica contribua ainda para a reinserção social da pessoa apenada, objetivo previsto no art. 1º da Lei de Execução Penal.

No âmbito do Plano “Pena Justa”, desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com a União, a monitoração eletrônica integra as estratégias para o enfrentamento das deficiências do sistema prisional, sendo contemplada, além das diretrizes gerais, no eixo denominado “Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Prisional”, que considera a medida como uma alternativa viável para a redução do contingente carcerário, desde que aplicada de forma excepcional e subsidiária. O referido Plano também estabelece metas relacionadas à estruturação e ao funcionamento das Centrais de Monitoração Eletrônica, prevendo que elas devem contar com equipes multidisciplinares proporcionais ao número de pessoas monitoradas.

Considerando o panorama delineado, este estudo parte da hipótese de que o funcionamento adequado do sistema de monitoração eletrônica requer o trabalho das equipes multiprofissionais – compostas não apenas por profissionais de segurança, mas também por assistentes sociais, psicólogos e juristas – cujo objetivo consiste em viabilizar um acompanhamento dos sujeitos monitorados para uma adequada e eficaz execução da medida.

A atuação dessas equipes é regulamentada em diversas normativas nacionais, incluindo legislação penal e diretrizes operacionais definidas pelos órgãos responsáveis pela execução penal no país. Além da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) e do Decreto nº 7.627/2011, que estabelecem diretrizes para a aplicação da monitoração eletrônica, definindo as condições para o uso da tornozeleira eletrônica, as responsabilidades dos órgãos competentes e os direitos e deveres dos monitorados, a medida também é objeto da Resolução CNJ nº 412/2021, que dispõe sobre a implantação e funcionamento do sistema de monitoração eletrônica, destacando a necessidade de acompanhamento social e psicossocial dos monitorados, e por regulamentações do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) – transformado na Senappen por meio da Lei nº 14.600/2023 – que definem diretrizes operacionais para os centros de monitoramento, incluindo protocolos de segurança, fluxos de comunicação e mecanismos de fiscalização da atuação profissional.

No presente estudo, a partir de uma revisão bibliográfica sobre o tema e da análise de estatísticas oficialmente produzidas no país a respeito da composição e atuação das equipes multiprofissionais das Centrais de Monitoração Eletrônica, serão abordados os principais desafios enfrentados por esses profissionais em sua atuação cotidiana. Para além dos desafios, busca-se também evidenciar as possibilidades decorrentes da atuação desses profissionais para um cumprimento adequado e eficaz da monitoração eletrônica como medida alternativa ao encarceramento no país.

Para alcançar esses objetivos, o estudo encontra-se estruturado em duas seções de desenvolvimento. Na primeira, intitulada “As equipes multiprofissionais na monitoração eletrônica – a dimensão programadora” são analisados alguns marcos normativos relacionados à atuação das equipes multiprofissionais no campo da monitoração eletrônica, mais especificamente a partir do desenho estabelecido pelo Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas no Brasil¹ e pela Resolução nº 412/2021 do Conselho Nacional de Justiça. Na segunda seção, intitulada “As equipes multiprofissionais na monitoração

1 Referido Modelo de Gestão foi produzido no âmbito de parceria estabelecida entre o Depen, CNJ e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil), no âmbito do Projeto BRA/14/011 (Fortalecimento da Gestão do Sistema Prisional Brasileiro) e atualizado no âmbito do Projeto BRA/18/019 (Fortalecimento do Monitoramento e da Fiscalização do Sistema Prisional e Socioeducativo).

eletrônica – a dimensão operacional”, são analisados alguns problemas ainda evidenciados quanto à atuação das equipes multiprofissionais, que apontam para um descompasso entre a operacionalização da medida com a sua dimensão programadora, analisando as alternativas que se apresentam a esses desafios à luz do Plano Pena Justa.

1. AS EQUIPES MULTIPROFISSIONAIS NA MONITORAÇÃO ELETRÔNICA – A DIMENSÃO PROGRAMADORA

Em lição clássica sobre o tema, alicerçada na Criminologia de Alessandro Baratta, Vera Regina Pereira de Andrade (1997) destaca a diferença que existe entre a dimensão *programadora* e a dimensão *operacional* dos sistemas penais. Essa diferença se traduz na assimetria evidenciada no modo como as normas e os discursos jurídicos se traduzem nas práticas concretas dos referidos sistemas. Nesse sentido, a dimensão programadora consiste no conjunto de normas, princípios e discursos jurídicos que estabelecem as diretrizes formais do sistema penal. A dimensão operacional, por seu turno, refere-se à maneira como o sistema funciona em termos práticos, ou seja, como as leis e as diretrizes são aplicadas no cotidiano das instituições que o integram, o que permite compreender que nem sempre os direitos e garantias previstos na legislação são efetivamente assegurados aos indivíduos submetidos à atuação do sistema punitivo.

Note-se que essa distinção alcança a dinâmica de atuação de todas as agências penais, a despeito dos discursos de legitimação que se pautam em uma retórica linear de acomodação das expectativas punitivas. As agências políticas – representadas expressivamente pelos parlamentos – tendem a refletir em iniciativas legislativas os interesses de grupos dominantes, particularmente em uma sociedade erguida sobre a lógica do patrimonialismo, do patriarcado e da concentração de renda. As agências de execução (polícias, justiça e administração penitenciária) - cujos quadros de pessoal se identificam, em regra, com aqueles valores - organizam suas estruturas sob as vestes da dimensão programadora, porém desta se afastam, de forma mais ou menos explícita, na rotina de execução das suas funções quando orientam os processos de criminalização segundo critérios de seletividade (arbitrariedades policiais; estigmatização dos grupos criminalizados; decisões judiciais de baixa aderência constitucional aos direitos e garantias fundamentais; violência do sistema penitenciário etc.).

Essa perspectiva teórica pareceu-nos, no contexto deste estudo, relevante para a discussão da refração que ainda medeia a dimensão

programadora e a dimensão operacional da atuação das equipes multiprofissionais no âmbito da monitoração eletrônica. Com efeito, em que pese o desenho normativo da medida apontar a importância da atuação dessas equipes nas Centrais de Monitoração Eletrônica, bem como a necessidade de proporcionalidade desses profissionais ao quantitativo de pessoas monitoradas, isso ainda não se evidencia na prática, o que pode prejudicar – e até mesmo solapar – as possibilidades de um cumprimento mais adequado e eficaz do monitoramento.

Esta seção analisa, portanto, a dimensão programadora da atuação das equipes multiprofissionais. Serão enfatizados o desenho estabelecido pelo Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas no Brasil e a Resolução nº 412/2021 do Conselho Nacional de Justiça.

1.1. O Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas no Brasil

O Decreto nº 7.627/2011, ao regulamentar a monitoração eletrônica de pessoas no Brasil, estabeleceu, em seu art. 4º, inciso III, que a responsabilidade pela administração, execução e controle da monitoração eletrônica cabe aos órgãos de gestão penitenciária, cabendo-lhes, dentre outras atribuições, “adequar e manter programas e equipes multiprofissionais de acompanhamento e apoio à pessoa monitorada condenada” (Brasil, 2011b). Isso significa que o Decreto reconhece a importância e a necessidade de programas e equipes multidisciplinares no acompanhamento da medida, na assistência e na inclusão social da pessoa monitorada.

Nesta esteira, em 2020, foi editado, no Brasil, o “Modelo de gestão para monitoração eletrônica de pessoas”, que tratou extensivamente de vários aspectos buscando a consecução de uma política nacional de monitoração eletrônica, tais como princípios orientadores, diretrizes quanto ao uso da tecnologia e da proteção dos dados das pessoas envolvidas, metodologias de acompanhamento, protocolos para tratamento de incidentes etc. (Brasil, 2020a). O Modelo definiu a monitoração eletrônica como:

os mecanismos de restrição da liberdade e de intervenção em conflitos e violências, diversos do encarceramento, no âmbito da política penal, executados por meios técnicos que permitem indicar a localização das pessoas monitoradas para controle e vigilância indireta, orientados para o desencarceramento (Brasil, 2020a, p. 15).

Elementos importantes constam dessa definição, tais como o expresse reconhecimento de que se trata de mecanismo que restringe a liberdade, a orientação para o desencarceramento e, ainda, sua caracterização enquanto “política penal”. Trata-se de uma orientação alinhada aos demais estudos que foram desenvolvidos no âmbito do já referido Projeto BRA/14/011 (vide nota 1), tais como o Modelo de gestão prisional e o Modelo de gestão para as

alternativas penais, estabelecendo, com isso, similitudes e diferenciações que podem contribuir no melhor entendimento e aplicação do instituto.

Assim, o modelo de gestão para a política de monitoração eletrônica informa que ela não é uma alternativa penal, na medida em que “não promove a auto responsabilização da pessoa monitorada, tampouco visa à restauração das relações e promoção da cultura da paz” (Brasil, 2020a), postulados que são centrais para as alternativas penais, cuja responsabilização buscada é pautada na dignidade, autonomia e liberdade (Brasil, 2020b). A monitoração eletrônica é entendida, portanto, como medida excepcional, devendo ser privilegiadas as alternativas penais. Assim, no âmbito das medidas cautelares, sua aplicação deve ocorrer apenas quando não couber outra menos gravosa, “como alternativa ao cárcere e não como alternativa à liberdade, enquanto instrumento para conter o encarceramento e reduzir o alto número de presos provisórios”. O Modelo, inclusive, desestimula a utilização durante a fase de execução penal, visto que pode atuar – como recentemente reconhecido pelo CNJ no bojo do Plano Pena Justa – como um mecanismo a mais de controle (Brasil, 2020a; CNJ, 2025).

Por outro lado, entendida como política penal, a monitoração eletrônica diferencia-se de uma política de segurança pública, que possui diferentes sujeitos e objetos – embora assim seja encarada por muitos operadores (Brasil, 2020b). Significa dizer que o sujeito central da política de monitoração eletrônica é a própria pessoa monitorada, razão pela qual a atenção recai sobre ela, sendo necessário desenvolver “princípios voltados para a garantia dos direitos fundamentais das pessoas monitoradas, bem como o desenvolvimento de práticas e fluxos de rotinas no campo da monitoração” (Brasil, 2020a, p. 95).

Nesse sentido, o Modelo de gestão estabelece os princípios orientadores da política, que são em muitos sentidos similares àqueles das alternativas penais, justamente porque, embora não sendo uma alternativa penal, deve-se desenvolver um sentido de proteção da pessoa humana e diminuição da violência do sistema. Os princípios possuem os seguintes aspectos:

a) *intervenção penal mínima e desencarceradora* (subsidiariedade e intervenção mínima, legalidade, presunção de inocência, necessidade, adequação social, provisoriedade, proporcionalidade, responsabilidade baseada no fato e não no autor etc.);

b) *promoção dos direitos humanos e justiça social* (dignidade e liberdade, menor dano, comedimento nas medidas restritivas para preservar a normalidade da vida da pessoa monitorada, direito de escolha em relação aos encaminhamentos e serviços oferecidos, reconhecimento e respeito às diferenças etc.);

c) *proteção de dados pessoais* (considerar a natureza sensível de todos os dados da pessoa monitorada, bem como de seus familiares, vizinhos, dentre

outros, privacidade, transparência, mínimo informacional, ou seja, coletar apenas as informações essenciais, confidencialidade etc.); e,

d) *ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para desencarceramento* (interinstitucionalidade, interdisciplinaridade, participação social, profissionalização dos serviços etc.) (Brasil, 2020a).

O Modelo de Gestão enfatiza a importância da atuação das equipes multidisciplinares na implementação e na operacionalização eficaz do monitoramento eletrônico, ao referir que “a monitoração deve estar relacionada com os serviços da rede de proteção social”, a fim de “minimizar formas discriminatórias, abusivas e lesivas durante os serviços, bem como para assegurar a manutenção e o acesso ao trabalho, educação, saúde, laços sociais às pessoas monitoradas” (Brasil, 2020a, p. 68). Essas equipes, que são compostas por profissionais da área de Serviço Social, Psicologia e Direito, nos termos do referido documento, devem atuar de forma integrada para garantir o cumprimento adequado das medidas impostas ao sujeito monitorado, promovendo sua reintegração social, impedindo que a monitoração eletrônica seja pautada “unicamente em práticas de controle e vigilância” (Brasil, 2020a, p. 106).

Nesse sentido, com base no Modelo de Gestão, pode-se afirmar que as principais atribuições das equipes multidisciplinares, no campo da monitoração eletrônica criminal, são²:

a) *acompanhamento e suporte aos monitorados*, mediante atendimentos regulares para avaliar as condições sociais, psicológicas e jurídicas, oferecendo o suporte necessário para o cumprimento da medida;

b) *realização de intervenções específicas*, que considerem as particularidades de cada indivíduo, visando à redução de riscos e à prevenção da reincidência delitiva;

c) *articulação com outras instituições*, como redes de saúde, educação e assistência social, para ampliar o suporte oferecido aos monitorados durante a execução da medida;

d) *capacitação contínua*, mediante a participação em programas de formação e atualização profissional para aprimorar as práticas e estratégias de monitoração.

O Modelo de Gestão também salienta a necessidade de dimensionar adequadamente o número de profissionais em relação à quantidade de pessoas monitoradas. O objetivo desse dimensionamento consiste em viabilizar que as equipes multidisciplinares tenham capacidade operacional para oferecer um acompanhamento efetivo às pessoas monitoradas. De acordo

2 Para a lista completa das competências e objetivos delineados pelo Modelo de Gestão para a atuação das equipes multiprofissionais, consultar: Brasil (2020a, p. 163-165).

com o documento, os quantitativos considerados suficientes/adequados são os indicados na tabela a seguir.

Tabela 1 – Quantitativos proporcionais das equipes multiprofissionais ao número de pessoas eletronicamente monitoradas

Número de pessoas monitoradas	Configuração mínima da equipe multiprofissional
150	1 Assistente Social 1 Bacharel em Direito 1 Psicólogo
151 até 300	2 Assistentes Sociais 1 Bacharel em Direito 2 Psicólogos
301 até 450	3 Assistentes Sociais 2 Bacharéis em Direito 3 Psicólogos
451 até 600	4 Assistentes Sociais 2 Bacharéis em Direito 4 Psicólogos
Acima de 600	Seguir a proporção indicada

Fonte: elaborado pelos autores (2025) com base no Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas (Brasil, 2020a, p. 162).

Para além dos quantitativos, o Modelo de Gestão também salienta a necessidade de existência de protocolos claros de atuação das equipes multidisciplinares, bem como de sistemas de comunicação eficientes entre os seus membros e outras instituições envolvidas no processo de monitoração. Desse modo, pode-se afirmar que o documento propõe uma atuação integrada e especializada dessas equipes multidisciplinares, reconhecendo seu papel central na eficácia da monitoração eletrônica e na promoção da reintegração social dos sujeitos monitorados.

1.2. A Resolução nº 412/2021 do Conselho Nacional de Justiça

Complementando a série de movimentos realizados pelos órgãos ligados à gestão prisional e ao Poder Judiciário no sentido de estabelecer melhores delineamentos à política de monitoração eletrônica no Brasil, o CNJ editou a Resolução nº 412, de 23 de agosto de 2021 (CNJ, 2021a), definindo diretrizes para a aplicação e acompanhamento da medida. A Resolução sistematizou, no artigo 3º, as hipóteses de aplicação do monitoramento eletrônico, quais sejam: medida cautelar diversa da prisão (recomendando o prazo de 90 dias para reavaliação da necessidade de manutenção); saída temporária no regime semiaberto (mediante decisão que indique a necessidade e adequação ao caso concreto); saída antecipada do estabelecimento penal,

cumulada ou não com prisão domiciliar; prisão domiciliar de caráter cautelar; prisão domiciliar substitutiva do regime fechado, excepcionalmente, e do regime semiaberto; e, medida protetiva de urgência nos casos de violência doméstica e familiar.

A Resolução, em seu artigo 3º, §1º, demonstra preocupação com a utilização da medida de monitoração eletrônica como *ultima ratio*, na medida em que preconiza que, “sempre que as circunstâncias do caso permitirem, deverá ser priorizada a aplicação de medida menos gravosa do que a monitoração eletrônica”. Estabelece o §4º do mesmo artigo que não devem ser submetidas à medida de monitoramento eletrônico as pessoas menores de 18 (dezoito) anos e aquelas com até 21 (vinte e um) anos submetidas à legislação especializada em infância e juventude. Nessa mesma lógica, ou seja, da intervenção mínima, o artigo 5º recomenda que o monitoramento eletrônico apenas seja aplicado durante a saída temporária quando se evidenciar a necessidade e adequação ao caso concreto, o que deverá estar explicitado na decisão judicial. Caso não tenha ocorrido descumprimento anterior, a determinação da utilização de tornozeleira eletrônica deve ser reavaliada (CNJ, 2021a).

O artigo 4º, por sua vez, estabelece importante diretriz no sentido de fixação de prazo razoável para reavaliação da medida quando aplicada como medida cautelar diversa da prisão, recomendando o prazo máximo de 90 (noventa) dias. Busca evitar, com isso, que a monitoração eletrônica incida na mesma problemática, já evidenciada por inúmeros relatórios produzidos no país, quanto à duração exacerbada das medidas cautelares diversas da prisão. Da mesma forma, na fase de execução penal, recomenda a reavaliação da medida no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, conforme prevê o parágrafo único do artigo 6º. Esse mesmo artigo também incorpora importante disposição, preconizando que o período durante o qual a pessoa estiver submetida à monitoração eletrônica nos casos de saída antecipada ou em substituição à privação de liberdade em estabelecimento penal, com regular cumprimento das condições impostas, será considerado como tempo de cumprimento de pena, o que se traduz como medida adequada à leitura convencional e constitucional do processo penal (CNJ, 2021a).

A Resolução cuida, além disso, em seu artigo 8º, de questões afetas à inclusão social da pessoa monitorada, salientando que se deve assegurar, dentre outras, as seguintes atividades: a) estudo e trabalho, incluindo a busca ativa, o trabalho informal e o que exige deslocamentos; b) atenção à saúde e aquisição regular de itens necessários à subsistência; c) atividades relacionadas ao cuidado com filhos e familiares; d) comparecimento a atividades religiosas. O parágrafo único do dispositivo em apreço prioriza a adoção de medidas distintas da monitoração eletrônica, em conjunto com o encaminhamento voluntário à

rede de proteção social, nos casos em condições particulares da pessoa possam tornar a medida muito gravosa ou inadequada, tais como:

- As circunstâncias socioeconômicas da pessoa investigada, ré ou condenada inviabilizem o adequado funcionamento do equipamento: por exemplo, quando se tratar de pessoa em situação de rua, ou reside em moradia sem fornecimento regular de energia elétrica ou com cobertura limitada ou instável quanto à tecnologia utilizada pelo equipamento;
- As condições da pessoa investigada, ré ou condenada tornarem excepcionalmente gravosa a medida, devido a dificuldades de locomoção, condições físicas ou necessidade de prestação de cuidados a terceiros, tais como: a) quando se tratar de pessoas idosas; b) quando se tratar de pessoas com deficiência; c) quando se tratar de pessoas com doença grave; e d) quando se tratar de gestante, lactante, mãe ou pessoa responsável por criança de até 12 (doze) anos ou por pessoa com deficiência;
- As circunstâncias da pessoa investigada, ré ou condenada prejudiquem o cumprimento da medida, em razão de questões culturais, dificuldade de compreensão sobre o funcionamento do equipamento ou sobre as condições eventualmente impostas, tais como: a) condição de saúde mental; b) uso abusivo de álcool ou outras drogas; e c) quando se tratar de pessoas indígenas ou integrantes de comunidades tradicionais (CNJ, 2021a).

Ao Poder Judiciário, a Resolução indica, no artigo 9º, a expedição do mandado contendo uma série de informações, descritas no Protocolo de diretrizes e procedimentos para o monitoramento eletrônico de pessoas, anexo à Resolução, nestes termos: I – qualificação da pessoa monitorada; II – qualificação da pessoa em situação de violência doméstica e familiar, quando for o caso; III – número dos autos do processo; IV – hipótese de aplicação; V – prazo inicial e prazo final da medida; VI – prazo para reavaliação da medida, nos casos de execução penal; VII – áreas de inclusão e/ou de exclusão, quando for o caso; VIII – condições adicionais impostas à pessoa monitorada, quando for o caso; e IX – determinação de que, decorrido o prazo máximo estabelecido, o órgão responsável pelo acompanhamento da medida deverá efetuar a retirada do equipamento de monitoramento eletrônico, salvo decisão judicial em sentido contrário. O mandado deve estabelecer também, havendo condições técnicas, a coleta de biometria para atualização da identificação civil e a coleta de material genético, nos termos do artigo 9º-A, da Lei nº. 7.210/1984 (Lei de Execução Penal) (CNJ, 2021a).

A fim de proporcionar uma atuação sincronizada entre o Poder Judiciário e as Centrais de Monitoramento Eletrônico, a Resolução também determina a

interlocução constante entre os órgãos, tanto para conhecimento acerca da disponibilidade ou não de tornozeleiras, quanto para a observância, no decorrer da medida, dos procedimentos indicados. Assim, o parágrafo 1º do artigo 10 da Resolução dispõe que, não havendo equipamento disponível para instalação imediata no momento do recebimento do alvará de soltura com imposição de medida de monitoramento eletrônico, a pessoa será intimada a comparecer ao órgão competente para a instalação no primeiro dia útil seguinte, sendo que, em caso de indisponibilidade de equipamento, o juízo deve ser comunicado (parágrafo 2º) (CNJ, 2021a).

O juiz competente deve, ainda, nos termos do artigo 11, zelar pela observância, junto às Centrais de Monitoramento Eletrônico, de certos procedimentos, tais como: I – acompanhamento das condições especificadas na decisão judicial, sendo vedado à central exigir condições que não constem do pronunciamento; II – prioridade ao cumprimento, manutenção e restauração da medida conforme determinada judicialmente, inclusive em casos de incidentes, devendo o acionamento da autoridade judicial ser subsidiário e excepcional; III – atuação de equipes multidisciplinares, responsáveis por qualificar o tratamento de incidentes, mobilizar a rede de serviços de proteção social e colaborar no acompanhamento das medidas estabelecidas judicialmente, a partir da interação individualizada com as pessoas monitoradas; e IV – adoção de padrões adequados de segurança, sigilo, proteção e uso dos dados das pessoas em monitoramento, respeitado o tratamento dos dados em conformidade com a finalidade das coletas (CNJ, 2021a).

Um dos pontos fundamentais e de maior impacto acarretado pela Resolução diz respeito ao estabelecimento de protocolos pormenorizados para o tratamento de incidentes. O artigo 12 estabelece, nesse sentido, uma “regra geral”, consistente na necessidade de ater-se aos atos estritamente necessários ao cumprimento da medida imposta, a fim de promover a eficiência e celeridade da atividade jurisdicional, além da busca por assegurar a manutenção da medida nos termos em que determinada judicialmente, respeitados, em todas as fases, os princípios do devido processo legal, ampla defesa e proporcionalidade. É estabelecida, com isso, uma diretriz importante no que diz respeito ao esforço de manutenção da medida de monitoramento eletrônico em detrimento de comunicação imediata, quando de incidentes, ao Poder Judiciário ou até mesmo às forças de segurança, o que pode resultar na piora da situação jurídica da pessoa monitorada e imposição de medidas mais gravosas. Os protocolos que devem ser seguidos pelas Centrais nos casos de incidentes, portanto – que foram pensados levando em consideração as diferenciações pertinentes quanto a incidentes em casos de medidas protetivas de urgência e as demais –, asseguram a análise minuciosa da

situação da pessoa monitorada, a fim de evitar sanções que, por vezes, afigurar-se-iam desproporcionais (CNJ, 2021a).

Assim, no que tange à atuação das equipes multidisciplinares, evidencia-se, pelos dispositivos analisados, que a Resolução CNJ nº 412 atribui a elas um papel crucial para o adequado cumprimento da monitoração eletrônica, efetivando-se, correlatamente, os direitos assegurados aos monitorados. De acordo com a Resolução, as equipes multidisciplinares são responsáveis:

a) *pelo acompanhamento dos indivíduos submetidos à monitoração eletrônica*, com a finalidade não apenas de verificar o cumprimento das medidas impostas, mas também de avaliar as condições de saúde física e mental do monitorado, a fim de auxiliar na identificação de eventuais necessidades de ajustes na execução da medida ou até mesmo de apoio psicossocial;

b) *por garantir que a monitoração eletrônica não seja apenas uma medida punitiva*, mas também uma estratégia para a reintegração social do monitorado, mediante o desenvolvimento de planos de ação individualizados, considerando as condições pessoais e sociais do sujeito e as peculiaridades de cada caso;

c) *pela elaboração de relatórios periódicos sobre a situação dos monitorados*, fornecendo subsídios para o Poder Judiciário avaliar se a medida continua sendo a mais adequada ou se há necessidade de revisão;

d) *pela articulação com outras instituições e serviços* (unidades de saúde, assistência social, educação etc.) para garantir que os monitorados tenham acesso aos serviços necessários durante o cumprimento da medida.

A Resolução CNJ nº 412/2021, portanto, coloca as equipes multidisciplinares como peças-chave no processo de acompanhamento e apoio dos monitorados, visando garantir o cumprimento da medida com respeito aos direitos humanos e com eficácia no processo de reintegração social. Desse modo, a adoção das metodologias estabelecidas pela Resolução em comento poderá contribuir para uma efetiva aplicação da monitoração eletrônica, que tenha como um dos parâmetros o desencarceramento.

2. AS EQUIPES MULTIPROFISSIONAIS NA MONITORAÇÃO ELETRÔNICA – A DIMENSÃO OPERACIONAL

Uma vez analisada, no tópico precedente, a dimensão programadora dos serviços de monitoramento eletrônico criminal, a partir do desenho estabelecido pelo Modelo de Gestão para a Monitoração Eletrônica de Pessoas (Brasil, 2020a) e pela Resolução nº 412 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2021), serão analisados, neste tópico, alguns problemas ainda evidenciados quanto à atuação das equipes multiprofissionais, que apontam para um descompasso entre a operacionalização da medida em relação à sua programação normativa. Ao final,

serão apresentadas algumas alternativas que se apresentam a esses desafios à luz do Plano Pena Justa.

2.1. Diagnósticos relacionados às equipes multiprofissionais no âmbito da monitoração eletrônica no Brasil

Os estudos e diagnósticos mais recentes sobre o instituto da monitoração eletrônica criminal no Brasil evidenciam que as equipes multidisciplinares – que representam a possibilidade quicá mais promissora de estabelecer uma verdadeira política de redução de danos do sistema penal, via contato mais próximo, encaminhamento a redes de proteção social, bem como uma melhor individualização da medida às necessidades das pessoas monitoradas, conforme planejado pela dimensão normativa do instituto – são, ainda, o elo mais frágil na operacionalização dos programas de monitoramento eletrônico.

No ano de 2021, o CNJ lançou relatório contendo os resultados da pesquisa *Monitoração Eletrônica Criminal: evidências e leituras sobre a política no Brasil*, a qual contemplou um diagnóstico inédito sobre a medida, a partir de um estudo realizado pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFGM) – sob a coordenação de equipe do Programa Fazendo Justiça do CNJ, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) – realizada com os diferentes atores envolvidos nesse processo. O estudo contemplou entrevistas com pessoas monitoradas e servidores das Centrais de Monitoração Eletrônica de dez capitais brasileiras (Fortaleza, Recife, Belo Horizonte, São Paulo, Belém, Cuiabá, Goiânia, Palmas, Curitiba e Porto Alegre) (CNJ, 2021b).

A partir do diagnóstico realizado pelo CRISP/UFGM, a atuação das equipes multiprofissionais ainda se distancia da projeção normativa. Isso se evidencia tanto no âmbito das condições de trabalho oferecidas (infraestrutura inadequada, vínculos de trabalho precários etc.) quanto nos quantitativos de profissionais disponíveis em relação ao contingente de sujeitos monitorados.

De acordo com o relatório, muitos dos profissionais que integram as equipes multiprofissionais “são selecionados por processos de seleção simplificados e temporários, que não fornecem expectativa de construção de carreira”. Além disso, os profissionais dessas equipes não executam exclusivamente atividades relacionadas às suas competências, “sendo mais demandados por atividades burocráticas do processo de monitoração, o que explica o fato de a maior parte das pessoas monitoradas não reconhecer como relevante o acompanhamento por estas equipes” (CNJ, 2021b, p. 62).

Entre os profissionais entrevistados pelo CRISP, 34% apontaram, como principal dificuldade encontrada no desempenho de suas atribuições junto às centrais de monitoração, a falta de estrutura, evidenciada pela ausência de privacidade para atendimento das pessoas monitoradas, computadores, instalações sanitárias, e espaços para espera pelo atendimento com o mínimo de conforto para as pessoas monitoradas (CNJ, 2021b).

Da mesma forma, o diagnóstico realizado destacou, dentre as dificuldades enfrentadas pelas equipes multiprofissionais, a falta de efetivo para atender às demandas das pessoas monitoradas. Como salienta o relatório, nenhuma das Centrais pesquisadas possui o dimensionamento estabelecido pelo Modelo de Gestão (Tabela 1), sendo que algumas das Centrais pesquisadas (Recife, São Paulo, Goiânia, Cuiabá, Palmas e Curitiba) sequer possuíam equipes multiprofissionais. Salienta-se, no estudo, que “os gestores das centrais são unânimes em apontar uma grande defasagem entre o número de pessoas monitoradas e o número de trabalhadores” (CNJ, 2021b, p. 67).

A ausência de equipes multiprofissionais, segundo o estudo do CRISP/UFMG, é percebida de modo negativo pelos magistrados, que apontam para

a necessidade de adequada avaliação do perfil do indivíduo que receberá a medida, ressaltando, neste caso, a importância das equipes multidisciplinares que apoiam o juiz na identificação do perfil da pessoa a ser monitorada, quando de medida cautelar, no que diz respeito à sua capacidade de compreensão da medida, de utilizar corretamente o equipamento (carregamento das tornozeleiras, não imersão em água, interpretação dos sinais luminosos etc.) e grau de vulnerabilidade social (morador de rua, pessoa com deficiência etc.)” (CNJ, 2021b, p. 96).

Diante dos achados na pesquisa de campo realizada, o relatório elaborado pelo CRISP/UFMG realça que “uma das maiores fragilidades na aplicação da medida é a oferta de acompanhamento/supervisão pelas equipes multidisciplinares”, uma vez que, na maioria dos capitais pesquisadas, ainda que existentes, “essas equipes não possuem dimensão adequada e proporcional ao número de pessoas monitoradas”, razão pela qual “são incapazes de apoiar o processo de reintegração social por meio de um plano singular de apoio à pessoa monitorada com minucioso diagnóstico social e busca de inserção na rede de assistência social com acesso à renda, trabalho, cuidado à saúde, escolarização, assistência jurídica etc.” Além disso, o estudo aponta para o fato de que “não existem evidências de processo de capacitação permanente desses quadros e nem de capacitação inicial que possa propiciar maior entendimento e alinhamento a uma proposta consistente de apoio à reinserção social”, de modo que muitos profissionais dessas equipes, quando entrevistados, “manifestaram frustração e descontentamento com o trabalho” (CNJ, 2021b, p. 150).

A pesquisa conduzida por Campello (2019) sobre a monitoração eletrônica no Brasil já apontava para as deficiências na composição das equipes multiprofissionais. O levantamento realizado pelo pesquisador, à época, constatou que diversos estados do país, o monitoramento era realizado exclusivamente por agentes penitenciários e/ou funcionários das empresas contratadas. Essa atuação, não raramente, limitava-se à verificação do cumprimento das condições judiciais, bem como à aplicação de sanções em caso de descumprimento, em absoluto descompasso, portanto, com as disposições normativas relacionadas ao tema.

No ano de 2023, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do CNJ, a partir dos desdobramentos da ADPF nº 347, assumiu a missão de instituir e conduzir o programa Fazendo Justiça, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Uma das iniciativas realizadas nesse desiderato foi a “Conferência Internacional sobre Monitoração Eletrônica: Tecnologia, Ética e Garantia de Direitos”, realizada entre os dias 21 e 23 de junho de 2023, em Brasília. Na oportunidade, autoridades, membros do sistema de justiça criminal, pesquisadores, atores implicados nos serviços de monitoração eletrônica e pessoas monitoradas, de todo o Brasil e de vários países da Europa e América Latina, debateram temas relacionados ao instituto. Em diferentes oportunidades, a discussão a respeito da atuação das equipes multiprofissionais esteve em pauta.

A então Coordenadora Nacional de Monitoração Eletrônica da Senappen, Manuela da Silva Amorim, destacou em sua conferência a carência de efetivo e de boas condições de trabalho para a atuação das equipes multidisciplinares nos termos do planejamento legislativo. Ela destacou a importância dessas equipes, ao salientar que, “ao acompanharem o cumprimento da medida, oferecem subsídios concretos para que juízes(as) avaliem a eficácia da medida”. Também foi destacada a ausência dessas equipes em onze estados brasileiros à época da conferência, bem como o número insuficiente de profissionais, além da baixa infraestrutura e das precárias condições de trabalho (CNJ, 2024, p. 77).

Também no ano de 2023, foi realizado um levantamento a respeito da atuação das equipes multidisciplinares nos 27 estados brasileiros pela Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais (Dicap) da Senappen, com apoio da Coordenação Nacional de Monitoração Eletrônica (Comel). O estudo elaborou um mapa a partir do qual é possível conferir o panorama atual da distribuição das equipes multidisciplinares no território nacional. De acordo com o levantamento, essas equipes atuam em dezesseis estados brasileiros (Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Paraná, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe

e Tocantins), representados em azul na imagem. Os estados representados em branco ainda não possuem equipes multiprofissionais em seus serviços de monitoração eletrônica (Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia e São Paulo) (Brasil, 2023).

Figura 1 - Representação geográfica dos estados brasileiros que contam com equipes multidisciplinares atuando nos serviços de monitoração eletrônica



Fonte: Brasil (2023, p. 12).

Ainda que identificadas equipes multiprofissionais em atuação, o diagnóstico da Senappen aponta para um grande déficit quantitativo desses profissionais em proporção ao número de pessoas eletronicamente monitoradas:

Levando em consideração o quantitativo de pessoas submetidas à medida de monitoração eletrônica no país, conforme os dados do SISDEPEN referentes ao período entre janeiro e junho de 2023, qual seja, 92.894 (noventa e duas mil, oitocentas e noventa e quatro) pessoas, tem-se que, de acordo com o recomendado pelo Modelo de Gestão, para o acompanhamento adequado das pessoas, bem como da medida aplicada, seria necessário a atuação de aproximadamente 1.548 (mil, quinhentos e quarenta e oito) profissionais (entre assistentes sociais, bacharéis em direito, psicólogos e afins) compondo as equipes multidisciplinares distribuídas pelos estados. Levantou-se que existem apenas 142 (cento e quarenta e dois) profissionais atuando na política de monitoração eletrônica atualmente, distribuídos em 3 (três) áreas principais (Serviço Social, Direito e Psicologia), ou seja, representando um déficit nacional de 90,82% (Brasil, 2023, p. 64).

Também no sentido de destacar a relevância da atuação das equipes multiprofissionais no contexto da monitoração eletrônica, o estudo desenvolvido por Wermuth, Sturza e Schubert (2023), a partir de entrevistas realizadas com pessoas monitoradas, menciona que a medida, para garantir sua efetividade, precisa estar acompanhada de políticas públicas e suporte especializado aos monitorados. Isso porque a monitoração eletrônica impacta a saúde física e mental desses sujeitos, sendo que ainda não há uma política específica de saúde ou acompanhamento multiprofissional estruturado para os usuários de tornozeleiras eletrônicas. Nesse sentido, o estudo conclui que a falta de acompanhamento adequado pode intensificar os impactos negativos da monitoração, potencializando a estigmatização, o sofrimento psicológico e as dificuldades de reinserção social.

Com efeito, sem o suporte de equipes multiprofissionais, a monitoração eletrônica se afasta de sua programação normativa, o que pode solapar sua finalidade de medida desencarceradora e agravar a exclusão social das pessoas monitoradas, funcionando mais como um mecanismo de controle do que como uma verdadeira alternativa ao cárcere.

2.2. Diretrizes do Plano Pena Justa para o aprimoramento da atuação das equipes multiprofissionais no âmbito da monitoração eletrônica no Brasil

O descompasso evidenciado entre as dimensões programadora e operacional da monitoração eletrônica no Brasil requer um olhar atento e decidido. Se a medida for perspectivada, efetivamente, como uma alternativa ao encarceramento, a atuação das equipes multiprofissionais precisa passar por ajustes estratégicos, a fim de que o acompanhamento dos sujeitos monitorados pelos profissionais do Serviço Social, Direito e Psicologia seja adequado e efetivo. Esse enfoque foi contemplado pelo Plano Pena Justa.

Lançado oficialmente no dia 12 de fevereiro de 2024 pelo Governo Federal, o “Pena Justa – Plano Nacional para Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras” é fruto de esforço conjunto do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com o escopo de propor medidas concretas para o enfrentamento das violações de direitos humanos nos presídios nacionais.

O plano articula-se em quatro eixos, que são estruturados a partir da decisão proferida pelo STF no bojo da ADPF 347: a) controle da entrada e das vagas do sistema prisional: que envolve a abordagem do problema da superlotação carcerária, da sobrerepresentação da população negra no sistema penitenciário nacional e do uso excessivo da pena privativa de liberdade como resposta às infrações penais; b) qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional: que se volta ao enfrentamento eficaz à inadequação

da arquitetura prisional, à má qualidade dos serviços prestados nas prisões, à tortura e ao tratamento degradante, além da falta de transparência e de canais efetivos para denúncia dessas violações e das questões relacionadas à desvalorização dos servidores penais; c) processos de saída da prisão e da reintegração social: mediante o estabelecimento de estratégias de qualificação dos procedimentos de soltura e a consolidação de políticas voltadas às pessoas egressas do sistema prisional, notadamente no que se refere à sua integração ao mercado de trabalho; d) políticas para não repetição do estado de coisas inconstitucional: a partir do desenvolvimento de ações tendentes a evitar que o cenário reconhecido pelo STF não se repita, mediante o enfrentamento do racismo, o fortalecimento das políticas penais e orçamentárias, o respeito a precedentes jurisprudenciais e às normas que compõem o campo programador do sistema punitivo no país (CNJ, 2025).

O principal objetivo do Plano consiste em assegurar que as mudanças implementadas a partir desses quatro eixos sejam duradouras e que não haja retrocessos. O documento aprovado pela Casa Civil apresenta cinquenta e uma ações mitigadoras e trezentas e seis metas a serem alcançadas até o ano de 2027; além disso, estabelece mais de 140 medidas desenvolvidas em colaboração entre os Poderes Executivo e Judiciário. Como salientou o Ministro da Justiça e Segurança Pública, Ricardo Lewandowski, na cerimônia de lançamento do Plano, “não se trata de conceder regalias indevidas, mas de resgatar a dignidade de pessoas que estão sob a custódia do Estado” (Brasil, 2025).

No que tange à ineficiência da política penal brasileira, o Plano Pena Justa elenca, no que se refere à monitoração eletrônica, fatores que radicam na ênfase dada à fase de execução penal, na qual “a medida funciona meramente como instrumento de expansão do controle estatal e agravamento do reforço disciplinar no cumprimento da pena privativa de liberdade, em vez de auxiliar na redução do encarceramento”, salientando que “a monitoração eletrônica deve ser aplicada de forma excepcional e subsidiária, menos gravosa apenas do que a própria prisão provisória”. O documento também assevera que “a construção do chamado ‘regime semiaberto harmonizado’, em que a medida é aplicada durante a execução penal, a partir de uma estratégia realizada em âmbito administrativo diante da inexistência de espaços adequados no regime semiaberto” contribui para solapar suas finalidades (CNJ, 2025, p. 40).

O documento que consolida o Plano aduz que a monitoração eletrônica contribui para o agravamento do estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário nacional porque muitas vezes é aplicada a pessoas que já poderiam estar em liberdade sem restrições. A ênfase dada à medida na fase de execução

penal retira o seu protagonismo como medida cautelar alternativa à prisão provisória, “o que contribui para a superlotação das unidades prisionais do país” (CNJ, 2025, p. 121).

Nesse sentido, o Plano prevê o aprimoramento da gestão dos serviços de acompanhamento das alternativas penais e da monitoração eletrônica, por meio de sistemas mais bem qualificados (CNJ, 2025, p. 135), racionalizando o uso da monitoração eletrônica de pessoas, com atenção às especificidades dos sujeitos monitorados, em especial em se tratando de população negra e de outros grupos vulnerabilizados (CNJ, 2025, p. 149), razão pela qual realça a promoção da parametrização nacional do monitoramento eletrônico e uma maior atenção aos grupos mais afetados pela vulnerabilização penal (CNJ, 2025, p. 150).

Para que essas melhorias ocorram, o Plano prevê a necessidade de qualificar dados e preenchimento das informações sobre monitoração eletrônica no Sistema Eletrônico de Execução Unificado (Seeu) (CNJ, 2025, p. 176) e a criação de um banco governamental de dados da medida (CNJ, 2025, p. 177).

Como indicadores, o Plano propõe a manutenção de um percentual de Centrais de Monitoração Eletrônica com equipes multidisciplinares compostas em proporcionalidade ao quantitativo de pessoas monitoradas e a publicação de documento orientativo com parâmetros nacionais sobre a atuação das equipes multidisciplinares nos serviços de monitoração eletrônica (CNJ, 2025, p. 194).

Essas medidas, articuladas com as normativas que delineiam a monitoração eletrônica em sua dimensão programadora, possuem um grande potencial de produção de impacto positivo sobre os serviços de monitoração eletrônica no país, reconduzindo-a à sua vocação primordial: a maximização da liberdade, por meio da promoção de processos de autorresponsabilização da pessoa monitorada e da restauração das relações e da promoção da cultura de pertencimento e reintegração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como salientado neste estudo, as equipes multiprofissionais desempenham um papel crucial na efetivação da monitoração eletrônica como alternativa ao encarceramento no Brasil. No entanto, os desafios evidenciados neste artigo indicam que a atuação dessas equipes ainda não corresponde às diretrizes estabelecidas pela legislação e pelas normativas que regulam o sistema. A insuficiência de profissionais, as condições precárias de trabalho e a ausência de capacitação são fatores que comprometem a implementação eficaz das políticas de monitoramento.

A análise comparativa entre a dimensão programadora e a dimensão operacional demonstrou que há um descompasso significativo entre a previsão normativa e a realidade vivenciada nas Centrais de Monitoração Eletrônica. Enquanto a legislação e documentos como o Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica e a Resolução CNJ nº 412/2021 enfatizam a importância de um acompanhamento multidisciplinar adequado, os diagnósticos realizados apontam para a falta de estrutura e suporte institucional que viabilizem a aplicação efetiva dessas diretrizes.

Nesse contexto, o lançamento do Plano Pena Justa surge como uma tentativa de minimizar essas deficiências, promovendo estratégias que buscam reverter o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro. Ao estabelecer metas para a melhoria do monitoramento eletrônico e garantir a presença de equipes multiprofissionais proporcionais ao número de pessoas monitoradas, o Plano representa um avanço na consolidação da monitoração eletrônica como uma medida efetiva de redução do encarceramento.

Diante desse cenário, é imprescindível que as políticas públicas avancem no sentido de garantir condições adequadas para a atuação das equipes multiprofissionais, viabilizando um acompanhamento individualizado dos monitorados. Para tanto, a ampliação do efetivo, a capacitação contínua e o fortalecimento da articulação interinstitucional são medidas essenciais para a promoção de uma política penal mais eficiente.

Assim, a monitoração eletrônica pode cumprir sua função desencarceradora somente se acompanhada de uma estrutura robusta que priorize a reinserção social dos monitorados e o respeito aos seus direitos fundamentais. Em outras palavras, é necessário implementar políticas que reduzam a distância entre a dimensão programadora e a dimensão operacional do sistema penal, voltadas, sobretudo, à eliminação ou à redução das distorções da agência penitenciária, encarregada da aplicação e fiscalização da monitoração eletrônica. O fortalecimento das equipes multiprofissionais é, portanto, um passo fundamental para a concretização de um sistema de justiça criminal mais equitativo e eficiente no Brasil.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 1984. Disponível em: < <https://shre.ink/x8xR>>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.258, de 15 de junho de 2010.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para dispor sobre a monitoração eletrônica de pessoas e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jun. 2010. Disponível em: < <https://shre.ink/x8xz> >. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011a.** Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória e demais medidas cautelares. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2011. Disponível em: < <https://shre.ink/x8xy> >. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.627, de 24 de novembro de 2011b.** Regulamenta a monitoração eletrônica de pessoas prevista no Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 nov. 2011. Disponível em: < <https://shre.ink/x8xX> >. Acesso em: 23 fev. 2025.

BRASIL. **Modelo de gestão para monitoração eletrônica de pessoas no Brasil.** Brasília: Departamento Penitenciário Nacional, 2020a. Disponível em: < <https://shre.ink/x8xj> >. Acesso em: 23 fev. 2025.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Manual de gestão para as alternativas penais.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020b. Disponível em: < <https://shre.ink/x8x7> >. Acesso em: 23 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Diagnóstico das Equipes Multidisciplinares na Política Nacional de Monitoração Eletrônica.** Brasília: SENAPPEN, 2023. Disponível em: < <https://shre.ink/x8xA> >. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Sistema Nacional de Informações Penais (Sisdepen).** Brasília: Senappen, 2024. Disponível em: < <https://shre.ink/x8xx> >. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Governo lança Plano Pena Justa para garantir dignidade da pessoa presa e enfraquecer crime organizado nos presídios. **Secretaria de Comunicação Social**, 12 fev. 2025. Disponível em: < <https://encurtador.com.br/yRuNU> >. Acesso em: 24 fev. 2025.

CAMPELLO, Ricardo Urquiza. **Faces e interfaces de um dispositivo tecnopenal:** o monitoramento eletrônico de presos e presas no Brasil. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: < <https://shre.ink/x8xg> >. Acesso em: 24 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 412, de 23 de agosto de 2021.** Estabelece as condições gerais para a prestação de serviços

de telecomunicações no Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 ago. 2021a. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/portal/>. Acesso em: 23 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico da política de monitoração eletrônica no Brasil**. 2021b. Disponível em:< <https://shre.ink/x8xf>>. Acesso em: 24 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Plano Pena Justa**: plano e matriz. Brasília, 2025. Disponível em:< <https://shre.ink/x8xd>>. Acesso em: 24 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório da conferência internacional sobre monitoração eletrônica**: tecnologia, ética e garantia de direitos. Brasília, DF, 2024. Disponível em:< <https://shre.ink/x8xk>>. Acesso em: 24 fev. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347**. Relator: Marco Aurélio, 9 set. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 24 fev. 2025.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; STURZA, Janaína Machado; SCHUBERT, Janete. A monitoração eletrônica no âmbito jurídico-penal e os impactos na saúde dos sujeitos monitorados. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 194, p. 299-319, jan./fev. 2023.

ENTRE GRADES E NORMAS: CONFORMIDADE ARQUITETÔNICA DAS PENITENCIÁRIAS FEMININAS DO NORDESTE COM O PLANO PENA JUSTA

ENTRE REJAS Y NORMAS: CONFORMIDAD ARQUITECTÓNICA DE LAS PENITENCIÁRIAS FEMENINAS DEL NORDESTE CON EL PLAN PENA JUSTA

Submetido em: 20/08/2025 - **Aceito em:** 28/10/2025

MARINA BOTELHO GARDÉS¹

KAINARA DE SOUSA NUNES²

BIANCA DE SOUSA SILVA³

RESUMO

O estudo analisa as 22 penitenciárias femininas do Nordeste brasileiro à luz do eixo 2 do Plano Pena Justa, que trata da qualidade da ambiência, dos serviços e da estrutura prisional. Parte-se da constatação de que, no Brasil, a maioria dessas unidades não foi projetada para mulheres, mas adaptada de modelos masculinos, o que acentua desigualdades de gênero. A pesquisa, de abordagem qualitativa e interdisciplinar, utiliza revisão bibliográfica, análise documental e matriz de conformidade baseada nas Regras de Bangkok e nas Diretrizes básicas para arquitetura penal. Os resultados indicam deficiências estruturais e de atendimento, revelando a urgência de diretrizes arquitetônicas específicas que promovam ambientes mais humanizados e adequados às necessidades femininas.

Palavras-chave: Arquitetura penitenciária. Mulheres privadas de liberdade. Plano Pena Justa.

RESUMO

Este estudio examina las 22 penitenciarias femeninas del Nordeste brasileño a partir del eje 2 del Plan Pena Justa, que evalúa la calidad de la ambientación, los servicios y la estructura penitenciaria. Se constata que la mayoría de estas unidades no fue diseñada para mujeres, sino adaptada de modelos masculinos, lo que refuerza las desigualdades de género. Con enfoque cualitativo e interdisciplinario, la investigación se apoya en revisión bibliográfica, análisis documental y una matriz de conformidad basada en las Reglas de Bangkok y las Directrices básicas para la arquitectura penal. Los resultados evidencian deficiencias estructurales y de atención, destacando la urgencia de directrices arquitectónicas que favorezcan entornos más humanizados y adecuados a las necesidades de las mujeres privadas de libertad.

Palabras clave: *Arquitectura penitenciaria. Mujeres privadas de libertad. Plan Pena Justa.*

-
- 1 Graduação em Engenharia Civil (UnB). Especialização em Gestão de Projetos (Unyleya). Mestrado em Arquitetura e Urbanismo (UnB) em andamento. Atua como Engenheira Civil e Supervisora na Divisão de Engenharia da Regional Norte e Nordeste ligada à Coordenação-Geral de Modernização da Engenharia e Arquitetura Prisional (Senappen). **E-MAIL:** mbg.marina@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0009-3747-2566>.
 - 2 Graduação em Arquitetura e Urbanismo (UFPB). Especialização em Gestão de Projetos (Uniesp). Atua como Especialista Técnico de Obras – Engenharia/Orçamentista (Senappen). **E-MAIL:** kainara19@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0008-4588-5670>.
 - 3 Graduação em Arquitetura e Urbanismo (Ceub). Pós-graduação em Gerenciamento, Implantação e Desenvolvimento de Projetos em BIM (Facuminas) em andamento. Atua como Analista Técnico de Obras na Coordenação-Geral de Modernização da Engenharia e Arquitetura Prisional (Senappen). **E-MAIL:** arqbiancasousa@outlook.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0004-4452-2895>.

INTRODUÇÃO

O sistema prisional brasileiro tem sido historicamente estruturado a partir de modelos masculinos, muitas vezes ignorando as necessidades específicas das mulheres privadas de liberdade. No Nordeste do Brasil, essa realidade se reflete em unidades femininas que, em sua maioria, não foram projetadas para mulheres, mas adaptadas de estabelecimentos masculinos, resultando em desigualdades de gênero e limitações na prestação de serviços essenciais. Essa situação é ainda mais crítica quando se consideram gestantes, lactantes e mães com filhos pequenos, que necessitam de infraestrutura e políticas adequadas para garantir direitos básicos e dignidade no cumprimento da pena.

Este estudo tem como objetivo analisar a conformidade arquitetônica das penitenciárias femininas do Nordeste com o eixo 2 do Plano Pena Justa, que trata da qualidade da ambiência, dos serviços e da estrutura prisional. Para isso, a pesquisa combina revisão bibliográfica, análise documental e construção de uma matriz de conformidade baseada nas Regras de Bangkok e nas Diretrizes básicas para arquitetura penal, permitindo avaliar o atendimento às necessidades específicas do público feminino.

O artigo está organizado da seguinte forma: inicialmente, apresenta-se a metodologia utilizada, incluindo a análise tipológica das unidades prisionais e a avaliação normativa; em seguida, discute-se o contexto do Plano Pena Justa e da ADPF 347, abordando a situação das mulheres privadas de liberdade no Nordeste; por fim, são apresentados os resultados da análise arquitetônica e normativa, destacando lacunas e oportunidades para políticas e projetos mais humanizados. Ao abordar essas questões, o estudo busca contribuir para o aprimoramento da arquitetura prisional feminina e para a efetiva implementação de diretrizes que respeitem os direitos e necessidades desse público.

1. METODOLOGIA E MÉTODOS

A presente pesquisa tem como objetivo geral analisar a estrutura das penitenciárias femininas situadas na região Nordeste do Brasil a partir da perspectiva do Eixo 2 do Plano Pena Justa: qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional. Para isso, adotou-se uma abordagem qualitativa e interdisciplinar, combinando análise documental, pesquisa bibliográfica, exame de normativos nacionais e internacionais e tratamento comparativo de dados quantitativos e qualitativos.

O primeiro eixo metodológico concentra-se na análise do Plano Pena Justa, com o mapeamento de seus dez eixos estruturantes e a identificação

das especificidades que abordam questões de gênero no contexto prisional, políticas públicas, direitos humanos e temas correlatos. Essa etapa permitiu contextualizar a presença das mulheres nas prisões e sua recorrente invisibilidade, bem como compreender as principais abordagens teóricas e críticas apresentadas pelo Plano.

O segundo eixo metodológico envolve a análise de documentos oficiais e normativos nacionais e internacionais, incluindo dados disponibilizados pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e por organizações não governamentais. Esses materiais foram sistematicamente coletados, organizados e examinados para identificar padrões e lacunas referentes à presença feminina no sistema prisional do Nordeste, especialmente no que se refere às condições estruturais, à prestação de serviços e ao atendimento das necessidades específicas dessas mulheres.

A etapa analítica seguinte adota uma perspectiva tipológica arquitetônica para classificar as unidades prisionais femininas da região Nordeste, considerando suas tipologias, quantidade de vagas e estrutura arquitetônica. Essa tipologia é então integrada ao cruzamento das diretrizes do Plano Pena Justa com as Regras de Bangkok e as Diretrizes básicas para arquitetura penal, estruturando-se uma matriz de conformidade. Nessa matriz, cada penitenciária voltada ao público feminino é listada e avaliada segundo quatro categorias — “Atende plenamente”, “Atende quesitos de educação e trabalho”, “Atende quesitos específicos das mulheres” ou “Não atende” —, incorporando ainda a análise de como as características arquitetônicas interferem no cumprimento desses parâmetros.

Os resultados dessa matriz tipológica e normativa são complementados por gráficos comparativos, elaborados a partir dos dados semestrais da Senappen e das informações obtidas na literatura especializada. Esses gráficos permitem visualizar não apenas discrepâncias e lacunas informacionais, mas também padrões de desempenho associados a diferentes tipologias arquitetônicas. A utilização combinada da matriz e dos gráficos transforma a análise em um diagnóstico crítico, capaz de evidenciar, de forma clara e fundamentada, onde e como o Plano Pena Justa encontra barreiras para sua efetiva implementação nas penitenciárias femininas nordestinas, revelando a relação direta entre projeto arquitetônico, qualidade da ambiência, serviços prestados e garantia de direitos.

2. O PLANO PENA JUSTA E A ADPF 347

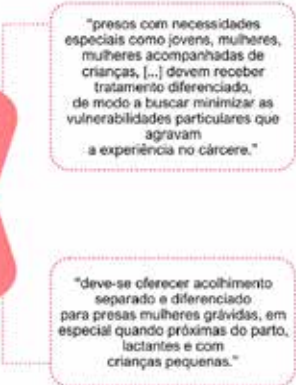
O Estado de Coisas Inconstitucional, criado pela Corte Constitucional da Colômbia em 1997 para combater violações graves e sistemáticas de direitos

pela falta de uma política nacional eficaz, sustentável e integrada.

compromete tanto a ressocialização quanto a função de garantir a segurança pública.

específicas, a decisão determina que o Plano Nacional deve observar o seguinte:

Fundamental – ADPF n. 347/DF para o Plano Nacional



Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

No que se refere ao tratamento dispensado a grupos vulneráveis, as mulheres privadas de liberdade, especialmente gestantes, lactantes e aquelas que cumprem pena acompanhadas de crianças, necessitam de políticas adequadas e de infraestrutura específica relacionadas à saúde materno-infantil, ao acesso a cuidados ginecológicos e pediátricos, bem como à garantia de condições dignas para a convivência e o desenvolvimento das crianças.

Frequentemente, faltam espaços destinados ao acolhimento diferenciado de gestantes, parturientes, lactantes e mães com filhos pequenos, o que as expõe a riscos, prejudica a privacidade e limita o atendimento especializado. Essa omissão agrava a violação de direitos e reforça a invisibilidade das demandas do público feminino no sistema prisional.

2.1 O plano Pena Justa e as mulheres privadas de liberdade

De acordo com o Plano Nacional Pena Justa, as políticas penais devem ser elaboradas e implementadas considerando a transversalidade dos marcadores sociais e a interseccionalidade entre eles, especialmente no contexto do enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional. Esses marcadores, entendidos como ferramentas analíticas para interpretar desigualdades e hierarquias sociais, permitem compreender como as assimetrias de poder são construídas e reproduzidas na vida em sociedade (Brah, 1996).

No recorte de gênero, embora as mulheres representem apenas 4,3% da população prisional brasileira (Relipen, 2024), enfrentam condições mais severas, como higiene precária, abandono familiar, ausência de estrutura para permanência com filhos(as) durante o aleitamento materno e restrições no acesso a serviços essenciais.

A discriminação de gênero é vedada por normas nacionais e internacionais, como a Constituição Federal, a Lei Maria da Penha e as Regras de Bangkok (2010), que orientam a adoção de procedimentos com perspectiva de gênero desde a porta de entrada até a garantia de direitos à saúde, educação, trabalho, assistência social e religiosa.

O Plano também destaca a Política Nacional de Atenção às Mulheres Presas e Egressas (Pnampe) e a necessidade de atenção especial às mulheres negras, grupo que mais cresceu no sistema prisional nos últimos anos e que enfrenta múltiplas camadas de discriminação e desigualdade. Nesse sentido, instrumentos como o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº. 13.257/2016) e o habeas corpus coletivo nº. 143.641-SP, incorporado ao art. 318-A do CPP, reforçam que a maternidade e a convivência familiar são direitos a serem assegurados, especialmente para gestantes e mães de crianças pequenas.

2.2 Regras de Mandela e Bangkok

As Regras de Mandela (1955) e a Regra de Bangkok (2010) são diretrizes internacionais adotadas pela ONU para o tratamento de pessoas privadas de liberdade. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) utiliza essas normas como referência em suas políticas de justiça penal e execução penal, buscando garantir os direitos humanos das pessoas encarceradas. O CNJ utiliza essas regras como norteadoras de suas ações e políticas públicas, como:

- Inspeções em presídios;
- Formação de juízes e servidores;
- Monitoramento das condições de encarceramento;
- Promoção de alternativas penais e justiça restaurativa;
- Programas de atenção a mulheres e grupos vulneráveis no sistema penal.

As Regras de Bangkok não substituem as Regras de Mandela, mas as complementam, detalhando diretrizes específicas para mulheres e meninas. Ambas reforçam a importância de um sistema penal humanizado, não discriminatório e focado na reintegração, entretanto, enquanto Mandela trata de forma universal os direitos no cárcere, Bangkok reconhece que as mulheres sofrem vulnerabilidades específicas que exigem respostas diferenciadas

Figura 2 – Principais pontos abordados nas Regras de Bangkok

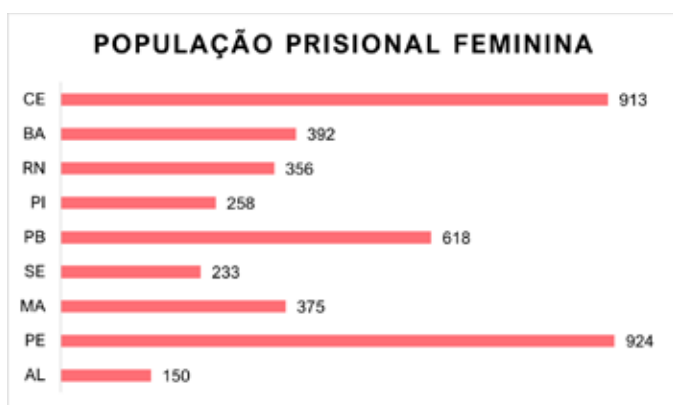


Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

2.3 As mulheres privadas de liberdade nordestinas

A população feminina encarcerada no Nordeste brasileiro apresenta características e distribuições específicas que merecem atenção. Os dados do Relipen 2024 evidenciam que, somados, os nove estados do Nordeste respondem por aproximadamente 14,48% (4.219 presas) da população prisional feminina nacional (29.137 presas), distribuída em 22 estabelecimentos prisionais, com concentração mais expressiva em Pernambuco e Ceará, como pode ser observado nos gráficos a seguir.

Gráfico 1 – Distribuição da população prisional feminina da região Nordeste



Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

Gráfico 2 – Distribuição dos estabelecimentos prisionais femininos da região Nordeste



Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

2.4 Estrutura das penitenciárias femininas da região Nordeste do Brasil

As informações apresentadas nos gráficos a seguir foram extraídas do Relatório Nacional de Informações Penitenciárias (Relipen), referentes ao 2º semestre de 2024, abrangendo dados atualizados até 31 de dezembro de 2024 e recortados exclusivamente para a região Nordeste. O foco da análise está nos aspectos ligados à população prisional feminina, maternidade e infraestrutura de apoio materno-infantil, acesso a estudo e trabalho, com ênfase na avaliação da estrutura física e capacidade de atendimento.

Essa abordagem segue a perspectiva do Eixo 2 do Plano Pena Justa, que trata da qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional, permitindo identificar desigualdades regionais e apontar fragilidades que impactam diretamente na dignidade e nos direitos das mulheres privadas de liberdade.

O gráfico 3, sobre maternidade no sistema prisional feminino do Nordeste, revela a presença de mulheres em diferentes situações de gestação, lactação e maternidade com filhos nos estabelecimentos, bem como a existência de celas específicas para gestantes.

Gráfico 3 – Número de gestantes, lactantes, celas para gestantes e filhos presentes nos estabelecimentos prisionais por estado



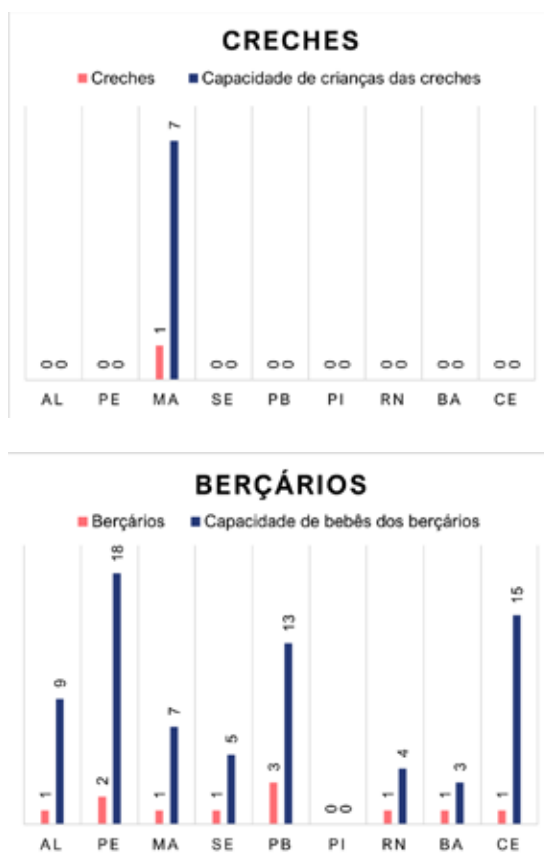
Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

Observa-se que, embora alguns estados, como Ceará e Pernambuco, apresentem números expressivos de gestantes, a infraestrutura disponível ainda é insuficiente e irregular. Em diversos estados, a ausência de espaços apropriados e de políticas consistentes compromete o cuidado materno-infantil, expondo mulheres e crianças a condições inadequadas, reforçando a negligência histórica em relação

a esse público vulnerável e confrontando a quarta diretriz do plano nacional que diz “deve-se oferecer acolhimento separado e diferenciado para presas mulheres grávidas, em especial quando próximas do parto, lactantes e com crianças pequenas” e as Regras de Bangkok que defendem alternativas à prisão quando possível, especialmente para mães e crimes não violentos.

Nos gráficos 4 e 5, observa-se a análise da disponibilidade de berçários e creches nas unidades prisionais femininas do Nordeste, evidenciando a limitação e desigualdade na infraestrutura voltada ao cuidado materno-infantil.

Gráficos 4 e 5 – Número de creches e berçários por estado, bem como suas capacidades



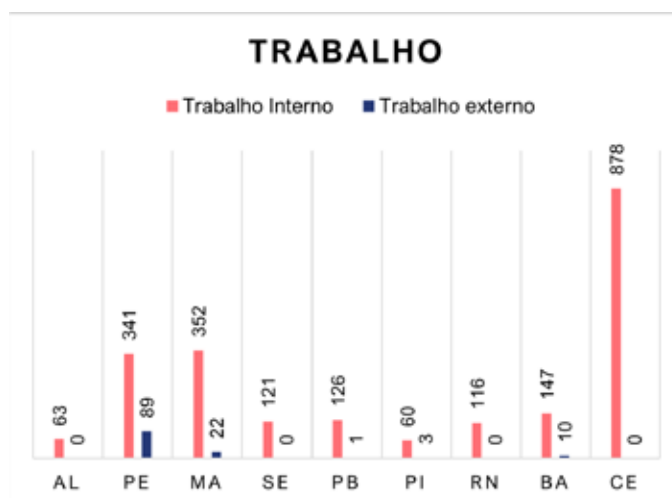
Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

Os dados mostram que a ausência de creches na maioria dos estados, com exceção do Maranhão, agrava o cenário, limitando o acesso a espaços de desenvolvimento infantil e proteção adequada. Essa disparidade evidencia a falta de políticas estruturadas e investimentos consistentes para assegurar

condições dignas e compatíveis com as necessidades desse público vulnerável no sistema prisional. Quanto à estrutura de berçário, ausente no estado do Piauí, ainda é insuficiente para acomodar adequadamente a quantidade de bebês que acompanham suas mães atrás das grades.

O gráfico 6, sobre trabalho no sistema prisional feminino do Nordeste, evidencia que a participação das mulheres em atividades laborais está concentrada majoritariamente no trabalho interno, que pode ser realizado em oficinas de artesanato, ateliês de costura, hortas, entre outros, mas ainda é muito baixa quando comparada com a população prisional de cada estado, exceto nos casos do Maranhão (94%) e Ceará (96%).

Gráfico 6 – Total de presos em trabalho interno e trabalho externo

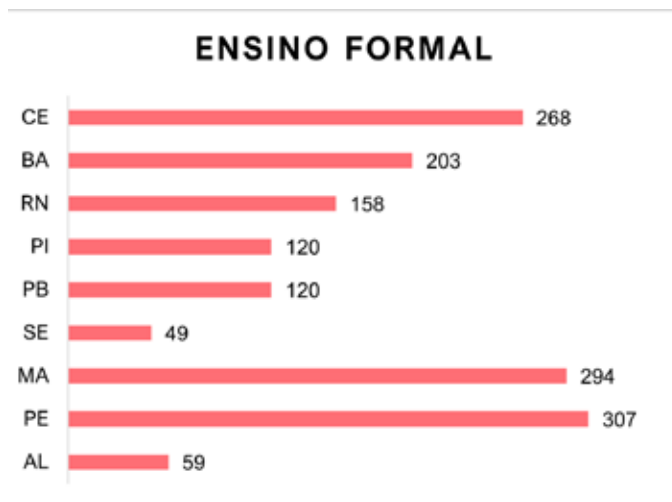


Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

Já o trabalho externo é raro e aparece em número reduzido em poucos estados, como Pernambuco (89) e Maranhão (22), revelando oportunidades limitadas para inserção social e profissional além dos muros prisionais, contrariando a décima diretriz do plano nacional que abrange o investimento em ações de ressocialização e as Regras de Bangkok, que têm como fundamento a reinserção social por meio de programas de educação, trabalho e apoio psicológico adaptado às mulheres. Essa predominância do trabalho interno, muitas vezes restrito a funções de baixa qualificação e sem formação continuada, reflete a carência de políticas mais amplas e integradas que preparem efetivamente as mulheres privadas de liberdade para o mercado de trabalho, contribuindo para sua reintegração e redução da reincidência.

Já o gráfico 7 apresenta o quantitativo de mulheres privadas de liberdade que participam de atividades de ensino formal nas unidades prisionais femininas da região Nordeste.

Gráfico 7 – Total de presas por estado em ensino formal



Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

Ao relacionar os dados de ensino formal com a população prisional feminina total de cada estado, observa-se que o estado que tem o maior percentual é o Maranhão, atingindo aproximadamente 78,4% das mulheres privadas de liberdade estudando.

Estados como Bahia (51,8%), Piauí (46,5%) e Rio Grande do Norte (44,4%) apresentam índices medianos, enquanto Alagoas (39,3%), Pernambuco (33,2%), Ceará (29,4%), Sergipe (21,0%) e Paraíba (19,4%) figuram os menores percentuais, indicando desigualdades no acesso à educação formal e apontando para a necessidade de políticas mais homogêneas que ampliem esse direito no sistema prisional feminino da região Nordeste.

2.5 Diretrizes básicas para arquitetura penal voltada para as mulheres

As Diretrizes básicas para arquitetura penal (Brasil, 2011) estabelecem diretrizes fundamentais para a arquitetura penal, resultando de uma atualização da Resolução nº 3/2005, realizada pela Comissão Interinstitucional com base em estudos técnicos, contribuições da consulta pública e orientações de diversos órgãos governamentais, especialmente nas áreas de saúde e educação.

O principal objetivo da norma é fortalecer a cooperação entre o Ministério da Justiça e as unidades federativas no planejamento, construção, ampliação

e reforma de estabelecimentos penais. A revisão incorporou experiências e recomendações das resoluções anteriores (1994 e 2005), aprimorou os critérios de dimensionamento por meio do princípio da proporcionalidade do uso e introduziu conceitos modernos, como acessibilidade, permeabilidade do solo, conforto bioclimático e avaliação de impacto ambiental. Além disso, levou em consideração orientações de diferentes ministérios e a participação da sociedade, manifestada por meio da consulta pública. Por sua abrangência, essa resolução serve como referência para todas as obras penais no país, refletindo tanto o compromisso político e social do Estado Democrático de Direito quanto o conhecimento técnico disponível (Brasil, 2011).

De acordo com a resolução, os estabelecimentos penais compreendem diversas tipologias, cada uma com finalidades específicas. Alguns destinam-se ao alojamento e atendimento de pessoas presas, provisórias ou condenadas, ou submetidas a medida de segurança, enquanto outros são voltados para públicos específicos, como idosos, presos em regime semiaberto ou em regime aberto. Além disso, existem unidades para exames e classificação de presos, hospitais de custódia e tratamento, complexos penais com funções centralizadas e centrais de penas e medidas alternativas. O quadro 1 apresenta as principais tipologias presentes na região Nordeste, suas finalidades e capacidades máximas.

Quadro 1 – Tipologias de estabelecimentos prisionais na região Nordeste

Tipo de Estabelecimento	Finalidade / Característica	Capacidade Máxima
Estabelecimentos penais	Alojamento e atendimento de pessoas presas, provisórias ou condenadas, ou submetidas a medida de segurança.	-
Cadeias públicas ou congêneres	Recolhimento provisório	800
Penitenciária de segurança média	Cumprimento de pena em regime fechado, com celas individuais e coletivas.	800
Colônias agrícolas, industriais ou similares	Cumprimento de pena em regime semiaberto	1.000
Complexos ou conjuntos penais	Unidades interligadas com funções centralizadas	-

Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

Cada tipo de estabelecimento penal é constituído por módulos que podem ser classificados quanto ao grau de relevância: obrigatórios, facultativos e

não necessários. Os módulos obrigatórios são essenciais para o funcionamento da unidade; os facultativos contribuem para a melhoria da qualidade dos serviços e atividades, embora sua ausência não comprometa a execução da pena; e os módulos não necessários não se aplicam à tipologia ou ao regime da unidade. A Tabela 1 apresenta a classificação de cada módulo.

Tabela 1 – Módulos dos estabelecimentos penais e seu grau de relevância

Módulos	Penitenciária	Colônia*	Cadeia Pública	SAPJ**	CPMA***
Guarda Externa					
Agente Penitenciário / Monitor					
Administração					
Recepção / revista					
Centro de observação / triagem / inclusão					
Tratamento Penal					
Vivência coletiva					
Vivência individual					
Serviços					
Saúde					
Tratamento para dependentes químicos					
Oficina de trabalho					
Educativo					
Polivalente					
Berçário					
Creche					
Visita íntima					
Esportes					

Legenda:

	Existência obrigatória
	Existência facultativa
	Não é necessário

*Colônia agrícola, industrial ou similar.

** Serviço de atenção ao paciente judiciário.

*** Central de penas e medidas alternativas.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

O presente estudo concentra sua análise nos módulos de oficina de trabalho e de atividades educativas, articulados à política de reinserção social e às diretrizes dez do Plano Pena Justa. Incluem-se, igualmente, o berçário e a creche, recursos específicos que distinguem as unidades prisionais femininas das masculinas, em consonância com as diretrizes estabelecidas nos eixos 3 e 4 do referido plano. Ademais, examina-se a presença do módulo de assistência à saúde.

- **Módulo de Oficinas** – Sempre com caráter profissionalizante, será utilizado para favorecer o desenvolvimento de competências para o convívio social e para o trabalho remunerado das pessoas presas.
- **Módulo de Ensino** – Espaço destinado às atividades de ensino formal, informal e profissionalizante, bem como às atividades da comunidade com as pessoas presas. Segundo o Art. 42, parágrafo único, será garantida prioridade às mulheres com filhos pequenos em programas de educação e capacitação profissional.
- **Módulo de Berçário e Creche** – Destina-se a atender mulheres gestantes presas e mulheres presas com filhos, contemplando as necessidades específicas desse público. Para crianças de até dois anos, há espaços de berçário; para crianças de dois a sete anos, espaços de educação infantil, denominados creches. Estes espaços devem prever atendimento mínimo de 20 crianças em unidades penais com até 500 vagas, e em unidades com mais de 500 vagas deve-se destinar 5% do total de vagas. Conforme a Resolução:

Art. 20, V – As lactantes terão assegurado o direito de amamentar em condições adequadas e higiênicas, recebendo orientação sobre aleitamento materno.

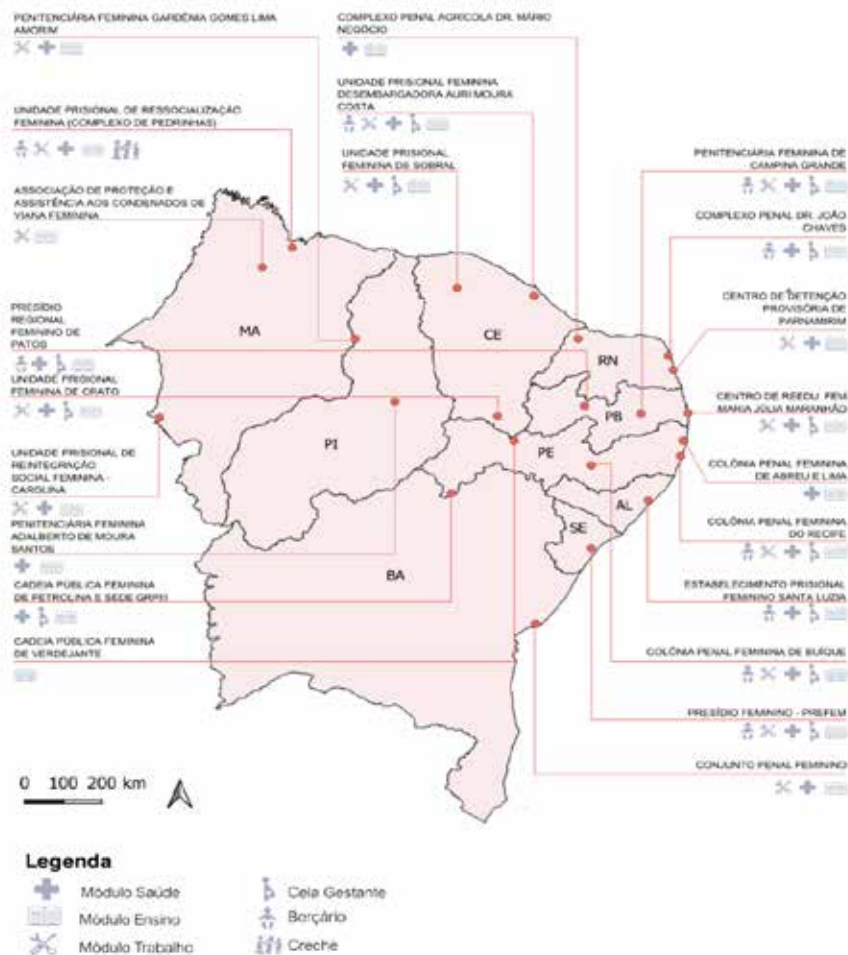
Art. 26, §4º – A alimentação de gestantes, lactantes e crianças acompanhadas das mães deverá ser diferenciada, atendendo às necessidades nutricionais específicas.

- **Módulo de Assistência à Saúde** – Provê assistência médica, farmacológica, psicológica e outras especialidades, em caráter preventivo e curativo. Deve-se consultar a regulamentação específica da área na Resolução Anvisa nº 050/2002. Para os módulos de saúde dos estabelecimentos, devem ser observadas as normas aplicáveis do Ministério da Saúde, mantendo-se, entretanto, a conformidade com estas Diretrizes. Conforme estabelecido na Resolução nº 9. **Conforme o Art. 23, §1º**, as mulheres privadas de liberdade terão acesso a atendimento médico ginecológico e obstétrico.

2.6 Cartografia das unidades prisionais femininas da região Nordeste

Para análise dos dados apresentados neste artigo foi construída uma cartografia do estado do Nordeste, utilizando a ferramenta do QGIS, por meio do georreferenciamento das 22 unidades prisionais femininas e indicação da presença dos módulos de saúde, ensino, trabalho, além da existência de cela para gestante, berçário e creche. Assim, é possível visualizar o cenário das mulheres privadas de liberdade nordestinas quanto às necessidades básicas de gênero como higiene feminina, cuidados ginecológicos, pré e pós-natal, cuidado com os filhos e políticas de reinserção social.

Figura 3 – Cartografia das unidades prisionais femininas da região Nordeste



Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

2.7 Análise dos dados

Para avaliar as informações cartografadas, elaborou-se uma matriz de conformidade na qual cada penitenciária feminina do Nordeste foi classificada em quatro categorias: “Atende plenamente”, “Atende quesitos de educação e trabalho”, “Atende quesitos específicos das mulheres” e “Não atende”.

Quadro 1 – Matriz de conformidade

Atende plenamente	Atende quesitos de educação e trabalho	Atende quesitos específicos das mulheres	Não atende
Nenhuma	1. UNIDADE PRISIONAL FEMININA DESEMBARGADORA AURI MOURA COSTA 2. CENTRO DE REDEU FEM. MARIA JULIA MARANHÃO 3. UNIDADE PRISIONAL DE RESSOCIALIZAÇÃO FEMININA (COMPLEXO DE PEDRINHAS) 4. COLÔNIA PENAL FEMININA DO RECIFE - CPFR 5. PRESÍDIO FEMININO - PREFEM 6. UNIDADE PRISIONAL FEMININA DE SOBRAL 7. UNIDADE PRISIONAL FEMININA DO CRATO 8. COMARCATO PENAL FEMININO 9. CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA DE FARMAMIM - FEMININO 10. COLÔNIA PENAL FEMININA DE BUÍQUE - CPFB 11. PENITENCIÁRIA FEMININA GARCÊA GOMES LIMA AMORIM 12. UNIDADE PRISIONAL DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL FEMININA - CAROLINA 13. PENITENCIÁRIA FEMININA DE CAMPINA GRANDE 14. ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS DE VIANA FEMININA	1. UNIDADE PRISIONAL FEMININA DESEMBARGADORA AURI MOURA COSTA 2. CENTRO DE REDEU FEM. MARIA JULIA MARANHÃO 3. COLÔNIA PENAL FEMININA DO RECIFE - CPFR 4. ESTABELECIMENTO PRISIONAL FEMININO SANTA LUZIA 5. PRESÍDIO FEMININO - PREFEM 6. UNIDADE PRISIONAL FEMININA DE SOBRAL 7. UNIDADE PRISIONAL FEMININA DO CRATO 8. COMPLEXO PENAL DR. JOÃO CHAVES - FEM 9. PRESÍDIO REGIONAL FEMININO DE PATOS 10. COLÔNIA PENAL FEMININA DE BUÍQUE - CPFR 11. PENITENCIÁRIA FEMININA DE CAMPINA GRANDE 12. CADEIA PÚBLICA FEMININA DE PETROLINA E SEDE GRPI	1. UNIDADE PRISIONAL DE RESSOCIALIZAÇÃO FEMININA (COMPLEXO DE PEDRINHAS) 2. ESTABELECIMENTO PRISIONAL FEMININO SANTA LUZIA 3. COLÔNIA PENAL FEMININA DE ABREU E LIMA - PFL 4. COMARCATO PENAL FEMININO 5. COMPLEXO PENAL DR. JOÃO CHAVES - FEM 6. PRESÍDIO REGIONAL FEMININO DE PATOS 7. CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA DE FARMAMIM - FEMININO 8. PENITENCIÁRIA FEMININA GARCÊA GOMES LIMA AMORIM 9. COMPLEXO PENAL AGRÍCOLA DR. MÁRIO NEGÓCIO 10. UNIDADE PRISIONAL DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL FEMININA - CAROLINA 11. PENITENCIÁRIA FEMININA DE CAMPINA GRANDE 12. CADEIA PÚBLICA FEMININA DE PETROLINA E SEDE GRPI 13. ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS DE VIANA FEMININA 14. CADEIA PÚBLICA FEMININA DE VERDEJANTE 15. PENITENCIÁRIA FEMININA ADALBERTO DE MOURA SANTOS

Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

Nenhuma unidade atendeu plenamente aos requisitos estabelecidos. As instituições que mais se aproximaram desse padrão foram: Unidade Prisional de Ressocialização Feminina – Complexo de Pedrinhas (MA), cuja única lacuna é a inexistência de celas específicas para gestantes; Unidade Prisional Feminina Desembargadora Auri Moura Costa (CE); Penitenciária Feminina de Campina Grande (PB); Colônia Penal Feminina do Recife (PE); Colônia Penal Feminina de Buíque (PE) e Presídio Feminino (SE), que não dispõem de creche para crianças que acompanham suas mães.

Por outro lado, há estabelecimentos distantes do atendimento às diretrizes do Plano Pena Justa e das Regras de Bangkok. É o caso da Cadeia Pública Feminina de Verdejante (PE), que conta apenas com módulo de ensino; da Penitenciária Feminina Adalberto Moura Santos (PI) e do Complexo Penal Agrícola Dr. Mário Negócio (RN), ambos com apenas módulos de ensino e saúde.

De forma geral, 14 unidades (64% do total) atendem aos quesitos de educação e trabalho, enquanto apenas 15 (68%) oferecem estruturas voltadas

a necessidades específicas das mulheres, como cela para gestantes e módulo de berçário/creche. Esse cenário evidencia que, mesmo com alguns avanços pontuais, grande parte das penitenciárias femininas nordestinas ainda não oferece condições adequadas para assegurar direitos previstos nas diretrizes do Plano Pena Justa e nas normativas internacionais e nacionais — refletindo uma persistente lacuna entre o que está previsto e o que é efetivamente implementado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar a conformidade das penitenciárias femininas da região Nordeste do Brasil com as diretrizes do Plano Pena Justa, à luz das Regras de Bangkok e de dispositivos nacionais que tratam das especificidades do encarceramento feminino. A partir da matriz de conformidade elaborada, verificou-se que nenhuma unidade atendeu integralmente aos critérios analisados, sendo recorrentes as ausências de celas específicas para gestantes, berçários e creches — equipamentos essenciais para garantir a dignidade e o cuidado materno-infantil no ambiente prisional.

Embora mais da metade das unidades possui módulos de educação e trabalho, evidenciando alguma atenção à reinserção social, ainda é limitada a oferta de estruturas que respondam às demandas próprias das mulheres privadas de liberdade. Essa lacuna demonstra a permanência de um modelo prisional concebido majoritariamente a partir de parâmetros masculinos, com adaptações pontuais e insuficientes para o público feminino.

Os resultados indicam a necessidade urgente de políticas públicas integradas que articulem arquitetura, assistência social e saúde, assegurando a implementação de espaços adequados para gestantes, lactantes e crianças, bem como ampliando o acesso a programas educacionais e laborais de qualidade. Além disso, recomenda-se que futuras pesquisas aprofundem a análise sobre a relação entre infraestrutura prisional e reincidência criminal, assim como sobre os impactos do ambiente arquitetônico na saúde física e mental das mulheres encarceradas.

Por fim, a compreensão de que o espaço prisional não é neutro, mas sim um elemento ativo na reprodução ou mitigação de desigualdades, reforça a importância de se pensar a arquitetura penitenciária sob uma perspectiva de gênero, capaz de efetivar direitos e promover condições mais humanas dentro do sistema de justiça criminal.

REFERÊNCIAS

BRAH, Avtar. **Cartographies of diaspora: contesting identities**. London: Routledge, 1996.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2006. Disponível em: < <https://shre.ink/o5oC> >. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Institui o Marco Legal da Primeira Infância. Brasília, DF: Presidente da República, 2016. Disponível em: < <https://shre.ink/o5oj> >. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Regras de Mandela: **Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos**. Brasília, 2016. Disponível em: < <https://shre.ink/o5oL> >. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. CONSELHONACIONALDEPOLÍTICACRIMINALEPENITENCIÁRIA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pena Justa - Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisa Inconstitucional nas Prisões Brasileiras**: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347, CNJ, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Bangkok**: Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. Brasília: Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, CNJ, 2010. .

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela**: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília, UNODC/CNJ, 2016. .

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Diretrizes básicas para arquitetura penal**. Brasília, 2011. .

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAS. **Relatório de Informações Penais**: Relipen. Brasília: Senappen, Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024. .

PANORAMA DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA ANTIMANICOMIAL DO PODER JUDICIÁRIO NO DISTRITO FEDERAL

OVERVIEW OF THE IMPLEMENTATION OF THE BRAZILIAN JUDICIARY'S ANTI-ASYLUM POLICY IN THE FEDERAL DISTRICT

Submetido em: 09/06/2025 – **Aceito em:** 04/09/2025

JOSUÉ SYLVESTRE TERCEIRO¹

RESUMO

O presente artigo apresenta um panorama histórico da implementação, no Distrito Federal (DF), da Política Antimanicomial do Poder Judiciário, instituída pela Resolução nº 487/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que reformulou o fluxo de acompanhamento e tratamento de pessoas com transtorno mental em conflito com a lei. O estudo destaca eventos que marcaram a atuação do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), em articulação com outros órgãos e instituições, analisando as estratégias adotadas para implantar a política e os principais entraves enfrentados, destacando os efeitos desse processo para a lotação da Ala de Tratamento Psiquiátrico, bem como estabelecendo a sua relação com os Eixos do Plano Pena Justa. Os resultados apontam para um avanço significativo com relação à pauta. No entanto, também demonstram que ainda há desafios relevantes a serem superados para viabilizar o pleno cumprimento da Resolução.

Palavras-chave: Política Antimanicomial. Saúde mental. Resolução CNJ nº 487/2023.

ABSTRACT

This article presents a historical overview of the implementation of the Judiciary's Anti-Asylum Policy in the Federal District, established by CNJ Resolution No. 487/2023, which restructured the procedures for monitoring and treating individuals with mental disorders in conflict with the law. The study highlights key events that marked the actions of the Court of Justice of the Federal District and Territories, in coordination with other agencies and institutions. It analyzes the strategies adopted to implement the policy and the main challenges encountered, emphasizing the effects of this process on the occupancy of the Psychiatric Treatment Wing and establishing its connection with the axes of the Pena Justa Plan. The results indicate that, although significant progress has been made, important challenges remain to be addressed to ensure full compliance with CNJ Resolution No. 487/2023.

Keywords: Anti-Asylum Policy. Mental Health. CNJ Resolution No. 487/2023.

1 Graduação em Direito (UnB). Pós-Graduação em Poder Judiciário com Ênfase em Direito Penal e Processual Penal (AVM). Servidor público no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDFT. Atua, desde 2011, como Assessor no Gabinete da Vara de Execuções Penais do DF. **EMAIL:** josueterceiro@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0008-1727-3810>.

INTRODUÇÃO

A institucionalização de pessoas com transtornos mentais esteve historicamente atrelada a práticas de exclusão, segregação e violação de direitos. No Brasil, a promulgação da Lei nº 10.216/2001, conhecida como Lei da Reforma Psiquiátrica, representou um marco no processo de desinstitucionalização e na construção de uma política antimanicomial orientada pela garantia dos direitos humanos e pela centralidade do cuidado em liberdade.

No entanto, a intersecção entre a saúde mental e o sistema de justiça criminal permaneceu à margem dessas transformações, resultando em lacunas importantes na proteção e no acompanhamento de pessoas com transtorno mental em conflito com a lei, demandando uma revisão do modelo de imposição de execução de medidas de segurança em âmbito nacional. Nesse sentido,

A Reforma Psiquiátrica, ao definir formas ou graus distintos de responsabilidade, estabelece um novo paradigma para o tratamento jurídico dos portadores de transtorno mental, situação que demanda, necessariamente, a construção de formas diversas de interpretação dos institutos do direito penal. A mudança central é tratar a pessoa com diagnóstico de transtorno mental como verdadeiro sujeito de direitos, e não como um objeto de intervenção do laboratório psiquiátrico-forense (Carvalho; Weigert, 2013, p. 288).

Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) buscou enfrentar tal desafio, ao instituir a Política Antimanicomial do Poder Judiciário no âmbito da persecução penal, por meio da Resolução nº 487/2023, que alterou significativamente os fluxos de decisão, acompanhamento e articulação institucional no tratamento desses sujeitos.

O presente artigo tem como objetivo apresentar um panorama da implementação dessa política no Distrito Federal (DF), com foco na atuação do Poder Judiciário entre os anos de 2023 e 2025. A análise abrange a articulação interinstitucional entre diversos atores envolvidos e avalia os avanços, entraves e perspectivas para a efetivação dos dispositivos da Resolução.

Ao fazê-lo, busca refletir acerca dos desafios da implementação de uma política pública que mobiliza atores institucionais diversos de forma complementar, bem como contribuir para o debate sobre a relação entre justiça criminal e saúde mental, e acerca da construção de práticas judiciais mais humanizadas, integradas e garantidoras de direitos.

A temática está inserida no contexto do Plano Pena Justa, homologado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em dezembro de 2024, com o objetivo de traçar metas para o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional nas unidades prisionais brasileiras, em cumprimento ao acórdão proferido na ADPF 347.

O impulsionamento da Política Antimanicomial está inserido como uma das medidas relacionadas com o Eixo 2 do referido Plano, relativo à Qualidade da Ambiência, dos Serviços Prestados e da Estrutura Prisional. Dentre os problemas citados no documento está a baixa oferta e má qualidade dos serviços prestados nas prisões, com relação à qual foram propostas diversas ações mitigadoras e medidas específicas, nas quais se insere a efetiva implementação da Política Antimanicomial no sistema de justiça penal (Brasil, 2025).

Além da menção expressa relacionada ao Eixo 2, a implementação da política também dialoga com os demais temas que estruturam o Plano Pena Justa, uma vez que as ações relacionadas ao tema também refletem no controle da entrada de pessoas no sistema prisional (Eixo 1), na reintegração social das pessoas desinternadas (Eixo 3) e na consolidação da política, no sentido de garantir que não haja o retrocesso a práticas por ela extintas (Eixo 4).

Verifica-se, portanto, que o efetivo cumprimento da Resolução nº 487/2023 está relacionado com a aplicação prática do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana no contexto do sistema penitenciário. Dessa forma, a implementação da política se alinha com o compromisso assumido pelo Estado brasileiro com a superação do estado de coisas inconstitucional observado nas unidades de custódia em todo o Brasil.

O trabalho adota uma abordagem qualitativa de natureza descritivo-analítica, centrada na análise documental e normativa, mobilizando atos normativos, decisões judiciais, relatórios técnicos institucionais e registros administrativos do CNJ e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT).

Foi estabelecido como recorte temporal o período entre 2023 e 2025, tendo como marco inicial a publicação da Resolução nº 487/2023 e como marco final o encerramento das atividades do Grupo de Trabalho Interinstitucional criado pelo TJDFT para tratar da implementação da Resolução nº 487 no DF.

A análise foi construída pela periodização do processo em duas fases, evidenciando a evolução da implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário no DF, conforme os prazos estabelecidos pelo CNJ. A metodologia visa articular a dimensão empírica da experiência distrital com os fundamentos normativos e institucionais da política, permitindo identificar avanços, entraves e lacunas na operacionalização. O recorte temporal e institucional foi escolhido por refletir um contexto singular, em virtude das peculiaridades que marcam a realidade da capital federal.

O artigo está dividido em três seções. A primeira estabelece o contexto do DF quanto à forma como o sistema de justiça lida com casos de pessoas com transtorno mental em conflito com a lei e situa o cenário local no momento da publicação da Resolução nº 487/2023. A segunda seção trata da 1ª Fase de implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário, compreendendo o

período entre fevereiro de 2023 e fevereiro de 2024. A terceira seção aborda a 2ª Fase desse processo, referente ao período de fevereiro de 2024 a maio de 2025.

1. CONTEXTO DO DISTRITO FEDERAL

Para compreender o processo de implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário no DF é necessário entender o contexto local, no que tange ao funcionamento do sistema prisional e aos fluxos de tratamento e acompanhamento das pessoas portadoras de transtorno mental em conflito com a lei aplicados à época em que a Resolução nº 487/2023 foi formulada.

A maioria das unidades prisionais do DF integra a estrutura da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (Seape/DF). Além disso, também compõem o sistema carcerário distrital uma unidade de custódia gerida pela Polícia Civil e outra pela Polícia Militar. No âmbito judicial, todo o sistema está submetido à competência jurisdicional e correicional de um único Juízo: a Vara de Execuções Penais (VEP/DF).

Com relação ao cumprimento de internações provisórias e medidas de segurança na modalidade de internação, o DF nunca contou com uma estrutura vinculada ao conceito de Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTP), previsto nos artigos 41 e 96, I, do Código Penal. As pessoas submetidas a internações dessa natureza eram encaminhadas para a Ala de Tratamento Psiquiátrico (ATP), localizada dentro da estrutura arquitetônica que também comporta a Penitenciária Feminina.

De acordo com dados levantados por Débora Diniz, no Censo de 2011, com relação às unidades de custódia e tratamento psiquiátrico do Brasil,

A Ala de Tratamento Psiquiátrico do Distrito Federal (ATP-DF) fica localizada na cidade do Gama, próximo à capital federal, Brasília. Não há Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTP) no Distrito Federal. Inaugurada em 1999, a ATP-DF fica sediada nas mesmas instalações do Presídio Feminino do Distrito Federal. Em 2011, a ATP-DF vinculava-se à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal (Diniz, 2013, p. 109).

A comparação entre as informações do censo com a realidade atual demonstra que não houve alteração relevante no que tange à localização e ao funcionamento da ATP. Entretanto, observa-se, entre 2011 e 2023, o aumento do número de vagas e também da quantidade de pessoas internadas, além da criação da Seape/DF, atualmente responsável pela gestão administrativa do sistema carcerário do DF.

As pessoas submetidas a medidas de segurança na modalidade de tratamento ambulatorial e aquelas desinternadas da ATP eram encaminhadas para acompanhamento pelas unidades que compõem a Rede de Atenção

Psicossocial do DF (RAPs), ou, excepcionalmente, para clínicas ou unidades particulares, com acompanhamento do tratamento pela VEP/DF.

Nesse ponto, é relevante mencionar a lacuna histórica relacionada com a implementação dos serviços residenciais terapêuticos, política substitutiva das internações de longa duração, voltada para o acolhimento de pessoas que não dispõem de moradia e referências familiares para viabilizar seu acolhimento e acompanhamento após a desinternação.

Essa realidade demonstra o desafio enfrentado pela VEP/DF para desinternar as pessoas da ATP que não possuem alternativa de acolhimento em meio aberto, suscitando complexo dilema entre manter a institucionalização, ainda que ausente indicação médica para isso, ou expor tais pessoas a uma situação de abandono e vulnerabilidade social.

Também merece destaque o fato de que o DF nunca contou com um programa específico voltado ao acompanhamento do cumprimento das medidas de segurança, a exemplo do que ocorre em outros estados, como o Programa de Assistência Integral em Liberdade (Paili), de Goiás, ou o Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental (PAI-PJ), de Minas Gerais. A execução das medidas de segurança e o acompanhamento do tratamento sempre foram realizados de forma individualizada pela VEP/DF, no âmbito de cada processo, com o auxílio técnico da Seção Psicossocial daquele Juízo.

Com relação ao cenário vigente no período que antecede a publicação da Resolução nº 487/2023, os trâmites institucionais que levaram à sua edição tiveram início com a publicação da Portaria nº 142/2021, em 18/05/2021, instituindo um “Grupo de Trabalho para a realização de estudos e medidas voltadas à superação das dificuldades relativas à promoção da saúde mental” (Brasil, 2021).

Dessa forma, para além de outras tratativas, a atuação do GT culminou com a distribuição do Procedimento n. 0007026-10.2022.2.00.0000, que submetido à deliberação pelo Plenário Virtual do CNJ, tendo sido aprovada, por unanimidade, a Resolução proposta, a qual foi publicada oficialmente em 15/02/2023.

No contexto local, a VEP/DF buscava, à época, uma forma de aprimorar o acompanhamento dos processos de execução de medidas de segurança, uma vez que o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (Seeu), utilizado a partir de 2019, não possuía um módulo para o cadastramento e monitoramento dessas sanções.

Dessa forma, a Juíza Titular do Juízo determinou a realização de um levantamento manual dos casos de pessoas que cumpriam medidas de internação, a fim de evitar que os respectivos processos permanecessem longos períodos sem tramitação, tendo sido distribuído, em março de 2022, um Pedido de Providências para monitorar esses dados.

Com relação à lotação da ATP na época da publicação da Resolução nº 487/2023, de acordo com dados da Seape/DF, havia, em 15/02/2023, 134 pessoas internadas na ATP, que contava, à época, com 132 vagas destinadas ao público masculino.²

Traçado o contexto acerca do modelo de execução das medidas de segurança no DF e o cenário local no período em que a Resolução nº 487/2023 foi aprovada, passa-se agora à apresentação das fases de implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário, cuja delimitação temporal e principais eventos estão dispostos no quadro abaixo:

Quadro 1 - Sistematização temporal da implementação da política antimanicomial no DF

Fase	Recorte temporal	Marco inicial	Contexto nacional	Contexto no DF
1ª Fase - Primeiros Passos	Fev. 2023 a Fev. 2024	Resolução 487/2023	Publicação da Resolução 487/2023; Lançamento do módulo de medidas de segurança no Seeu; Audiências Públicas no Congresso Nacional; Seminário Internacional de Saúde Mental; Publicação do Manual da Política Antimanicomial do Poder Judiciário; Ajuizamento de Ações de impugnação perante o STF; Proposição de Projetos de Decreto Legislativo; Prorrogação do prazo para a interdição parcial	Pedido da VEP/DF de constituição de GT Interinstitucional; Instituição do Gtípa; Elaboração do diagnóstico local e do Plano Distrital de Implementação da Política Instituição da Comissão de Desinstitucionalização da SES/DF; Reunião com o Governador do DF; Visita Técnica à ATP; Revisão dos Projetos Terapêuticos Singulares; Interdição parcial da ATP
2ª Fase - Consolidação da Política	Fev. 2024 a Mai. 2025	Interdição Parcial da ATP	CNJ estabelece critérios para pedidos de prorrogação dos prazos da Resolução 487/2023; Pesquisa "Pessoas com transtorno mental em conflito com a lei no Brasil: itinerários jurídicos e portas de saída"; Protocolo Interinstitucional para implantação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário; Início do julgamento das Ações pelo STF Painel Saúde Mental e Medidas de Segurança	IX Seminário de Justiça Criminal do TJDF; Visita ao HCTP de Taubaté/SP; Instalação das primeiras Residências Terapêuticas; Apresentação do Plano de Expansão da RAPs; Aprovação do Plano de Ação para a prorrogação do prazo para interdição total da ATP; Criação da Subsecretaria de Saúde Mental da SES/DF; Aprovação do Relatório Final do Gtípa e encaminhamento para criação de Comitê permanente;

Fonte: elaboração própria (2025).

2 A Resenha Diária enviada pela Seape/DF à VEP/DF informando a lotação das unidades prisionais do DF somente indicava, à época, a lotação específica das Alas A e B da ATP, destinadas ao público masculino. A inclusão de campo na Resenha Diária informando a lotação da Ala Feminina da ATP somente ocorreu a partir de setembro de 2023.

2. PRIMEIRA FASE: PRIMEIROS PASSOS

A Resolução nº 487/2023 instituiu a Política Antimanicomial do Poder Judiciário, com o objetivo de aplicar, no contexto da medida cautelar de internação provisória e da execução de medida de segurança, os princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei n. 10.216/2001 e pela Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência.

Ao ser oficialmente notificada acerca da publicação da Resolução nº 487/2023, a VEP/DF sugeriu à Presidência do TJDF a instituição de um Grupo de Trabalho Interinstitucional, com o objetivo de discutir a implementação da referida política no âmbito local. Nesse sentido, destaca-se trecho do Despacho 2880436 proferido pela Juíza Titular daquele Juízo, em 28/03/2023, nos autos do Processo Administrativo n. 6121/2023:

Ante o exposto, considerando a complexidade e a amplitude do tema, o exíguo prazo estabelecido, bem como a necessidade de interlocução com múltiplos órgãos que integram o Poder Executivo, este Juízo sugere, salvo melhor juízo, a instituição, pelo TJDF, de um Grupo de Trabalho Interinstitucional, com o objetivo de promover as tratativas necessárias à implementação das inovações trazidas pela Resolução nº 487/2023 do CNJ.

Sugiro, ainda, que o referido Grupo seja composto, dentre outros órgãos e setores que essa Administração Superior julgar necessários, por representantes desta VEP; do GMF/DF; do MPDFT; da Defensoria Pública do DF; do IML/PCDF, da SEAPE/DF e da SES/DF (Cury, 2023).

O artigo 24 da Resolução nº 487/2023 previu o prazo de 90 dias para a sua entrada em vigor, o que ocorreu em 15/05/2023, data a partir da qual contariam os prazos estabelecidos. No entanto, é relevante pontuar que a redação original do artigo 18 previa que o prazo de seis meses para a interdição parcial das unidades de internação seria contado a partir da publicação da norma e não da sua entrada em vigor.

A repercussão da Resolução no contexto político é demonstrada pela realização de audiências públicas, pela Câmara dos Deputados no dia 03/05/2023 e pelo Senado Federal, em 22/05/2023, com o objetivo de discutir a Política Antimanicomial do Poder Judiciário.

Ainda em maio de 2023, o CNJ lançou o módulo de Medidas de Segurança no Seeu, o que possibilitou o cadastramento da modalidade e o prazo das sanções impostas aos segurados (Brasil, 2023). Com isso, a VEP/DF pôde atualizar os processos de execução de medida de segurança, registrando as informações de cada caso, a partir do controle que ainda era realizado de forma manual.

Nos dias 15 e 16 de junho de 2023 o CNJ realizou, em Curitiba/PR, o Seminário Internacional de Saúde Mental: Possibilidades para a Efetivação da Política Antimanicomial na Interface com o Poder Judiciário, evento que estabeleceu um marco na implementação dessa política nacionalmente.

O Seminário contou com a participação de especialistas tanto do Direito, como da Saúde Mental, incluindo membros do GT que formulou a minuta da Resolução nº 487/2023. Durante o evento foram expostas experiências nacionais e internacionais, bem como apresentados dados acerca do contexto brasileiro no que tange à internação compulsória de pessoas com transtorno mental em conflito com a lei.

Em agosto de 2023 foram completados seis meses da publicação da Resolução nº 487, encerrando, em tese, o prazo estabelecido na redação original do art. 18 daquela norma. Entretanto, informações oficiais divulgadas pelo CNJ, à época, indicaram que o referido prazo somente seria encerrado em 28/11/2023, conforme imagem a seguir.

Figura 1 - Prazos da Resolução nº 487/2023



Fonte: CNJ (2023).

O CNJ realizou, em 19/09/2023, um evento virtual para lançar o Manual da Política Antimanicomial do Poder Judiciário, destinado a magistrados, tribunais e órgãos pertencentes ao Sistema de Justiça, detalhando os princípios e diretrizes a serem observados para a implementação da referida política (Brasil, 2023).

Na oportunidade foi lançada uma página eletrônica destinada a reunir dados sobre a implementação da política pelos Estados brasileiros, além de documentos, atos normativos e informações relevantes, facilitando o seu acesso por pessoas responsáveis pelas tratativas necessárias ao cumprimento da Resolução nº 487/2023.

No cenário local, o TJDFT publicou, em setembro de 2023, a Portaria Conjunta n. 116/2023, instituindo o Grupo de Trabalho Interinstitucional para Implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário (Gtipa). Instituído 6 meses após a sugestão da VEP/DF, o colegiado foi composto por membros de diversos setores do Tribunal, além de representantes da SES/DF, Seape/DF, IML, MPDFT, OAB e Defensoria Pública (Brasil, 2023).

Em outubro de 2023, o TJDFT encaminhou ao CNJ dados relativos ao Diagnóstico Local e ao Plano Distrital de Implementação da Política Antimanicomial. Dentre as informações enviadas, merecem destaque os dados referentes à quantidade de pessoas em cumprimento de medidas de segurança no DF, tendo como base o dia 31/08/2023:

Quadro 2 - Diagnóstico Local - Medidas de Segurança no DF - 31/08/2023

DIAGNÓSTICO LOCAL - DISTRITO FEDERAL		
Pessoas cumprindo Medida de Segurança de Tratamento Ambulatorial	144	Distribuição por Sexo
		Homens: 120
		Mulheres: 24
Pessoas cumprindo Medida de Segurança de Internação	107	Distribuição por Sexo
		Homens: 94
		Mulheres: 13
Pessoas internadas na ATP	146	Distribuição por Situação Processual
		Medida de Internação: 107
		Medida de Tratamento Ambulatorial: 06
		Pena Privativa de Liberdade: 15
		Internação Provisória: 15
		Prisão Preventiva: 03

Fonte: elaboração própria a partir de dados da VEP/DF(2025).

Instituído o Gtipa pelo TJDFT, o Grupo iniciou as suas atividades tendo a reunião inaugural ocorrido no dia 18/10/2023, com a apresentação do Diagnóstico Local elaborado pela VEP e a aprovação do Plano de Trabalho, que previu a

divisão das atividades do GT em duas etapas: a primeira, com foco na discussão e elaboração dos fluxos e protocolos a serem aplicados a partir da interdição parcial da ATP e a segunda, na qual as deliberações estariam centradas nos encaminhamentos necessários para viabilizar a desinstitucionalização das pessoas que ainda permanecessem internadas.

A partir do início dos trabalhos, o Gtipa promoveu diversas atividades, detalhadas no Relatório de Atividades do Grupo. Destaca-se a realização de reunião com o Governador do DF no dia 31/10/2023, oportunidade na qual uma Comissão de representantes do GT expôs ao chefe do Poder Executivo o cenário distrital no que tange à Política Antimanicomial, bem como a necessidade de adoção de medidas por parte de órgãos como as Secretarias de Saúde e de Desenvolvimento Social, quanto ao fortalecimento das redes de assistência à saúde mental e de assistência social locais, a fim de viabilizar o acolhimento e acompanhamento das pessoas desinstitucionalizadas.

Em novembro de 2023, outras atividades foram realizadas pelo Gtipa, como uma visita técnica à ATP e uma viagem na qual os membros do Grupo puderam conhecer pessoalmente o funcionamento do Paili na cidade de Goiânia/GO. Na oportunidade, foi visitado o Hospital Psiquiátrico Maria Cândida Teixeira, localizado em Nerópolis/GO.

Cumprindo o calendário estabelecido pelo CNJ, a VEP/DF proferiu decisão em 28/11/2023, nos autos do Pedido de Providências n. 0402158-77.2022.8.07.0015, determinando a interdição parcial da ATP, com a proibição de novas internações, aplicando os fluxos até então deliberados pelo Gtipa.

Ocorre que, no dia 30 de novembro, foi proferida decisão monocrática nos autos do Procedimento n. 0007026-10.2022.2.00.0000, em trâmite perante o CNJ, por meio da qual o Conselheiro Relator deferiu pedido formulado pelo Conselho de Presidentes dos Tribunais de Justiça, no sentido de prorrogar por três meses os prazos previstos nos artigos 16 a 18 da Resolução nº 487/2023. Diante desse cenário, a VEP proferiu nova decisão, suspendendo os efeitos da anterior, fundamentada na importância de que o novo prazo fosse utilizado para aperfeiçoar os fluxos propostos pelo Gtipa.

Antes de prosseguir na análise cronológica dos fatos inerentes à 1ª Fase de implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário no DF, é relevante pontuar que o ano de 2023 foi marcado pela proposição de diversas medidas de natureza judicial e política para impugnar, buscar a suspensão, a alteração, ou mesmo a revogação da Resolução nº 487/2023.

O quadro a seguir sistematiza as principais proposições, sendo cabível afirmar que nenhuma delas teve a sua tramitação encerrada até a elaboração deste artigo:

Quadro 3 - Impugnações à Resolução nº487/2023

IMPUGNAÇÕES À RESOLUÇÃO CNJ 487/2023			
Ações propostas perante o STF			
Natureza	Número	Proposição	Relator
Ação Direta de Inconstitucionalidade	7389	16/05/2023	Min. Edson Fachin
Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental	1076	19/06/2023	
Ação Direta de Inconstitucionalidade	7454	13/09/2023	
Ação Direta de Inconstitucionalidade	7566	18/12/2023	
Projetos apresentados ao Congresso Nacional			
Natureza	Número	Proposição	Casa Legislativa
Projeto de Decreto Legislativo	81/23	21/03/2023	Câmara dos Deputados
	131/23	18/04/2023	
	152/23	16/05/2023	Senado Federal
	153/23	16/05/2023	Câmara dos Deputados
	154/23	16/05/2023	
	378/23	24/10/2023	
	416/23	17/11/2023	

Fonte: elaboração própria (2025).

Apesar do número de proposições judiciais e legislativas mencionadas, nenhuma delas obteve êxito em alterar ou suspender a vigência da Resolução, que seguiu em vigor.

Prosseguindo na análise, em janeiro de 2024 teve início a revisão dos projetos terapêuticos singulares de todas as pessoas internadas na ATP, desenvolvida por uma Comissão designada pelo Gtipa, reunida com a equipe da UBS 16 do Gama, unidade de saúde que atende os pacientes da Ala.

A diligência teve como objetivo dar cumprimento ao disposto no artigo 17 da Resolução 487/2023, além de levantar dados atualizados de cada paciente, a fim de identificar pendências processuais ou relacionadas com o tratamento que estivessem impedindo a sua desinstitucionalização.

O mês de fevereiro de 2024 foi marcado pela aprovação do Relatório de Atividades da 1ª Fase do Gtipa, em reunião realizada no dia 26 daquele mês. O documento contou com um relato das atividades realizadas desde a instituição do GT, bem como dos fluxos construídos e aprovados pelo colegiado, que seriam aplicados a partir da interdição parcial da ATP (Brasil, 2024).

Assim, tendo em vista o encerramento do prazo prorrogado pelo CNJ, a VEP/DF proferiu nova decisão em 28/02/2024 determinando, de forma definitiva, a interdição parcial da ATP, com o impedimento de novas internações no local. De acordo com a decisão, as pessoas em conflito com a lei que demandam tratamento em saúde mental por determinação judicial, devem ser encaminhadas para as unidades que compõem a RAPs do DF.

No que tange à lotação da ATP, conforme já exposto, havia, em 15/02/2023, 132 pessoas ali internadas nas alas masculinas. Já em 28/02/2024, data da interdição parcial e do fechamento da porta de entrada da unidade, havia 131 pessoas internadas no mesmo espaço, além de 11 mulheres na ala feminina.

Esses dados demonstram que, ao longo do período da 1ª Fase, o número de pessoas alocadas na ATP permaneceu estável. Embora ao longo do mesmo período, de acordo com a SES/DF, tenham sido realizadas 43 desinternações, isso não foi suficiente para reduzir o número de pacientes internados na unidade.

Com a interdição parcial da ATP, encerra-se a 1ª Fase da implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário no DF. O período foi relevante para iniciar as tratativas entre os órgãos e instituições locais, no que tange à implementação da Política instituída pela Resolução nº 487/2023.

No âmbito nacional, o período foi marcado pelo esforço do CNJ em consolidar os princípios e as diretrizes estabelecidos pela referida norma, inclusive em face de movimentos de resistência suscitados por alguns setores da sociedade.

A publicação da Resolução nº 487 e a elaboração dos fluxos relacionados ao fechamento da porta de entrada da ATP são um marco institucional importante, mas trazem à tona a complexidade da implementação de políticas normativas com caráter estrutural. Chama a atenção o fato de que o Gtipa foi instituído pelo TJDF seis meses após a sugestão da medida pela VEP/DF à administração superior do Tribunal.

Além disso, a interdição parcial da ATP representou passo relevante para o controle da entrada de pessoas no sistema penitenciário do DF, ação que contribui para reduzir o quadro de superlotação das unidades prisionais, dialogando diretamente com os problemas e medidas relacionados ao Eixo 1 do Plano Pena Justa.

Ainda assim, o período delimitado foi suficiente para o estabelecimento das bases a partir das quais as próximas ações seriam colocadas em prática, tornando a implementação da política mais sólida e estruturada. Portanto, na próxima seção, serão analisados os eventos que marcaram a 2ª Fase do processo, de acordo com o recorte temporal estabelecido.

3. SEGUNDA FASE: CONSOLIDANDO A POLÍTICA

No início da 2ª Fase da implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário no DF, a publicação da Resolução 487/2023 completava um ano e o tema ainda suscitava intensos debates em diferentes arenas, tanto no contexto nacional quanto no âmbito do DF.

A decisão da VEP que determinou a interdição parcial da ATP foi impugnada por um Mandado de Segurança impetrado pelo MPDFT, o qual foi inadmitido, por meio de decisão monocrática, posteriormente mantida pela Câmara Criminal do TJDF em sede de Agravo Interno. Posteriormente, foi interposto Recurso Especial pelo Ministério Público, ainda pendente de julgamento pelo STJ.

Ainda em abril de 2024, o TJDF encaminhou ao CNJ dados atualizados acerca da implementação da Política Antimanicomial, por meio de novo formulário disponibilizado, estabelecendo o panorama das etapas já realizadas pelo Poder Judiciário local quanto ao cumprimento da Resolução nº 487/2023. Considerando as informações prestadas no que tange ao diagnóstico local, foi estabelecido como marco temporal para o envio dos dados o dia 29/02/2024.

O quadro comparativo a seguir detalha os dois diagnósticos até então encaminhados em cumprimento às requisições do CNJ:

Quadro 4 - Comparativo - Diagnósticos Distrito Federal

DIAGNÓSTICO LOCAL - DISTRITO FEDERAL				
Marco Temporal	31/08/2023		29/02/2024	
Pessoas cumprindo Medida de Segurança de Tratamento Ambulatorial	144	Distribuição por Sexo	141	Distribuição por Sexo
		Homens: 120		Homens: 113
		Mulheres: 24		Mulheres: 28
Pessoas cumprindo Medida de Segurança de Internação	107	Distribuição por Sexo	111	Distribuição por Sexo
		Homens: 94		Homens: 100
		Mulheres: 13		Mulheres: 11
Pessoas internadas na ATP	146	Distribuição por Situação Processual	142	Distribuição por Situação Processual
		Medida de Internação: 107		Medida de Internação: 111
		Medida de Tratamento Ambulatorial: 06		Medida de Tratamento Ambulatorial: 04
		Pena Privativa de Liberdade: 15		Pena Privativa de Liberdade: 12
		Internação Provisória: 15		Internação Provisória: 14
		Prisão Preventiva: 03		Prisão Preventiva: 01

Fonte: elaboração própria a partir de dados da VEP/DF (2025).

No contexto local, o mês de maio de 2024 foi marcado pelos preparativos para a realização do IX Seminário de Justiça Criminal do TJDF, com o tema “Desafios para a efetivação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário”, demonstrando sua relevância para a administração superior do Tribunal. Realizado nos dias 04 e 05 de junho, o evento contou com a participação de nomes relevantes do campo do Direito e da Saúde, tanto no âmbito local como nacional, magistrados do TJDF, além de representantes do MPDF, da Defensoria Pública, da SES/DF e do IML/PCDF, que compunham o Gtipa.

Outra ação relevante para o contexto local foi a realização de visita técnica, por membros do Gtipa, ao HCTP de Taubaté/SP, unidade de internação gerida pela Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo. O relato detalhado da visita consta no Relatório de Atividades do GT, destacando, dentre outros pontos, o tratamento multidisciplinar presenciado na unidade:

Restou evidenciado que o tratamento multidisciplinar coordenado, visando reabilitação, atento às especificidades de cada interno, aliado a um programa consistente de desinternação progressiva, ainda que realizado num HCTP; harmoniza-se com os fundamentos do movimento antimanicomial, ou seja: a promoção dos Direitos Humanos e da Cidadania, a busca da desinstitucionalização, a atenção psicossocial integral (enfoque interdisciplinar), a redução de danos, a reinserção social e; a intersetorialidade; que em conjunto são os mesmos princípios que norteiam toda a RAPS, incluindo os serviços de saúde mental públicos ambulatoriais, como os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) onde os egressos dos HCTP serão tratados (Brasil, 2024).

Outro marco histórico de grande relevância para a política pública de saúde mental do DF ocorreu em julho de 2024: a instalação das primeiras residências terapêuticas da capital federal. A SES/DF instalou duas residências, uma para mulheres e outra para homens, com 10 vagas em cada. Ainda que a quantidade de vagas não seja suficiente para atender integralmente à demanda represada, a ação viabilizou o acolhimento de pessoas que aguardavam há anos uma alternativa de acolhimento em meio comunitário, viabilizando o encerramento de internações de longa duração.

De acordo com o calendário previamente estabelecido pelo CNJ e com a prorrogação deferida em novembro de 2023, o prazo final para a interdição total de todas as unidades de internação seria encerrado no dia 28/08/2024. No entanto, no dia 20 de agosto, o Conselho proferiu acórdão no Procedimento n. 0004379-71.2024.2.00.0000, alterando a redação dos artigos 16 a 18 da Resolução nº 487, para prever expressamente a prorrogação anterior, bem como estabelecer que a contagem dos prazos previstos teria início com a vigência da Resolução.

Também foi incluído o artigo 18-A, possibilitando a formulação de pedidos de prorrogação dos prazos pelos Tribunais, fundamentados por meio

da apresentação de plano de ação específico, cuja aprovação seria submetida ao Conselheiro supervisor do DMF/CNJ. O dispositivo acrescido estabeleceu o dia 29/11/2024 como prazo para o envio dos pedidos de prorrogação.

É relevante pontuar que a alteração mencionada não prorrogou novamente os prazos previstos inicialmente na redação anterior da Resolução nº 487/2023. A nova redação apenas incorporou ao texto a prorrogação já concedida, além de prever a possibilidade de que cada Tribunal encaminhasse pedido de nova prorrogação, de acordo com a realidade local.

Assim, considerando a possibilidade de prorrogação do prazo e o cenário local, o TJDF mobilizou os setores técnicos competentes, assim como o Gtipa, para a formulação de um plano de ação que justificasse perante o CNJ a necessidade de adiamento da interdição total da ATP.

No dia 11/10/2024, o STF deu início ao julgamento, em conjunto, das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 7389, 7454 e 7566, bem como da ADPF 1076, que questionavam total ou parcialmente o teor da Resolução nº 487/2023. Durante sessão realizada naquela data, foram ouvidos argumentos das partes e de terceiros interessados. A apreciação do mérito das ações, no entanto, não chegou a ser iniciada, estando ainda pendente.

Voltando para o contexto do DF, no dia 22/11/2024, a SES/DF apresentou ao Presidente do TJDF o Plano de Expansão da RAPs, elaborado pela então Diretoria de Serviços de Saúde Mental (Dissam) daquela Secretaria, prevendo ações a serem implementadas até o ano de 2027. O Plano prevê a ampliação do alcance da política de assistência à saúde mental em várias frentes, como recomposição das equipes dos CAPs existentes, criação de novos CAPs, ampliação de leitos de acolhimento noturno nos CAPs III e CAPs AD III, bem como a ampliação dos leitos hospitalares destinados à saúde mental. O documento também estabelece um cronograma para a ampliação dos serviços residenciais terapêuticos e para a apresentação de um Plano de Ação específico, voltado à criação de serviços residenciais híbridos geridos pela SES/DF e pela Sedes/DF. Por fim, foi estabelecida meta de criação de novas Equipes de Avaliação e Acompanhamento de Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei - EAP Desinst, a fim de que, até 2027, haja uma equipe para cada região de saúde do DF, no total de 7 EAPs.

Esse documento foi fundamental para que o TJDF finalizasse o Plano de Ação elaborado em cumprimento ao disposto no artigo 18-A da Resolução nº 487/2023. Encaminhado ao CNJ em 28/11/2024, o Plano detalhou as ações até então efetivadas para implementar a Política Antimanicomial do Poder Judiciário, bem como os desafios impostos ao cumprimento do disposto na Resolução, notadamente no que tange à interdição da ATP.

Com efeito, de acordo com o Plano de Ação, ainda havia, em 31/10/2024, 95 pessoas internadas na ATP, das quais 24 já tinham decisões de deferimento de desinternação proferidas pela VEP/DF, cuja implementação estava condicionada à indicação, pelo Poder Executivo, de vaga em local adequado ao seu encaminhamento, ante a ausência de referências familiares ou rede de apoio ativa para viabilizar acolhimento e acompanhamento durante a continuidade do tratamento demandado.

Dessa forma, o TJDFT ressaltou o cumprimento de praticamente todas as medidas estabelecidas na Resolução nº 487/2023, com exceção da interdição total da ATP, cuja efetivação dependia da ampliação da RAP do DF, em especial no que tange à criação de novas vagas em serviços residenciais terapêuticos.

Nesse sentido,

Essa realidade expõe os desafios para a implementação integral da Política Antimanicomial do Poder Judiciário no Distrito Federal, uma vez que a interdição total da ATP depende, por óbvio, da existência de uma estrutura adequada para o encaminhamento de cada pessoa que ali permanece internada, a fim de que a Vara de Execuções Penais possa implementar de forma segura e assistida a efetiva desinstitucionalização de cada paciente que ali permanece internado (Brasil, 2024).

Assim, o TJDFT apresentou proposta de prorrogação do prazo previsto no art. 18 da Resolução 487/2023 até 31/05/2026, o que implicaria na extensão do prazo em vigor por mais 21 meses. O Plano de Ação foi juntado ao Cumprdec n. 0001621-56.2023.2.00.0000, no qual o Conselheiro Relator proferiu decisão, em 17/12/2024, deferindo o pedido de prorrogação formulado, bem como determinando que o TJDFT apresente informações relacionadas ao cumprimento das etapas do Plano, até 31/07/2025.

No início de 2025, o Governo do DF anunciou uma ação relevante para o fortalecimento da política de saúde mental local. No dia 14 de janeiro, foi criada a Subsecretaria de Saúde Mental (Susam), na estrutura da SES/DF, ampliando o patamar político e administrativo da antiga Dissam/SES, bem como reiterando o compromisso com a priorização da pauta e com a implementação das medidas necessárias à ampliação e ao fortalecimento da RAPs do DF.

Em fevereiro de 2025 foi ultrapassada a marca de um ano desde a interdição parcial da ATP. De acordo com a Resenha Diária emitida pela SEAPE/DF no dia 28 daquele mês, havia na ATP um total de 90 pessoas, sendo 85 homens e 05 mulheres. Trata-se de uma redução de 36% em comparação com os dados atestados em 28/02/2024, demonstrando o efeito prática da implementação da política antimanicomial.

Ainda no âmbito do DF, o fim da 2ª Fase de implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário ocorreu com o encerramento das atividades do Gtipa, oficializado em reunião realizada no dia 08/05/2025. No encontro

foi aprovado o Relatório de Atividades do GT, com sugestão ao TJDF para criação do Comitê Distrital Interinstitucional para Monitoramento da Política Antimanicomial no âmbito do Distrito Federal (Cdimpa). Esse órgão, com caráter permanente, seria destinado a promover as tratativas necessárias à implementação do Plano de Ação aprovado pelo CNJ, bem como monitorar a implementação integral da Política instituída pela Resolução nº 487/2023 e os seus efeitos ao longo do tempo.

Com essas ações, finalizou-se mais uma fase de implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário no Distrito Federal, marcada pelo acompanhamento dos efeitos da interdição parcial da ATP e pela formalização de planos, pela SES/DF e pelo TJDF, voltados à superação dos desafios que ainda se apresentam para a continuidade do processo de efetivação dessa política, em especial no que tange à desinternação das pessoas que permanecem na ATP, assegurando a implementação de direitos básicos como moradia, continuidade do tratamento e assistência social.

A fim de estabelecer uma perspectiva atualizada acerca da lotação da ATP ao final dessa fase, o quadro abaixo apresenta de forma sistematizada a evolução da quantidade de pessoas internadas na referida Ala ao longo do período destacado no presente artigo:

Quadro 5 - Evolução da Lotação da ATP

LOTAÇÃO DA ATP							
Fase de Implementação da Política	1ª Fase			2ª Fase			
Marco Temporal	18/05/21	15/02/23	31/08/23	29/02/24	31/10/24	29/02/25	30/05/25
Alas Masculinas	121	134	132	131	90	85	64
Ala Feminina	*	*	14	11	05	05	04

*Dados indisponíveis

Fonte: elaboração própria, com dados da VEP/DF (2025).

Verifica-se, portanto, que, apesar dos desafios enfrentados, a implementação da Política Antimanicomial pelo Poder Judiciário no DF alcançou resultados significativos nessa 2ª Fase, com destaque para a implementação das primeiras residências terapêuticas em toda a história do DF, marco que guarda relação direta com a indução promovida pela atuação do TJDF perante as instâncias administrativas do Governo local.

Também deve ser enfatizada a constatação do efeito prático da interdição parcial da ATP para a considerável redução no número de pessoas internadas, viabilizando uma desinstitucionalização responsável, no sentido de garantir o

efetivo acompanhamento dos pacientes, em meio aberto, após a sua liberação, ação vinculada aos parâmetros do Eixo 3 do Plano Pena Justa, no que tange à reintegração social das pessoas egressas de unidades de custódia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sistematização do presente panorama demonstra que, embora a Política Antimanicomial do Poder Judiciário tenha alcançado importantes marcos institucionais no âmbito do DF, a sua efetivação plena ainda esbarra em desafios estruturais, políticos e normativos, que exigem ações integradas e compromisso interinstitucional contínuo. O avanço das ações em curso revela uma institucionalização gradual da política no âmbito do TJDF, mas também reforça os limites operacionais e políticos da estrutura vigente.

Os dados apresentados evidenciam que a implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário no Distrito Federal resultou em avanços significativos, como a constituição de instâncias de governança intersetorial, a organização de fluxos institucionais e a consolidação de práticas alinhadas aos princípios da Lei nº 10.216/2001. Nesse sentido, a atuação do TJDF ilustra o papel do Poder Judiciário como agente de indução de transformações institucionais no campo da saúde mental e da justiça criminal.

O estudo também demonstrou que o processo analisado tem relação com aspectos vinculados a todos os eixos do Plano Pena Justa, já aprovado pelo STF em âmbito nacional. Com efeito, o fechamento da porta de entrada da ATP tem efeito direto no controle do ingresso de pessoas no sistema prisional do DF, fato que dialoga com as ações atreladas ao Eixo 1 do Plano Pena Justa.

Além disso, o foco em prover um tratamento pautado na dignidade da pessoa humana reflete na busca pelo encerramento de ciclos de violações de direitos e tratamentos desumanos, cruéis e degradantes, problema vinculado ao Eixo 2 do referido Plano.

Com relação ao Eixo 3 do Plano Pena Justa, que reflete a preocupação com os processos de saída da prisão e com a reintegração social, sua vinculação com a Política Antimanicomial se mostra evidente ao enfatizar o esforço em viabilizar um fluxo de desinstitucionalização humano e inclusivo, voltado para o tratamento e acompanhamento dos pacientes dentro da comunidade, preservando identidade e participação social.

Por fim, a vinculação com o Eixo 4 também está presente na análise, uma vez que a consolidação dessa política deve refletir uma atuação contínua e permanente por parte de todos os órgãos e instituições envolvidos, no sentido de garantir que as práticas que se pretende extinguir jamais voltem a ser realizadas.

Nesse sentido, a natureza essencialmente intersetorial da política exige ação coordenada entre os poderes judiciário e executivo, em especial nas áreas de saúde, assistência social e segurança pública. Além disso, também é relevante a participação de órgãos e entidades como o Ministério Público, a Defensoria Pública, organizações sociais, conselhos profissionais, entre outros. A ausência de articulação efetiva entre esses atores compromete a coerência e a sustentabilidade das ações no tempo, tornando indispensável o fortalecimento de arranjos de governança que garantam monitoramento, continuidade e corresponsabilidade.

Apesar dos avanços já observados no DF, ainda existem desafios a serem superados, principalmente com relação à efetiva implementação, pela SES/DF, das ações previstas no Plano de expansão da RAPs formulado. Essas medidas são fundamentais para viabilizar a implementação integral da Política Antimanicomial, possibilitando a desativação total da ATP, por meio da desinstitucionalização de todas as pessoas que ali seguem internadas, de forma humanizada e responsável, garantindo-lhes acolhimento, moradia e acompanhamento durante a continuidade do tratamento demandado.

O caso do DF, nesse contexto, revela simultaneamente os limites da transição para um modelo centrado no cuidado em liberdade e o potencial da articulação interinstitucional como caminho para respostas mais justas e garantidoras de direitos. Com efeito, o trabalho até então desempenhado pelos órgãos competentes denota que existe um esforço coletivo voltado para a implementação integral desse novo modelo. Assim, é necessário que esse esforço seja convertido em ações políticas concretas que viabilizem, de fato, o cumprimento desse objetivo.

Consolidar essa política exige não apenas infraestrutura e financiamento, mas sobretudo compromisso ético e institucional com a dignidade das pessoas com transtorno mental em conflito com a lei. Para isso, é essencial que os atores envolvidos estejam conscientes de que o enfrentamento dos desafios apresentados e o cumprimento das etapas ainda pendentes para a efetiva implementação da política representarão o encerramento de um ciclo histórico de violações de direitos, além de contribuir para que o Distrito Federal avance na direção de superar o estado de coisas inconstitucional observado no sistema penitenciário.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria n. 142, de 18 de maio de 2021**. Institui Grupo de Trabalho para a realização de estudos e medidas voltadas à superação das dificuldades relativas à promoção da saúde mental.

Diário Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça (DJe/CNJ), Brasília, DF, 18 maio 2021. Disponível em: <<https://shre.ink/t1Xi>>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 487, de 15 de fevereiro de 2023**. Institui a Política Antimanicomial do Poder Judiciário e estabelece procedimentos e diretrizes para implementar a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei n.º 10.216/2001, no âmbito do processo penal e da execução de medidas de segurança. Brasília, DF: CNJ, 15 fev. 2023. Disponível em: <<https://shre.ink/t1X5>>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CNJ lança módulo para gerir medidas de segurança para pessoas com transtorno mental**. Notícias CNJ, 23 maio 2023. Disponível em: <<https://shre.ink/t1XD>>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual da Política Antimanicomial do Poder Judiciário: Resolução CNJ nº 487, de 15 de fevereiro de 2023**. Brasília, DF: CNJ, set. 2023. Disponível em: <<https://shre.ink/t1ZH>>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pena Justa**: plano nacional para o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras: ADPF 347 – plano e matriz. Brasília, fev. 2025. Disponível em: <<https://shre.ink/t1i0>>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria Conjunta nº 116, de 19 de setembro de 2023**. Institui grupo de trabalho para implementação da política antimanicomial do Poder Judiciário no âmbito do TJDF. Brasília, DF, 19 set. 2023. Disponível em: <<https://shre.ink/t1iK>>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Relatório de atividades do Grupo de Trabalho Interinstitucional para Implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário no âmbito do Distrito Federal – 1ª fase (18 out. 2023 a 28 fev. 2024)**. Brasília, DF: TJDF, fev. 2024. Disponível em: <<https://shre.ink/t1io>>. Acesso em: 22 jun. 2025.

CARVALHO, Salo de. WEIGERT, Mariana. Reflexões Iniciais Sobre os Impactos da Lei 10.216/01 nos Sistemas de Responsabilização e de Execução Penal. **Responsabilidades: revista interdisciplinar do Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário - PAI-PJ**. Belo Horizonte: TJMG, 2012/2013. v. 2. n. 2. pp. 285-301.

CURY, Leila (Juíza de Direito). **Despacho n. 2880436**. Processo Administrativo TJDF n. 0006121/2023. Proferido em 28 mar. 2023.

DINIZ, Debora. **A custódia e o tratamento psiquiátrico no Brasil**: censo 2011. Brasília: Letras Livres, 2013. 398 p.

ENTRE O RECONHECIMENTO E A INVISIBILIDADE: A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NAS PRISÕES BRASILEIRAS

BETWEEN RECOGNITION AND INVISIBILITY: SOCIAL ASSISTANCE IN THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN BRAZILIAN PRISONS

Submetido em: 04/08/2025 - **Aceito em:** 28/10/2025

JOSÉ EDSON MARTINS¹

RESUMO

Este artigo tem como objeto de estudo a assistência social no contexto do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) das prisões brasileiras. Busca-se analisar a concepção dessa política na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 e examinar as ações — ou omissões — voltadas à sua efetivação nos presídios. Trata-se de uma pesquisa de natureza bibliográfica e documental, baseada na análise de julgados do Supremo Tribunal Federal (STF), relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e dados estatísticos do sistema prisional. Os resultados indicam que, embora a assistência social tenha sido inicialmente negligenciada na petição da ADPF 347, o STF a reconheceu como direito fundamental das pessoas privadas de liberdade (PPLs). Ainda assim, essa política permanece invisibilizada e subvalorizada, revelando entraves à sua implementação no sistema penitenciário.

Palavras-chave: Assistência social. Estado de Coisas Inconstitucional. ADPF 347.

ABSTRACT

This article examines social assistance in the context of the Unconstitutional State of Affairs (ECI) in Brazilian prisons. It seeks to analyze the conception of this policy in the Claim of Noncompliance with a Fundamental Precept (ADPF) 347 and to scrutinize the actions—or omissions—aimed at implementing it in prisons. This is bibliographical and documentary research, based on an analysis of Supreme Federal Court (STF) judgments, National Council of Justice (CNJ) reports, and statistical data from the prison system. The results indicate that, although social assistance was initially neglected in the ADPF 347 petition, the STF recognized it as a fundamental right of persons deprived of liberty (PPLs). Nevertheless, this policy remains rendered invisible and undervalued, revealing obstacles to its implementation in the penitentiary system.

Keywords: Social assistance. Unconstitutional State of Affairs. ADPF 347.

1 Graduação em Serviço Social (FUNEDI/UEMG). Especialização em Direitos Humanos e Ressocialização (Dom Alberto) e Segurança Pública (Alfamérica). Atua como analista executivo de defesa social/Serviço Social na Unidade Prisional de Abaeté. **E-MAIL:** joseedsonm@hotmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-5584-2529>.

INTRODUÇÃO

Este artigo investiga a assistência social no contexto do Estado de Coisas inconstitucional² (ECI) nos presídios brasileiros. A partir principalmente do século XIX, a prisão consolidou-se como a principal sanção penal na maioria das sociedades do Ocidente. Com isso, “o sofrimento físico, a dor do corpo não são mais os elementos constitutivos da pena” (Foucault, 2014, p. 16), a qual passou a incidir sobre a subjetividade e a liberdade do indivíduo. Embora se pensasse, inicialmente, que a prisão seria capaz de alcançar suas finalidades, até mesmo reabilitar a pessoa infratora, essa esperança inicial esvaneceu-se, dando lugar a um pessimismo quanto aos resultados obtidos com a prisão (Bitencourt, 2012), a ponto de autores questionarem: “estarão as prisões obsoletas?” (Davis, 2023).

Paradoxalmente, em meio a essa descrença, o Brasil experimenta um processo de encarceramento em massa, sobretudo de homens jovens, negros, pobres e com baixa escolaridade (Relipen, 2025), o que evidencia a seletividade do sistema penal brasileiro (CNJ, 2023b). Esse processo contribui para a superlotação carcerária nas unidades prisionais. Atualmente, o país possui a terceira maior população carcerária do mundo, com 670.265 pessoas privadas de liberdade (PPLs) em celas físicas e um déficit de 175.886 vagas em celas físicas (Relipen, 2025).

Essa conjuntura intensifica as condições degradantes nos presídios. Nesse ambiente, a violação de direitos e a dificuldade, ou até mesmo inexistência, de acesso a assistências básicas — como saúde, educação e assistência social — são comuns. Isso ocorre apesar de a Lei de Execução Penal (LEP), de 1984, prever que é dever do Estado garantir às PPLs assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa (LEP/84, art.11).

A persistência da violação generalizada desses direitos e de outros direitos fundamentais da população carcerária levou o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, a reconhecer a existência de um “[...] estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos” (Brasil, 2023, p. 7). Entre as principais violações que caracterizam o ECI, destacam-se a superlotação carcerária, a precariedade estrutural dos presídios e a falta ou dificuldade de acesso a políticas públicas — como assistência social — causada pela omissão

2 O ECI é um “[...] quadro insuportável de violação massiva de direitos fundamentais, decorrente de atos comissivos e omissivos praticados por diferentes autoridades públicas, agravado pela inércia continuada dessas mesmas autoridades, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público podem modificar a situação inconstitucional (Campos, 2015, p. 2- 3).

e negligência da União, dos Estados e do Distrito Federal, o que compromete a reintegração social das PPLs e a segurança pública (Brasil, 2023).

Diante desse cenário, o presente artigo investiga a efetividade do direito à assistência social no contexto de ECI. Embora existam estudos sobre a assistência social no sistema prisional brasileiro, ainda persiste na literatura científica uma lacuna³ significativa acerca dessa, especialmente no contexto do ECI. Trata-se de uma pesquisa de caráter bibliográfico e documental, que emprega, principalmente, a análise documental da ADPF 347, de decisões judiciais correlatas, relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e dados estatísticos do sistema prisional. Essa abordagem metodológica, associada à experiência profissional do pesquisador na área, busca responder às seguintes questões: Qual a concepção de assistência social presente na ADPF 347 e nas decisões do STF? No enfrentamento ao ECI, que medidas têm sido tomadas ou deixadas de ser tomadas para garantir o acesso à assistência social nos presídios?

A pesquisa justifica-se tanto pela lacuna identificada na literatura especializada, quanto por sua importância social, tendo em vista que poderá contribuir para ampliar a compreensão acerca da assistência social nos presídios e subsidiar a formulação de políticas públicas de proteção social voltadas às PPLs.

2. A INVISIBILIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ADPF 347

Em 2015, as violações generalizadas das garantias fundamentais e dos direitos humanos da população carcerária levaram o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) a impetrar uma ação de ADPF no STF, solicitando: a) o reconhecimento do ECI nos presídios brasileiros e b) a determinação de medidas voltadas à superação das graves violações aos princípios constitucionais decorrentes da omissão dos poderes públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal (Brasil, 2015, p.1).

Na ADPF 347, os presídios são caracterizados como “infernos dantescos”, descritos “[...] com celas superlotadas, imundas e insalubres [...]”. Faltam assistência judiciária adequada aos presos, acesso à educação, à saúde e ao trabalho.” (BRASIL, 2015, p.2). Essas condições desumanas e degradantes violam, de forma generalizada, preceitos fundamentais, como o princípio da

3 Para identificar as produções científicas, realizei, no dia 02/05/2025, busca no portal da Biblioteca Eletrônica de Periódicos Científicos Brasileiros (SciELO), no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e no Google Acadêmico utilizando os termos: “assistência social” relacionado a um dos termos: “ADPF 347” ou “Estado de Coisas Inconstitucional”. Contudo, não encontrei nenhum documento. Já em pesquisa realizada em plataformas online de artigos científicos em 09/08/2024 localizei cinco textos que abordavam a assistência social no sistema prisional: dois artigos científicos, uma dissertação de mestrado, um trabalho publicado em um Encontro Internacional e um texto apresentado em um Seminário.

dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), bem como direitos fundamentais, como a proibição de sanções cruéis (art. 5º, XLVII, e) e os direitos sociais à saúde, à educação, ao trabalho e à segurança (art. 6º, CF) (Brasil, 2015).

Apesar disso, embora a assistência social esteja inscrita no artigo 6º da Constituição Federal (CF) de 1988 como direito social, e o artigo 203 estabelece que a “[...] assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (CF/88, art. 203), o PSOL, na petição inicial da ADPF 347, não a elencou de forma explícita no rol dos direitos sociais violados nas unidades prisionais.

Também não a citou, entre as assistências omitidas pelo poder público, apesar de a LEP/84 prever a assistência social como direito das PPLs (LEP/84, art. 11). Além disso, não a contemplou nas diretrizes propostas para o plano de enfrentamento ao ECI, mesmo que tenha um papel relevante na prevenção da criminalidade, na redução do encarceramento e na reintegração social, uma vez que a assistência social tem como finalidade “[...] amparar o preso e o internado e prepará-los para o retorno à liberdade” (LEP, art. 22).

Isso não significa, porém, que o PSOL tenha ignorado completamente a assistência social. Na petição inicial da ADPF 347, há referência à assistência social, mas de forma secundária, o que é insuficiente para caracterizá-la como direito violado. A primeira aparece na seção “O abismo entre norma e realidade”, no item “Assistência à saúde”, onde lê-se “nos termos da Portaria Depen nº 63/2009, o serviço de saúde deverá contar ainda com consultórios médicos, odontológicos, psicológicos e de assistência social e espaços para enfermagem e farmácia (arts. 10, 34, 35 e 36)” (BRASIL, 2015, p. 40). Nesse trecho, a assistência social é tratada como parte da equipe de saúde, o que compromete a compreensão e o reconhecimento da assistência social como política pública autônoma e independente.

A segunda referência surge em nota de rodapé, que reforça essa hipótese ao afirmar que: a “Resolução CNPCP nº 1/2009 prevê que, para cada 500 detentos, deve-se ter 1 médico, 1 enfermeiro, 1 auxiliar de enfermagem, 1 odontólogo, 1 auxiliar de consultório dentário, 1 psicólogo, 6 estagiários de psicologia, 1 assistente social e 6 estagiários de assistência social” (Brasil, 2015, p. 41). Entretanto, a Resolução CNPCP nº 1/2009 estabelece um assistente social e seis estagiários de assistente social (Brasil, 2009b). Observa-se que, nesse trecho, o erro de grafia e terminológico representa uma provável confusão entre assistência social (política pública) e assistente social (profissional), sugerindo uma compreensão reducionista que limita a política de assistência social nos presídios à atuação profissional dos assistentes sociais.

Essa confusão conceitual e imprecisão terminológica, presentes em documentos como a LEP/84, podem ter influenciado a concepção da assistência

social na petição inicial da ADPF 347. Segundo Valerai (2012 *apud* Conceição, 2019), os termos “serviço social” e “assistência social” eram tratados como sinônimos à época da aprovação da LEP/84. Por isso, algumas atribuições institucionais do Serviço Social ainda são denominadas como assistência social na lei (Valerai, 2012 *apud* Conceição, 2019, p.45).

Embora a LEP/84 não especifique “[...] quem operacionalizará a referida assistência [social], convencionou-se atribuir essa competência ao Serviço Social” (DIAS, 2023, p.4). De acordo com o artigo 23 da LEP/84, as atribuições do serviço de assistência social incluem:

I - conhecer os resultados dos diagnósticos ou exames; II - relatar, por escrito, ao Diretor do estabelecimento, os problemas e as dificuldades enfrentadas pelo assistido; III - acompanhar o resultado das permissões de saídas e das saídas temporárias; IV - promover, no estabelecimento, pelos meios disponíveis, a recreação; V - promover a orientação do assistido, na fase final do cumprimento da pena, e do liberando, de modo a facilitar o seu retorno à liberdade; VI - providenciar a obtenção de documentos, dos benefícios da Previdência Social e do seguro por acidente no trabalho; VII - orientar e amparar, quando necessário, a família do preso, do internado e da vítima (LEP/84, art.23).

Contudo, Faceira, Lemos e Silva (2022) argumentam que há uma compreensão equivocada da assistência social na LEP/84, na medida em que equipara a assistência social às ações técnicas dos assistentes sociais nos presídios, sem considerar que os assistentes sociais são profissionais com formação específica em serviço social, enquanto a assistência social é uma política pública composta por serviços, programas e benefícios, conforme previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993. Esse entendimento incorreto é reproduzido em documentos recentes, como a Portaria DISPF/DEPEN/MJSP Nº 6, de 21 de março de 2022, que, na seção IX (“Da Assistência Social”), na subseção II (“Das competências do assistente social”), determina, entre outras atribuições, “[...] propor as medidas administrativas necessárias ao bom funcionamento da assistência social (art. 64, XIV).

Essa concepção gera consequências diretas para a efetividade da política de assistência social no sistema prisional. Em primeiro lugar, dificulta sua implementação, uma vez que obscurece a ausência de sua efetiva aplicação nas prisões. Em segundo lugar, limita, muitas vezes, a política pública de assistência social à atuação profissional de assistentes sociais, reduzindo-a à mera atribuição profissional. Por fim, a qualidade da assistência social, prevista na LEP/84, fica, parcialmente, atrelada à qualidade dos serviços prestados pelos assistentes sociais do estabelecimento prisional que, por sua vez, dependem das condições de trabalho para o exercício profissional.

Dados do Relipen (2025) indicam que, dos 1.589 assistentes sociais, quase metade atua com vínculos de trabalho precários (comissionados: 68;

terceirizados: 308; temporários: 378). Além disso, a proporção de um assistente social para 441 PPL — considerando os 670.265 em cela física — revela uma demanda muito superior à capacidade de atendimento. Essa precarização das relações de trabalho é ainda mais evidente quando se considera a infraestrutura: a maioria (739) compartilha a sala de atendimento com outros serviços, enquanto 167 unidades prisionais não dispõem de salas exclusivas para o Serviço Social (Relipen, 2025).

Nessa mesma direção, o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Carcerário (Brasil, 2009a), um dos documentos comprobatórios das violações de direitos da população carcerária anexados à ADPF 347, demonstra a relação entre a precarização das condições de trabalho dos assistentes sociais e a violação do direito das PPLs à assistência social. A CPI — que também confunde a política pública de assistência social com o exercício profissional do assistente social — resume a assistência social nos presídios ao “abandono e desespero”, constatando não apenas que a proporção de assistentes sociais por PPL é insuficiente para atender as demandas de assistência social da população carcerária (Brasil, 2009a, p. 234), mas também a “[...] total falta de assistência social aos encarcerados e aos egressos, sendo essa carência um fator agravante da crise do sistema prisional e um dificultador do processo de ressocialização dos encarcerados” (Brasil, 2009a, p. 234).

Para compreender, de forma mais profunda, a violação do direito à assistência social no sistema prisional e a consequente desproteção social das PPLs, é necessário ir além da LEP/84 e superar a concepção reducionista que associa a assistência social à prática dos assistentes sociais. Para isso, é preciso entendê-la como política pública inscrita na seguridade social brasileira. Essa compreensão, inaugurada pela Constituição de 1988, é fundamental para a análise da assistência social no julgamento da ADPF 347, pois é a partir dessa perspectiva que o STF a abordou.

3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E O JULGAMENTO DA ADPF 347

Concluído em 2023, após oito anos de tramitação, o julgamento da ADPF 347 pelo STF priorizou a análise dos problemas estruturais do sistema prisional brasileiro, como a superlotação carcerária, a má qualidade das vagas existentes e a entrada e saída de PPL (Brasil, 2023). O STF também reconheceu a necessidade de qualificar as políticas públicas e os serviços prestados nos presídios, entre eles a assistência social, na medida em que as políticas públicas fazem parte das medidas que “[...] constituem meios aptos e complementares

ao enfrentamento da superlotação, da precariedade do sistema e do retorno a ele por reincidência” (Brasil, 2023, p. 140).

Enquanto na petição inicial da ADPF 347, a violação do direito à assistência social (CF/88, art. 6º) pode ser inferida somente de forma indireta — a partir das violações aos direitos fundamentais das PPLs — no julgamento da ADPF 347, o voto do Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello aborda explicitamente essa violação no contexto prisional (Brasil, 2023). Nesse voto, ao reafirmar a assistência social como direito social previsto no artigo 6º da CF/88, o Ministro a vincula à sua noção de política pública e dever do Estado.

Essa perspectiva tem sua origem na Constituição Federal de 1988, que elevou a assistência social à categoria de direito social (CF/88, art. 6º), destinado a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (CF/88, art. 203), e a integrou ao sistema de seguridade social⁴ brasileiro (CF/88, art. 194). Em contraste, a concepção de assistência social presente na LEP/84, anterior à CF/88, difere substancialmente dessa perspectiva, pois, segundo Silva e Coutinho (2019) “[...] trata, sobretudo, de um conjunto de ações específicas a serem desenvolvidas com o discurso de reintegrar as pessoas apenadas às normas de convivência social vigente” (Id. p. 27). Isso limita a compreensão da assistência social a práticas pontuais e de caráter conservador, o que, conforme Faceira, Lemos e Silva (2022, p. 58), “[...] restringe a concepção de política pública de assistência social às atividades de cunho assistencialista e conservador”.

Posteriormente à CF/88, a Lei n.º 8.742 de 1993 regulamentou a assistência social em todo o território nacional. Em seguida, em 2004, foi criada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) que consolidaram a assistência social como política pública de proteção social não contributiva. A PNAS (2004) define como público-alvo os “cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco” (PNAS, 2004, p. 27).

Na ADPF 347, segundo o PSOL, as PPLs constituem minorias vulneráveis e impopulares, e alguns grupos, como a população LGBTQIA+, são vítimas de discriminação (Brasil, 2015). Por conseguinte, na elaboração do Plano Nacional deveria constar, segundo o PSOL, a “[...] adoção de medidas visando a propiciar o tratamento adequado para grupos vulneráveis nas prisões, como mulheres e população LGBT” (Brasil, 2015, p. 71).

4 A inclusão da assistência social na seguridade social representou uma inovação significativa, pois a elevou ao patamar de política pública de responsabilidade estatal, superou o princípio da subsidiariedade que priorizava a família e a sociedade, e estabeleceu um novo campo para a efetivação dos direitos sociais, desvinculando-a da mediação religiosa (Sposat, 2009).

Não obstante a presença desses grupos vulneráveis e de outras situações de vulnerabilidade social nos presídios, inexistente uma política pública de assistência social específica para a população carcerária. Nesse sentido, Silva (2022), a partir da análise de documentos federais, concluiu que:

[...] Não foi identificada a existência de arranjos institucionais compartilhados, entre o órgão nacional da política penitenciária, o Departamento Penitenciário Nacional, e os órgãos federais da assistência social. Também não foi identificada uma política formalmente instituída para ofertar assistência social às pessoas presas, como se verifica nas políticas de saúde, educação e trabalho [...] (Silva, 2022, p. 77).

Apesar desse cenário, alguns órgãos públicos têm se empenhado na construção da intersetorialidade entre o Suas e o sistema prisional. O Ministro Kassio Nunes Marques, em seu voto, destacou os esforços⁵ da Coordenação de Assistência Social, Religiosa e Jurídica — vinculada à estrutura da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) — que busca aproximar o Suas das unidades prisionais com o intuito de construir uma política de assistência social inclusiva, capaz de atender às particularidades do sistema prisional brasileiro (Brasil, 2023). Contudo, esses esforços institucionais ainda não se traduzem, na prática, em acesso efetivo à assistência social pelas PPLs.

Ainda que não exista uma política de assistência social específica para essa população, as PPLs têm direito à assistência social no âmbito do Suas, como qualquer outra pessoa em liberdade. Na realidade, porém, persistem barreiras de acesso, por exemplo, embora as escoltas externas para acesso a serviços de saúde no SUS ou na rede privada sejam comuns, não há escoltas para acesso a serviços socioassistenciais no âmbito do Suas. Essa disparidade pode ser ilustrada com a decisão da Câmara Criminal do Tribunal de Justiça da Paraíba, que, em 2024, negou pedido judicial de escolta externa para uma PPL realizar o cadastramento no CadÚnico, necessário para a manutenção no Programa Bolsa Família (Guedes, 2024).

Outras assimetrias também se evidenciam na oferta de benefícios da política de assistência social. A legislação prevê o Benefício Eventual de Transporte destinado às famílias de PPL para possibilitar visitas (Brasil, 2018a), mas não há garantia equivalente para que a PPL retorne para o lar após a soltura. Situação análoga, também pode ser observada no Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Em tese⁶, muitas PPLs se enquadrariam nos requisitos para acesso ao BPC, que assegura renda de um salário mínimo mensal às pessoas idosas (65 anos ou mais) e pessoas

5 Senappen, entre os dias 18 e 19 de julho de 2023, realizou o I Webinar sobre Garantia de Direitos e Assistência Social no Sistema Penal.

6 Conforme dados do Relipen (2025), existem 12.638 PPL na faixa etária de 61 a 70 anos e 2.806 com mais de 70 anos. Além disso, há 9.096 PPL com alguma deficiência.

com deficiência que não possuem meios de prover sua manutenção ou de tê-la provida por sua família (Loas/93, art. 20). No entanto, segundo normativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o recluso em regime fechado, tendo sido proferida sentença ou não, não faz jus ao BPC (Brasil, 2018b, art.12, §1º), uma vez que, “[...] a sua manutenção já está sendo provida pelo Estado” (CNJ, 2023a, p. 75). Esses exemplos ilustram um quadro mais amplo de violação do direito à assistência social, que restringe o exercício da cidadania e direitos sociais dentro dos presídios.

Esse cenário, contudo, não levou o PSOL a reconhecer explicitamente essa violação na petição inicial da ADPF 347, nem elencá-la no rol das medidas propostas para o enfrentamento do ECI. Em contraste, o STF, no julgamento da ADPF 347, faz referência à assistência social como um elemento relevante para a superação do ECI. O Ministro Luís Roberto Barroso, nesse sentido, enfatizou que, para além da criação de vagas, são necessárias “[...] 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).

O Ministro, também, prescreve que, para a elaboração de políticas públicas prisionais, algumas diretrizes gerais devem ser observadas. Entre elas, a duas referência diretas à assistência social. Na diretriz “quanto aos direitos mínimos dos presos” (Brasil, 2023, p. 133), o Ministro estabelece que as PPLs devem ter acesso a alojamento adequado, alimentação, água potável, higiene, banho, saúde, educação, trabalho, capacitação profissional, assistência social e religiosa (Brasil, 2023). Essa posição representa uma inflexão em relação ao entendimento do PSOL, que, na petição inicial, não incluiu a assistência social no rol dos direitos mínimos das PPLs (Brasil, 2015).

A outra menção aparece na diretriz investimento em reintegração social, educação, trabalho, orientação profissional, assistência social e religiosa que são apontados como elementos fundamentais no processo de reintegração social, com vistas à reabilitação da PPL para seu retorno à sociedade em condições dignas (Brasil, 2023, p. 135). Por fim, o Ministro enfatiza que: “[...] deve-se formular uma política pública consistente e ampla de ressocialização do preso que o prepare para o retorno à vida em sociedade, abrangendo assistência social, capacitação e orientação profissional” (Brasil, 2023, p. 140).

Dessa forma, no julgamento da ADPF 347, o STF revela uma concepção de assistência social ampliada que vai além da LEP/84 e da petição inicial do PSOL, reconhecendo-a como direito social das PPLs e política pública, integrante da seguridade social, essencial para a prevenção da reincidência e para a reintegração social das pessoas egressas do sistema prisional. A partir

desse reconhecimento, analisa-se, a seguir as iniciativas práticas e as ações nesse campo voltadas para o enfrentamento ao ECI.

4. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENFRENTAMENTO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAIS

No âmbito do enfrentamento ao ECI das prisões brasileiras, o CNJ, ator de grande relevância nessa conjuntura, tem direcionado esforços para solucionar os problemas do sistema prisional por meio do programa “Fazendo a Justiça” (sucessor do antigo Programa Justiça Presente), instituído em 2019. A coordenação do programa é exercida pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), em colaboração com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e a Senappen, antigo Departamento Penitenciário Nacional (Depen).

Esse esforço resultou, por exemplo, no lançamento, em 2021, do relatório “O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois: balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347”. Nesse documento, o CNJ (2021) chama a atenção para o baixo acesso aos direitos sociais nos presídios, devido, em parte, à ausência de estrutura e recursos humanos. Com base na análise dos dados, concluiu que os índices de saúde, educação e trabalho demonstram que “[...] a aparente melhoria em estruturas [entre 2015 e 2020] não significaram um avanço expressivo no acesso das pessoas [privadas de liberdade] a esses direitos” (CNJ, 2021, p. 25) e que “cinco anos depois [do julgamento cautelar da ADPF 347], para além de melhorias incrementais em algumas frentes, não é possível dizer que esse quadro [ECI] foi superado” (CNJ, 2021, p. 8).

É relevante destacar que, nesse relatório, a assistência social não é mencionada de forma explícita entre os direitos sociais nem há análises de sua oferta dentro dos presídios. A única menção ocorre em nota de rodapé, que remete à Resolução Conjunta nº 1, de 08 de novembro de 2018, relativa à assistência social aos familiares das PPLs. No entanto, em relação às PPLs o silêncio é absoluto.

Posteriormente, em 2023, o CNJ lançou um novo relatório: “Transformando o estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras: caminhos e avanços a partir do julgamento cautelar da ADPF 347”. O documento estrutura-se a partir dos problemas identificados no sistema carcerário e das respostas apresentadas pelo CNJ. Na área dos direitos sociais apresenta dados e ações referentes saúde, educação e trabalho. No entanto, inexistente qualquer

referência a assistência social nem a própria expressão é utilizada no relatório. Tal omissão, similar àquela observada no relatório anterior (CNJ, 2021), contribui para a inviabilidade⁷ das violações do direito à assistência social nos presídios e das ações eventualmente desenvolvidas nessa área.

Ainda assim, é possível identificar no relatório de 2023 algumas iniciativas que poderiam ser compreendidas como ações de assistência social, em especial no campo da garantia de documentação básica. Nessa direção, o CNJ (2023b) descreve, por exemplo, os fluxos implementados em 25 estados para emissão de documentos essenciais às PPLs. Essas iniciativas se alinham a uma das atribuições da assistência social prisional: “providenciar a obtenção de documentos [...]” (LEP/84, art. 23, VI) básicos para as PPLs. Apesar de relevantes, essas medidas não representam inovação estrutural, mas apenas a intensificação de práticas já existentes, sem avançar na integração com o Suas, embora a falta de documentos pessoais básicos configura uma forma de vulnerabilidade social temporária que pode colocar “[...] o indivíduo em situação de insegurança social, uma vez que compromete o exercício pleno da cidadania, da liberdade e da dignidade humana” (Brasil, 2018a, p. 45).

Os relatórios do CNJ, já mencionados, também analisam as duas medidas cautelares deferidas pelo STF. Em 2015, no julgamento cautelar da ADPF 347, o STF reconheceu o ECI nos presídios brasileiros e determinou, em uma manifestação de ativismo judicial estrutural⁸, a realização obrigatória de audiências de custódia e a liberação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), com a finalidade de mitigar as graves violações de direitos no sistema carcerário. Cabe destacar que, previamente à decisão do STF, o CNJ já havia implementado o projeto “Audiência de Custódia”, em janeiro de 2015. Após a decisão do Supremo, a prática tornou-se obrigatória em âmbito nacional (Pereira, 2017). Além disso, essa decisão não inovou o ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que o próprio STF já havia reconhecido a constitucionalidade e obrigatoriedade da realização da audiência de custódia por todos os tribunais do Brasil (Magalhães, 2019, p. 8).

Desde a implementação, foram realizadas aproximadamente 690 mil audiências de custódia até 2021, das quais resultaram 28,8 mil

7 A dificuldade de dados específicos sobre o sistema prisional, em especial, a assistência social, como observado no Relipen (2025), também favorece a invisibilidade da assistência social nos presídios.

8 Esse é um tema polêmico que divide estudiosos. Para Streck (2015) o ECI coloca em risco o princípio da separação dos poderes e questiona: “qual a competência de uma Corte Suprema para “compensar a incompetência” do sistema político?” (Idem, p. 5), enquanto Campos (2015) argumenta que “[...] a atuação ativista das cortes acaba sendo o único meio, ainda que longe do ideal em uma democracia, para superar os desacordos políticos e institucionais, a falta de coordenação entre órgãos públicos, temores de custos políticos, *legislative blindsots*, sub-representação de grupos sociais minoritários ou marginalizados” (Campos, 2015, p.4).

encaminhamentos para a rede de proteção social (CNJ, 2021, p. 7). Em geral, esses encaminhamentos para serviços de saúde, assistência social e outros serviços são realizados quando se concede liberdade com ou sem medidas cautelares e quando as equipes multidisciplinares do Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (SAPC) identificam situações de vulnerabilidade de ordem étnico-racial, econômica, social, de gênero ou de saúde (CNJ, 2020). Apesar de representarem um avanço relevante na garantia dos direitos das PPLs, inexistem evidências de que tais audiências tenham produzido transformações significativas no campo da assistência social, sobretudo em relação às pessoas cuja prisão provisória foi convertida em preventiva.

Esse resultado limitado é, também, observado quando se analisam os impactos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) na assistência social. À época do desbloqueio dos recursos do Funpen, estimava-se que havia cerca de R\$ 2,2 bilhões bloqueados no orçamento da União (CNJ, 2021, p. 31). A maior parte desses valores foi transferida aos municípios, em 2016 e 2017, na modalidade fundo a fundo. Dados do Portal da Transparência, analisados pelo CNJ (2021), revelam que, entre 2015 e 2020, 63,1% dos recursos do Funpen foram destinados à construção de vagas e à melhoria da infraestrutura carcerária; 10,6% à racionalização e modernização do sistema penal; e apenas 9% a políticas de saúde, trabalho, alternativas penais e assistência às pessoas egressas. Desse modo, o descontingenciamento acabou por fomentar o encarceramento, em vez de contribuir para a superação do ECI, o que frustrou as expectativas iniciais (CNJ, 2021).

A priorização de vagas e infraestrutura permanece atual revelando-se uma tendência persistente no sistema prisional. De acordo com dados da Senappen, disponíveis no Painel Gerencial de Transferências (Plano de Aplicação, 2023), a principal prioridade segue sendo a ampliação do número de vagas por meio da construção, reforma e ampliação de unidades prisionais. Os investimentos destinados ao eixo “promoção da cidadania da pessoa presa, internada e egressa” somaram R\$ 9.138.355,44, distribuídos entre ações voltadas a mulheres e grupos específicos, programas de trabalho e renda, educação, cultura, esporte, saúde e apoio às pessoas egressas.

Não foram identificados recursos específicos para a assistência social às PPLs. É possível, contudo, que obras de infraestrutura – como salas de atendimento social – e a aquisição de materiais de consumo e escritório tenham, indiretamente, beneficiado a assistência social. Também não se pode desconsiderar a existência de investimentos voltados à expansão dos Escritórios Sociais, que oferecem a assistência social às pessoas egressas do sistema prisional.

Tais constatações confirmam a análise de Magalhães (2019), segundo a qual as medidas cautelares deferidas pelo STF tiveram impacto limitado e

pouco significativo, sem gerar mudanças estruturais. O autor destaca que as medidas cautelares não foram concretizadas, “[...] pois os poderes apresentaram respostas que seguem a mesma natureza das políticas tradicionalmente desenvolvidas no Brasil, e que é pouco provável uma mudança social por meio da declaração do Estado de Coisas Inconstitucional” (Magalhães, 2019, p. 1).

Diante da limitação dessas medidas cautelares em gerar transformações expressivas na assistência social prisional, as expectativas voltam-se para o recém-lançado Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras – ADPF 347, intitulado “Pena Justa”. No julgamento finalizado em outubro de 2023, o STF determinou o prazo de seis meses para que o governo federal elaborasse um plano capaz de superar o ECI em até três anos (Brasil, 2023, p. 8). Entre abril e maio de 2024, o CNJ e o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), por meio da Senappen, submeteram a versão preliminar do plano à consulta pública. O documento foi estruturado em quatro eixos: (1) controle da entrada e das vagas no sistema prisional; (2) qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; (3) processos de saída e reinserção social; e (4) prevenção da repetição do ECI (CNJ, 2024).

A assistência social foi incorporada ao eixo 2: “qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional” (CNJ, 2024, p. 24) e no problema: “baixa oferta e má qualidade dos serviços prestados nas prisões” (CNJ, 2024, p. 25). Entre as ações mitigadoras, propôs-se “garantir a oferta da Política Nacional de Assistência Social no sistema prisional” (CNJ, 2024, p. 35). Contudo, diferentemente do que ocorreu com as áreas de saúde, trabalho e educação, o campo “medidas” permaneceu vazio, evidenciando a ausência de proposições concretas.

Em dezembro de 2024, o STF homologou a versão final do plano, lançada pelo governo federal em 2025. O documento manteve a estrutura (eixo, problema, ação mitigadora, medida) da versão preliminar, mas acrescentou indicadores de governança e monitoramento. Nesse plano, reconheceu-se que a falta de acesso a políticas de cidadania – como educação, saúde e assistência social – constitui um problema central, uma vez que “a violência e os maus-tratos nos estabelecimentos prisionais estão diretamente relacionados à qualidade das assistências oferecidas às pessoas custodiadas” (CNJ, 2025, p. 127).

No tocante ao enfrentamento da carência da oferta de assistência social às PPLs, foi prevista a integração do Suas ao sistema prisional e a outros serviços penais, como as Centrais Integradas de Alternativas Penais. Os indicadores propostos para monitoramento e avaliação dessa ação são: a) publicação de resolução que estabeleça parâmetros para atuação do Suas junto ao sistema prisional e outros serviços penais; e b) estabelecimento de

fluxo de informações, articulação e encaminhamentos entre as equipes técnicas prisionais e os serviços do Suas (CNJ, 2025).

Em relação à assistência social aos egressos, o plano prevê medidas como “fortalecer ações de proteção social para pessoas egressas do sistema prisional” (Idem, p. 175). Entre as ações multissetoriais elencadas — apoio financeiro, capacitação de técnicos do Suas, fornecimento de alimentação gratuita e assistência à saúde, destaca-se a proposta de criação de um “fluxo nacional de atendimento a pré-egressos para encaminhamento a serviços socioassistenciais e de cadastramento” (Idem, p. 176). Nesse mesmo eixo, consta ainda a previsão de publicação de ato normativo para regulamentar o atendimento articulado entre o Suas e os serviços penais, voltado a pessoas egressas e em situação de vulnerabilidade social cumprindo medidas alternativas à prisão (CNJ, 2025).

Essas propostas do plano constituem um marco relevante para assegurar o acesso das PPLs à política de assistência social e para fomentar a integração entre o sistema prisional e o Suas. Contudo, duas limitações merecem destaque. Primeiro, a normatização e a criação de fluxos, embora importantes, são insuficientes por si sós, pois não garantem mudanças estruturais efetivas. Tais mudanças exigem enfrentamento de problemas estruturais, como a escassez de investimentos na assistência social prisional e a prevalência no ambiente carcerário da lógica punitivista sobre a lógica de proteção social. Em segundo lugar, a população privada de liberdade e egressa possui vulnerabilidades específicas, o que aumentará a demanda sobre o Suas. Entretanto, o plano não apresenta estratégias de fortalecimento do Suas para absorver tais demandas, desconsiderando que se trata de um sistema historicamente subfinanciado e carente de profissionais e infraestrutura adequados para assegurar, de forma plena, a proteção social à população em situação de vulnerabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise documental e bibliográfica permite concluir que, no debate sobre o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) nos presídios brasileiros, a política pública de assistência social tem sido sistematicamente negligenciada, subvalorizada e invisibilizada. Esse cenário é agravado por uma concepção reducionista que identifica a assistência social apenas à atuação dos assistentes sociais, obscurecendo sua natureza enquanto política pública universal e direito de todos aqueles em situação de vulnerabilidade, inclusive das pessoas privadas de liberdade.

Em contraste a essa concepção o SFT, no julgamento da ADPF 347, reconheceu a assistência social como um direito social violado no

contexto do ECI e como instrumento estratégico para a integração social e para a redução da reincidência criminal. No entanto, os efeitos disso e as medidas cautelares então estabelecidas revelaram-se incapazes de gerar impactos expressivos. O descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional, por exemplo, priorizou investimentos em infraestrutura prisional e expansão de vagas, em detrimento da implementação de programas, serviços e benefícios socioassistenciais. As audiências de custódia, embora tenham fomentado encaminhamentos para a rede de proteção social no caso de pessoas em liberdade provisória, não há evidências de que tenham produzido avanços significativos na assistência social para aquelas que permaneceram encarceradas. Por fim, o Plano Nacional de Enfrentamento ao ECI – “Pena Justa”, recém-lançado, ainda carece de avaliação quanto aos seus efeitos concretos, mas suas propostas iniciais já evidenciam importantes desafios, sobretudo no que tange ao aumento da demanda sem previsão de fortalecimento financeiro, estrutural e de recursos humanos no Sistema Único de Assistência Social.

Diante desse quadro, a efetivação do direito à assistência social no sistema prisional brasileiro exige mais do que a mera integração do Suas com a política penitenciária. É necessário promover uma revisão conceitual que reconheça a assistência social como política pública essencial nesse espaço, superando perspectivas restritivas que a reduzem à prática profissional individualizada. Ademais, torna-se imperativo formular políticas públicas específicas de assistência social para a população carcerária, de modo a assegurar não apenas a proteção social imediata, mas também a construção de estratégias de reintegração social que enfrentem as vulnerabilidades produzidas pelo encarceramento.

REFERÊNCIAS

- BITENCOURT, C. R. **Tratado de direito penal** - v. 1: parte geral (arts. 1 a 120). 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. .
- BRASIL. Assistência Social: Abandono e Desespero. *In*: BRASIL. Câmara de Deputados. **CPI – sistema carcerário brasileiro**: relatório final. Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Realidade do Sistema Carcerário Brasileiro. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009a. Disponível em: <https://tinyurl.com/n7kmbphx> . Acesso em: 06 mai. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução nº 1, de 09 de março de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 mar. 2009b. Seção 1, p. 57.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

BRASIL. Lei 8742, 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

BRASIL. Lei n. 7210, de 11 de julho de 1984. Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jul. 1984.

BRASIL. **Orientações técnicas sobre benefícios eventuais no suas**. Brasília, DF: Presidência da República. Ministro de Estado da Cidadania, 2018a.

BRASIL. Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). **Petição inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/yu4z54yh> . Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

BRASIL. Portaria conjunta MDS/INSS nº 3, de 21 de setembro de 2018b. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 set. 2018b. Seção 1, p. 89.

BRASIL. Portaria DISPF/DEPEN/MJSP nº 6, de 21 de março de 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 mar. 2022. Seção 1, p. 118.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF**: mérito. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 04 out. 2023. Publicado no **Diário de Justiça Eletrônico** em 19 dez. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/yu4z54yh> . Acesso em: 04 out.2024.

CAMPOS, C. A. A. O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural. **Consultor Jurídico**, 1 de setembro de 2015a. Disponível em: <https://tinyurl.com/4c9hwt42> . Acesso em: 02 mai. 2025.

CONCEIÇÃO, J. R. **O Serviço Social no sistema prisional**: reflexões acerca do trabalho profissional dos assistentes sociais nas prisões do Rio de Janeiro. 2019. 145 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/7puxmrnj> . Acesso em: 21 nov.2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cartilha de direitos das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional**. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Brasília: CNJ, 2023a. Disponível em: <https://tinyurl.com/5xbe495p> . Acesso em: 28 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de proteção social na audiência de custódia**: parâmetros para o serviço de atendimento à pessoa custodiada. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://shre.ink/SUBr> . Acesso em: 28 out.2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois:** Balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/yr6uuutc> . Acesso em: 28 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Transformando o estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras:** caminhos e avanços a partir do julgamento cautelar da ADPF 347. Brasília: CNJ, 2023b. Disponível em: <https://tinyurl.com/2jxk3xjr> . Acesso em: 28 out.2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pena Justa: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 – Sumário Executivo versão consulta pública.** Brasília, CNJ, 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/4tja7dmu> . Acesso em: 18 nov.2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pena Justa: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347.** Brasília, CNJ, 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/8bhza5hs> . Acesso em: 14 de mar.2025.

DAVIS, A. **Estarão as prisões obsoletas?** Tradução de Marina Vargas. 9. ed. Rio de Janeiro: Difel, 2023.

DIAS, J. R. C. Institucionalização da assistência social no sistema prisional brasileiro (1944 – 1951). Seminário Internacional de Pesquisa em Prisão, 7. ,2023, Juiz de Fora, MG. **Anais do VII Seminário Internacional de Pesquisa em Prisão.** Juiz de Fora: UFJF, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/3pk549p3> . Acesso em: 09 ag.2024.

FACEIRA, L. S.; LEMOS, A. S.; SILVA, D. S. As contradições e os desafios da política de assistência social no âmbito da execução penal. In. CONCEIÇÃO, J. R.; RUIZ, J. L. S (org.). **Serviço Social e prisões:** dimensões e desafios políticos e profissionais. Campinas: Saberes e Práticas, 2022. P 149-164.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir:** nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramallete. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

GUEDES, L. Câmara Criminal não autoriza saída de preso para fazer cadastramento no Bolsa Família. **Tribunal de Justiça da Paraíba**, 14 maio 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/4knfxpcc> . Acesso em: 18 nov.2024.

MAGALHÃES, B. B. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. **Revista Direito GV**, v. 15, n. 2, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/mr3ewx5x> . Acesso em: 01 jun.2025.

PEREIRA, L. M. O Estado de Coisas Inconstitucional e a violação dos direitos humanos no sistema prisional brasileiro. **RIDH**, Bauru, v. 5, n. 1, p. 167-190,

jan./jun. 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/3y2vdtp9> .Acesso em: 01 jun.2025.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS. **Relatório de Informações Penitenciárias (Relipen)**: Dados estatísticos do sistema prisional, 17º ciclo SISDEPEN – 2º Semestre de 2024. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/mt8hbbdc> . Acesso em: 05 mai.2025.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS. **Painel Gerencial de Transferências da Senappen**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <https://shre.ink/oPyt> . Acesso em: 05 mai. 2025.

SILVA, A. L. A.; COUTINHO, W. M. **O Serviço Social dentro da prisão**. São Paulo: Cortez, 2019.

SILVA, J. P. L. **A intersetorialidade e a política penitenciária**: Uma análise da Assistência Social no contexto do sistema prisional brasileiro. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas de Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2022, p. 202f. Disponível em: <https://tinyurl.com/hbk6khpe> . Acesso em: 08 ag.2024.

SPOSATI, A. Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: concepções fundantes. *In: Conceção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS/Unesco, 2009, p. 13 a 55. Disponível em: <https://tinyurl.com/3493c3ff> .Acesso em: 10 nov. 2024.

STRECK, Lenio Luiz. Estado de Coisas Inconstitucional é um Nova Forma de Ativismo. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 24 out 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/5725sh9m> . Acesso em: 10 mai.2025.

RECONFIGURAÇÃO CURRICULAR DA PROPOSTA DE FORMAÇÃO DA POLÍCIA PENAL DO DISTRITO FEDERAL: UMA CONTRIBUIÇÃO AO ENFRENTAMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA PRISIONAL

CURRICULAR RECONFIGURATION OF THE TRAINING PROGRAM FOR THE FEDERAL DISTRICT PENAL POLICE: A CONTRIBUTION TO ADDRESSING THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN THE PRISON SYSTEM

Submetido em: 26/02/2025 - **Aceito em:** 11/07/2025

EDSON DE SENA ALVES¹

LILIANE CAMPO MACHADO²

RESUMO

Este artigo tem como objeto de estudo a reconfiguração curricular da formação da Polícia Penal do Distrito Federal, entendendo que essa reconfiguração pode contribuir para enfrentar o estado de coisas inconstitucional e promover a reintegração social das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional. O objetivo geral é discutir de que forma a reconfiguração curricular da formação da Polícia Penal pode colaborar para enfrentar o estado de coisas inconstitucional e favorecer a reintegração social. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, desenvolvida por meio de análise documental e revisão bibliográfica. Os principais achados indicam que a reconfiguração curricular é essencial para a transformação da cultura organizacional da Polícia Penal, constituindo-se como instrumento estratégico de mudança.

Palavras-chave: Polícia Penal. Reconfiguração curricular. Estado de Coisas Inconstitucional.

ABSTRACT

This article studies the curricular reconfiguration of the training program for the Federal District Penal Police, understanding that such reconfiguration can contribute to addressing the unconstitutional state of affairs to promote the social reintegration of people deprived of liberty in the prison system. The general objective is to discuss how the curricular reconfiguration of the Penal Police training can collaborate in confronting the unconstitutional state of affairs and fostering resocialization. Methodologically, it is a qualitative research developed through document analysis and literature review. The main findings indicate that curricular reconfiguration is essential for transforming the organizational culture of the Penal Police, constituting a strategic instrument for change.

Keywords: Penal Police. Curricular Reconfiguration. State of Unconstitutional Affairs.

1 Graduação em Pedagogia (ICSH/CESB) e em Ciências Contábeis (Unieuro). Pós-graduação em Políticas e Gestão em Segurança Pública (Facibra). Mestrando em Educação (UnB). Integrante do Grupo de Estudo e Pesquisa: Formação, Currículo, Tecnologias e Inovação (FE/UnB). Integrante da Unidade de Projetos Educacionais da Academia de Polícia Penal do Distrito Federal (Seape/APPDF). **E-MAIL:** edson.alves@seape.df.gov.br.

2 Graduação em Pedagogia (Unimontes). Mestrado em Educação Tecnológica (Cefet-MG). Doutorado em Educação (UFU). Pós-doutorado em Educação (UnB). Atua como professora efetiva - Adjunto I da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília - FE/UnB. **E-MAIL:** lcmpedagogia@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-7793-7350>.

INTRODUÇÃO

O sistema prisional brasileiro enfrenta desafios históricos que configuram uma crise institucional, marcada por problemas estruturais, superlotação, violações sistemáticas de direitos humanos e pela incapacidade de promover a reintegração social das pessoas privadas de liberdade (PPL). Esse quadro, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), revela a urgência de ações coordenadas que não apenas tratem os sintomas desse problema, mas também enfrentem suas causas estruturais.

Nesse contexto, a Polícia Penal, criada pela Emenda Constitucional nº 104/2019, surge como protagonista no funcionamento do sistema prisional, assumindo atribuições que vão além da segurança e gestão de estabelecimentos penais. Como agentes diretamente envolvidos na rotina carcerária, os policiais penais possuem o potencial de contribuir para a promoção de práticas que favoreçam a reintegração social das PPL, desempenhando um papel estratégico na transformação do sistema prisional.

No entanto, para que essa contribuição seja efetiva, é fundamental que a formação desses profissionais esteja alinhada aos desafios contemporâneos do sistema penitenciário. A análise do currículo prescrito atual da Polícia Penal no Brasil (Sacristán, 2000) revela lacunas significativas no que diz respeito a conteúdos que abordem direitos humanos, mediação de conflitos, saúde mental e práticas voltadas à reintegração social. A ausência de uma abordagem pedagógica adequada compromete tanto a eficiência operacional quanto a promoção de uma gestão prisional mais humanizada e compatível com os preceitos constitucionais.

Este artigo discute como a reconfiguração curricular da proposta de formação da Polícia Penal do Distrito Federal (DF) pode contribuir para o enfrentamento do ECI e para a promoção da reintegração social PPL no sistema prisional. Por meio de uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, busca-se propor mudanças curriculares que capacitem os policiais penais a desempenharem um papel mais efetivo na superação das carências estruturais do sistema prisional e na implementação de práticas reintegradoras.

Assim, propõe-se evidenciar que a formação dos policiais penais do DF é um componente essencial para a transformação do sistema prisional distrital, configurando-se como uma estratégia viável e necessária para mitigar os impactos do ECI e para fomentar um modelo prisional pautado na dignidade humana e no fortalecimento da cidadania.

1. METODOLOGIA E MÉTODOS UTILIZADOS

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa para o estudo do currículo praticado pela Polícia Penal do DF e visa compreender as dinâmicas socioculturais e institucionais que envolvem a formação dos policiais penais, além de identificar como esses elementos se relacionam com a promoção da reintegração social e o enfrentamento ECI no sistema prisional.

Dois métodos principais orientam este trabalho: a análise documental e a revisão bibliográfica. A análise documental é realizada sobre o currículo prescrito da Polícia Penal do DF, buscando mapear suas principais características, identificar lacunas temáticas e avaliar a ênfase atribuída a áreas como direitos humanos, reintegração social e práticas operacionais. O método segue os passos descritos por Bardin (2016), organizados em três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Essa análise será complementada pela categorização temática, destacando os conteúdos mais e menos abordados no currículo.

A revisão bibliográfica compõe um pilar essencial da pesquisa, incluindo estudos sobre o ECI no sistema prisional brasileiro e a teoria crítica do currículo. Trabalhos de Apple (1995, 2006) e Sacristán (1998, 2000) oferecem uma base teórica para discutir como o currículo reflete e reproduz estruturas de poder, além de propor caminhos para práticas pedagógicas transformadoras. Paralelamente, a revisão aborda autores e documentos específicos sobre o contexto prisional, como Araújo (2020) e o Diagnóstico das Escolas Estaduais de Serviços Penais (Depen, 2024). Essa literatura é complementada por documentos oficiais, como a decisão do STF na ADPF nº 347, que reconheceu o ECI no sistema prisional, e relatórios do Conselho Nacional de Justiça.

Por fim, a combinação da análise documental com a revisão bibliográfica fornece uma abordagem integrada para a investigação. Enquanto a análise documental possibilita compreender como o currículo reflete (ou ignora) as necessidades contemporâneas do sistema prisional, a revisão bibliográfica contextualiza essas informações em debates teóricos e normativos mais amplos. A metodologia adotada busca, assim, oferecer subsídios para a proposição de uma reconfiguração curricular que contribua efetivamente para enfrentar o ECI, promovendo uma formação adequada aos policiais penais que resulte em práticas alinhadas à dignidade humana e aos direitos fundamentais.

2. O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

2.1 BREVE HISTÓRICO E CONCEPÇÕES

O conceito de ECI foi introduzido no Brasil pelo STF em 2015, durante o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347. Essa decisão reconheceu a existência de violações generalizadas e sistemáticas dos direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro, atribuídas à omissão persistente dos poderes públicos em resolver tais questões. A origem do ECI remonta à Corte Constitucional Colombiana, que o utilizou para descrever situações de violação massiva de direitos fundamentais devido à inércia estatal. No contexto brasileiro, o STF adotou essa figura jurídica para abordar a crise penitenciária, caracterizada por superlotação, condições desumanas e falta de acesso a serviços básicos, como saúde e educação.

Relatórios do CNJ mostram que a decisão do STF na ADPF nº 347 teve repercussões significativas, incluindo a liberação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e a proibição de seu contingenciamento, visando melhorar as condições carcerárias. Nos anos subsequentes, houve um aumento na execução orçamentária do Funpen, com repasses significativos aos fundos penitenciários estaduais e municipais. No entanto, apesar dessas medidas, as condições degradantes nas prisões brasileiras persistem. Embora a declaração do ECI pelo STF tenha sido um passo importante, as respostas dos poderes públicos têm sido insuficientes para promover mudanças estruturais efetivas no sistema prisional.

Em resposta à permanência das violações identificadas na ADPF 347, foi instituído o Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras, o Plano Pena Justa. Essa iniciativa é coordenada pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) e pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com a participação ativa de defensorias públicas, órgãos do sistema de justiça e organizações da sociedade civil.

O plano parte da premissa de que a superação do ECI exige não apenas melhorias pontuais nas condições físicas das unidades prisionais, mas a reformulação estrutural da política penal, com foco na redução da seletividade penal, na qualificação da resposta estatal e na promoção dos direitos humanos das PPL. Sua estrutura está dividida em quatro eixos estratégicos, que são ao mesmo tempo diretrizes programáticas e fundamentos operacionais:

Eixo 1 – Redução do uso da prisão preventiva.

Este eixo busca revisar o uso abusivo da prisão provisória, frequentemente aplicada como primeira medida cautelar e sem a devida fundamentação. A

proposta central é a reforma do artigo 312 do Código de Processo Penal, com o objetivo de estabelecer critérios objetivos, restringir o uso da prisão como medida de exceção e fortalecer a presunção de inocência. Segundo Bertrami (2023), “a prisão preventiva tem sido empregada como resposta automática à criminalização da pobreza, aprofundando desigualdades estruturais”. O plano recomenda a ampliação das medidas alternativas à prisão e o controle judicial qualificado sobre sua aplicação.

Eixo 2 – Qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional.

Foca na melhoria das condições materiais e ambientais dos estabelecimentos prisionais. Esse eixo reconhece que a ambiência carcerária — composta por aspectos como ventilação, iluminação, espaço físico, acesso à água potável e alimentação — impacta diretamente a dignidade humana e o processo de reintegração. Além disso, prevê a ampliação e qualificação da oferta de serviços essenciais, como saúde, educação, assistência psicossocial e jurídica, como condição mínima de efetividade do princípio da individualização da pena.

Eixo 3 – Processos de saída da prisão e da reintegração social.

Este eixo propõe a adoção de políticas públicas articuladas entre os sistemas de justiça criminal, saúde, educação, trabalho e assistência social, com foco na reintegração das pessoas egressas. Defende-se a criação de fluxos para emissão de documentos, acesso ao mercado de trabalho, capacitação profissional e acompanhamento psicossocial. O objetivo é evitar a reincidência criminal e romper com o ciclo de exclusão que marca a trajetória de grande parte da população carcerária. A proposta reflete o entendimento de que o cumprimento da pena deve estar voltado para a reconstrução de vínculos comunitários e familiares.

Eixo 4 – Políticas de não repetição do Estado de Coisas Inconstitucional.

Inspirado nos parâmetros do direito internacional dos direitos humanos, este eixo estabelece a necessidade de criação de políticas de prevenção estrutural às violações identificadas. Trata-se de medidas institucionais voltadas à garantia de não repetição do ECI, tais como a produção e transparência de dados penitenciários; a capacitação de operadores do direito com enfoque em direitos humanos; e o desenvolvimento de mecanismos permanentes de auditoria e controle social do sistema penal.

A proposta do Plano Pena Justa encontra respaldo teórico no conceito de “justiça estruturante”, defendido por autores como Ferrajoli (2002), segundo o qual o Estado de Direito exige sistemas de contenção do poder punitivo

e mecanismos institucionais voltados à reparação das desigualdades que produzem e mantêm as violações de direitos. Nesse sentido, o plano representa uma tentativa de transição da lógica de exceção para uma governança penal constitucionalizada e democrática.

A persistência do ECI no sistema prisional brasileiro levanta questões sobre a eficácia das políticas públicas e a necessidade de uma abordagem integrada entre os três poderes para enfrentar a crise. Além de investimentos financeiros, é fundamental uma mudança cultural que priorize a dignidade humana e os direitos fundamentais das PPL.

Em síntese, percebemos que, apesar do reconhecimento formal pelo STF e de algumas medidas adotadas, as violações de direitos fundamentais persistem. Isso indica a necessidade de um compromisso mais efetivo dos poderes públicos e da sociedade para promover reformas estruturais que garantam condições dignas de cumprimento de pena.

2.2 LIMITES DA ATUAÇÃO JUDICIAL

A literatura também discute os limites da atuação judicial na resolução de crises estruturais como a do sistema prisional. Alguns autores argumentam que, sem o comprometimento efetivo dos poderes Executivo e Legislativo em implementar políticas públicas adequadas, as decisões judiciais, por si só, não são capazes de reverter o ECI.

Scheinvar (2018), por exemplo, explora a complexidade da implementação das medidas propostas pelo STF na ADPF nº 347, com foco nos desafios decorrentes da resistência cultural no sistema prisional brasileiro. A autora argumenta que, embora o reconhecimento do ECI tenha sido um marco jurídico, sua concretização enfrenta entraves não apenas administrativos, mas também culturais, dificultando a transformação efetiva do sistema penitenciário. A resistência cultural, especialmente entre gestores penitenciários e agentes de segurança, decorre de uma visão punitivista profundamente enraizada no sistema prisional brasileiro. Essa visão prioriza a segurança e o controle em detrimento de práticas humanizadoras e reintegradoras, gerando uma contradição entre os objetivos das políticas públicas e as práticas cotidianas nas unidades prisionais. Ainda segundo a autora, essa resistência não é apenas individual, mas sistêmica, manifestando-se em discursos, normas e hábitos institucionalizados que perpetuam as condições desumanas denunciadas pela ADPF nº 347.

Scheinvar (2018) destaca ainda que essa resistência cultural é reforçada por estruturas históricas de desigualdade social e racismo, que alimentam a percepção de que o encarceramento deve ser predominantemente retributivo, sugerindo que uma transformação cultural é tão essencial quanto as reformas administrativas e jurídicas para enfrentar o ECI no sistema prisional brasileiro.

A autora propõe que a superação dessa resistência exige estratégias integradas de educação, treinamento e conscientização para os diversos atores do sistema prisional, com destaque para os policiais penais. Além disso, enfatiza a necessidade de articulação interinstitucional, incluindo esforços do Poder Executivo e de organizações da sociedade civil, para promover uma cultura institucional que priorize a dignidade humana e os direitos fundamentais.

3. O PROTAGONISMO DA POLÍCIA PENAL NA PROCESSO DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE

A reintegração social das PPL é um dos maiores desafios do sistema prisional, permeada por debates sobre sua efetividade, descrença em sua aplicação prática e perspectivas utópicas. Segarra (2019) destaca que a reintegração enfrenta limites estruturais, culturais e institucionais que dificultam sua realização. Apesar desses entraves, os policiais penais desempenham um papel insubstituível no processo reintegrador, atuando diretamente no cotidiano prisional e lidando com os efeitos concretos das mazelas descritas.

Embora leis e políticas públicas sejam indispensáveis na formulação de diretrizes, sua execução no ambiente prisional depende intrinsecamente dos policiais penais. Esses profissionais, por estarem em contato direto com as PPL, têm a capacidade de mediar e implementar práticas humanizadoras que podem impactar positivamente tais pessoas. Segarra (2019) argumenta ainda que nenhuma medida reintegradora será efetiva enquanto as condições carcerárias permanecerem desumanas e negligentes. Nesse contexto, os policiais penais são os principais agentes capazes de traduzir a teoria reintegradora em práticas reais e sustentáveis, enfrentando as limitações práticas e culturais do sistema.

A atuação dos policiais penais é singular porque ocorre no espaço e tempo do cumprimento de pena, onde as interações diárias moldam a dinâmica de poder e convivência. Diferentemente de leis e decisões judiciais, que agem em um nível macro, os policiais têm a oportunidade de trabalhar individualmente com as PPL, promovendo programas educacionais, mediando conflitos e oferecendo suporte psicológico. Essa proximidade permite que eles ajustem suas práticas às necessidades reais de cada pessoa privada de liberdade, algo que nenhuma legislação ou decisão judicial pode alcançar de forma tão personalizada.

Para que o sistema prisional funcione não apenas como um espaço de punição, mas também de transformação e reconexão social, os policiais precisam ser capacitados não apenas em técnicas de segurança, mas também em práticas pedagógicas, psicológicas e sociológicas que possam transformar o ambiente carcerário em um espaço de reintegração social genuína.

Ao contrário de instituições externas, como o Ministério Público ou a Defensoria Pública que têm funções pontuais no sistema, a Polícia Penal opera continuamente dentro das prisões, influenciando diretamente a vida das PPL. Essa presença constante é essencial para promover mudanças culturais e práticas que tornem a reintegração social possível, mesmo em um sistema amplamente descrito como desumanizador.

O conceito de “utopia da ressocialização” utilizado por Segarra (2019) evoca uma reflexão crítica sobre o alcance e os limites da ideia de reintegração social em um contexto marcado por desigualdades estruturais e punitivismo exacerbado. Nesse sentido, a reconfiguração curricular da proposta de formação da Polícia Penal do DF pode se tornar a chave para transformar a utopia em uma meta viável, não sendo apenas uma necessidade administrativa, mas uma estratégia para superar o ECI do sistema prisional distrital. Somente por meio de uma formação integral e humanizadora os policiais penais poderão transformar a reintegração social de uma utopia para uma realidade concreta, contribuindo significativamente para a redução da reincidência criminal e para a reconstrução de um sistema prisional mais justo e eficaz.

4. RECONFIGURAÇÃO CURRICULAR – O CAMINHO PARA A MUDANÇA NA CULTURA ORGANIZACIONAL DA POLÍCIA PENAL DO DF

4.1 O currículo praticado pela Polícia Penal do Distrito Federal

Antes de iniciar a análise documental do currículo praticado pela Polícia Penal do DF, é necessário explicitar o conceito de reconfiguração curricular adotado neste artigo. Segundo Machado (2016), discutir o currículo e suas configurações implica refletir sobre a articulação entre a ação docente e o desenvolvimento curricular. Ressalta-se que, a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, foram editadas diversas regulamentações relativas à formação inicial de professores, incluindo a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de formação docente. Observa-se que essas diretrizes contemplam, entre outros aspectos, a valorização da prática educativa, o desenvolvimento de competências e o aproveitamento das experiências profissionais prévias.

Dessa forma, construir um currículo para a formação de professores que dialogue com a legislação vigente, sem se restringir à sua rigidez normativa, requer uma concepção que assegure flexibilidade para sua avaliação e constante reconstrução. Trata-se, portanto, de uma organização curricular que desenvolva uma linguagem expressa em desenhos dinâmicos, sustentada pela pesquisa e

pela extensão, permitindo transformações a partir de processos avaliativos que acompanhem a própria dinâmica dos contextos sociais (Machado, 2016, p. 306).

A análise documental da matriz curricular do curso de formação profissional da Polícia Penal do DF revela uma configuração que prioriza, de forma marcante, conteúdos voltados para a segurança, o controle e as operações policiais, em detrimento de componentes formativos humanizadores e pedagógicos. Somando as cargas horárias das duas etapas, observa-se que a maior parte do curso é dedicada ao treinamento técnico-operacional, com disciplinas como Armamento e Tiro (56h), Imobilização Tática (12h), Bastão PR-24 (12h), Instrumentos de Menor Potencial Ofensivo (6h) e Escolta de Pessoas Privadas de Liberdade (8h), além do curso de Condutores de Veículos de Emergência, que, isoladamente, representa 60 horas do total. (Projeto Básico do Curso de Formação Profissional da PPDF – 1ª etapa; Plano de Capacitação do Curso de Formação Profissional da PPDF – 2ª etapa).

Esse arranjo curricular demonstra a centralidade de uma formação calcada na lógica do adestramento, moldada para garantir a eficiência técnica no exercício da força e do controle físico dos custodiados. Trata-se de um modelo formativo que constrói a identidade profissional do policial penal predominantemente como executor de contenção, reforçando o paradigma da disciplina e da segurança como núcleos estruturantes da função policial penal. Disciplinas voltadas ao treinamento físico policial (16h) e ao uso diferenciado da força (12h) ampliam esse caráter, evidenciando a supremacia da abordagem coercitiva sobre as dimensões pedagógicas, éticas e humanizadoras da função.

Em contraposição, os temas que poderiam fundamentar uma atuação crítica, ética e orientada à garantia de direitos aparecem de forma pontual e com carga horária reduzida. A disciplina de Direitos Humanos e Grupos Vulneráveis, por exemplo, possui apenas 4 horas em um total de 370 horas de formação, sinalizando sua inserção periférica em um currículo que deveria tê-la como eixo transversal e estruturante, considerando as atribuições constitucionais e legais da Polícia Penal no âmbito da execução penal. Da mesma forma, disciplinas como Ética no Sistema Penitenciário e Prevenção à Tortura (4h), Atendimento ao Público (4h) e Procedimentos Penitenciários voltados à Assistência Social (4h) revelam insuficiência para qualificar práticas restaurativas, comunicacionais e socioeducativas.

Essa distribuição desigual de cargas horárias reflete a reprodução de um modelo de formação policial voltado mais à repressão do que à promoção de direitos e à reintegração social. Predomina a perspectiva que prioriza a formação para contenção de rebeliões, controle de motins e manutenção da disciplina interna, em detrimento do desenvolvimento de competências relacionadas à mediação de conflitos, negociação e resolução pacífica de tensões. Apesar de

haver a disciplina Gerenciamento de Crises e Mediação de Conflito (8h), a carga horária destinada permanece insuficiente frente à complexidade da realidade prisional e aos desafios de atuação profissional ética e estratégica, considerando os princípios de segurança cidadã e de justiça restaurativa.

Outro ponto crítico refere-se à ausência de disciplinas voltadas para a saúde mental e o bem-estar psicológico dos profissionais. O ambiente prisional é marcado por constantes tensões, riscos e situações potencialmente traumáticas, impactando significativamente a saúde mental dos policiais penais, que convivem com índices elevados de estresse, adoecimento psíquico e esgotamento emocional. No entanto, a matriz curricular não contempla conteúdos voltados à inteligência emocional, ao autocuidado ou à gestão de estresse, evidenciando uma lacuna formativa que compromete tanto a qualidade de vida dos agentes quanto a eficácia de suas ações no cotidiano prisional.

Em síntese, o desenho curricular atual reforça um modelo de formação essencialmente tecnicista, disciplinar e operacional, sustentado na lógica do adestramento e na legitimação do uso da força como principal ferramenta de intervenção. Trata-se de um currículo que produz e reproduz práticas punitivistas, inviabilizando a construção de uma pedagogia crítica capaz de contribuir para a transformação do ambiente prisional, a reintegração social das PPL e a formação de profissionais conscientes de seu papel enquanto agentes do Estado responsáveis pela garantia de direitos. A necessidade de reconfiguração curricular torna-se, portanto, imperativa, não apenas para superar a lógica reprodutiva e disciplinar vigente, mas para possibilitar uma formação emancipadora, crítica e humanizada, que prepare os policiais penais para enfrentar os desafios históricos que sustentam ECI do sistema prisional brasileiro.

A estrutura educacional da matriz curricular do curso de formação profissional da Polícia Penal DF revela forte aproximação com o modelo tecnicista, conforme descrito por Saviani (1999) em *Escola e democracia*, no qual a formação é centrada na capacitação técnica e instrumental, relegando a um plano secundário a reflexão crítica, a dimensão ética e a humanização do processo educativo. Essa configuração se evidencia na ênfase dada às disciplinas voltadas para o treinamento operacional, como armamento e tiro, imobilização tática, bastão PR-24, escolta e condução de veículos de emergência, que, somadas, representam parcela significativa da carga horária total do curso.

Por outro lado, os conteúdos voltados aos direitos humanos, à ética, à gestão de conflitos e à reintegração das PPL aparecem de forma marginal e com cargas horárias reduzidas, o que reforça um currículo ancorado em práticas formativas baseadas na reprodução de técnicas e protocolos de segurança.

Essa organização curricular reflete a pedagogia da transmissão, conforme discutido por Libâneo (1994) em *Didática*, caracterizada pela memorização e reprodução mecânica de procedimentos previamente estabelecidos, sem estímulo à autonomia intelectual, ao pensamento crítico ou à reflexão sobre o sentido social da atuação policial penal.

Saviani (1999) ressalta que o modelo tecnicista visa adequar os indivíduos às exigências do aparato institucional, formando trabalhadores disciplinados para cumprir funções previamente determinadas, sem capacitá-los para compreender ou transformar a realidade social em que estão inseridos. No contexto da formação da Polícia Penal, isso significa um currículo que reforça a lógica punitiva e repressiva do sistema prisional, direcionando o processo formativo para a manutenção da ordem e do controle disciplinar, em vez de fomentar estratégias pedagógicas voltadas à promoção de direitos e à reinserção social dos apenados.

Essa abordagem reprodutora e disciplinadora pode ser analisada, ainda, sob a ótica do ensino tradicional, conforme Libâneo (1994), baseado na obediência irrestrita às normas institucionais e na reprodução mecânica de condutas, sem qualquer incentivo à reflexão crítica. Como consequência, os policiais penais formados sob essa matriz curricular tendem a reproduzir práticas meramente operacionais, pouco reflexivas, carentes de fundamentos humanizadores e desconectadas de uma perspectiva pedagógica capaz de contribuir para o enfrentamento das violações que estruturam o sistema prisional brasileiro.

A predominância desse viés tecnicista compromete a atuação dos policiais penais como agentes da reintegração social. Araújo (2020) defende que, para superar essa limitação, é necessário adotar uma abordagem pedagógica que priorize o desenvolvimento humano e a emancipação dos sujeitos, redirecionando a formação para capacitar os agentes na mediação de conflitos, facilitação de processos educativos e implementação de políticas eficazes de reintegração no cotidiano prisional. A reintegração social deve ser entendida como um eixo estratégico para a redução da reincidência criminal, o que exige a formação de profissionais preparados para atuar de maneira mais reflexiva e transformadora dentro do sistema carcerário.

Assim, torna-se indispensável a reconfiguração da matriz curricular para equilibrar o ensino técnico-operacional com conteúdos voltados para os direitos humanos, a reintegração social e a saúde ocupacional. A inclusão de disciplinas que aprofundem a ética profissional, a mediação de conflitos e a assistência social contribuiria para a construção de uma formação mais completa e alinhada com as diretrizes constitucionais. Além disso, a inserção de um módulo específico sobre saúde mental e bem-estar profissional ajudaria

a mitigar os impactos psicológicos do trabalho e garantir melhores condições para o exercício da função. Essa reconfiguração é essencial para transformar o sistema prisional em um espaço efetivo de reintegração social e não apenas de contenção e punição.

4.2 da reconfiguração curricular à reintegração social

A reconfiguração curricular da Polícia Penal do DF constitui uma estratégia essencial para reformular sua cultura organizacional, alinhando sua atuação aos princípios de um sistema prisional mais humanizado e eficiente. Desde sua institucionalização pela Emenda Constitucional nº 104/2019, a Polícia Penal passou a desempenhar um papel central na administração carcerária no Brasil. No entanto, essa transformação não pode se restringir à formalização da carreira, exigindo uma revisão profunda de seu modelo formativo. É fundamental que o currículo transcenda o enfoque estritamente técnico e operacional, incorporando diretrizes voltadas para a reintegração social e a promoção da dignidade humana.

Machado (2016) chama atenção para o fato de que a educação em geral, e particularmente a formação docente, ainda se organiza com ênfase na centralidade do conhecimento, apresentando uma clara tendência de reforço de políticas que priorizam a eficiência, mesmo quando denominadas descentralizadas, mas que, em essência, constituem estratégias de controle curricular e mistificação da aprendizagem ao longo da vida. Ao discutir a formação docente no contexto da escola contemporânea, a autora problematiza o que significa ser professor em tempos marcados pela transitoriedade dos discursos e pela desconstrução da imagem social da escola, sobretudo quando a educação deixa de ser legitimada como direito cultural para ser promovida como produto de mercado.

Ser professor, nesse contexto, significa admitir a necessidade de novos olhares sobre a riqueza existente no interior das escolas. Percorrer esse caminho constitui uma luta que professores e formadores precisam travar, conscientes de que a profissionalidade docente os compromete com a qualidade dos processos de aprendizagem dos alunos. No entanto, esse processo de construção da profissionalidade docente ocorre em meio a ideias antagônicas presentes tanto nas escolas quanto nas administrações educativas, pois o ser professor passa a ser debatido no palco da burocratização das tarefas e de sua funcionalização, como se a docência fosse uma atividade passível de ser ensinada por meio de um guia eficiente de formação (Machado, 2016, p.302).

A autora destaca, ainda, que, na lógica de competição vigente, a escola torna-se a alavanca para inserir sujeitos em uma economia do conhecimento competitiva e dinâmica, transformando o magistério em uma profissão que requer

maior controle técnico. Assim, o principal desafio colocado pela sociedade do conhecimento não é a uniformização da formação docente ou a padronização de competências, mas sim a problematização do docente como pessoa, em sua luta contínua pela construção de uma profissionalidade deliberativa, libertando-o dos propósitos das “seitas da formação para o desempenho” (Hargreaves, 2004, p.236), que se restringem unicamente ao aspecto cognitivo da aprendizagem.

O currículo, enquanto estrutura responsável por moldar práticas profissionais, não é um elemento neutro. Segundo Apple (2006), ele reflete relações de poder e pode tanto reforçar quanto questionar ideologias predominantes. No contexto da Polícia Penal, a ênfase atual na segurança, no controle e nos procedimentos administrativos perpetua uma lógica punitivista, que se opõe à construção de políticas eficazes de reintegração social. Assim, a reconfiguração curricular deve ser concebida como um instrumento de mudança institucional, que vá além da simples atualização de conteúdos e promova uma redefinição da identidade profissional dos policiais penais.

O processo de reconfiguração curricular demanda a adoção de metodologias pedagógicas inovadoras, capazes de articular teoria e prática e estimular uma formação mais crítica e reflexiva. Bernstein (1996), em *Pedagogia, Controle Simbólico e Identidade*, destaca que os dispositivos pedagógicos exercem controle simbólico e são determinantes na construção das identidades profissionais. Segundo Barrows (1986), a Aprendizagem Baseada em Problemas (ABP) constitui uma abordagem pedagógica eficaz, pois promove o desenvolvimento de competências a partir da resolução de desafios autênticos e contextualizados. No âmbito da formação da Polícia Penal, essa metodologia pode favorecer a construção de um aprendizado mais significativo, ao estimular os agentes a enfrentarem problemas reais do sistema prisional, incentivando a análise crítica e a busca de soluções fundamentadas.

Além disso, conforme defendido por Barrows (1980), a simulação prática é uma ferramenta essencial na ABP, pois permite aos profissionais exercitar suas habilidades em um ambiente controlado, aprimorando a capacidade de tomada de decisão sob pressão. Ao aplicar essa estratégia na formação dos policiais penais, é possível prepará-los para lidar com situações complexas, como crises institucionais, mediação de conflitos e abordagem de internos em contextos de alta tensão.

Ademais, a ABP enfatiza a aprendizagem ativa e colaborativa, o que reforça a importância de debates e oficinas sobre dilemas éticos no ambiente prisional. Essas atividades não apenas promovem a reflexão sobre a prática profissional, como também estimulam os policiais penais a compreenderem o impacto de suas decisões no cotidiano das unidades prisionais. Dessa forma, a implementação de metodologias baseadas na aprendizagem experiencial,

conforme preconizado por Barrows (1986), pode contribuir significativamente para a qualificação e humanização da atuação dos policiais penais, alinhando sua formação a uma perspectiva mais crítica e reflexiva.

A implementação dessas mudanças pode gerar impactos significativos tanto na cultura organizacional da Polícia Penal quanto no próprio sistema carcerário. Segundo Apple (1995), a estrutura curricular não apenas transmite conhecimento, mas também molda práticas sociais e reforça padrões institucionais. Nesse sentido, uma formação que privilegie a mediação de conflitos e a promoção dos direitos fundamentais pode contribuir para a reconstrução da identidade institucional da Polícia Penal, consolidando-a como uma entidade comprometida com a reintegração social das PPL. Além disso, policiais melhor qualificados para atuar na reintegração social poderão oferecer suporte mais efetivo à transição das PPL para a sociedade, o que pode contribuir para reduzir as taxas de reincidência criminal.

Assim, a reconfiguração curricular da Polícia Penal do Distrito Federal transcende a mera necessidade de atualização pedagógica, configurando-se como um processo essencial para a transformação das práticas institucionais. Ao ampliar a formação dos policiais penais e capacitá-los como agentes de mudança social, tal reconfiguração torna-se um instrumento que contribui para a superação do ECI no sistema prisional brasileiro. Dessa forma, ao questionar e alterar os modelos tradicionais de ensino, a nova matriz curricular pode desempenhar um papel central na construção de uma política penitenciária mais equitativa e eficiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reconfiguração curricular da Polícia Penal do DF se apresenta como um imperativo para superar as limitações formativas que restringem a atuação dos policiais penais à lógica estritamente punitivista e operacional. A análise do currículo da formação inicial vigente na Polícia Penal do DF evidencia uma ênfase desproporcional em conteúdos técnicos e administrativos, relegando a reintegração social e os direitos humanos a um plano secundário. Esse descompasso compromete não apenas a eficiência das políticas penitenciárias, mas também a capacidade dos agentes em desempenhar um papel ativo na reintegração social das PPL.

A ideia de reconfiguração curricular delineada neste estudo busca contribuir para a correção dessas lacunas, sugerindo a incorporação de disciplinas e metodologias que fortaleçam a dimensão humanizadora da formação policial penal. A inclusão de conteúdos voltados para práticas de

reintegração social, mediação de conflitos e saúde mental representa um avanço essencial para que os agentes adquiram habilidades que vão além da custódia e segurança. A adoção de abordagens pedagógicas inovadoras, como estudos de caso e simulações práticas, também configura-se como uma estratégia eficaz para aprimorar a capacitação profissional, tornando-a mais alinhada às exigências contemporâneas do sistema prisional.

Ao consolidar a reintegração social como eixo estruturante da formação dos policiais penais, a ideia de reconfiguração da proposta de formação da polícia penal do DF se alinha aos princípios da Lei de Execução Penal (LEP). Parte-se do pressuposto de que a reconfiguração curricular da formação inicial da Polícia Penal poderia qualificar os agentes para atuarem com maior consciência e sensibilidade social, contribuindo não apenas para o aprimoramento de suas práticas profissionais, mas também para a redução dos índices de reincidência criminal, ao promover um ambiente prisional mais digno, seguro e eficiente.

Entende-se, também, que tal reconfiguração curricular poderia desempenhar um papel decisivo na transformação da cultura organizacional da Polícia Penal, uma vez que a adoção de um modelo formativo fundamentado na dignidade humana e na reintegração social tende a fortalecer o compromisso institucional com os direitos fundamentais. Nesse sentido, os policiais penais passariam a ser compreendidos como agentes ativos na construção de um sistema prisional menos punitivista e mais restaurativo.

Além disso, considera-se que a implementação de um currículo reconfigurado poderia representar não apenas uma modernização dos processos de ensino e aprendizagem, mas um passo estratégico para o enfrentamento do ECI que caracteriza o sistema prisional brasileiro. Ao preparar policiais penais para atuarem como facilitadores da reintegração social, o novo currículo contribuiria para ressignificar o ambiente carcerário como um espaço de oportunidades, em que a privação de liberdade não seja sinônimo de exclusão definitiva, mas se configure como etapa voltada à reconstrução social, ao exercício da cidadania e à promoção da dignidade humana.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Eloísa Machado de. Litigância estratégica e estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro. *In*: MACHADO, Maíra Rocha; MIALHE, Flávia. **Sistema Prisional em Debate**. São Paulo: FGV Direito SP, 2016. p. 89-108.
- ARAUJO, Stephane Silva de. **Educação em serviços penais**: significações de uma política curricular em uma escola de governo. 2020. Tese (Doutorado

em Educação) Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2020.

APPLE, Michael W. **Educação e poder: práticas sociais e reconstrução do conhecimento**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1995.

APPLE, Michael W. **Ideologia e currículo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2016.

BERNSTEIN, Basil. **Pedagogia, controle simbólico e identidade: teoria, pesquisa e crítica**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

BERTRAMI, Luísa. **Oficina Pena Justa em Sergipe**. Secretaria Nacional de Políticas Penais, 2023. Disponível em: <<https://shre.ink/xbUJ>>. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Estado de coisas inconstitucional nas prisões repercute dentro e fora do país**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/estado-de-coisas-inconstitucional-nas-prisoas-repercute-dentro-e-fora-do-pais/>. Acesso em: 8 jan. 2025.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional (Depen). **Diagnóstico das escolas estaduais de serviços penais**. Brasília: Depen, 2024. Disponível em: <<https://shre.ink/xb1D>>. Acesso em: 8 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADPF 347: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Brasília: STF, 2015. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 8 jan. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatórios sobre o sistema prisional brasileiro**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 8 jan. 2025.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 63. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

LIBÂNEO, J. C. **Didática**. São Paulo: Cortez, 1994.

LIMA, João. Humanização no Sistema Prisional: desafios e perspectivas na formação dos agentes penitenciários. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 120-140, 2019.

MACHADO, Liliâne Campos. (Re)configuração curricular no processo de formação de professores e suas relações. **Educação**. Santa Maria, v. 41, n. 2, p. 297-309, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/15079>>. Acesso em: 29 jun. 2025.

MELLO, Patricia; SANTOS, Roberta. Quando o estado de coisas é inconstitucional: sobre o lugar do Poder Judiciário no problema carcerário. **Revista Internacional de Direito Constitucional**, Brasília, v. 8, n. 2, 2019. Disponível em: <<https://shre.ink/xb1W>>. Acesso em: 8 jan. 2025.

POLÍCIA PENAL DO DISTRITO FEDERAL. **Projeto básico do Curso de Formação Profissional da Polícia Penal do Distrito Federal – 1ª etapa.** Brasília, [2022].

POLÍCIA PENAL DO DISTRITO FEDERAL. **Plano de Capacitação do Curso de Formação Profissional da Polícia Penal do Distrito Federal – 2ª etapa.** Brasília, [2024].

SACRISTÁN, José Gimeno. **O Currículo: uma reflexão sobre a prática.** 3. ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

SACRISTÁN, José Gimeno. **Educar por competências: o que há de novo?** Porto Alegre: ArtMed, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia.** 32. ed., Campinas: Autores Associados, 1999.

SCHEINVAR, Ester. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a (in)efetividade das medidas estruturais flexíveis. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 14, n. 2, 2018. Disponível em:< <https://shre.ink/xb1U>>. Acesso em: 8 jan. 2025.

SEGARRA, Gabriela. **A Utopia da ressocialização ante as mazelas do Sistema Carcerário: um olhar da criminologia.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SILVA, Rafael. Reincidência Criminal: uma análise sobre suas espécies e efeitos na execução penal. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 75-89, 2020.

SILVEIRA, Rafael. **Educação Prisional no Brasil: discursos, práticas e culturas.** Campinas: Autores Associados, 2011.

HORUS360 iOMS: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA PARA A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PRISIONAL

HORUS360 iOMS: TECHNOLOGICAL INNOVATION FOR THE MODERNIZATION OF PRISON MANAGEMENT

Submetido em: 09/07/2025 - **Aceito em:** 22/09/2025

PEDRO DAS NEVES¹

PATRÍCIA DE PAULA QUEIROZ BONATO²

RESUMO

A gestão eficiente de informações e dados no sistema prisional é fundamental para promover segurança, transparência e a efetividade das políticas públicas voltadas à reinserção social. O gerenciamento sistemático de dados, como o perfil de pessoas privadas de liberdade e o acesso a serviços dentro e fora da prisão, permitem identificar padrões, antecipar riscos e direcionar recursos de forma mais estratégica. Esta pesquisa tem como objetivo descrever a experiência europeia de desenvolvimento e implementação de um sistema de última geração de suporte à execução penal, a fim de apresentar possíveis soluções aos problemas elencados no Plano Pena Justa e contribuir para um debate produtivo do tema. Trata-se do projeto Horus 360 iOMS, liderado pela IPS_Innovative Prison Systems e apoiado pela Agência de Inovação, o Governo de Portugal e pelo Fundo de Desenvolvimento Regional da União Europeia.

Palavras-chave: Gestão da informação. Prisões. Sistema de gestão de pessoas privadas de liberdade.

ABSTRACT

Managing information and data efficiently is essential to promoting security, transparency, and the effectiveness of public policies aimed at social reintegration. It is possible to identify patterns, anticipate risks, and direct resources more strategically by managing data such as inmate profiles, access to prison services inside and outside prison. As a contribution to a productive debate on the Fair Sentence Plan, this research describes the European experience in developing and implementing state-of-the-art criminal enforcement support systems, as well as possible solutions to the issues identified in the Fair Sentence Plan. This is the Horus 360 iOMS project, led by IPS_Innovative Prison Systems supported by the National Innovation Agency, the Portuguese Government and the European Union European Regional Development Fund.

Keywords: Information management. Prisons. Offender Management System.

-
- 1 Graduação em Sociologia. Mestrado em Estudos Europeus. É CEO da IPS_Innovative Prison Systems, uma empresa de pesquisa, consultoria e desenvolvimento tecnológico especializada em serviços prisionais e de reinserção social, e diretor executivo da ICJS Innovative Criminal Justice Solutions Inc., com sede no Canadá e ICJS Innovative Criminal Justice Solutions LLC com sede nos Estados Unidos. **E-MAIL:** pedro.neves@prisonsystems.eu. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0005-0221-2685>.
 - 2 Graduação em Direito. Mestrado em Direito e Desenvolvimento. Doutorados em Ciências e em Saúde Internacional. Atua como Coordenadora de Projetos e Pesquisadora Sênior na IPS_Innovative Prison Systems. **E-MAIL:** patricia.bonato@prisonsystems.eu. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1759-6870>.

INTRODUÇÃO

A transformação digital influencia diversos setores sociais e atualmente é responsável por impactar até mesmo os estabelecimentos mais convencionais que se pode imaginar, como é o caso das prisões. Apesar de ser uma tendência inevitável e necessária, ela acontece em desigual medida entre países europeus e outros como o Brasil, por exemplo, onde essas implementações são ainda incipientes.

Na era das chamadas prisões inteligentes, a ideia central é a de serem um ambiente seguro e humano para as pessoas privadas de liberdade, trabalhadores e visitantes, a partir do aprimoramento do ambiente e dos serviços disponíveis pelo uso da tecnologia para gerenciar a dinâmica prisional, reduzindo custos desnecessários e levando a resultados mais promissores em termos de redução da reincidência, melhoria na segurança pública e apoio à reinserção social.

Os modelos de gestão integrada configuram-se como uma importante possibilidade de inovação no campo da execução penal. Também conhecidos como *Offender Management System* (OMS), tratam-se de plataformas informatizadas utilizadas pelas administrações prisionais, muitas vezes integrada a outros sistemas de informação, com a finalidade de coletar, armazenar, analisar, recuperar e disponibilizar dados sobre as pessoas privadas de liberdade. Esses sistemas oferecem subsídios fundamentais para a tomada de decisões, tanto no contexto prisional quanto nas modalidades de execução da pena no regime aberto (Das Neves, 2023).

Apoiados por tecnologias de informação avançadas, os sistemas de gestão penitenciária oferecem capacidade organizacional para controlar e mitigar riscos associados à negligência, ao abuso de poder e, eventualmente, a situações de corrupção (Evans, 2015).

Entretanto, a implementação de tecnologias inteligentes no sistema prisional ainda enfrenta uma série de entraves estruturais e operacionais. Entre as principais barreiras, destacam-se os elevados custos de aquisição, desenvolvimento, manutenção e atualização desses sistemas (Kaun; Stiernstedt, 2020; Das Neves, 2024), bem como o *design* inadequado de muitas soluções tecnológicas, frequentemente pouco adaptadas às especificidades do ambiente prisional (Aldhaferi; Xia, 2022).

Além disso, o elevado custo de algumas soluções existentes no mercado – que nem sempre asseguram um conjunto robusto de funcionalidades críticas – tem se mostrado inviável para países da Europa, América do Norte e do Sul, Caribe e outras regiões. Nesses contextos, os sistemas de informação permanecem limitados, com foco restrito ao registro de dados demográficos e

da situação penal das pessoas privadas de liberdade, sem oferecer suporte confiável e integrado à administração prisional.

Um outro fator crítico é a complexidade do processo de implantação, geralmente prolongado (Grierson *et al.*, 2022), em razão da fragilidade na gestão das unidades prisionais e da ausência de diretrizes normativas locais que regulamentem o uso de tecnologias emergentes. A inexistência de programas estruturados de capacitação voltados aos trabalhadores penitenciários compromete ainda mais a eficácia da adoção tecnológica, agravada pela escassez de profissionais especializados na área. Paralelamente, surgem desafios éticos relacionados à vigilância e à privacidade das pessoas privadas de liberdade, que impõem barreiras adicionais à integração dessas ferramentas ao cotidiano institucional.

No Brasil, as iniciativas de consolidar a gestão das informações prisionais são antigas e diversificadas. Os esforços de sistematização de dados em nível federal remontam à década de 1990, no âmbito do então Departamento Penitenciário Nacional (Depen). Contudo, até os anos 2000 não se observava um padrão metodológico consistente para a coleta de informações. Nesse cenário, a criação do Levantamento Integrado de Informações Penitenciárias (Infopen), em 2005, representou um marco relevante na gestão da informação, sobretudo após 2013, quando passou a incluir dados sociodemográficos fundamentais para o planejamento de políticas de reintegração social (Brasil, 2025). Em 2017, foi implementada a plataforma Sisdepen, que se consolidou como a principal ferramenta de coleta, agregando inovação à publicização dos dados por meio de painéis interativos desenvolvidos no Power BI (Brasil, 2025).

Apesar desses avanços, persistem desafios, como a falta de padronização dos conceitos operacionais, que compromete a eficiência da coleta, análise e intercâmbio de informações. Outro gargalo é a baixa integração entre diferentes sistemas e a limitada capacitação técnica dos profissionais responsáveis por sua alimentação e utilização (Brasil, 2025).

No contexto europeu, experiências recentes demonstram alternativas promissoras. Um exemplo é o Horus 360 iOMS³, sistema desenvolvido com o apoio da Agência de Inovação Portuguesa, do Governo de Portugal e da União Europeia, em parceria com investimentos públicos e privados. A ferramenta disponibiliza informações detalhadas e acessíveis a diferentes níveis hierárquicos do sistema de justiça criminal, permitindo a gestão integrada dos percursos das pessoas privadas de liberdade. Sua interface intuitiva garante eficiência no registro de dados e na geração imediata de relatórios, qualificando o processo decisório em tempo real.

3 Para maiores detalhes sobre o projeto Horus 360 iOMS, recomenda-se a consulta ao site oficial. Disponível em: <https://prisonsystems.eu/projects/horus-360-ioms/>

Diante desse panorama, a pesquisa tem como objetivo descrever a experiência europeia de desenvolvimento e implementação do Horus 360 iOMS, evidenciando seu potencial de apoio à gestão das atividades e das informações geradas durante a execução penal e no acompanhamento de medidas de reintegração social. Busca-se, assim, apresentar soluções que dialoguem com os problemas diagnosticados pelo Plano Nacional para o Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileira (Plano Pena Justa), lançado após o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro.

Esta pesquisa pretende contribuir com o debate público e acadêmico, indicando como tecnologias avançadas podem ser incorporadas como medidas mitigadoras e instrumentos estratégicos para o enfrentamento das vulnerabilidades estruturais diagnosticadas no documento oficial do Plano Pena Justa.

1. O HORUS 360 IOMS

O Horus 360 iOMS é uma ferramenta de apoio à melhoria do desempenho das entidades responsáveis pela execução de penas e medidas socioeducativas e de seus desdobramentos. Seu objetivo é a automatização e a desmaterialização de processos, além de disponibilizar, de forma integrada e ágil, informações para subsidiar decisões administrativas ou judiciais, como atribuição de medidas alternativas à prisão, por exemplo. Trata-se de uma solução inteligente que também possibilita análises preditivas a partir de grandes volumes de dados (*big data*), com uso de *machine learning* e inteligência artificial.

Em termos de pesquisa, o Horus 360 iOMS foi desenvolvido no contexto europeu, especificamente em Portugal, mas com a participação de várias jurisdições europeias, da América do Norte e do Sul, bem como organizações multilaterais internacionais, entre os anos de 2020 e 2025 (em continuação prevista até 2028 no âmbito do Horus NextGen). O projeto foi liderado pela IPS_Innovative Prison Systems, empresa especializada em consultoria, pesquisa e desenvolvimento de tecnologia aplicada à justiça criminal, serviços prisionais, justiça juvenil e medidas comunitárias. Na América do Norte, a IPS atua sob a denominação ICJS_Innovative Criminal Justice Solutions. O escopo da empresa consiste em desenvolver soluções justas e eficazes, baseadas em evidências, para questões e desafios de justiça criminal em escala global.

Todas as etapas do projeto foram desenvolvidas em uma iniciativa público-privada, com financiamento do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional da União Europeia. A concepção da solução é fruto de mais de 25

anos de experiência da IPS no setor da justiça criminal e da observação das demandas prioritárias das administrações prisionais ao redor do mundo. Desde 2001, a empresa vinha colaborando com Ministérios da Justiça da Europa e da América Latina, além do Ministério da Justiça e a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) de Portugal, na busca de soluções inovadoras para a modernização penitenciária.

No contexto português, foi conduzida uma análise preliminar em parceria com a Secretaria de Estado da Justiça e a DGRSP, com o objetivo de avaliar a viabilidade da adoção de uma solução tecnológica pelo governo. Essa fase envolveu reuniões técnicas e estudos sobre o Sistema de Informação Prisional (SIP) em vigor. Também foram promovidos encontros com parceiros internacionais, incluindo reuniões no âmbito da ICPA (International Corrections and Prisons Association/ICT network), da CEP (Confederation of European Probation), do grupo de especialistas em tecnologia do EUROPRIS (European Organisation of Prison and Correctional Services), da Corrections Technology Association e do Instituto IJIS nos Estados Unidos da América. Essas interações permitiram identificar os módulos essenciais da solução integrada de gestão de pessoas privadas de liberdade.

O plano de atividades do projeto foi estruturado com base no objetivo central de desenvolver uma solução tecnológica capaz de gerir, de forma integrada, todo o ciclo de vida da pessoa submetida à prisão preventiva, à pena privativa de liberdade ou medidas alternativas, até o término do cumprimento da pena ou medida. Para tanto, foram definidas as principais atividades de investigação e desenvolvimento (I&D), distribuídas em seis eixos interligados ao longo de 28 meses, incluindo pesquisa, desenvolvimento experimental, promoção, disseminação de resultados, gestão e coordenação.

O resultado foi a criação de uma ferramenta inteligente composta por 35 módulos, cobrindo:

- administração (cálculo da pena, agendamento, gestão de recursos financeiros da pessoa custodiada, tramitação de reclamações e requerimentos);
- segurança, avaliação e classificação (gestão de celas e camas, disciplina, análise de risco);
- reinserção social (gestão de casos, avaliação de risco e vulnerabilidade de reincidência, em consonância com o modelo RNR – Risco, Necessidade e Responsividade);
- educação, formação, trabalho, programas de tratamento, visitas e saúde;
- libertação (supervisão comunitária, acompanhamento do cumprimento da pena e processos de soltura).

O modelo de Risco-Necessidade-Responsividade (RNR), proposto inicialmente em 1990 por Andrews, Bonta e Hoge e posteriormente aperfeiçoado com base na teoria geral da personalidade e na teoria da aprendizagem social do comportamento criminal (Andrews; Dowden, 2006), é hoje a referência mais influente no mundo para avaliação e tratamento de pessoas privadas de liberdade (Cardiño Herman *et al.*, 2023). Ele identifica oito fatores-chave de risco⁴: histórico criminal, traços de personalidade antissocial, crenças e atitudes pró-crime, associação com pares antissociais, uso de substâncias, dificuldades nos relacionamentos afetivos, falta de envolvimento em atividades educacionais e baixa inserção profissional (Andrews; Bonta, 2010; Eisenberg *et al.*, 2019).

Considerando os altos custos da reincidência, o Horus 360 iOMS foi concebido com instrumentos de avaliação de riscos e necessidades totalmente parametrizáveis, incluindo recursos preditivos. O sistema cruza dados armazenados com informações contextuais – como padrões de comportamento, informações de visitas, relacionamentos no ambiente prisional, medidas disciplinares, atividades educativas, terapêuticas e laborais –, oferecendo diagnósticos precisos para prevenção da reincidência.

Do ponto de vista da segurança, o módulo específico do Horus pode emitir alerta em tempo real sobre a taxa de ocupação carcerária, vagas excedentes; necessidade de remoção cautelar e de transferência, realização de mutirões e revisão automática de vagas. Já o módulo de saúde oferece suporte completo para a gestão clínica, administrativa e de saúde pública, com coleta de informações detalhadas, emissão de alertas para situações críticas, lembretes de acompanhamento e comunicação obrigatória de doenças para a comunicação obrigatória de doenças às autoridades sanitárias.

Além disso, a solução integra, de forma nativa, instrumentos⁵ de avaliação de risco de contexto, riscos e necessidades, ferramentas de avaliação psicológica e comportamental, bem como as principais tipologias de programas de intervenção e tratamento. O sistema prevê o risco de cometimento de novas infrações com base em parâmetros derivados de avaliações de riscos (estáticos e dinâmicos) e necessidades.

Como um OMS inteligente, o Horus permite que as avaliações de risco/vulnerabilidade de reincidência e necessidades incluam as informações mais relevantes de forma sistemática, produzindo recomendações precisas e adaptadas à pessoa e às suas circunstâncias (Russo; Drake; Shaffer; Jackson, 2017).

4 Todos estes fatores de risco variam em sua influência sobre o comportamento, conforme etapa do ciclo de vida da pessoa.

5 Todos os instrumentos são baseados em evidências científicas, e abrangem áreas como risco geral de reincidência, risco de violência, risco de violência sexual, responsividade, saúde mental, risco de problemas com uso de substâncias, incluindo abuso de álcool (instrumento este adotado pela Organização Mundial da Saúde), risco de suicídio, entre outros.

Neste sentido, a ferramenta busca atender às necessidades operacionais de reinserção social, coleta de dados para políticas públicas e gestão da informação, bem como operacionais de segurança e movimentação de pessoas privadas de liberdade.

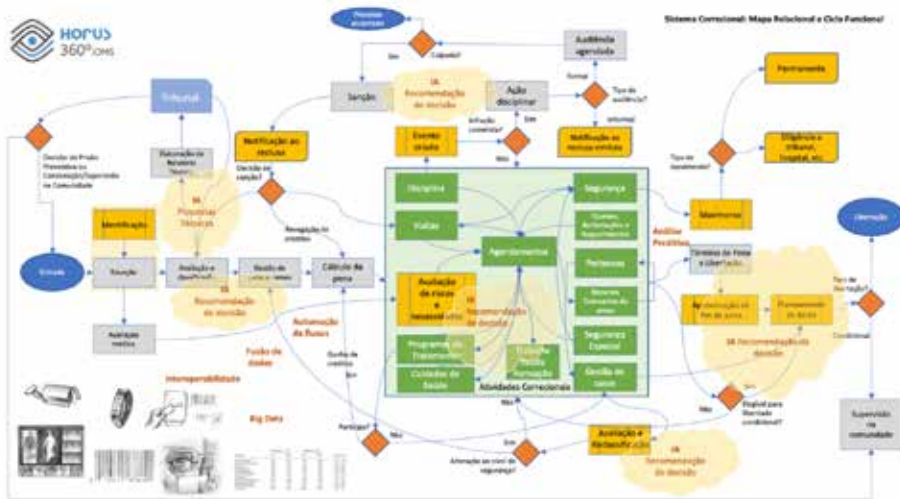
Atualmente em evolução para o Horus NextGen, a plataforma é reconhecida internacionalmente como uma solução comercial pronta para uso (COTS), baseada na *cloud*, multilíngue, configurável, personalizável, segura e financeiramente acessível. Entre os seus diferenciais, destaca-se a capacidade de integrar dados de diferentes sistemas e dispositivos, desmaterializar fluxos de trabalho e automatizar processos.

A plataforma permite realizar avaliações detalhadas das pessoas privadas de liberdade, identificando riscos, necessidades específicas e capacidade de resposta individual. Com base nessa análise aprofundada, o sistema determina quais programas de reintegração são mais adequados para cada pessoa privada de liberdade, otimizando a alocação, atividades e intervenções terapêuticas mais compatíveis com seus perfis e facilitando o agendamento e a gestão integrada dessas atividades.

Além disso, oferece ferramentas avançadas que auxiliam diretamente a equipe técnica e operacional nos processos de tomada de decisão, abrangendo desde a atribuição eficiente de vagas e recursos até ações disciplinares e decisões sobre liberdade condicional. A sua capacidade de aprendizado contínuo possibilita que os resultados bem-sucedidos sejam analisados e aproveitados para aprimorar continuamente as práticas adotadas, elevando, assim, os padrões de eficácia na gestão prisional e potencializando os resultados na reinserção social das pessoas.

A capacidade analítica e de fusão de grandes volumes de dados originados de sistemas variados e dispositivos que, preparados para responder aos desafios da mobilidade, permitem desmaterializar e automatizar fluxos e tarefas dos principais processos e atividades de gestão comum, garantem a integração entre sistemas. A figura abaixo ilustra o ciclo funcional da solução digital.

Figura 1. Mapa relacional e ciclo funcional do Horus 360 iOMS



Fonte: própria da pesquisa de desenvolvimento do Horus.

3. DISCUSSÃO

Uma das mais prementes necessidades identificadas na gestão prisional ao redor do mundo é, sem dúvida, a gestão das informações no curso da execução penal, das quais dependem decisões de gestão administrativa e, por conseguinte, também judiciais. No entanto, reter e atrair profissionais qualificados que compreendam os aspectos tecnológicos e as dinâmicas prisionais é um grande desafio, cuja lacuna de conhecimento levou a projetos mal executados e à subutilização das tecnologias disponíveis (Duarte *et al.*, 2022).

Ademais, a falta de programas de treinamento para policiais penais ou outros profissionais que utilizam estas ferramentas, a falta de padrões locais para o seu desenvolvimento, ou mesmo preocupações éticas constituem barreiras adicionais à implementação de um sistema e de tecnologias no contexto prisional (Kaun; Stiernstedt, 2020; Alddaheri; Xia, 2022).

A discussão acerca do uso ético e responsável da inteligência artificial, considerando a centralidade da pessoa humana, é atual no contexto brasileiro, especialmente no momento em que se encontra em tramitação prioritária na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 2338/2023, que estabelece o marco regulatório da Inteligência Artificial no país.

No âmbito da justiça criminal, o texto da proposta legislativa classifica como de alto risco os sistemas de inteligência artificial relacionados a avaliações individuais de riscos, utilizados pelas autoridades competentes para determinar a probabilidade de uma pessoa cometer infrações ou de reincidir, o que implica

em medidas rigorosas de governança, transparência, avaliações de impacto algorítmico, documentação técnica e supervisão humana (Brasil, 2023).

Por outro lado, quando bem implementadas e com a devida capacitação dos profissionais, pesquisas indicam a satisfação dos envolvidos com o uso de sistemas automatizados para gerenciar informações de pessoas privadas de liberdade, agendamento e alocação de recursos. Servidores relataram que tais tarefas automatizadas reduziram significativamente os encargos administrativos, permitindo maior foco em interações diretas com pessoas privadas de liberdade e tarefas de segurança que consideram mais importantes (Grierson *et al.*, 2022). No caso específico do Horus, todos os módulos são organizados por áreas de atuação, evitando o acesso a dados e informações por servidores não autorizados.

No contexto brasileiro, a necessidade de aprimorar a gestão prisional também é uma urgência. A falta de controle adequado observada nas últimas décadas resultou na violação massiva dos direitos humanos, que provocou a mobilização de esforços para a construção do Plano Pena Justa.

O Plano é resultado da determinação do Supremo Tribunal Federal (STF), em julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347, que, em outubro de 2023, reconheceu que a violação dos preceitos fundamentais na maioria das prisões brasileiras constitui um verdadeiro “estado de coisas inconstitucional”, exigindo medidas de enfrentamento urgentes e conjuntas de todos os entes da Federação.

No âmbito federal, o Plano Nacional Pena Justa foi construído pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pela União, com o apoio de diversas instituições e entidades da sociedade civil. São mais de 300 metas a serem cumpridas até 2027, com o objetivo de aumentar a eficiência do sistema e garantir, de fato, segurança pública e possibilidades reais de reinserção social.

No âmbito estadual, a cada Unidade Federativa foi dado o prazo de 6 meses para elaborar os seus respectivos planos de execução. Portanto, até agosto, todas as intervenções deverão ser planejadas pelos Estados e entregues à validação do STF.

O Plano Pena Justa é alicerçado em quatro grandes eixos temáticos, sendo estes: Eixo I - Controle da entrada e de vagas no sistema prisional; Eixo II - Qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; Eixo III - Processos de saída da prisão e da reintegração social; e Eixo IV - Políticas para não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional (Brasil, 2025b).

Essencialmente, muitos dos problemas diagnosticados no sistema prisional brasileiro, e as respectivas ações mitigadoras e medidas propostas pelo Plano, perpassam a reestruturação na gestão das informações e pela

aceitação do processo de transformação digital das prisões, que impactará diversas áreas que hoje carecem de atenção: saúde, intervenção terapêutica/ressocialização, educação, profissionalização, além de medidas de fortalecimento e acompanhamento após a saída da prisão.

Entre os principais problemas diagnosticados no Plano Nacional estão, essencialmente, a baixa oferta e a má qualidade dos serviços prestados nas prisões, de modo geral, e a baixa qualidade dos processos de saída da prisão e da reintegração social, o que perpassa pela capacitação diferenciada dos atores do sistema de justiça criminal e prisional.

A melhoria destas áreas nucleares do sistema promoverá maior controle da entrada e de vagas no sistema prisional, bem como melhores condições de reinserção das pessoas com histórico de prisão.

Estudos na área de intervenções digitais no sistema prisional revelam, há pelo menos uma década, que a tecnologia é um facilitador do processo de reinserção social e de inúmeros outros processos na prisão (segurança, vinculação familiar, reintegração social, saúde ocupacional, atenção primária à saúde, gestão da informação, entre outros).

Inicialmente, a problemática do controle da entrada e de vagas no sistema será em grande medida contornada a partir da gestão inteligente de pessoas no sistema, conjugada com capacitação de juízes e profissionais da justiça para a qualificação da audiência de custódia e da Política de Alternativas Penais para priorização de medidas alternativas à prisão quando for adequado.

Assim, um sistema de gestão inteligente que dê conta de alertar para taxas de ocupação na prisão, para a existência de vagas disponíveis nas unidades prisionais ou mesmo que proceda à revisão periódica das vagas certamente fará diferença no alcance do objetivo do Eixo I do Pena Justa.

No quesito da qualidade dos serviços de saúde prestados na prisão e da necessidade de melhoria da ambiência prisional, destaca-se a necessidade de implantar e qualificar a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), com especial consideração à prevenção de doenças e atenção primária à saúde.

O Plano Pena Justa recomenda que as Unidades Prisionais sejam capazes de ofertar atenção básica à saúde, de um lado, bem como garantir fluxos de atendimento para média e alta complexidade. O sistema de gestão de informações de saúde prisionais apresenta complexidade semelhante aos sistemas de saúde em geral; o diferencial de um sistema para pacientes privados de liberdade está na maior possibilidade de controle e manejo dos casos diagnosticados, além da produção e sistematização dos dados prisionais, que poderão embasar a formulação de futuras políticas públicas de saúde prisional.

Diante da necessidade de aprimorar os serviços de saúde prestados na prisão, tanto para as pessoas privadas de liberdade quanto para os policiais penais e outros profissionais, a adoção de um sistema de gestão moderno é imprescindível, dada a complexidade da gestão da saúde e do quantitativo de dados que um sistema prisional como o brasileiro reúne⁶.

O momento de aprimorar a gestão das informações prisionais de saúde é oportuno, dado que a prisão representa um período de estabilidade no qual os profissionais de saúde podem intervir para reduzir as desigualdades de saúde (Hewson *et al.*, 2024), uma vez que terão o paciente ao seu dispor em um ambiente controlado, o que dificilmente acontece na rotina dos profissionais de saúde em contextos não prisionais. Além disso, a prisão geralmente representa a primeira oportunidade de diagnóstico, atendimento médico eficaz e tratamento de doenças para o perfil de pessoas privadas de liberdade que são a principal cliente no país: pessoas em situação de vulnerabilidade social e oriundas de segmentos sociais mais precários (Bashir *et al.*, 2021; Dhaliwal *et al.*, 2023).

O uso de intervenções digitais na gestão de saúde tem recebido forte incentivo da Organização Mundial da Saúde (Silva *et al.*, 2022), o que também se estende para a realidade prisional, especialmente em casos como o manejo de doenças crônicas.

Atualmente, há uma escassez de estudos na literatura que indiquem a prevalência de doenças crônicas não transmissíveis e seus fatores de risco entre pessoas privadas de liberdade, o que resulta em uma carência de dados quantitativos sobre essa população (Wright *et al.*, 2019). O aumento da população carcerária, o envelhecimento dos indivíduos privados de liberdade e as dificuldades de acesso aos serviços de saúde reforçam a hipótese de que essas doenças continuam sendo subdiagnosticadas e, conseqüentemente, não recebem o acompanhamento adequado nesses contextos.

Assim, independentemente da doença em causa (se crônica, transmissível, mental), a implantação de um sistema de gestão inteligente vai além do armazenamento eficiente das informações e da produção de dados confiáveis, avançando na transformação destes em *insights* acionáveis que ajudem a otimizar as operações (Das Neves, 2024), criando alertas para situações importantes de saúde que aconteçam durante a execução penal, orientando encaminhamentos ou acompanhamento quando necessários.

Como se constata, as ferramentas de gestão inteligente são capazes de oferecer maneiras estruturadas e escaláveis de aprimorar os procedimentos

6 Informações atualizadas mostram que, desde o início dos anos 2000, as populações prisionais cresceram 39% nas Américas nos últimos anos – 224% somente na América do Sul (World Prison Brief's World Prison Population, 2024). Somente no Brasil, há aproximadamente 839.672 cidadãos sob custódia do serviço prisional (Fair; Walmsley, 2024).

da gestão prisional, com foco na prestação dos serviços, na garantia de direitos e na segurança das pessoas privadas de liberdade e demais envolvidos no sistema, contribuindo para os programas de reinserção social e, com isso, para a diminuição das taxas de reincidência.

Jurisdições de diversos países, como Canadá, Estados Unidos, Bélgica e Noruega, têm reconhecido os resultados oriundos das plataformas COTS quanto à redução de custos e alinhamento das prioridades à eficiência operacional, posto que estas têm entregue resultados superiores e alcançado os objetivos institucionais de curto e longo prazo (Das Neves, 2024).

O processo de implementação de iniciativas de transformação digital deve ocorrer em pequena escala e a partir de avaliações abrangentes das necessidades e redes interorganizacionais (Knight; Van de Steene, 2017). Embora este processo já tenha tido início no Brasil, o sistema de gestão das informações ainda não está completo o suficiente para abarcar as áreas mais sensíveis da realidade prisional. Uma necessidade descrita no Pena Justa é justamente a integração do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com o sistema prisional e outros serviços penais, o que também não acontece ainda no Brasil. Este é, sem dúvidas, o momento mais oportuno para concretizar mudanças estruturais que há tanto se espera no cenário prisional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa descreveu a criação de uma solução inteligente que opera a partir de grandes volumes de dados (*big data*), com recurso a *machine learning* e inteligência artificial. Apesar de o desenvolvimento ter ocorrido no contexto europeu, a experiência de pesquisa e desenvolvimento foi possível graças à observação das necessidades de gestão prisional a partir do relacionamento da empresa desenvolvedora com Ministérios da Justiça de diversos países da Europa e da América Latina.

Como apresentado, o Horus 360 iOMS permite a sistematização de informações relevantes sobre as pessoas que cumprem pena, produzindo recomendações precisas e adaptadas às suas circunstâncias e, com isso, atendendo ao princípio da individualização da pena.

Diante do exposto, destaca-se a importância da incorporação do modelo RNR (Risco, Necessidades e Responsividade) ao Horus, o que contribui para uma abordagem penal mais eficaz, humanizada e baseada em evidências, permitindo a avaliação sistemática e individualizada das pessoas em conflito com a lei, identificando o nível de risco de reincidência, os fatores criminogênicos

que devem ser priorizados nas intervenções e o tipo de abordagem mais eficaz para cada perfil.

Com essas informações organizadas e acessíveis em tempo real, gestores, equipes técnicas e o Poder Judiciário podem tomar decisões mais informadas sobre o tipo de pena, progressão, acompanhamento e reinserção social. Além disso, o sistema facilita o monitoramento contínuo da efetividade das intervenções, promovendo ajustes dinâmicos nas estratégias aplicadas.

Esta pesquisa trouxe à discussão algumas soluções que podem ser alcançadas pela tecnologia inteligente, atuando como ações mitigadoras propostas às necessidades identificadas no documento oficial do Pena Justa. Ao alinhar tecnologia com critérios científicos de gestão penal, esse modelo fortalece os eixos do Plano, sobretudo no que se refere à proporcionalidade penal, à modernização do sistema prisional e à aplicação de alternativas penais, contribuindo para a construção de um sistema de justiça mais racional, eficiente e centrado na redução da reincidência.

No contexto brasileiro, o Plano Pena Justa representa uma iniciativa pioneira de construção de uma política nacional da execução penal, sem precedentes na história do país. O reconhecimento do Estado de Coisas Constitucional exige a reorientação do modelo tradicional de gestão das prisões, promovendo abertura à modernização e espaço para a transformação digital.

A escolha por modernizar um banco de dados de pessoas privadas de liberdade, desenvolver sistemas internos sob medida ou adotar uma plataforma comercial pronta para uso (COTS) com alta capacidade de configuração não se trata apenas de uma decisão técnica — é uma escolha estratégica e, portanto, política, que influenciará profundamente o rumo das operações prisionais nas próximas décadas.

REFERÊNCIAS

- ALDDAHERI, Mohammed A.; XIA, Bohong. *Challenges to developing smart prisons in the United Arab Emirates*. **Facilities**, [S. l.], v. 40, n. 11/12, p. 793–808, 2022. DOI: <<https://shre.ink/SAT1>>.
- ANDREWS, Donald A.; DOWDEN, Craig. *Risk principle of case classification in correctional treatment: a meta-analytic investigation*. **International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology**, v. 50, p. 88–100, 2006.
- ANDREWS, Donald A.; BONTA, James. *Rehabilitating criminal justice policy and practice*. **Psychology, Public Policy, and Law**, v. 16, n. 1, p. 39–55, 2010.
- BASHIR, Abdullahi Yousif; MOLONEY, Niamh; ELZAIN, Mohamed Elhassan; DELAUNOIS, Isabelle; SHEIKHI, Arian; O'DONNELL, Paul *et al.* *From nowhere*

to nowhere: homelessness and incarceration – a systematic review and meta-analysis. International Journal of Public Health, v. 17, n. 4, p. 452–461, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pena Justa. Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras**. ADPF 347, 2025a. Disponível em: <<https://shre.ink/SAeD>>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Caderno Orientador para elaboração dos Planos Estaduais e do Plano Distrital de Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras**. 2025b. Disponível em: <<https://shre.ink/SAeD>>.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.338, de 2023**. Dispõe sobre o uso da inteligência artificial no Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <<https://shre.ink/SAeU>>.

CARDIÑO, HENMAR, *et. al.* *Literature Review on Risk-Need-Responsivity Model: Basis for Program Development in Bureau of Corrections. Psychology and Education: A Multidisciplinary Journal*, vol. 11, no. 3, 2023, pp. 1-17. DOI: <<https://shre.ink/SAtW>>.

DAS NEVES, Pedro. *Towards an intelligent Offender Management System. Justice Trends*, 2023. Disponível em: <<https://shre.ink/SAxY>>.

DAS NEVES, Pedro. *Digital Transformation in corrections: the role of modern, configurable, evidence-based Commercial Off-The-Shelf OMS solutions. Justice Trends*, 2024. Disponível em: <<https://shre.ink/SAxJ>>.

DHALIWAL, Kim Kaur *et al.* **Diabetes in the context of incarceration: a scoping review. Clinical Medicine**, v. 55, p. 1–23, jan. 2023. DOI: <<https://shre.ink/SAtI>>.

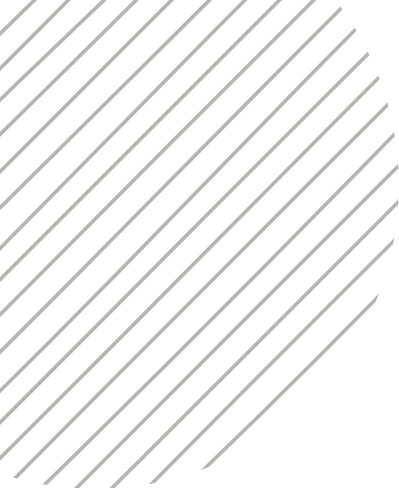
DUARTE, Catarina; CAMERON, David B.; KWAN, Angela T.; BERTOZZI, Stefanie M.; WILLIAMS, Brie A.; MCCOY, Shannon I. *COVID-19 outbreak in a state prison: a case study on the implementation of key public health recommendations for containment and prevention. BMC Public Health*, [S. l.], v. 22, n. 1, 2022. Disponível em: <<https://shre.ink/SAxN>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

EISENBERG, Marieke; VAN HORN, Jiska; DEKKER, Jack; ASSINK, Mark; VAN DER PUT, Claudia; HENDRIKS, Jan; STAMS, Geert Jan. *Static and dynamic predictors of general and violent criminal offense recidivism in the forensic outpatient population: a meta-analysis. Criminal Justice and Behavior*, v. 46, p. 732–750, 2019. DOI: <<https://shre.ink/SAtx>>.

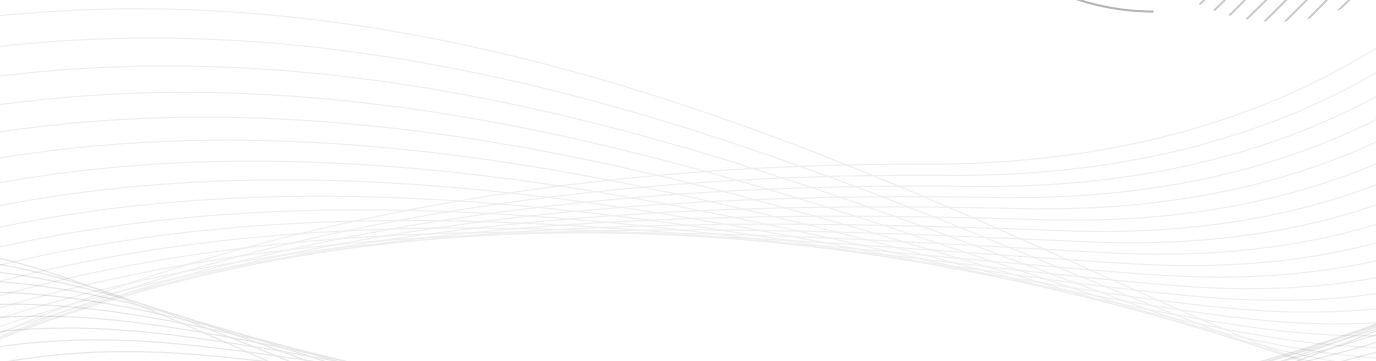
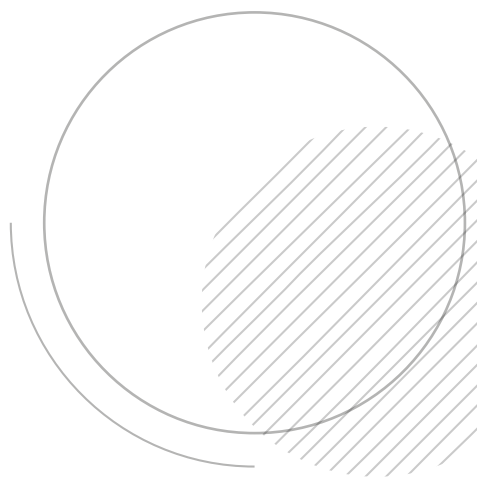
EVANS, Alice Maria. A administração tributária em Portugal. In: PORTES, Alejandro; MARQUES, M. Margarida (Dir.). **Valores, qualidade institucional e desenvolvimento em Portugal**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015. p. 81–113. (Estudos da Fundação).

FAIR, Helen; WALMSLEY, Roy. **World Prison Population List** (14. ed.). Birkbeck, University of London: Institute for Crime & Justice Policy Research (ICPR), 01 maio 2024.

- GRIERSON, Monika; VARGHESE, Delvin; BOLTON, Mitzi and OLIVIER, Patrick. *Design Considerations for a Digital Service to Support Prison Leavers*. In: **Proceedings of the 2022 ACM Designing Interactive Systems Conference** (Virtual Event, Australia) (DIS '22). Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, 504–516, 2022. DOI: <https://shre.ink/SAX5>.
- Hewson, T., Minchin, M., Lee, K. *et al.* *Interventions for the detection, monitoring, and management of chronic non-communicable diseases in the prison population: an international systematic review*. **BMC Public Health** **24**, 292 (2024). DOI: <https://shre.ink/SAXp>.
- IMANDEKA, Ejo; PUTRA, Panca Oktavia Hadi; HIDAYANTO, Achmad Nizar; MAHMUD, Mufti. *Exploring the world of smart prisons: barriers, trends, and sustainable solutions*. In: **Human Behavior and Emerging Technologies**. Disponível em: <<https://shre.ink/SAXC>>.
- JEWKES, Yvonne; JOHNSTON, Helen. *Cavemen in an Era of Speed-of-Light Technology: Historical and Contemporary Perspectives on Communication within Prisons*. **The Howard Journal of Criminal Justice**, 2009, **48**, nº. 2. DOI: <<https://shre.ink/SAtv>>.
- JOHNSON, Robert. *Brave new prisons: The growing social isolation of modern penal institutions*. In: **The Effects of Imprisonment**. Willan, 2013. DOI: <<https://shre.ink/SAXl>>.
- KAUN, Anne; STIERNSTEDT, Fredrik. *Doing time, the smart way? Temporalities of the smart prison*. **New Media & Society**, [S. l.], v. 22, n. 9, p. 1580–1599, 2020. DOI: <<https://shre.ink/SAtP>>.
- KNIGHT, Victoria; VAN DE STEENE, Steene. *Digitizing the prison: the light and dark future*. **Prison Service Journal**, n. 231, p. 22–30, 2017. Disponível em: <<https://shre.ink/SAXi>>.
- RUSSO, John; DRAKE, Greta; SHAFFER, Jonathan; JACKSON, Brian. **Envisioning an alternative future for the corrections sector within the U.S. criminal justice system**. Arlington, VA: RAND Corporation, 2017.
- SILVA, Bruna Rafaela Gomes da; CORRÊA, Ana Paula de Vasconcelos; UEHARA, Simone Chiba da Silva Alves. *Primary health care organization in the Covid-19 pandemic: scoping review*. **Revista de Saúde Pública**, v. 56, art. 94, 2022. DOI: <<https://shre.ink/SAtV>>.
- WRIGHT, Nicholas Michael John; HEARTY, Philippa; ALLGAR, Victoria. *Prison primary care and non-communicable diseases: a data-linkage survey of prevalence and associated risk factors*. **BJGP Open**, v. 3, n. 2, 2019. DOI: 10.3399/bjgpopen19X101643.



FLUXO CONTÍNUO
O Plano Pena Justa e o enfrentamento ao estado de
coisas inconstitucional nas prisões



INDICADORES DE CLASSIFICAÇÃO DE PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE: UMA VISÃO PRAGMÁTICA E SUA EFETIVA APLICAÇÃO NO SISTEMA PENITENCIÁRIO DO RIO GRANDE DO NORTE

CLASSIFICATION INDICATORS OF PERSONS DEPRIVED OF FREEDOM: A PRAGMATIC VIEW AND ITS EFFECTIVE APPLICATION IN THE PENITENTIARY SYSTEM OF RIO GRANDE DO NORTE

Submetido em: 09/06/2025 - **Aceito em:** 06/10/2025

JOSÉ SALATIEL DANTAS NASCIMENTO¹

RESUMO

Este estudo busca compreender as condicionantes para o processo de classificação das pessoas privadas de liberdade no sistema penitenciário do Rio Grande do Norte. Para isso, adotou-se um instrumento de aferição inédito que combina método matemático e análise de padrões. A classificação considera o perfil biopsicossocial e de risco, possibilitando indicar um ambiente mais compatível com o regime de cumprimento de pena e contribuindo para a individualização da pena, entendida como promoção da justiça social e reintegração à sociedade. Metodologicamente, trata-se de uma revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso, com abordagens qualitativas e quantitativas. Os resultados parciais destacam a efetivação da política pública de classificação das pessoas privadas de liberdade, promovida pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), ressaltando, porém, que essa ferramenta é um dos elementos do processo e precisa ser articulada a outras políticas e práticas para garantir a individualização plena da pena.

Palavras-chave: Comissão técnica de classificação. Pessoas privadas de liberdade. Sistema penitenciário.

ABSTRACT

This study aims to understand the conditions influencing the classification process of individuals deprived of liberty within the prison system of Rio Grande do Norte, Brazil. To this end, an unprecedented assessment tool was adopted, combining a mathematical method and pattern analysis. The classification takes into account the biopsychosocial and risk profiles, allowing for the recommendation of an environment more compatible with the sentence-serving regime and contributing to the individualization of the sentence, understood as the promotion of social justice and reintegration into society. Methodologically, it consists of a literature review, documentary analysis, and a case study, employing both qualitative and quantitative approaches. The partial results highlight the implementation of the public policy for the classification of individuals deprived of liberty, promoted by the National Secretariat of Penal Policies (Senappen), while emphasizing that this tool is only one element of the process and must be integrated with other policies and practices to ensure the full individualization of sentences.

Keywords: Classification technical commission; Individuals deprived of liberty; Prison system.

¹ Graduação em Matemática (UFRN) e Direito (Faculdade Estácio de Sá). Especialização em Direito Público (ILP) e Direito Penal e Processo Penal (Farese). Atua como Policial Penal do Rio Grande do Norte. **E-MAIL:** salatiel_dantas@hotmail.com **ORCID:** <http://orcid.org/0009-0001-5889-193X>.

INTRODUÇÃO

A complexidade inerente ao sistema penitenciário brasileiro exige uma abordagem criteriosa, sustentada por indicadores significativos que ofereçam uma visão abrangente para a classificação de pessoas privadas de liberdade (PPL). Este artigo explora a relevância e a aplicação desses indicadores no contexto do sistema penitenciário do Rio Grande do Norte, propondo uma análise detalhada dos critérios, métodos e impactos envolvidos, com base no processo de coleta, tratamento e interpretação dos dados que compõem tais indicadores, bem como de seus efeitos na alocação e no acompanhamento das PPL, de modo a evidenciar como essas ferramentas podem contribuir para uma gestão mais eficiente e humanizada das unidades prisionais.

A classificação técnica das PPL é uma etapa fundamental para o bom andamento da administração penitenciária, influenciando diretamente as condições de detenção, a segurança interna e, não menos importante, as oportunidades de reintegração social. Nesse cenário, uma abordagem prática que considera variáveis como perfil criminal, comportamento carcerário, histórico educacional, profissional, de saúde e outras necessidades específicas é essencial para uma gestão penitenciária adequada.

No contexto do sistema prisional brasileiro, o Rio Grande do Norte enfrenta desafios específicos em sua rede carcerária. A série de conflitos e confrontos ocorridos na Penitenciária Estadual de Alcaçuz, em Nísia Floresta, representou uma das manifestações mais violentas e visíveis dessa crise. Esse episódio evidenciou a urgência de reformas estruturais e a necessidade de medidas para enfrentar problemas como a superlotação, a infraestrutura precária e a influência de organizações criminosas dentro das prisões, refletindo questões sistêmicas que afetam diversas unidades prisionais no país.

Nessa senda, compreender a aplicação prática dos indicadores de classificação torna-se ainda mais enigmático. Uma análise detalhada de como esses critérios são implementados e integrados às políticas penitenciárias locais permitirá uma avaliação crítica do impacto real na vida dos detentos e na sociedade como um todo.

Ao abordar este tema, o artigo pretende contribuir para o debate sobre a reforma e aprimoramento do sistema penitenciário, destacando a importância da utilização eficaz de indicadores na busca por soluções mais justas e eficazes. Além disso, visa fomentar discussões sobre a necessidade de investimentos contínuos em capacitação de pessoal, infraestrutura e conscientização da sociedade para promover uma abordagem integral na busca por uma administração prisional que priorize não apenas a proteção, mas a efetivação da reintegração social dos indivíduos privados de liberdade. A classificação

de internos é importante por diversos motivos, sendo fundamental para o funcionamento adequado e eficiente de todo sistema penitenciário.

1. METODOLOGIA E MÉTODOS

Este estudo emprega uma abordagem integrada de pesquisa qualitativa e quantitativa para investigar a aplicação de indicadores de classificação no sistema penitenciário do Rio Grande do Norte. Inicialmente, realizou-se uma revisão sistemática da literatura para identificar estudos relevantes sobre indicadores de classificação e as características específicas do sistema penitenciário local. A base da pesquisa inclui a revisão de leis nacionais, como a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), o Manual sobre classificação de reclusos da Organização das Nações Unidas (ONU) e diretrizes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), antigo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), sobre a classificação e tratamento de pessoas privadas de liberdade. A coleta de dados foi realizada a partir das fontes primárias e secundárias, conduzida por meio de levantamento bibliográfico e documental, entrevistas e observação direta, assim como da análise de dados.

Com base na revisão da literatura, desenvolveu-se um instrumento de aferição que incorpora métodos matemáticos e teorias criminológicas, como a teoria da justiça restaurativa, da prevenção especial e da reabilitação. Este instrumento abrange variáveis como perfil criminal, comportamento carcerário, histórico educacional, de saúde e necessidades individuais dos custodiados.

2. A INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA E SUA IMPORTÂNCIA

O princípio individualizador da pena é um dos pilares do direito penal moderno. Sua previsão encontra-se positivada na Constituição Federal, em especial, no artigo 5º, inciso XLVI. Este princípio constitucional apregoa que a pena tem um caráter personalíssimo e refere-se à ideia de que a punição deve ser adaptada de maneira cuidadosa e individual, considerando as características particulares da culpabilidade, dos antecedentes, da conduta social, da personalidade da pessoa condenada, dos motivos, das circunstâncias e das consequências do crime.

A individualização da pena é um conceito fundamental no sistema jurídico e visa adaptar a punição a cada pessoa infratora de maneira específica, levando em consideração suas características individuais,

circunstâncias do crime e outros fatores relevantes. Essa abordagem reconhece a singularidade do indivíduo e busca favorecer uma justiça mais equilibrada e eficaz. Historicamente, o princípio da individualização da pena foi influenciado pela criminologia positivista, que considerava o criminoso como alguém que necessitava de tratamento ou intervenção, perspectiva esta que contribuiu para a ideia de ajustar a sanção às características pessoais. Atualmente, a individualização da pena tende a assumir um caráter garantista, voltado para a proteção de direitos e para a proporcionalidade da punição, afastando-se gradualmente da visão determinista do positivismo clássico. Na doutrina de Nucci, em particular, em sua obra *Individualização da pena*, afirma-se que:

[...] individualizar significa tornar individual uma situação, algo ou alguém, quer dizer particularizar o que antes era genérico, tem o prisma de especializar o geral, enfim possui o enfoque de, evitando estandardização, distinguir algo ou alguém, dentro de um contexto (Nucci, 2011, p. 30).

A individualização da pena alinha-se com os princípios dos direitos humanos e assim reconhece a dignidade e a individualidade de cada ser humano. Isso ajuda a prevenir tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, e promove uma abordagem mais respeitosa.

Numa visão holística, em *Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos*, Mandela figura como defensor dos direitos humanos e da justiça social, e sua influência no campo da justiça inspirou abordagens mais humanas e individualizadas em sistemas legais. A Regra 93 trata sobre classificação e individualização. Veja:

As finalidades da classificação devem ser:

De separar os reclusos que, pelo seu passado criminal ou pela sua personalidade, possam vir a exercer uma influência negativa sobre os outros reclusos; b) De repartir os reclusos por grupos tendo em vista facilitar o seu tratamento para a sua reinserção social. Há que dispor, na medida do possível, de estabelecimentos separados ou de secções distintas dentro de um estabelecimento para o tratamento das diferentes categorias de reclusos (Mandela, 2016, p. 30).

A individualização da pena refere-se ao princípio jurídico e criminológico que destaca a necessidade de considerar as circunstâncias específicas na determinação da pena a ser aplicada a um indivíduo em privação de liberdade, visando garantir que a punição seja proporcional ao crime cometido, levando em consideração os fatores individuais, como o histórico da pessoa em conflito com a lei, sua personalidade e outros elementos relevantes.

Ao considerar fatores como antecedentes criminais, contexto social e outros elementos individuais, o sistema penal pode ser mais eficaz na promoção da reabilitação da pessoa privada de liberdade, ao identificar, a partir de um processo individualizador, as necessidades específicas de cada pessoa,

como também ao permitir a implementação de programas de correção mais direcionados e eficientes.

O papel ressocializador da pena visa identificar as necessidades específicas que podem contribuir para a sua reintegração social de maneira positiva. Neste sentido, Teixeira destaca que:

Fundada na ideia de individualização da pena, as Regras Mínimas para Tratamento do Preso apontaram para a exigência de um estudo da personalidade e um programa para tratamento individual do encarcerado, referenciando ainda sobre a vedação a qualquer espécie de discriminação (cor, raça, língua, religião etc.) como critério de separação de presos no interior das prisões, além de orientar sobre higiene e serviços médicos no cárcere, espaço físico e forma de punição, vedação à punição desumana, cruel ou degradante, bem como o *bis in idem*, ou seja, a dupla punição pelo mesmo fato criminoso (Teixeira, 2008, p. 216).

Destarte, a individualização da pena tem sua importância voltada à prevenção específica, considera as circunstâncias individuais que podem contribuir para a reincidência, e implementa estratégias direcionadas para prevenir a repetição do comportamento delituoso, garantindo que a punição seja proporcional à gravidade do delito, assim como considera a capacidade do autor do delito de se reabilitar.

A individualização da pena, quando aplicada de maneira adequada, pode contribuir para a reintegração social, entendida como o processo de reintegração do indivíduo à sociedade de forma a favorecer sua adaptação positiva e, potencialmente, reduzir a probabilidade de reincidência criminal. Embora a literatura indique associações entre práticas de individualização da pena e melhores resultados de reintegração, trata-se de uma relação complexa, influenciada por diversos fatores contextuais, institucionais e individuais.

As abordagens individualizadas a serem adotadas pelos sistemas penais modernos não têm um caráter estritamente punitivo, todavia buscam trabalhar ativamente na reabilitação dos indivíduos que cometeram infração, com o intuito de reconstruir uma população carcerária mais responsável, produtiva e menos propensa a reincidir em atividades criminosas. A individualização da pena deve ter sua inserção por meio das entrevistas e indicadores de aplicabilidade da Comissão Técnica de Classificação (CTC), o que contribuirá consideravelmente para o desenvolvimento de sistemas penais mais justos e eficazes.

3. A COMISSÃO TÉCNICA DE CLASSIFICAÇÃO NO AMBIENTE CARCERÁRIO

A Comissão Técnica de Classificação, instituída pelo artigo 6º da LEP (Brasil, 1984), possui uma função inovadora de analisar a condição da pessoa

privada de liberdade, por meio de avaliação biopsicossocial e análise de risco, além de protagonizar o compromisso em criar o programa para a individualização da pena, redefinindo um tratamento penal correto a cada pessoa.

A respeito da formação e as atividades desenvolvidas pela Comissão Técnica de Classificação, a Lei de Execução Penal dispõe que:

Art. 7º A Comissão Técnica de Classificação, existente em cada estabelecimento, será presidida pelo diretor e composta, no mínimo, por 2 (dois) chefes de serviço, 1 (um) psiquiatra, 1 (um) psicólogo e 1 (um) assistente social, quando se tratar de condenado à pena privativa de liberdade. Parágrafo único - Nos demais casos a Comissão atuará junto ao Juízo da Execução e será integrada por fiscais do serviço social.

[...]

Art. 9º A Comissão, no exame para a obtenção de dados reveladores da personalidade, observando a ética profissional e tendo sempre presentes peças ou informações do processo, poderá: I - entrevistar pessoas; II - requisitar, de repartições ou estabelecimentos privados, dados e informações a respeito do condenado; III - realizar outras diligências e exames necessários.

A Comissão Técnica de Classificação é composta por um grupo de profissionais responsáveis por avaliar e classificar as pessoas privadas de liberdade do sistema prisional com base em diversos critérios. Esta comissão desempenha um papel importante na gestão do sistema carcerário, visando a segurança, reabilitação e a eficiência na administração penitenciária.

Ao considerar a dificuldade de provimento de médicos psiquiatras no sistema prisional, o Estado do Rio Grande do Norte adotou uma política de classificação técnica das pessoas privadas de liberdade com base em uma composição multidisciplinar alternativa. Assim, as Comissões Técnicas de Classificação passaram a contar com psicólogo, assistente social e profissional de enfermagem, que atuam de forma integrada para a análise dos dados biopsicossociais dos internos. Além disso, policiais penais especializados nas áreas de inteligência e segurança prisional também integram as comissões, contribuindo com informações relevantes sobre a conduta e o perfil disciplinar dos custodiados, o que garante maior precisão na individualização da pena, conforme preconizado pela Lei de Execução Penal.

As comissões desempenham um papel de destaque na política criminal brasileira, pois delineiam objetivos de reintegração da população carcerária à sociedade, por intermédio do programa individualizador da pena. As atribuições das comissões técnicas no ambiente prisional podem variar de acordo com a legislação e as políticas adotadas em cada jurisdição. Em que pese a avaliação de risco de um indivíduo privado de liberdade, a equipe multidisciplinar aponta, em entrevista individualizada, o grau de periculosidade que ele representa para o sistema prisional e para a sociedade, fundamentando-se em conceitos científicos e na aplicação de indicadores criminológicos.

Nos moldes da atual Comissão Técnica de Classificação (CTC), esse grau de periculosidade é aferido por meio da fórmula de análise de risco (conforme Tabela 1), que considera o histórico processual e criminal, envolvimento com organizações criminosas, comportamento carcerário e incidentes anteriores à prisão. Cada item desses questionários é pontuado, possibilitando a aplicação da fórmula, que auxilia na tomada de decisões sobre alocação e medidas de segurança necessárias.

Por consequência, logo após a identificação dos indicadores de risco, segue-se para a apresentação das necessidades individuais das PPL, como programas de reabilitação, trabalho, educação, tratamento médico e outros serviços. A classificação, no âmbito do sistema penitenciário, dar-se-á de acordo com o índice de segurança necessário para cada PPL, determinando a manutenção de vigilância aproximada com mais rigor ou se podem ter acesso a ambientes coletivos. Essa comissão possui a prerrogativa de avaliar a elegibilidade para programas de trabalho, educação ou outras atividades benéficas.

Bonta e Wormith (2016), apontam que um bom sistema de classificação é dinâmico e auxilia a pessoa privada de liberdade para o retorno e sua reintegração social, cumprindo princípios balizadores em respeito à dignidade humana e contrário à violação de direitos fundamentais. Ademais, é imprescindível a realização de revisões periódicas para ajustar a classificação das PPL com base em seu comportamento e progresso durante o cumprimento da pena.

A criação e o funcionamento de uma comissão técnica de classificação seguem diretrizes legais e normativas específicas estabelecidas pelo sistema judicial. Essas práticas visam assegurar que o sistema prisional atue de maneira justa, segura e eficaz na reabilitação e reintegração das pessoas em situação de cárcere à sociedade.

4. A VIABILIDADE DOS INDICADORES DE CLASSIFICAÇÃO

A classificação da PPL é uma atribuição da Comissão Técnica de Classificação (CTC) e possui uma responsabilidade crucial no contexto prisional. A comissão vai analisar e avaliar a população carcerária e determinará a viabilidade de indicadores de uma classificação adequada dentro do sistema penitenciário.

A inteligência do artigo 7º elenca a composição mínima da comissão técnica, além de definir sua existência em cada estabelecimento penal. Ela será composta de, no mínimo, por 2 chefes de serviço, 1 psiquiatra, 1 psicólogo e 1 assistente social. Além disso, será presidida pelo diretor da unidade prisional.

A comissão técnica é responsável por realizar avaliações individuais dos internos, tomando por base uma variedade de fatores, como o histórico criminológico, o comportamento carcerário, o estado de saúde mental e físico, a análise de risco, entre outros. O perfil tecnicista das comissões responsáveis pela classificação das PPL redesenha um caráter disciplinador, invertendo o exercício de poder que, outrora, era exclusivo do policial penal dentro do sistema prisional. Nesse contexto, Foucault traz a reflexão de um exercício de poder disciplinar como se vê a seguir:

[...] é a técnica pela qual o poder, em vez de emitir os sinais de seu poderio, em vez de impor sua marca a seus súditos, capta-os num mecanismo de objetivação. No espaço que domina, o poder disciplinar manifesta, para o essencial, seu poderio organizando os objetos. O exame vale como cerimonia dessa objetivação (Foucault, 1975, p. 167).

As informações coletadas e a multidisciplinariedade de profissionais envolvidos na comissão traçam o perfil individual de cada pessoa em situação de cárcere, desenvolvendo também o poder disciplinar dentro do contexto prisional, visando o registro de todas as particularidades, assim como a busca pelo conhecimento de cada interno, de forma individualizada.

A busca pela implementação de indicadores de classificação da pessoa privada de liberdade tem uma grande probabilidade de se transformar em uma prática corriqueira no sistema penitenciário. Os indicadores são utilizados para avaliar os mais diversos índices, a fim de realizar uma classificação mais apropriada, além de promover a segurança, a ordem e a reabilitação no ambiente carcerário.

A aplicação de indicadores de classificação para os privados de liberdade envolve considerações éticas, legais e práticas. A viabilidade desses dispositivos parte da existência de fatores distintos, considerando que o tratamento de informações relacionadas à população em situação de cárcere envolve questões sensíveis nas mais diversas áreas.

Os indicadores de classificação têm o condão de identificar o perfil biopsicossocial e de realizar uma análise de risco, abrangendo não apenas o potencial de reincidência criminal, mas também fatores que impactam a segurança do ambiente prisional, como possibilidade de violência, fugas ou ameaças à integridade de outras pessoas. Essa avaliação possibilita um estudo detalhado desses riscos específicos, com ênfase no perfil criminológico, no histórico psicossocial e no comportamento carcerário, além de situações que influenciam a convivência dentro das unidades.

O perfil biopsicossocial é aferido por uma equipe multidisciplinar composta por profissionais de psicologia, serviço social e enfermagem, que analisam informações relativas à qualificação profissional, nível educacional e condições de saúde física e mental. Já a análise de risco, fundamental

para a segurança institucional, é conduzida por profissionais das áreas de segurança, inteligência e jurídica, que verificam o histórico processual, o possível envolvimento com organizações criminosas e o comportamento das pessoas privadas de liberdade (PPL).

A utilização de instrumentos de classificação, diante do atual contexto, deve-se respeitar os princípios legais e éticos, perpassando pela proteção dos direitos e garantias individuais dos privados de liberdade e em conformidade com as leis de privacidade e direitos humanos. Mirabete (2004) destaca a criação de um indicador individualizador da pena, como papel fundamental da CTC. Veja:

A Comissão Técnica de Classificação possui a legítima função de elaborar o programa individualizador e de acompanhamento do preso. Isto depois de realizados os exames gerais e criminológicos no Centro de Observação. Na falta de Centro de Observação, permite a lei (art. 98 da LEP) que os exames sejam realizados no próprio presídio, pela Comissão Técnica de Classificação (C.T.C.) (Mirabete, 2004, p. 49).

A classificação é essencial para uma gestão eficiente de recursos no sistema prisional. Ao agrupar o público carcerário com características semelhantes, as autoridades prisionais podem direcionar recursos, serviços e programas de maneira mais estratégica, otimizando o uso de pessoal e infraestrutura. A identificação precoce de PPL que possam ter conflitos entre si pode contribuir para a prevenção de violência e distúrbios dentro de uma unidade prisional. Indicadores que levam em consideração históricos de confrontos ou inimizades podem ser valiosos nesse contexto.

A viabilidade dos indicadores está relacionada à capacidade de proteger grupos vulnerabilizados dentro do sistema prisional, como pessoas que podem ser alvos de violência ou exploração. Classificações sensíveis à idade, gênero e vulnerabilidades específicas são importantes para essa finalidade.

Essa viabilidade dos indicadores depende da capacidade do sistema de avaliar continuamente a sua eficácia. A flexibilidade para ajustar os critérios de classificação com base em evidências e experiências é crucial para garantir que o sistema permaneça adaptado às necessidades em evolução. É importante notar que a viabilidade dos indicadores de classificação também está sujeita ao contexto jurídico, ético e cultural específico de cada estado ou jurisdição. Além disso, a implementação eficaz desses indicadores requer investimentos em treinamento de pessoal, tecnologia e programas de reabilitação.

Em última análise, a viabilidade dos indicadores de classificação está diretamente relacionada à capacidade do sistema prisional de equilibrar a segurança com a promoção da cidadania e respeito aos direitos humanos, adaptando-se às necessidades específicas de cada detento, estando intrinsecamente ligada a uma abordagem ética e legal, garantindo um sistema justo, transparente e confiável.

5. APLICAÇÃO MATEMÁTICA AOS PERFIS BIOPSISSOCIAL E CRIMINOLÓGICO DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE

A individualização da pena tem um destaque fundamental na busca por um sistema penal mais justo, humano e eficaz, respeitando os direitos humanos e contribuindo para a prevenção da criminalidade. Um sistema penal que considera as características individuais das pessoas privadas de liberdade ganha maior legitimidade, fortalecendo o vínculo com o sistema judicial, existindo a percepção da aplicação de penas de maneira justa e equânime.

No Rio Grande Norte, em parceria com a Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), foi possível desenvolver, por meio de um projeto piloto, a criação de um modelo matemático para cálculos aplicáveis à classificação da pessoa privada de liberdade, com ênfase em perfis biopsicossocial e criminológico dos apenados. Em vista dessa temática, sugere-se uma estratégia de modelagem matemática capaz de construir uma ferramenta de valoração ao comportamento das pessoas privadas de liberdade. Buenbengut e Hein, em sua obra *Modelagem Matemática no ensino*, destaca:

Modelagem Matemática é a arte de expressar por intermédio de linguagem matemática situações problemas de nosso meio. Tem estado presente desde os tempos mais primitivos. Isto é, a modelagem é tão antiga quanto a própria Matemática, surgindo de aplicações na rotina diária dos povos antigos (Buenbengut; Hein, 2003, p. 7).

Bassanezi explica o processo de modelagem matemática:

Modelagem Matemática é um processo dinâmico utilizado para a obtenção e validação de modelos matemáticos. É uma forma de abstração e generalização com a finalidade de previsão de tendências. A modelagem consiste essencialmente, na arte de transformar situações da realidade em problemas matemáticos cujas soluções devem ser interpretadas na linguagem usual (Bassanezi, 2016, p. 24).

A função precípua das aplicações matemáticas é valorar cada especificidade, utilizando-se um método de cálculo por meio de entrevistas direcionadas por cada profissional técnico. Os membros da CTC precisam, além de examinar objetivamente, proporcionar a mais alta quantidade de informações permitidas a respeito dos internos.

A identificação e análise de riscos das pessoas privadas de liberdade serão realizadas a partir da coleta das informações individuais e documentais, levando em consideração as normas vigentes que balizam a criação das comissões técnicas de classificação, assim como o método de cálculo produzido para essa finalidade.

A valoração de questionários é um processo pelo qual se atribuem pontuações às respostas dadas pelas pessoas privadas de liberdade. Esse método é usado para quantificar e analisar as respostas de maneira

mais objetiva. Inicialmente, é preciso definir os objetivos, ou seja, antes da valoração, é necessário ter clareza sobre os objetivos da entrevista ou avaliação, compreendendo o que se deseja medir ou analisar por meio dos questionários. A matemática possui uma característica peculiar em seus dados, necessitando uma interpretação própria da escrita, combinada aos sinais, organizando-se em meio a regras. Smole e Diniz, ressalta a interpretação matemática como sendo:

[...] para interpretar um texto matemático, o leitor precisa familiarizar-se com a linguagem e símbolos próprios desse componente curricular, encontrando sentido no que lê, compreendendo o significado das formas escritas que são inerentes ao texto matemático, percebendo como ele se articula e expressa conhecimentos (Smole; Diniz, 2001, p. 71).

Por conseguinte, imperioso se faz criar um sistema e/ou uma escala de valoração, atribuindo pontuações às mais diferentes respostas. Isso pode incluir escalas numéricas, categorias ou outros métodos, a depender do tipo de pergunta e da natureza da pesquisa. Nessa mesma senda, é imprescindível a adoção de uma padronização na pontuação dos indicadores matemáticos, utilizando-se uma certificação comprobatória de que o método será consistente na aplicação dos questionários. Traduzindo-se numa importante ferramenta para garantir a comparabilidade das respostas, a pontuação será atribuída às respostas, aplicando-as de acordo com o sistema de modelagem matemática desenvolvido. Isso pode incluir a atribuição de pontuações mais altas e pontuações mais baixas para cada ciclo de respostas.

Em algumas situações, poderão ser atribuídas ponderações diferentes a determinadas perguntas ou seções, com base na importância relativa a elas e seus objetivos. Será utilizado um método que visa obter um modelo para solucionar e dar suporte às aplicações, como também a criação de fórmulas matemáticas para o cálculo das pontuações totais ou médias.

As pontuações obtidas serão analisadas e posteriormente gerarão os encaminhamentos significativos. Isso pode envolver a comparação de grupos, a identificação de tendências ou a avaliação do desempenho em relação aos objetivos da coleta de informações. A valoração de questionários deve ser realizada de maneira ética e transparente. As pessoas privadas de liberdade devem estar cientes do processo de valoração e como suas respostas serão utilizadas.

A aplicação e as fórmulas matemáticas desenvolvidas para a Comissão Técnica de Classificação do Rio Grande do Norte seguem parâmetros definidos para cada área de atuação, tanto na porta de entrada do sistema penitenciário quanto para os internos passivos. Trata-se de modelos inéditos, formulados pelo autor, com o objetivo de oferecer um instrumento técnico e padronizado de apoio à classificação.

As fórmulas, denominadas Análise de Risco (AR) e Análise de Classificação ao Trabalho (ACT), foram construídas especificamente para o público carcerário, considerando a necessidade de diagnósticos mais objetivos e funcionais.

A Análise de Risco da PPL será obtida a partir das informações coletadas nos questionários de Histórico Carcerário (HC) e Análise Criminológica (AC), aplicadas na seguinte fórmula: $AR = (HC + 2AC)/3$. O HC é quantificado por meio de itens que avaliam o comportamento da pessoa durante sua permanência em unidades prisionais, como registros de incidentes, participação em atividades, sanções disciplinares, tentativas de fuga e reincidência. Cada item recebe uma pontuação calibrada, refletindo o nível de risco associado a esses fatores. A AC é pontuada com base em informações processuais e criminais, incluindo tipo e gravidade dos crimes cometidos, envolvimento com organizações criminosas, padrões de comportamento criminal e reincidência fora do ambiente prisional.

A soma ponderada desses dois componentes fornece um índice de risco que orienta a equipe sobre o grau de periculosidade da pessoa e subsidia decisões relacionadas à alocação e às medidas de segurança. Os parâmetros adotados para o cálculo e a identificação do padrão de risco encontram-se sistematizados na tabela a seguir.

Tabela 1 – Indicadores da Análise de Risco

Níveis	Parâmetros de cálculos	Resultado
Nível I	$0 < x \leq 5$	Risco Alto
Nível II	$5 < x \leq 8$	Risco Intermediário
Nível III	> 8	Risco Baixo

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Já a Análise de Classificação ao Trabalho (ACT) tem como finalidade identificar o grau de aptidão do interno ao exercício de atividade laborativa, considerando aspectos objetivos de experiência profissional, escolaridade, saúde física e mental e histórico carcerário. Assim como a AR, a ACT constitui uma fórmula inédita, desenvolvida pelo autor, no contexto da Comissão Técnica de Classificação do Estado do Rio Grande do Norte. A ACT é obtida pela seguinte equação: $ACT = (T+E+2S+3HC)/7$. Nessa equação, T (Trabalho) mensura a participação e desempenho do indivíduo em atividades laborais, E (Educação) avalia escolaridade e envolvimento em programas educacionais, S (Saúde) considera condições físicas e mentais, assim como a adesão a tratamentos, e HC (Histórico Carcerário) corresponde ao histórico disciplinar e comportamental, sendo que cada dimensão recebe pontuação ponderada, produzindo um índice

integrado que pode auxiliar na definição de estratégias e engajamento em atividades laborais dentro do sistema prisional.

Os valores atribuídos a cada variável são previamente definidos em escala própria, baseada em critérios objetivos, os quais também foram construídos especificamente para este modelo. A tabela a seguir apresenta os intervalos de classificação e os respectivos níveis de aptidão ao trabalho.

Tabela 2 – Indicadores da Análise de Classificação ao Trabalho

Parâmetro de cálculo	Pavilhão 2
$x \geq 5$	Indicado
$x < 5$	Não indicado

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

6. OS REFLEXOS PRÁTICOS DA FERRAMENTA DE CLASSIFICAÇÃO NOS ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS DO RIO GRANDE DO NORTE

Um novo quadro de normas, com as chamadas Regras de Mandela, foi oficializado pela Organização das Nações Unidas, com o objetivo de reestruturar o modelo de encarceramento e incluir novos parâmetros de direitos humanos e reintegração. Esse novo estatuto considera pactos internacionais e compreende orientações para enfrentar negligência estatal e preservar a dignidade humana, além de prever cuidado diferenciado para crianças, mulheres e pessoas com deficiência em privação de liberdade.

A implementação de uma ferramenta de classificação em estabelecimentos prisionais denota uma série de reflexos práticos. Essas ferramentas geralmente são desenvolvidas para avaliar e classificar as pessoas privadas de liberdade com base em diferentes critérios, como o risco de fuga, o nível de periculosidade, o comportamento no cárcere, entre outros.

A classificação auxilia na identificação de pessoas com maior probabilidade em causar crises dentro do ambiente prisional, garantindo mais segurança e melhorias na gestão de riscos. O processo classificatório projeta a possibilidade de identificar os detentos de maior risco, concentrando-se na supervisão e controle de grupos mais problemáticos.

Um reflexo bem acentuado com a implantação do mecanismo de classificação está diretamente ligado à personalização de programas de reabilitação, partindo das necessidades específicas de cada interno, visando a redução na reincidência criminal, com base no comportamento e risco percebido da pessoa em situação de cárcere. A ferramenta de classificação tem uma participação efetiva no monitoramento de saúde física e mental dos internos, já

que uma das fases existentes no programa individualizador da pena perpassa pelo crivo e avaliação de uma equipe de saúde, permitindo uma intervenção mais adequada e, conseqüentemente, o encaminhamento para tratamento.

A ferramenta de classificação permite uma abordagem mais personalizada na aplicação de programas ressocializadores, já que é possível identificar pessoas com necessidades específicas, como educação, tratamento para dependência química e/ou assistência psicossocial, sendo direcionados para os programas mais adequados, aumentando as chances de reintegração bem-sucedida na sociedade.

A prevenção de violência é um ponto relevante na classificação técnica, pois é através da identificação e antecipação de conflitos no ambiente prisional que a administração pode intervir preventivamente e reduzir a incidência de agressões entre as PPL. A implementação de ferramentas de classificação levanta questões éticas sobre privacidade e direitos humanos, especialmente se não houver uma supervisão adequada para evitar discriminação ou abusos.

A eficácia da ferramenta de classificação deve ser revisada regularmente para garantir que seja justa, precisa e alinhada a padrões éticos reconhecidos, incluindo os Códigos de Ética profissional dos psicólogos, assistentes sociais e enfermeiros, que orientam práticas pautadas pelo respeito à dignidade humana, pelo sigilo profissional e pela não discriminação. Essa revisão também deve observar as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela), a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) e, de forma específica, as diretrizes do Manual de Classificação de Reclusos da UNODC, que recomenda a reavaliação periódica dos instrumentos de classificação para assegurar sua efetividade, transparência e conformidade com princípios de direitos humanos. Dessa forma, a implementação e o monitoramento da ferramenta de classificação em estabelecimentos penais buscam fortalecer a segurança e a gestão do sistema, ao mesmo tempo em que resguardam os direitos e a dignidade das PPL.

A implementação da ferramenta de classificação nos estabelecimentos prisionais do Rio Grande do Norte pode gerar reflexos práticos significativos, influenciando diversos aspectos do sistema penitenciário. Estes reflexos podem ser observados em diferentes áreas, tais como segurança e controle interno, programas de ressocialização, alocação eficiente de recursos, bem como a prevenção de rivalidades e organizações criminosas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos indicadores de classificação de pessoas privadas de liberdade revela-se um componente essencial na compreensão e aprimoramento

do sistema penitenciário do Rio Grande do Norte. Este estudo buscou abordar, de forma pragmática, a relevância desses indicadores, destacando sua aplicação efetiva na gestão de pessoas sob a custódia do estado. Diante da complexidade do cenário carcerário, é crucial considerar não apenas a importância da resiliência, mas também da reintegração ao convívio social em liberdade como objetivo fundamental do sistema penal.

Os indicadores de classificação desempenham um papel central ao fornecerem uma visão holística do perfil da pessoa privada de liberdade, considerando variáveis como histórico criminal, comportamento no ambiente prisional, nível educacional e necessidades específicas de saúde. Essa abordagem contribui para uma alocação mais eficiente dos recursos disponíveis, permitindo a implementação de programas de reintegração mais direcionados e adaptados às características individuais de cada pessoa custodiada.

No contexto específico do sistema penitenciário do Rio Grande do Norte, a implementação eficaz desses indicadores pode representar um avanço significativo na gestão prisional. Ao utilizar critérios objetivos e mensuráveis para classificar as pessoas privadas de liberdade, o estado pode promover maior equidade, garantindo que cada pessoa receba atenção e recursos adequados às suas necessidades específicas.

Entretanto, é imperativo ressaltar que a efetividade dos indicadores de classificação está diretamente vinculada à implementação consistente e transparente de políticas prisionais. Nesse sentido, torna-se fundamental o comprometimento contínuo das autoridades, aliado a investimentos em capacitação de pessoal e melhoria da infraestrutura, para assegurar a aplicação justa e eficaz desses indicadores.

Além disso, a sociedade desempenha um papel crucial no processo de transformação do sistema penitenciário. A conscientização da importância da reintegração social, a desconstrução de estigmas associados às pessoas privadas de liberdade e a promoção de um diálogo aberto são elementos indispensáveis para criar um ambiente favorável à adoção bem-sucedida dos indicadores de classificação.

Em síntese, os indicadores de classificação de pessoas privadas de liberdade oferecem uma perspectiva promissória para o aprimoramento do sistema penitenciário do Rio Grande do Norte. Sua aplicação efetiva demanda um comprometimento multidimensional, envolvendo não apenas as autoridades do sistema de justiça e administração prisional, mas toda a sociedade. Ao adotar essa abordagem integrada, é possível aspirar a um sistema mais justo, humanizado e eficiente, voltado não apenas para a contenção, mas também para a efetiva reabilitação e retorno digno das pessoas à vida em liberdade.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, C. B. **Modelagem matemática**: concepções e experiências de futuros professores. 2001. Tese (Doutorado em Educação Matemática) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2001.
- BASSANEZI, R. C. **Ensino-aprendizagem com modelagem matemática** – uma nova estratégia. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2016.
- BIEMBENGUT, M.S.; HEIN, N. **Modelagem Matemática no ensino**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 jul. 1984.
- BONTA, James; WORMITH, J. *Stephen. Adult offender assessment and classification in custodial settings*. In: SCOTT, David (org.). *The Oxford Handbook of Prisons and Imprisonment*. Oxford: **Oxford University Press**, 2016. p. 397–424.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. (R. Ramallete, Trad.) Petrópolis: Vozes. 1975.
- MANUAL SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE LOS RECLUSOS. **Serie de Manuales de Justicia Penal**. Naciones Unidas. Viena, 2020.
- MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Execução Penal**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Individualização da pena**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- SMOLE, K. C. S.; DINIZ, M. I. **Ler e aprender matemática**. In: SMOLE, K. C. S.; DINIZ, M. I. (Org.). *Ler, escrever e resolver problemas: habilidades básicas para aprender matemática*. 1 ed. reimp. São Paulo: Artmed, 2001.
- TEIXEIRA, Sérgio William Domingues. **Estudo sobre a evolução da pena, dos sistemas prisionais e da realidade brasileira em execução penal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

CONTROLE DE LEGALIDADE NA EXECUÇÃO DA PENA DE PRISÃO

CONTROL OF LEGALITY IN THE EXECUTION OF CUSTODIAL SENTENCES

Submetido em: 23/04/2025 - **Aceito em:** 22/09/2025

GUILHERME DUTRA MARINHO CABRAL¹

LUCAS CAMPOS FERREIRA²

RESUMO

O controle de legalidade constitui uma das principais preocupações da execução penal. Para assegurar sua eficácia prática, a Lei nº 7.210/84 criou oito órgãos responsáveis por prevenir ou por fazer cessar a violação de direitos não atingidos pela sentença criminal. O objetivo do artigo consiste em compreender alguns fatores que dificultam o controle de legalidade na prática judicial, mesmo existindo diversos órgãos incumbidos de fiscalizar o cumprimento da pena. Para tanto, adotou-se uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo, fundamentando-se na análise documental e na revisão bibliográfica. Ao final, foi possível concluir que, apesar de necessários, os mecanismos de controle de legalidade dificilmente serão suficientes para romper com a prática histórica de violação de direitos não atingidos na sentença, e de evitar a imposição de sanções com aspectos cruéis e degradantes.

Palavras-chave: Execução Penal. Pena de prisão. Legalidade.

ABSTRACT

The control of legality is one of the main concerns in the enforcement of criminal sentences. To ensure its practical effectiveness, Law 7.210/84 established eight bodies responsible for preventing or halting the violation of rights not affected by the criminal sentence. The aim of this article is to understand some of the factors that hinder the control of legality in judicial practice, despite the existence of several bodies tasked with overseeing the enforcement of the sentence. To this end, a qualitative, descriptive approach was adopted, based on document analysis and a review of the relevant literature. In conclusion, it was found that, although necessary, the mechanisms for controlling legality are unlikely to be sufficient to break with the historical pattern of violating rights not affected by the sentence and to prevent the imposition of sanctions that are cruel and degrading in nature.

Keywords: Criminal enforcement. Prison sentence. Legality.

1 Mestrado em Direito Penal (UERJ). Especialização em Criminologia e Política Criminal (ICPC). Doutorado em Direito Penal (UERJ) - em andamento. Atualmente é professor com dedicação exclusiva na Universidade Vale do Rio Doce. **E-MAIL:** guilherme.cabral@univale.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0001-5867-314X>.

2 Graduação em Criminologia (Anhanguera). Graduação em Direito (Univale) - em andamento. Pós-graduação em Economia e Filosofia, Ética e Cidadania (Faculdade Metropolitana do Estado de São Paulo) - em andamento. Bolsista de Iniciação Científica pela Fapemig. **E-MAIL:** lucas.ferreira2@univale.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0002-4063-9434>.

INTRODUÇÃO

A recorrência de ilegalidades no cumprimento das penas privativas de liberdade é uma marca estrutural do sistema penal brasileiro, não representando um desvio eventual, mas uma prática sistemática. A execução da pena, acaba por restringir ou suprimir direitos que não foram afetados pela sentença condenatória, violando o princípio da legalidade. A própria exposição de motivos da Lei de Execução Penal (LEP) reconhece esse cenário e destaca que sua elaboração foi guiada por tal princípio, com o intuito de impedir que a privação de liberdade resulte, na prática, em formas de punição cruéis, desumanas ou degradantes. Trata-se, portanto, de uma tentativa normativa de conter abusos punitivos, assegurando os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

De acordo com os artigos 185 e 186 da LEP (Lei nº 7.210/1984) (Brasil, 1984) eventuais ilegalidades, excessos ou desvios na execução da pena privativa de liberdade devem ser apuradas por meio de incidentes processuais próprios, a partir de requerimento formulado pelo Ministério Público, pelo Conselho Penitenciário, pela pessoa condenada ou por qualquer dos demais órgãos da execução penal. Com o objetivo de conferir efetividade a esse controle, a legislação atribui aos referidos órgãos competências específicas para inspecionar, fiscalizar e realizar visitas periódicas aos estabelecimentos penais. No caso do juízo da execução, a LEP estabelece o dever pelo cumprimento regular da pena, conferindo-lhe, inclusive, a prerrogativa de interditar, total ou parcialmente, unidades prisionais que operem em desacordo com os padrões legais e normativos (Brasil, 1984).

Nesse sentido, o objetivo central deste artigo consiste em analisar os fatores que dificultam o exercício efetivo desse controle, contribuindo para um modelo punitivo que ultrapasse os limites legalmente autorizados. Para tanto, adotou-se uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo, com base em revisão bibliográfica e análise documental.

A relevância jurídica do tema se manifesta na constatação de que o controle de legalidade no âmbito da execução penal – embora prevista de forma expressa na legislação e reiterado por decisões jurisprudenciais – encontra-se, em grande medida, esvaziada de eficácia prática. As visitas institucionais aos estabelecimentos prisionais, quando realizadas, raramente resultam na interrupção de práticas violadoras de direitos, revelando-se, assim, como mecanismos simbólicos ou meramente protocolares.

Para investigar o assunto, o estudo foi estruturado em três eixos. No primeiro, apresenta-se uma breve genealogia da execução da pena de prisão no Brasil, evidenciando sua tradição de produzir sofrimento institucionalizado

e práticas punitivas cruéis. O segundo eixo discute o princípio da legalidade como fundamento estruturante da LEP, demonstrando o papel atribuído aos oito órgãos da execução penal na salvaguarda dos direitos não alcançados pela condenação. Por fim, o terceiro eixo analisa os entraves materiais e ideológicos que comprometem a eficácia do controle de legalidade, mesmo diante de um arcabouço normativo e jurisprudencial que reconhece sua centralidade no processo de execução da pena privativa de liberdade.

1. BREVE PERCURSO HISTÓRICO DA EXECUÇÃO DA PENA DE PRISÃO NO BRASIL

1.1 Pena de prisão na Capital: Séculos XVII ao XIX

A historiografia revela que o controle público sobre o cumprimento da pena de prisão no Brasil é um fenômeno relativamente recente. Como será visto adiante, a sistematização da execução penal no país ocorreu, de fato, somente em 1984, com a promulgação da LEP.

Durante o período colonial, o Brasil conviveu com um poder punitivo predominantemente privado, caracterizado pela aplicação de punições corporais e de penas de morte executadas por parte dos senhores sobre os escravizados³. A predominância de um poder punitivo doméstico, além de constituir uma tradição ibérica, foi favorecida: a) pela incipiente e lenta formação das burocracias estatais no território brasileiro; b) pela estrutura escravocrata e suas práticas penais correlatas; e c) por resquícios organizacionais de matriz feudal presentes nas capitanias hereditárias (Zaffaroni *et al.*, 2006).

Diante da ausência da pena privativa de liberdade nas Ordenações Filipinas⁴, as prisões coloniais funcionavam como espaços de acautelamento provisório dos réus que aguardavam julgamento, como antessala para pessoas condenadas que não haviam iniciado o cumprimento da pena, ou ainda como instituição auxiliar para cumprimentos de penas como galés, degredo e trabalho público forçado.

Entre 1747 e 1808, o principal presídio para pessoas que cometeram crimes comuns no Rio de Janeiro era a Cadeia da Relação, situada no Palácio

3 Segundo Zaffaroni *et al.* (2006, p. 414-415): “Em 1591, um senhor confessa ao visitador do santo ofício na Bahia [sem nenhuma reação do visitador] ter ordenado que uma negra fosse lançada na fôrnelha do engenho. Em 1700, o jesuíta Jorge Benci publicou na Bahia um livro no qual, omitindo ‘outros castigos ainda mais inumanos que os ciúmes do senhor ou da senhora fazem executar nos escravos’, indagava se seria ‘castigo racional queimar ou atanzar com lacre aos servos; cortar-lhes as orelhas ou os narizes; marcá-los nos peitos e ainda na cara; abrasar-lhes os beijos e a boca com tições ardentes’”.

4 As principais sanções criminais eram de morte, penas corporais – em diversas modalidades – e de degredo (Almeida, 1870).

da Justiça. Com a chegada da Corte portuguesa à cidade, em 1808, o edifício foi ocupado pela comitiva real, transferindo-se as pessoas presas para o Aljube. Entre 1808 e 1856, o local passou a abrigar todas as categorias de pessoas privadas de liberdade (PPL).

Apesar da Constituição do Império (1824) assegurar, no seu artigo 179, inciso XXI, que “as cadêas serão seguras, limpas, ou bem arejadas, havendo diversas casas para separação dos Réos, conforme circunstâncias, e natureza dos seus crimes” (sic.), uma inspeção realizada em 1830 revelou que celas com capacidade para aproximadamente vinte PPL abrigavam, no mínimo, trezentos e noventa. Nessas condições, o ambiente era tomado por um cheiro insuportável de cigarro, suor e latrinas de toda sorte. Mal cobertos por trapos imundos, muitos morriam durante o verão por falta de ventilação. Abaixo das celas, foram encontradas enxovias com oitenta e cinco PPL, entre livres e escravizados, dormindo sobre pedras úmidas (Moraes, 1923, p. 08-09).

Na primeira metade do século XIX, navios de guerra também foram utilizados como espaços auxiliares para o cumprimento de penas corporais ou de servidão em galés. O principal deles, a nau *Príncipe Real*, estava ancorado na baía de Guanabara, ao norte da Ilha das Cobras, e contava com uma guarnição composta por capelão, cirurgião, boticário, escrivão, despenseiro, oficiais marinheiros, marinhagem e tropa, todos sob os cuidados do Arsenal da Marinha.

De modo análogo ao regime escravocrata dos navios negreiros, as pessoas custodiadas na *presiganga real* – predominantemente homens negros – eram mantidas acorrentadas e submetidas a condições de trabalho forçado ou a punições corporais. Durante a execução da pena, os galeotes eram obrigados a trabalhar em oficinas situadas em terra firme, bem como para atividades de construção de diques e reparos de embarcações.

Paralelamente, a punição disciplinar ou o confinamento provisório de pessoas escravizadas era realizado nos calabouços da capital. Na década de 1820, os proprietários de escravizados enviavam seus cativos à enxovia com a finalidade de aplicação de castigos físicos, mediante o pagamento de uma taxa mínima de 160 reis por centena de golpes, além de 40 réis diários referentes à alimentação. Mantidos em compartimentos insalubres, sem ventilação adequada e em condições de subnutrição, escravizados capturados também aguardavam o resgate por seus proprietários ou a venda a terceiros (Holloway, 2017).

Com o advento do Código Penal do Império, de 1830, a pena privativa de liberdade passou a ser aplicada em mais de dois terços dos delitos tipificados, consolidando-se como a principal modalidade sancionatória do nosso ordenamento jurídico-penal (Brasil, 1830). Todavia, tanto durante o período colonial quanto no Império, as prisões não observavam critérios de classificação, tampouco dispunham de condições mínimas de higiene e legalidade na custódia.

O primeiro estabelecimento destinado ao cumprimento de penas privativas de liberdade foi a Casa de Correção do Rio de Janeiro, inaugurada oficialmente em 1850, com a promulgação do Decreto nº 678/1850. A proposta de criação de uma penitenciária remonta ao ano de 1831, diante do aumento da desordem social na Corte envolvendo majoritariamente homens pobres, escravizados e estrangeiros, no contexto da abdicação de Pedro I. Com o objetivo de reprimir a mendicância, disciplinar os “vadios” por meio do trabalho e promover a correção moral, a Sociedade Defensora da Liberdade e Independência Nacional propôs a construção de um presídio, financiado por contribuições de “cidadãos probos” da época (Sant’Anna, 2017).

Nos termos do Decreto nº 678, de 6 de julho de 1850, a finalidade da Casa de Correção era a execução de penas de prisão com trabalho. A instituição adotou o sistema auburniano de execução de pena⁵, no qual as atividades laborais e alimentares ocorriam preferencialmente em grupo, mas sob a exigência do mais absoluto silêncio.

Apesar das normativas voltadas ao controle da disciplina interna, diversos documentos revelam falhas substanciais na administração e supervisão da pena privativa de liberdade executada. De acordo com relatório apresentado pelo então presidente da Província, em 1889:

Pela visinhança de rios, pantanos e valas, o raio existente da penitenciária é circundado de causas deletérias, cuja remoção seria fácil e sobejamente compensadora. Como adjuvantes de outras, devem lançar-se à conta destas mesmas causas, desses focos de miasmas, a recente endemia de beri-beri, que, de julho de 1888 a junho de 1889, dizimou os sentenciados, apresentando 28 obitos entre 90 indivíduos (Hartness, 1977).

Na década de 1850, além da Casa de Correção do Rio de Janeiro, já estavam em funcionamento estabelecimentos prisionais de São Paulo, Salvador e Aracaju. A precariedade generalizada nas condições de custódia nesses estabelecimentos pode ser compreendida a partir de dois vetores centrais: de um lado a baixa expectativa do próprio poder público quanto à capacidade do sistema prisional promover qualquer forma de regeneração ou reabilitação das PPL; de outro, a priorização de investimentos estatais em áreas consideradas mais estratégicas para consolidação do projeto de modernização nacional, como a gestão macroeconômica e a reorganização dos espaços urbanos⁶.

5 O sistema auburniano começou a ser implantando em 1818, na cidade norte-americana de Auburn, com o propósito de aperfeiçoar o modelo anterior, denominado pensilvânico ou de Filadélfia. Enquanto o sistema da Filadélfia pretendia expiar a culpa isolando as pessoas em celas individuais e incentivando o estudo da bíblia, o sistema auburniano previa o trabalho durante o dia, em silêncio, com isolamento celular noturno. A partir da década de 1830, desenvolve-se o sistema progressivo, atualmente adotado no Brasil, com possibilidade de transferência da pessoa com bom comportamento para regimes de cumprimento de pena menos rigorosos.

6 As condições de vida nos estabelecimentos penais dessas cidades podem ser conferidas na obra *Prisões e instituições penitenciárias no Brasil*, de Evaristo de Moraes (1923), bem como

1.2 A execução penal no século XX

A primeira iniciativa de sistematização normativa da execução da pena privativa de liberdade em todo o território nacional remonta ao ano de 1933, por meio da proposição do Código Penitenciário da República. Fundamentado nos pressupostos teóricos da criminologia positivista, o projeto orientava-se pela premissa de que a conduta criminosa resultava de alguma anomalia de ordem psíquica ou biológica, de modo que a principal finalidade da pena era a recuperação social da pessoa transgressora.

O projeto previa, entre outras disposições, a criação de um Instituto de Antropologia Penitenciária, com a finalidade de realizar estudos sobre a personalidade da pessoa considerada desviante, bem como de investigar a genealogia das pessoas reincidentes. A supervisão e o direcionamento da execução penal ficariam sob a responsabilidade dos Conselhos Penitenciários, da Inspetoria Geral Penitenciária, dos institutos de antropologia penitenciária e dos institutos de preparação penitenciária (Roig, 2005).

Embora o texto tenha sido publicado no Diário do Poder Legislativo em 25 de fevereiro de 1937, sua tramitação legislativa foi interrompida em virtude da instauração do Estado Novo (1937-1945).

Em 1941, foi promulgado o Código de Processo Penal, cuja Parte Especial (Livro IV) introduziu parâmetros normativos mínimos para a execução das penas privativas de liberdade, de multa, das medidas de segurança e das sanções penais acessórias (Brasil, 1941). A execução penal passou a ser responsabilidade do juízo da condenação, e foram disciplinados institutos como a comutação de pena, o *sursis*, o livramento condicional, a graça, o indulto e a reabilitação.

Além dessas iniciativas, o ordenamento jurídico brasileiro registrou outras quatro tentativas formais de criação de uma Lei de Execução Penal. A primeira delas ocorreu no ano de 1857, diante da necessidade de adequação das normas penitenciárias ao então recém-aprovado Código Penal. Sob a coordenação de Oscar Stevenson, o anteprojeto propôs mudanças significativas no controle da execução penal, com destaque para a introdução dos princípios da legalidade e da individualização. Por outro lado, o documento ainda refletia a influência do paradigma positivista, ao propor a criação do Serviço de Observação Preparatória e do Serviço de Recuperação.

Em 1963, Roberto Lyra propôs a edição de um Código das Execuções Penais comprometido com a humanização do sistema penal. A discricionariedade

em *Subject guide to statistics in the presidential reports of Brazilian provinces: 1830-1889*, de Ann Hartness (1977). Além disso, o volume II de *História das prisões no Brasil*, organizado por Clarissa Nunes Maia (2017), oferece elementos relevantes para compreender o funcionamento das prisões de Porto Alegre, Recife e Fortaleza na segunda metade do século XIX.

administrativa seria, então, substituída pela judicialização da execução, fortalecendo os princípios da legalidade, da humanidade e da responsabilidade dos trabalhadores nos serviços penais por seus atos.

O controle da legalidade sobre a execução penal era considerado fundamental, especialmente diante das práticas cotidianas no ambiente prisional,

[...] o carcereiro (ou seu subalterno) cria, aplica e executa penas ou agrava-as extremamente, inuma homens em solitárias (prisão dentro da prisão); condena-os à fome e à sede, priva-os de visitas e correspondência; confisca-lhes, indiretamente, o pecúlio e o salário; explora seu trabalho; isola-os em ilhas; concentra, em instantes de castigo, a perpetuidade da dor, da revolta e da vergonha. A constituição proíbe que a pena passe da pessoa do criminoso. Entretanto, a família dele, a mais das vítimas, sofre todas as humilhações até a perdição e a miséria. O Poder Executivo, por meio do carcereiro e de seus subordinados, como que irroga penas, de plano e secretamente, ofendendo, mais do que os direitos constitucionais, os direitos humanos (Lyra, *apud* Castilho, 1988, p. 67).

Com o objetivo de complementar a regulamentação iniciada pelo Código de Processo Penal, Benjamim Moraes Filho elaborou um novo projeto de lei para o Código de Execuções Penais, propondo que nem a administração penitenciária, nem o Poder Judiciário seriam diretamente responsáveis pelo controle do cumprimento da pena de prisão. Competiria ao juízo da execução penal proferir decisões e, principalmente, supervisionar os atos realizados no âmbito do estabelecimento penal (Roig, 2005).

O quarto projeto resultou na Lei nº 7.210/84. Em 1977, editou-se a Lei nº 6.416, alterando significativamente os Códigos Penal e Processual Penal (Brasil, 1977). Em 1981, uma comissão foi instituída para elaborar o anteprojeto que, posteriormente, seria convertido na Lei nº 7.210/84. Sob a coordenação de Francisco de Assis Toledo, o grupo de juristas encaminhou o texto final ao Congresso Nacional em junho de 1983, transformando-se no Projeto de Lei (PL) nº 1.657/83 (Brasil, 1983). Após sofrer emendas pontuais na Câmara dos Deputados, o PL foi aprovado, dando origem à nossa Lei de Execução Penal, vigente no país desde janeiro de 1985.

2 CONTROLE DE LEGALIDADE NA LEI DE EXECUÇÕES PENAIS – LEI Nº 7.210/84

Até a edição da Lei nº 7.210/84, prevalecia o entendimento de que a administração penitenciária seria responsável por controlar quase todo o cumprimento da pena de prisão. Com o objetivo de conter desvios ou excessos no cumprimento da pena, todavia, argumentou-se que o Poder Judiciário deveria exercer o controle de legalidade sobre toda execução.

Adotando essa perspectiva, a atual LEP se caracteriza por apresentar uma natureza jurídica eminentemente jurisdicional, ao atribuir ao juízo de execução competência para conceder ou revogar benefícios, declarar extinta a punibilidade, converter a pena em medida de segurança, decidir sobre unificação, detração ou remição de penas, interditar presídios inadequados etc.

A preocupação com a legalidade da execução penal também levou o legislador ordinário a criar oito órgãos de execução, com atribuições voltadas à prevenção ou à interdição de violações de direitos não atingidos pela sentença.

Com subordinação ao Ministério da Justiça, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) é composto por treze membros, designados entre professores e profissionais das ciências criminais, bem como de representantes da comunidade e dos ministérios da área social. Apesar de funcionar como órgão consultivo e programático, o CNPCP pode contribuir para reduzir as ilegalidades? na execução penal por meio de elaboração de programas de formação e aperfeiçoamento de trabalhadores dos serviços penais, da inspeção e fiscalização de estabelecimentos penais, bem como da representação ao juízo para instauração de procedimentos administrativos, ou às autoridades estaduais, pleiteando a interdição de estabelecimento penal.

Apesar dessas competências, cumpre destacar que, na prática, o CNPCP atua mais como órgão de pressão política do que como mecanismo efetivo de controle da legalidade. Isso ocorre especialmente porque a representação dirigida a autoridades judiciais ou administrativas estaduais — ainda que seja a medida mais eficaz de que o Conselho dispõe para coibir ilegalidades concretas — não possui efeito vinculante sobre os Poderes Judiciário e Executivo, em razão do princípio federativo e da autonomia dos entes estaduais. Além disso, Wiecko (1988, p. 72) esclarece, com base em sua experiência na área, que:

[...] as denúncias sobre ilegalidade raramente são dirigidas a um órgão apenas. As pessoas provocam vários órgãos ao mesmo tempo, na esperança de que um deles resolva o seu problema. De modo que, quando um caso chega ao CNPCP muito provavelmente já foram acionados diversos órgãos estaduais, especialmente o juiz da execução e o órgão do Ministério Público. Nesse contexto o CNPCP chega atrasado e sem poderes efetivos de transformar a situação.

Igualmente vinculado ao Poder Executivo, a Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen)⁷ atua tanto em nível federal quanto estadual para reduzir as ilegalidades na execução penal. Como órgão responsável por dar efetividade à Política Penitenciária Nacional, a Senappen pode evitar desvios na execução da pena por meio de inspeção e fiscalização periódica dos estabelecimentos penais, além do monitoramento dos casos de desrespeito à LEP.

⁷ Originalmente denominado Departamento Penitenciário Nacional, o órgão passou a ser denominado Secretaria Nacional de Políticas Penais em junho de 2023, em conformidade com o artigo 59 da Lei nº 14.660/2023 (Brasil, 2023).

Em que pese esse papel institucional, ressalvadas as situações de flagrante ilegalidade que acometem coletivamente a massa carcerária – como superpopulação, ausência de instalações adequadas, precariedade dos serviços prestados, entre outras –, a Senappen não dispõe de estrutura administrativa adequada para acompanhar, individualmente, a execução de todas as penas privativas de liberdade do Brasil.

Os Departamentos Penitenciários Locais, por sua vez, têm por finalidade supervisionar e coordenar os estabelecimentos penais das suas respectivas unidades da Federação. As atribuições específicas de cada Departamento são definidas pelas legislações locais. Como exemplos, citam-se a Secretaria da Administração Penitenciária (SAP) em São Paulo e as Secretarias de Estado de Administração Penitenciária (Seap), no Rio de Janeiro e em Minas Gerais.

Com o objetivo de integrar a comunidade na execução, o Conselho Penitenciário é composto por profissionais e professores atuantes nas áreas de Direito Penal, Direito Processual Penal e Direito Penitenciário, além de outros membros nomeados pelo governador do estado. O órgão pode atuar na prevenção de excessos e desvios, por meio da inspeção de estabelecimentos penais, da supervisão do patronato e da emissão de pareceres sobre pedido de indulto e comutação de pena.

A crítica à tímida atuação do Conselho no controle da legalidade reside no fato de que a competência concorrente para inspecionar presídios enfraquece sua função fiscalizadora. A ausência de hierarquia com outros órgãos – como juízo de execução e Senappen – favorece atritos institucionais e contribui para a perpetuação de ilegalidades. Ademais, sua atuação consultiva não produz, em regra, consequências práticas imediatas, uma vez que

Uma determinação do Conselho, por exemplo, para que uma penitenciária reforme suas instalações para atender aos requisitos mínimos de aeração das celas, previstos na Lei 7.210, não tem qualquer efeito vinculante para o diretor do estabelecimento ou para o superintendente dos estabelecimentos penais do Estado (Castilho, 1988, p. 83).

Outra tentativa de promover a participação da sociedade na execução dá-se com a instituição de um Conselho da Comunidade em cada Comarca. O órgão deve ser formado por, no mínimo, um representante da associação comercial ou industrial, um advogado, um defensor público e um assistente social, indicados, respectivamente, pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pelo Defensor Público Geral e pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais.

O Conselho pode contribuir para redução das ilegalidades visitando mensalmente os estabelecimentos penais, entrevistando as PPL e apresentando relatórios ao juízo competente. Quando constatar a violação de normas de

execução ou tiver sua atuação obstruída, o Conselho da Comunidade poderá representar o caso ao juízo da execução penal, nos termos do artigo 81, inc. III da LEP (Brasil, 1984).

Além dessas atribuições, o artigo 80 da LEP dispõe que o Conselho deve atuar em cooperação com a direção do estabelecimento penal, com vistas à obtenção de recursos materiais e humanos que melhorem a assistência prestada às PPL (Brasil, 1984). No entanto, por ser um auxiliar do Poder Judiciário, o Conselho dificilmente encontrará liberdade institucional para articular suas ações de forma autônoma junto à administração prisional. É natural que a posição ocupada por ambos os atores institucionais leve a conflitos e dificulte o desempenho desse mister, ainda que, em caso de entraves, seja possível representar o fato ao juízo da execução.

Com a finalidade⁸ de assistir pessoas albergadas, o Patronato pode contribuir para a redução de excessos e desvios na pena privativa de liberdade, acompanhando de perto o cumprimento da sanção em regime aberto. Pode ser constituído tanto por servidores públicos como por um colegiado particular, mas, em qualquer caso, sua atuação deve ser fiscalizada pelo poder público. Independentemente da natureza – pública ou particular –, o Patronato possui a nobre missão de fomentar o senso de responsabilidade nas pessoas condenadas, contribuindo para que a transição dos regimes não ocorra de maneira traumática.

Ainda assim, cumpre observar que, após mais de quarenta anos de vigência da LEP, o número de patronatos no país ainda é muito pequeno. Em 2001, existiam apenas quatro em todo país, e o CNPCP tentou estimular as unidades federativas a implantarem novos patronatos por meio da Resolução nº 4/2001⁹. Em julho de 2025, o Painel de Geolocalização de Serviços Penais apontou que esse número passou para vinte cinco, mas com presença em apenas 7 estados¹⁰.

8 Além de prestar assistência a pessoas albergadas e egressas do sistema penal, o artigo 79 da LEP atribui ao Patronato as seguintes funções: a) orienta as pessoas condenadas à pena restritiva de direitos; b) fiscalizar o cumprimento das penas de prestação de serviços à comunidade e de limitação de fim de semana; c) auxiliar na fiscalização do período de prova do *sursis* e do livramento condicional (Brasil, 1984).

9 Conforme descrito no quadro da Resolução nº 04/2001, os patronatos estavam localizados em João Pessoa/PB, Rio de Janeiro/RJ, São Luís/MA, Natal/RN (Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2001).

10 São eles: Goiás (1), Mato Grosso (1), Mato Grosso do Sul (9), Pernambuco (4), Paraná (4), Rio de Janeiro (5), Roraima (1). Conforme mencionado, o patronato exerce a função de prestar assistência tanto para pessoas albergadas do regime aberto quanto a pessoas egressas do sistema prisional. No caso das pessoas egressas, a atenção é oferecida também por meio de 86 equipamentos especializados, como os Escritórios Sociais, Centrais de Atenção à Pessoa Egressa e à Família e Programas de Inclusão Social de Pessoas Egressas do Sistema Prisional. Além disso, esse atendimento conta com os outros serviços distribuídos em 74 equipamentos, que funcionam em "Casas da Cidadania", "Centrais de Atenção à Pessoa Egressa e à Família", bem como em "Complexos Sociais". Todos esses dados podem ser consultados em <https://shre.ink/SV6c>.

A partir de 2010, a Defensoria Pública foi, acertadamente, incluída como órgão de execução penal. Segundo os artigos 81-A e 81-B da LEP, a instituição tem por incumbência velar pela regularidade do processo de execução penal, seja por meio de manifestação processual, visita a estabelecimentos penais ou com a elaboração de requerimentos ao Poder Judiciário (Brasil, 1984). Em caso de violação das normas de execução penal, a Defensoria tem competência para representar ao juízo de execução ou à autoridade administrativa, bem como pleitear a interdição do estabelecimento penal.

Ao lado da Defensoria, o Ministério Público é outro órgão indispensável para o controle da legalidade na execução penal. Assim como a Defensoria Pública, pode requerer a concessão de benefícios, interpor recursos e provocar a instauração de incidentes por excesso ou desvio da execução. A visita mensal aos estabelecimentos penais também constitui uma obrigação legal do órgão.

Não obstante esses fatos, o juízo da execução representa, sem dúvida, o mais importante órgão de controle da legalidade durante o cumprimento de pena, por ser o único com efetivo poder decisório sobre excessos ou desvios na execução penal.

As ilegalidades na execução da pena de prisão podem ser interrompidas mediante decisões que unificam penas, declaram a extinção da punibilidade, reconhecem a detração ou a remição, revogam medidas de segurança e determinam a desinternação de pessoas infratoras, aplicam retroativamente lei penal mais benéfica às pessoas condenadas, autorizam saídas temporárias, determinam a progressão de regime, o livramento condicional ou a transferência do processo de execução para o local de residência da família da pessoa infratora.

Além disso, o artigo nº 66 da LEP atribui ao juízo da execução o dever de inspecionar mensalmente estabelecimentos penais e interditar, no todo ou em parte, aqueles que estiverem funcionando em condições inadequadas ou com infringência da lei (Brasil, 1984). O dever legal de inspeção dos estabelecimentos penais tem como função precípua inserir o Poder Judiciário nas práticas e dinâmicas desenvolvidas no interior do cárcere, contribuindo para o fortalecimento do controle da legalidade na execução penal. Eventuais desvios constatados durante o cumprimento da pena poderão ser reduzidos ou eliminados por meio da interdição do presídio, concessão antecipada de benefícios e ampliação do período de saídas temporárias.

Nesse sentido, em setembro de 2015, o STF julgou a medida cautelar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, e reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro. Também determinou a adoção de medidas para reduzir a violação

generalizada de direitos fundamentais das PPL, especialmente no que se refere à dignidade, à higidez física e à integridade psíquica.

Segundo o Tribunal, a omissão dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário na formulação e implementação de políticas públicas, bem como na interpretação e aplicação da lei penal, seria responsável por produzir uma falha estrutural no sistema penitenciário, resultando tanto na violação reiterada de direitos, quanto na perpetuação e no agravamento da situação. Essa violação não comprometeria apenas a dignidade da pessoa humana, como também o mínimo existencial da pessoa presa (Brasil, 2023a).

Com o julgamento definitivo da ADPF 347, em outubro de 2023, o STF reiterou que o sistema carcerário brasileiro promove uma violação sistemática de direitos das PPL e determinou a elaboração de um plano nacional para enfrentar o estado de coisas inconstitucional. Denominado “Pena Justa”¹¹, o Plano elaborado conjuntamente pelo CNJ e pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública foi aprovado pelo STF em dezembro de 2024 (Conselho Nacional de Justiça, [s.d.]).

Até agosto de 2025, os estados também precisam apresentar seus planos ao STF, com as respectivas estratégias de melhoria do sistema prisional. Em Minas Gerais, o novo capítulo de enfrentamento ao problema começou a ser escrito em julho de 2025, com a aprovação do Plano Estadual de Pena Justa no Comitê de Políticas Penais. Após iniciar sua execução, o estado terá o desafio de superar um grave *déficit* estrutural de vagas no sistema prisional, já que abrigava 66.282 PPL em dezembro de 2024, mas com capacidade para 46.529 vagas, isto é, com carência de 19.753 vagas.

Esse quadro de superlotação se articula com outro fator alarmante: as interdições judiciais. Segundo dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Brasil, [s.d]), 57 estabelecimentos prisionais mineiros encontravam-se parcialmente interditados em 2024. As causas mais recorrentes são a superlotação, a escassez de servidores e a necessidade urgente de reformas estruturais. Algumas dessas interdições foram decretadas em 2017, e permanecem vigentes. Por outro lado, em 2024, apenas um estabelecimento

11 O Plano organiza sua atuação em quatro eixos principais, que mobilizam de forma integrada, os Três Poderes e os entes federativos. O primeiro eixo trata do controle da entrada e das vagas no sistema prisional, com foco no enfrentamento da superlotação e na promoção de alternativas penais à privação de liberdade. O segundo eixo aborda a qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional, visando melhorar as condições físicas das unidades e garantir o acesso efetivo a direitos básicos, como saúde, alimentação e educação. O terceiro eixo refere-se aos processos de saída da prisão e à reintegração social, propondo a regularização da execução penal e a articulação com políticas públicas voltadas às pessoas egressas. Por fim, o quarto eixo trata da formulação de políticas de não repetição do Estado de Coisas Inconstitucional, com medidas voltadas à prevenção de novas violações, ao fortalecimento institucional e ao enfrentamento do racismo estrutural no ciclo penal (Conselho Nacional de Justiça, [s.d]).

foi totalmente interditado: o Presídio Nelson Hungria, considerada a maior penitenciária de Minas Gerais¹².

O estado também se destaca negativamente em relação às inspeções dos estabelecimentos penais. Enquanto em São Paulo, somente uma unidade prisional – do total de 182 – deixou de ser inspecionada no segundo semestre de 2024, no Rio de Janeiro todas as 51 unidades receberam alguma inspeção dos órgãos de execução, repetindo-se esse quadro em quase estados.

A única exceção está em Minas Gerais: das 220 unidades prisionais existentes, apenas 164 receberam visitas de inspeção, enquanto 56 estabelecimentos não foram submetidos a qualquer tipo de fiscalização. Considerando o total nacional de 1.382 estabelecimentos penais, dos quais 80 ficaram sem inspeção no período analisado, constata-se que Minas Gerais concentra, isoladamente, 67,5% de todas as unidades prisionais brasileiras que permaneceram sem o necessário monitoramento institucional (Brasil, [s.d]a).

Tal dado revela uma acentuada disparidade na política de fiscalização penal entre os entes federativos, apontando para fragilidades estruturais no monitoramento institucional, além de refletir diretamente na efetividade do controle de legalidade e na salvaguarda dos direitos fundamentais.

Apesar de existirem diversos órgãos incumbidos pelo controle de legalidade, verifica-se, tanto em Minas Gerais como em outros estados, que as visitas de inspeção não têm sido suficientes para interromper práticas violadoras de direitos humanos, e que são provocadas especialmente pelo excesso de PPL. Um dado revelador é que, das 999 mortes ocorridas no sistema prisional nacional durante o segundo semestre de 2024, 721 estão relacionadas, direta ou indiretamente, à assistência à saúde, representando 72,17% do total nacional (art. 14, LEP) (Brasil, [s.d]b).

Ainda que as medidas adotadas pelos estados produzam algum efeito, é possível antever que a redução do encarceramento em massa não será suficiente para eliminar o elevado índice de ilegalidades que persiste durante o cumprimento da pena privativa de liberdade. Uma das razões estruturais para essa permanente ilegalidade reside na condição de apátrida imposta, na prática, às pessoas condenadas à pena de prisão.

Partindo do pressuposto de que o Estado se constitui a partir de um contrato social firmado entre os membros da coletividade, pensadores como Rousseau (1999) e Beccaria (2006) sustentaram que a prática de crimes viola o contrato social firmado entre os cidadãos. Por sua vez, Günther Jakobs (2007) argumentou que o Estado deve excluir a qualidade de cidadão dos infratores que

12 Esses dados foram solicitados em 24 de março de 2025, por meio de ofício à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp), sob o protocolo nº 01451000161202514. A resposta, por sua vez, foi concedida em 03 de abril de 2025.

não oferecem garantia cognitiva suficiente para realização de comportamentos adequados ao Direito. Nessa perspectiva, a pessoa condenada como inimiga passaria a ostentar uma condição de exclusão jurídica, desprovida de garantias e relegada à margem da proteção estatal, como se a pena de prisão operasse também como uma forma de “morte civil”.

Embora a legislação brasileira assegure que a PPL conserva todos os direitos não atingidos pela sentença penal, o histórico de negligência estatal e a apatia da sociedade diante do sistema prisional indicam, na prática, que um dos efeitos concretos da pena de prisão tem sido justamente a exclusão de sua condição de sujeito de direitos. Esse processo de ostracismo social se manifesta no desinteresse generalizado da sociedade civil em: (a) acompanhar o cumprimento da pena, seja indiretamente, seja por meio da participação em conselhos e órgãos fiscalizadores; (b) promover a reintegração de pessoas egressas no mercado de trabalho; (c) destinar recursos públicos a uma população criminalizada e frequentemente rotulada como irrecuperável.

A enorme discricionariedade da administração penitenciária para modular a aplicação concreta da pena, conjugada à fiscalização simbólica dos órgãos de execução penal, favorece o surgimento de espaços de não-direito na execução penal marcados por preconceitos, estigmas e outras idiossincrasias que possibilitam a restrição indevida de direitos, e convertem a privação de liberdade em pena cruel e degradante.

Nesse sentido, a própria suspensão de direitos políticos das PPL, prevista no artigo 15 da Constituição Federal, contribui para a consolidação de uma cultura de ilegalidades na prisão, pois a ausência de cidadania exclui a necessidade de preservação de direitos humanos. Como destaca Carvalho (2003, p.163 - 164),

Se a própria Constituição, norma fundante da ordem jurídica, do regime democrático e do modelo republicano, retira o *status civitatis* do condenado no plano das relações e decisões políticas, inevitável que o Estado-administração e o Estado-jurisdição pulverizem esta máxima, legitimando o desrespeito cotidiano aos direitos fundamentais nas relações intra-muros.

A dificuldade estrutural de promover o controle de legalidade na execução penal também pode ser explicada pelo próprio modo de reprodução da vida material. Isso porque, segundo Santos (1979), nas sociedades capitalistas o Direito Penal deve ser compreendido como mecanismo de proteção das relações de produção e das forças produtivas.

Apesar de a lei penal tutelar valores universais como a vida, a saúde e a integridade corporal, a preservação desses direitos, no cotidiano, é orientada por critérios distintos: os membros das classes dominantes são respeitados enquanto seres humanos; os das classes dominadas, protegidos apenas como

objetos - isto é, exclusivamente como força de trabalho, energia necessária à ativação dos meios de produção.

Por sua vez, a clientela preferencial do cárcere, composta majoritariamente por pessoas excluídas dos processos de produção, não é protegida sequer como objeto útil ao sistema capitalista. Como seus integrantes não são reconhecidos como sujeitos de direito, a sua destruição simbólica ou física pela violência institucional, em regra, não acarreta qualquer consequência legal.

Na prática judicial, a existência de inúmeros estabelecimentos penais funcionando em péssimas condições, e sem intervenção efetiva dos órgãos de execução penal, parece confirmar a tese de que, para as PPL alijadas do processo de produção, não haveria direitos a tutelar. Essa ausência de proteção jurídica também se manifesta no fato de que, embora legalmente incumbidos do poder de inspeção ou visita periódica aos estabelecimentos penais¹³, os órgãos de execução frequentemente se omitem na fiscalização do cumprimento da pena de prisão e, consequentemente, o controle de legalidade se torna mera figura retórica.

Por outro lado, a posição econômica ocupada direta ou indiretamente no processo de produção por políticos e empresários que são presos em operações de repercussão nacional nos fornece inúmeros exemplos de pessoas que, realmente, têm os seus direitos respeitados enquanto seres humanos. Em episódios recentes da história brasileira, a proteção desigual de bens jurídicos ficou evidente tanto pela transferência de autoridades políticas e empresários bem-sucedidos para presídios com celas minimamente adequadas à legislação, como também pela construção ou reforma¹⁴ de outros estabelecimentos penais para abrigar dignamente tais pessoas.

O modo de reprodução da vida material na atualidade, portanto, sugere que mesmo adotando-se a legalidade como princípio estruturante de todo corpo e espírito da Lei de Execução Penal¹⁵, o cumprimento da pena de prisão observa

13 Dos 8 órgãos de execução penal previstos no artigo 61 da LEP, 4 possuem atribuição ou dever legal de inspecionar estabelecimentos penais - o CNPCP, a Senappen, o juízo de execução e Conselho Penitenciário -, enquanto os outros 4 têm competência para visitá-los: o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Patronato e o Conselho da Comunidade (Brasil, 1984).

14 Convém recordar que, após prisão do ex-governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Filho, em novembro de 2016, o antigo Batalhão Especial Prisional da Cadeia Pública José Frederico Marques, em Benfica, foi reformado para receber PPL oriundas da Operação Lava-Jato, bem como pessoas detidas por dívidas de pensão alimentícia. Inaugurada em maio de 2017, a nova ala possui 162 vagas, distribuídas em 27 celas de 16 m², cada uma com capacidade para seis ocupantes. Cada PPL dispõe de cama individual – equipada com colchão utilizado nos Jogos Olímpicos de 2016 –, além de tomada e ventilador. O espaço comum da cela conta ainda banheiro (vaso sanitário, pia e chuveiro), e área destinada à instalação de aparelho televisor.

15 Segundo a exposição de motivos do projeto de lei que originou a Lei nº 7.210/1984: “O princípio da legalidade domina o corpo e o espírito do Projeto, de forma a impedir que o excesso ou o desvio da execução comprometem a dignidade e a humanidade do Direito Penal. É comum, no cumprimento das penas privativas de liberdade, a privação ou a limitação de direitos inerentes ao patrimônio jurídico do homem e não alcançados pela sentença condenatória. Essa hipertrofia

variáveis distintas no Brasil, revelando que a proteção contra a violação de direitos não atingidos pela sentença segue à máxima de que todos são iguais, sendo que uns são mais iguais que outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modo com que a pena de prisão é executada no país nunca foi isento de críticas. Ao se analisar o período histórico em que essa modalidade de sanção passou a ser aplicada no Brasil, é possível observar que a prisão equivalia à imposição concreta de sanções cruéis, degradantes e, não raras vezes, com caráter perpétuo ou de morte.

Aderindo ao movimento positivista de humanização do cárcere, o Brasil buscou regulamentar o cumprimento da pena privativa de liberdade no início do século XX, mas fatores políticos e sociais adiaram esse processo, de modo que a primeira Lei de Execução Penal foi aprovada somente em 1984.

Apesar de a Lei nº 7.210/84 estabelecer diversos mecanismos que possibilitam a reintegração social da PPL, a realidade do sistema prisional evidencia que a pena privativa de liberdade, ainda hoje, provoca inúmeros efeitos cruéis e degradantes sobre as pessoas a ela submetidas.

Com o objetivo de destacar a necessidade de preservação dos direitos não alcançados pela condenação criminal, a pesquisa se propôs a compreender alguns fatores que dificultam – ou inviabilizam – o efetivo controle de legalidade pelos órgãos de execução, favorecendo a conversão prática da pena de prisão em sanção cruel ou degradante.

Durante a pesquisa, observou-se que mesmo dispondo de instrumentos adequados para a consecução desse fim, os órgãos de execução penal dificilmente fiscalizam o cumprimento da pena de prisão nos seus locais de atuação.

Ainda que necessária, a intervenção judicial desses órgãos não parece ser suficiente para romper com as ilegalidades que marcam cotidianamente o funcionamento do sistema prisional. Essa limitação decorre, entre outros fatores, de dois aspectos centrais: o primeiro refere-se à forma como a sociedade trata a pessoa condenada, percebida como apátrida. Ao ser considerada um indivíduo sem direitos, a proteção contra as ilegalidades na execução da pena torna-se irrelevante. O segundo aspecto relaciona-se à posição de classe da população encarcerada. Diante da improdutividade econômica de grande parte das pessoas privadas de liberdade, o sistema de justiça criminal — em consonância com as demandas do

da punição não só viola medida da proporcionalidade, como se transforma em poderoso fator de reincidência, pela formação de focos criminosos que propicia" (Brasil, 1984).

capital — não encontra obstáculos para ignorar as ilegalidades ocorridas no curso da pena, uma vez que, para esse segmento, não haveria mesmo direitos a proteger.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Candido Mendes de (editor). **Código Philippino**: Livros I e V. Rio de Janeiro: Typographia do Instituto Phylomatico, 1870.
- BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Leme/SP: CL EDIJUR, 2006.
- BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, 1824.
- BRASIL. **Código Criminal do Império (1830)**. Rio de Janeiro, 1830.
- BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de julho de 1850**. Dá regulamento para a Casa de Correção do Rio de Janeiro.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Brasília, DF: Presidência da República, 3 out. 1941. Disponível em: < <https://shre.ink/tp7U> >. Acesso em: 1 ago. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 6.416, de 24 de maio de 1977**. Altera dispositivos do Código Penal, do Código de Processo Penal e da Lei das Contravenções Penais. Diário Oficial da União, Brasília, 25 maio 1977. Disponível em: < <https://shre.ink/SV6I> >. Acesso em: 10 set. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, 13 jul. 1984. Disponível em: < <https://shre.ink/tp7c> >. Acesso em: 30 jul. 2025.
- BRASIL. **Projeto de Lei (PL) nº 1.657/83**. Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, 1983.
- BRASIL. **Lei nº 14.660, de 23 de agosto de 2023**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 ago. 2023a. Disponível em: < <https://shre.ink/tp72> >. Acesso em: 30 jul. 2025.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (Plenário)**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF. Relator: Min. Marco Aurélio; Acórdão redigido pelo Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF: STF, 6 out. 2023a. Disponível em: < <https://shre.ink/tp7d> >. Acesso em: 30 jul. 2025.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Painel de geolocalização dos serviços penais**. Brasília, DF: Senappen, [s.d]. Disponível em: < <https://shre.ink/tp7C> >. Acesso em: 30 jul. 2025.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Inspecções em estabelecimentos penais**. Brasília, DF: Senappen, [s.d]a. Disponível em: < <https://shre.ink/tp7K> >. Acesso em: 30 jul. 2025.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Dados gerais por período - Mortalidade**. Brasília, DF: Senappen, [s.d]b. Disponível em: < <https://shre.ink/tp7L> >. Acesso em: 30 jul. 2025.

CARVALHO, Salo de. **Pena e garantias**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2003.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. **Controle da legalidade na execução penal: reflexões em torno da jurisdicionalização**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Plano Nacional Pena Justa**, [s.d.]. Disponível em: < <https://shre.ink/tp7b>>. Acesso em 29 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Fazendo Justiça** [s.d.]. Brasília, DF: CNJ. Disponível em: < <https://shre.ink/tp7p>>. Acesso em: 30 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Resolução nº 4, de 27 de agosto de 2001**. Brasília, DF: SENAPPEN, 27 ago. 2001. Disponível em: < <https://shre.ink/tp7x>>. Acesso em: 30 jul. 2025.

HARTNESS, Ann. **Subject guide to statistics in the presidential reports of Brazilian provinces: 1830-1889**. Austin: Institute of Latin American Studies, 1977.

HOLLOWAY, Thomas. O calabouço e o aljube do Rio de Janeiro no século XIX. In: MAIA, Clarissa Nunes (org.). **História das prisões no Brasil**. v. 1. Rio de Janeiro: Anfiteatro, 2017. p. 253-281.

JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manual Cancio. **Direito Penal do Inimigo: noções e críticas**. 2. ed. Organização e tradução de André Luis Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MAIA, Clarissa Nunes. **II de História das prisões no Brasil**. São Paulo: Anfiteatro, 2017.

MORAES, Evaristo de. **Prisões e instituições penitenciárias no Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria Editora Conselheiro Cândido Oliveira, 1923.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Direito e prática histórica da execução penal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Contrato social. Ensaio sobre a origem das línguas**. v. 1. Tradução de Lourdes Santos Machado. Introdução e notas de Paul Arbousse-Batiste e Lourival Gomes Machado. São Paulo/SP: Nova Cultural, 1999. (Coleção Os Pensadores).

SANT'ANNA, Marilene Antunes. Trabalho e conflitos na casa de correção do Rio de Janeiro. In: MAIA, Clarissa Nunes (org.). **História das prisões no Brasil**. v. 1. Rio de Janeiro: Anfiteatro, 2017. p. 284-314.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **A criminologia radical: uma crítica ao positivismo em criminologia**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl *et al.* **Direito penal brasileiro: primeiro volume – Teoria Geral do Direito Penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

INTERVENÇÕES GRUPAIS COM HOMENS AUTORES DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA

GROUP INTERVENTIONS WITH BATTERERS: A SYSTEMATIC REVIEW

Submetido em: 22/04/2025 - **Aceito em:** 14/07/2025

GABRIEL MARQUES DE CASTRO PONTES¹

PEDRO MIGUEL LAVÔR DE SANTIAGO²

ISABELLE PEDROSA CAVALCANTE³

DANIELY ILDEGARDES BRITO TATMATSU⁴

RESUMO

Diversas intervenções com autores de violência doméstica têm sido desenvolvidas no Brasil, sendo necessário investigar seus aspectos metodológicos. Este estudo teve como objetivo avaliar a produção científica brasileira sobre tais intervenções. Utilizou-se o método de revisão sistemática da literatura, buscando estudos entre os anos de 2013 e 2023 nas bases PsycArticles, SciELO e PePSIC, a partir de dois grupos de descritores: um relacionado à violência de gênero e outro à execução de intervenções. Como resultado, identificaram-se nove artigos, com predominância de metodologia qualitativa. Embora muitos dados não sejam detalhados nos estudos, as estratégias seguem a maioria das recomendações oficiais. Entretanto, existem recomendações a serem ponderadas. Muitos dos estudos não apresentam o dado de reincidência criminal. Recomenda-se maior divulgação das diretrizes entre os facilitadores. **Palavras-chave:** Violência contra a mulher. Intervenção com autores de violência doméstica. Intervenção psicossocial.

ABSTRACT

Several interventions with perpetrators of domestic violence have been developed in Brazil, highlighting the need to examine their methodological aspects. This study aimed to assess Brazilian scientific

-
- 1 Graduação em Psicologia (UFC). Especialização em Habilidades Sociais (Instituto Del Prette) em andamento. Mestrando em Psicologia (PPGPsi - UFSCar) em andamento. É membro do Laboratório de Análise Experimental do Comportamento - Ceará (LACCE), vinculado à UFC. Integrante do Projeto: Renova, executando Grupos de Treino de Habilidades Sociais para homens autores de violência doméstica. **E-MAIL:** gabrielmcastrop@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0007-0960-7457>.
 - 2 Graduação em Psicologia (UFC) – em andamento e membro do Laboratório de Análise Experimental do Comportamento (Lacce). Integrante do Projeto: Renova, executando Grupos de Treino de Habilidades Sociais para homens autores de violência doméstica. Atualmente, é bolsista de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIBITI), pesquisando sobre a construção de uma tecnologia social de avaliação e sistematização de intervenções com homens autores de violência doméstica. **E-MAIL:** pedro.miguel@alu.ufc.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0007-0761-8769>.
 - 3 Graduação em Psicologia (UFC) – em andamento e membro do Laboratório de Análise Experimental do Comportamento - Ceará (Lacce). Foi bolsista do projeto Renova, que executa grupos de Treinamento de Habilidades Sociais (THS) para homens autuados pela Lei Maria da Penha. **E-MAIL:** isabellero copel@alu.ufc.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0008-2778-2248>.
 - 4 Graduação em Psicologia (UFC). Mestrado em Ciências da Saúde (UFMA). Doutorado em Psicologia (UFSCar), com período de estágio (sanduíche) na Universidade de Massachussets (UMASS). Atualmente é Professora Associada da Universidade Federal do Ceará. **E-MAIL:** daniely@ufc.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-2279-6997>.

production on these interventions. The method used was a systematic literature review, covering studies from 2013 to 2023 in the PsycArticles, SciELO, and PePSIC databases, using two groups of descriptors: one related to gender-based violence and the other one to intervention implementation. As a result, nine articles were identified, mostly using qualitative methods. Although much of the data is not detailed in the studies, intervention strategies follow most of the official recommendations. However, some recommendations should still be considered. Many studies do not report criminal recidivism. Greater dissemination of official guidelines among facilitators is recommended.

Keywords: Violence against women. Intervention with batterer. Psychosocial intervention

INTRODUÇÃO

A violência contra a mulher é um fenômeno social grave e complexo, tanto em termos da sua disseminação quanto de sua violação dos direitos humanos. Segundo o Atlas da Violência (Cerqueira; Bueno, 2024), em 2022, 3.806 mulheres foram assassinadas no país, o que representa uma taxa de 3,5 homicídios por 100 mil brasileiras. Entre as mulheres brasileiras jovens e adultas, os principais agressores eram parceiros ou ex-parceiros (Waiselfisz, 2015). Esses dados refletem uma realidade preocupante, assim como validam o crescimento das discussões direcionadas ao combate dessa problemática.

A violência contra a mulher pode ser compreendida como um produto relacionado a um modelo de masculinidade hegemônica: a norma cultural de gênero estabelece as expectativas sobre o que significa ser homem e define os comportamentos esperados para que essa performance masculina seja cumprida. Em uma sociedade patriarcal, o exercício da violência é um atributo tipicamente atrelado ao masculino. Esse modo de socialização, construído entre homens, pode exercer relevante influência na prática da violência (Valério; Castro; Florêncio, 2022).

Na tentativa de propor alternativas para reduzir a violência de gênero, é importante compreender a violência perpetrada por homens como uma construção social. O fenômeno da violência atravessa os modos de interação entre homens e a forma como eles se inserem nos ambientes em que se fazem presentes. Nesse sentido, considerar alternativas ao modelo vigente de socialização exige o rearranjo dos modos de socialização que reproduzem a violência masculina (Kaufman, 1987). Então, levanta-se a necessidade de se investir em estratégias ressocializadoras e que, assim, procurem estabelecer uma mudança cultural, “para que os homens possam se perceber como autores de violência – assumir o papel de responsabilidade, buscar informações, rever seus relacionamentos –, repensar as masculinidades e se ressocializar” (Lisboa; Zucco, 2022, p. 9).

No Brasil, apesar dos ganhos evidentes referentes ao combate à violência contra a mulher nas últimas décadas, a grande maioria dos estudos

e das políticas de prevenção e intervenção em solo nacional voltam-se exclusivamente à proteção da mulher e à punição do autor da violência. No país, ainda são poucas as propostas de intervenções que procuram contribuir diretamente para a mudança comportamental dos perpetradores de violência (Lima; Büchele, 2011).

Entretanto, é possível observar em outros países um aumento na quantidade de estudos que buscam mensurar o grau de eficácia dos trabalhos envolvendo homens autores de violência contra suas parceiras. As intervenções analisadas por essas pesquisas têm mostrado que a diminuição da reincidência criminal formal é um efeito relacionado com a execução de grupos para homens autores de violência doméstica (Arce *et al.*, 2020; Arias; Arce; Vilariño, 2013; Cheng *et al.*, 2021).

Por exemplo, a pesquisa de Lila *et al.* (2014), realizada na Espanha, analisou a influência de um programa com homens em três setores: assunção de responsabilidade, percepção da gravidade da violência praticada pelo parceiro contra as mulheres e redução do risco de reincidência. Os dados indicam que os homens que estiveram no programa mostraram um ganho significativo nessas três metas propostas. Outro estudo espanhol com homens encarcerados por violência contra a mulher apresentou que os indivíduos do grupo controle que não foram expostos nem ao Programa Emocional e nem ao Programa Cognitivo-comportamental do estudo, estando unicamente encarcerados, demonstraram piora nos constructos cognitivos avaliados (Rodríguez-Espartal; Lopez-Zafra, 2013). Esses estudos sinalizam que estabelecer medidas de ressocialização para perpetradores de violência também é uma forma de reduzir danos, contribuindo para uma menor reincidência criminal.

No Brasil, em 2020, a Lei nº 13.984 contribui para o desenvolvimento desses grupos, estabelecendo um cunho educativo ao alterar o art. 22 da Lei Maria da Penha, tornando medida protetiva a participação do autor de violência doméstica e familiar contra a mulher em projetos de ressocialização: “VI – comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação; e VII – acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio” (Brasil, 2006, p. 1).

Anterior à atualização da Lei Maria da Penha, intervenções de natureza similar já tinham sido realizadas, em especial intervenções grupais (Beiras *et al.*, 2021). Esses grupos, no Brasil, são frequentemente nomeados de Grupos para Homens Autores de Violência (Ghav), apresentando, na maioria dos Projetos de Lei estaduais, a alcunha de “Grupo Reflexivo”, embora, na história dessas intervenções, outras metodologias tenham sido adotadas (Beiras *et al.*, 2021).

Ao longo dos anos, diversas foram as propostas metodológicas apresentadas, acompanhadas, muitas vezes, por dados que buscassem

corroborar a eficácia de tais práticas. Poletto *et al.* (2018) compilaram, por meio de uma revisão de literatura, diversos estudos internacionais sobre a eficácia de diferentes intervenções psicológicas com homens perpetradores de violência contra a mulher. Apesar da presença de tais evidências e da existência de produções e documentos que procuram prover diretrizes para a realização destas intervenções (e.g. Brasil, 2008; Brasil, 2011; Depen; CNJ; Pnud, 2020; Emerj, 2012), há uma grande heterogeneidade na execução dos Ghav's, sendo essencial o acompanhamento e a descrição das variáveis relacionadas a estas intervenções no Brasil. Sobre a avaliação destas intervenções, Beiras *et al.* (2021, p. 218) sinalizam que o rastreamento e a avaliação deste tipo de trabalho no Brasil ainda não são suficientes, existindo a necessidade de se investir na criação de medidas de mensuração dos resultados. A descrição das variáveis envolvidas, a aplicação de metodologias avaliativas adequadas e o acompanhamento das atividades de intervenção são essenciais para garantir a replicabilidade e a integridade das intervenções (Del Prette; Del Prette, 2011).

Em vista disso, o presente estudo analisou a produção científica referente à execução dessas intervenções com homens autores de violência contra a mulher no Brasil, com o objetivo de investigar os diferentes aspectos metodológicos que as compõem. A realização de uma revisão sistemática neste caso constitui um procedimento vantajoso, posto que a síntese dos dados encontrados na busca contribui para uma tomada de decisão embasada nas evidências científicas, dando base para possíveis modificações metodológicas (De-La-Torre-Ugarte; Takahashi; Bertolozzi, 2011). Outras revisões bibliográficas relacionadas ao tema foram produzidas anteriormente (e.g. Goulart; Gomes; Boeckel, 2020; Novaes; Freitas; Beiras, 2019; Poletto *et al.*, 2018). Entretanto, a busca sistemática em diferentes bases de dados, assim como a abrangência das publicações dos últimos anos (2013-2023), propicia uma investigação atualizada acerca das produções brasileiras com intervenções com homens autores de violência contra a mulher.

1. METODOLOGIA E MÉTODOS

A presente pesquisa parte da consideração parcial dos critérios estabelecidos pelo Prisma (Galvão *et al.*, 2015) para organização e apresentação da revisão. Para a coleta de dados, foram utilizadas as bases PsycArticles (APA), SciELO e PePSIC. A escolha dos bancos de dados SciELO e PePSIC deve-se à abrangência latino-americana das plataformas, o que aumenta a probabilidade de serem encontrados estudos realizados em solo brasileiro. A PsycArticles (APA), base de dados da *American Psychology Association*, foi escolhida por ser uma plataforma de estudos em Psicologia.

Na plataforma online DeCS/MeSH (Descritores em Ciências da Saúde), procurou-se descritores em conformidade teórica com os objetivos deste estudo, assim como foram utilizadas como descritores palavras-chave comumente associadas às produções da área. Os descritores escolhidos foram divididos em dois grupos: aqueles relacionados à execução de intervenções (Grupo 1) e aqueles relacionados à violência de gênero (Grupo 2).

Nas bases de dados, foram realizadas buscas por meio da combinação de pares entre os termos, intercaladas com o operador booleano 'AND'. Cada busca contém um descritor de cada um dos grupos. Isso foi repetido com todos os descritores.

Tabela 1 - Estratégias de busca com descritores - Exemplo em inglês

Descritores do 1º Grupo	Descritores do 2º Grupo	Exemplos de Combinação com Operadores Booleanos
"Therapy"; "Treatment"; "Psychotherapy"; "Socialization"; "Counseling"; "Psychosocial Intervention"; "Intervention Studies"; "Intervention"	"Domestic Violence"; "Violence Against Women"; "Intimate partner violence"; "Gender-Based Violence"; "Aggression"; "Reflexive Group"	"Therapy" AND "Domestic Violence" "Therapy" AND "Intimate partner violence" "Socialization" AND "Gender-Based Violence" "Intervention Studies" AND "Aggression" "Counseling" AND " Gender-Based Violence" (...)

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

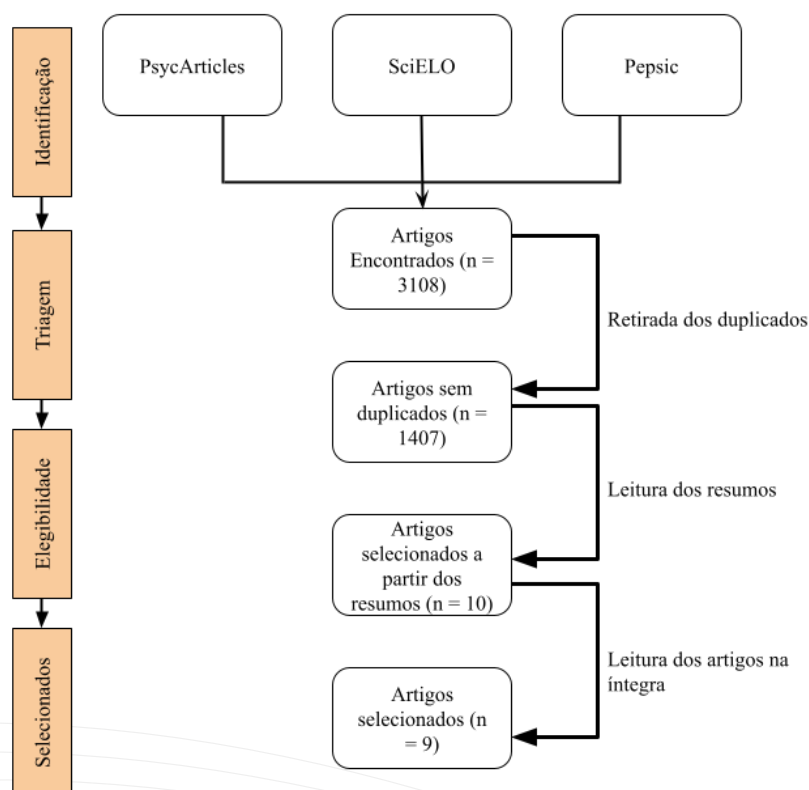
O procedimento acima foi repetido com as traduções disponíveis no DeCS/MeSH dos descritores em português e espanhol, finalizando as buscas, portanto, nesses três idiomas: português, inglês e espanhol. Caso o descritor não estivesse no DeCS/Mesh, a tradução era realizada de forma livre. Quanto ao processo de seleção dos artigos, destaca-se que foi realizado conjuntamente pelos quatro autores, cumprindo os seguintes critérios de inclusão: (a) o artigo deveria abordar de forma central a violência contra a mulher; (b) o artigo deveria tratar de uma intervenção que já aconteceu; (c) o artigo deveria ter como foco o homem autor de violência; (d) os participantes deveriam ser maiores de 18 anos; (e) a intervenção deveria ter ocorrido no Brasil. Em relação aos critérios de exclusão, são estes: (a) estudos que não estivessem em formato de artigo; (b) artigos que foram publicados anteriormente ao ano de 2013; (c) artigos indisponíveis em língua portuguesa, inglesa ou espanhola.

No caso da plataforma de busca SciELO, o critério de exclusão de línguas foi editado na própria configuração de busca da plataforma. De forma similar, nas plataformas PePSIC e PsycArticles (APA), o critério de exclusão referente ao ano de publicação também foi inserido na própria configuração de busca da plataforma. As buscas foram realizadas no período de outubro de 2023

até dezembro de 2023 nas bases de dados, utilizando-se, para organização dos arquivos, o *Software* Zotero.

Dos artigos encontrados nas bases de dados, 1510 pertenciam à PsycArticles, 1444 ao SciELO e 154 pertenciam ao PePSIC. Desses, 1693 eram duplicados, sendo estes excluídos. Em seguida, foram lidos os resumos dos demais artigos, excluindo aqueles que não cumpriam os critérios de inclusão e exclusão. Vale adicionar que, durante a análise dos artigos, quando as informações disponíveis no resumo eram insuficientes para avaliar se o artigo cumpria os critérios de inclusão, este foi acessado na íntegra, com o objetivo pontual de buscar a informação necessária. A Figura 1 apresenta as etapas seguidas nessa revisão de literatura. O único artigo retirado na etapa de leitura na íntegra foi um relato de caso de sujeito único em um formato de psicoterapia, destoando do escopo deste estudo.

Figura 1 – Fluxograma da coleta dos artigos e da aplicação dos critérios de inclusão e exclusão



Fonte: Elaborada pelos autores (2025).

Procurando descrever as características da produção científica encontrada a partir da coleta dos artigos, foi elaborada a Tabela 2, que apresenta informações gerais e metodológicas dos nove artigos selecionados.

Tabela 2 – Informações Gerais e Metodológicas dos Artigos

Nº	Título do artigo	Autores	Ano	Método de Intervenção	Método de Investigação	Resultados
1	A importância do acolhimento e do aquecimento em grupos sem demanda no contexto da Justiça	Abritta; Roque; Ramos	2015	Abordagem Psicodramatista	Estudo qualitativo 'pesquisa-em-intervenção': considerações dos facilitadores	Observou-se que o acolhimento no contexto de grupos para autores de violência doméstica fortalece a confiança, o bem-estar e a espontaneidade, criando um ambiente que favorece a ação e o vínculo.
2	Desconstruindo expectativas de gênero a partir de uma posição minoritária: como dialogar com homens autores de violência contra mulheres?	Billand; Paiva	2017	Metodologia Reflexiva	Estudo qualitativo 'etnográfico': percepção e considerações dos facilitadores	Sugere-se que o uso de uma intervenção dialógica com homens autores de violência permite uma reflexão crítica sobre as expectativas de masculinidade e feminilidade.
3	Um Estudo Sobre Intervenções Junto a Homens Autores de Violência Doméstica Contra Mulheres	Bernardes; Mayorga	2017	Diferentes Metodologias	Estudo qualitativo: entrevista com facilitadores	Revelou-se diferentes vieses teórico-argumentativos na interpretação da violência contra as mulheres, em que o trabalho com autores de violência não se baseia, necessariamente, em uma perspectiva crítica das relações de poder
4	Caracterização, reincidência e percepção de homens autores de violência contra a mulher sobre grupos reflexivos	Vasconcelos; Cavalcante	2019	Metodologia Reflexiva	Estudo quanti-quali: Análise documental de dados dos participantes e coleta da percepção dos participantes	Mediante relato dos participantes, atestou-se a potencialidade do Grupo Reflexivo em promover um espaço de aprendizado que, além de incitar reflexões, também atua como um instrumento de prevenção de violência nos relacionamentos.
5	A Psicologia Social no Estudo de Justificativas e Narrativas de Homens Autores de Violência	Garcia; Beiras	2019	Metodologia Reflexiva	Estudo qualitativo: análise de discurso de participantes	A análise do discurso levanta reflexões críticas quanto às percepções individuais e sociais que entornam a construção da posição social do "homem autor de violência".

Nº	Título do artigo	Autores	Ano	Método de Intervenção	Método de Investigação	Resultados
6	Grupos Reflexivos com homens para prevenção da violência conjugal: como organizá-los	Estrela <i>et al.</i>	2019	Estudo qualitativo	Estudo qualitativo exploratório-descritivo	O estudo descreve uma proposta de intervenção em formato de Grupo Reflexivo que apresenta viabilidade de execução e implementação, visto o baixo custo financeiro e a possibilidade de replicação por profissionais de diferentes áreas, em múltiplos contextos e com homens de todos os estratos socioculturais.
7	Contribuições de uma tecnologia social na perspectiva de homens em processo judicial por violência de gênero	Estrela <i>et al.</i>	2020	Metodologia Reflexiva	Estudo qualitativo 'pesquisa-ação': análise de discurso dos participantes	Durante um ano após o fim do grupo, os homens não reincidiram criminalmente. Eles viam o grupo como um espaço de fala e escuta, relataram suas atitudes como violentas, bem como estratégias de resolução de conflitos.
8	Percepções sobre intervenções grupais com homens autores de violência contra a mulher	Oliveira; Scorsolin	2021	Metodologia Reflexiva	Estudo qualitativo 'exploratório': análise de discurso dos participantes	Parte dos participantes do grupo começaram a reconhecer suas atitudes como violentas, compreenderam melhor a Lei Maria da Penha, mas ainda descrevem acharem injusto que só beneficia as mulheres, relataram a mudança nas concepções de masculino e feminino, bem como formas de manejar conflitos.
9	Grupos reflexivos para homens autores de violência doméstica: Estudo comparativo a partir de três programas brasileiros	Scott; Oliveira	2021	Metodologia Reflexiva	Estudo qualitativo 'exploratório': entrevista com facilitadores	Foram analisados 3 programas com bases construtivistas e cognitivo-comportamentais e com discussões sobre a LMP, crenças sobre gênero e manejo de conflitos. Em dois programas, mulheres como facilitadoras apresentaram dificuldades.

Fonte: Elaborada pelos autores (2025).

A partir da Tabela 2, destaca-se que 88,8% dos centros de pesquisa de elaboração destes artigos situam-se em instituições públicas de ensino superior, escritos por acadêmicos de universidades federais ou estaduais. No que diz respeito às localidades onde foram produzidas as pesquisas, ressalta-se a

contribuição de todas as regiões do país: Norte (1), Nordeste (3), Centro-Oeste (1), Sudeste (2) e Sul (1), além de um artigo escrito em colaboração inter-regional entre autores do Centro-Oeste e Sudeste.

O método investigativo mais amplamente utilizado nos artigos é de teor qualitativo ($\cong 88,9\%$), exploratório-descritivo, estando as análises concentradas, em sua maioria, nos relatos dos facilitadores ou dos participantes das intervenções. Sobre as propostas metodológicas, observa-se que a adoção dos Grupos Reflexivos foi a estratégia recorrente entre os achados ($\cong 77,8\%$), demarcando a predominância dessa proposta de trabalho nas intervenções com homens autores de violência no Brasil.

A Tabela 3 apresenta os componentes de funcionamento das intervenções descritas nos artigos encontrados.

Tabela 3 – Componentes de Funcionamento dos Grupos - Avaliação e Intervenção

Nº	Nº de participantes	Nº de sessões	Duração das sessões	Nº de Facilitadores	Temas discutidos nos grupos	Dado de Reincidência criminal
1	-17/12 (média: 14)	16	1h30	2 ou 3 facilitadores, psicólogos (média 2,5)	Acolhimento; História de Vida; Desempenho de Papéis; Responsabilização; Percepção do Outro e do Grupo; Protagonismo; Resolução de Problemas; Empatia.	-
2	-	16	2h	1 ou 2 facilitadores (média 1,5)	Feminismo; Compartilhamento de relatos e histórias de vida; Questionamento dos Projetos de vida dos homens; Desconstrução da subordinação feminina às necessidades masculinas e das expectativas de gênero	-
3	-10/-/- (média: 10)	16/10/8/12	2h/2h/ 1h30min/2h (média 1h52min)	3/3/-/2 Facilitadores (média 2,6)	Lei Maria da Penha; Pensão Alimentar; Educação dos Filhos; História de vida; Pensamentos e Papéis distorcidos / Direitos das Mulheres; Lei Maria da Penha; Rompimento das aprendizagens sociais do patriarcado / Planejamento flexível de acordo com a demanda / Responsabilização; Paternidade; Resolução de Conflitos; Relação Interpessoal; Socialização de Gênero; Diversidade Sexual; Desigualdade de Gênero; Tipos de Violência; História de Vida	-
4	76 (sem média por grupo)	-	-	-	Alterações comportamentais; Reflexão quanto aos modos violentos de se relacionar; História de vida e habilidades sociais nas relações de gênero; Responsabilização perante a agressão cometida.	Presente

Nº	Nº de participantes	Nº de sessões	Duração das sessões	Nº de Facilitadores	Temas discutidos nos grupos	Dado de Reincidência criminal
5	4 (sem média por grupo)	-	-	-	A autoidentidade de homens autores de violência; A influência do Outro na construção e na manutenção de padrões violentos; Percepções sobre a responsabilização de atitudes violentas.	-
6	9/9/14/3/9 (média: 8,8)	8	2h	Incerto: o programa conta com a colaboração total de 19 profissionais.	A formação do "eu"; A construção social da desigualdade de gênero; O modelo hegemônico de "ser homem"; A saúde da população masculina e as relações conjugais saudáveis; As condutas desrespeitosas/ violentas e a responsabilização criminal; Percepções masculinas sobre a violência conjugal; O impacto do Grupo Reflexivo para a transformação masculina.	-
7	44	8	-	-	Família; Desigualdade de Gênero; Masculinidades; Saúde de homens e autocuidado; Percepção da conduta violenta; Resolução de conflitos	Presente
8	20 (média: 13)	Entre 10 e 12	1h:30	3 facilitadores	Reflexões sobre questões de gênero; Comunicação e expressão de sentimentos; Lei Maria da Penha; Masculinidades.	-
9	-	5/6/10	1h30 a 2h/ 1h a 1h30/ 2h (Média: 1h40min)	Incerto: 1 a 3 facilitadores por grupo (média 2)	Lei Maria da Penha; Sistema de crenças; Habilidades relacionais; Mitos e verdades sobre a violência doméstica; Autor-responsabilização/ Lei Maria da Penha, Medidas Protetivas, papéis de gênero, resolução de conflitos/ Discussões de gênero; Violência contra a mulher; Resolução de conflitos, Identificação do comportamento agressivo; História da Lei Maria da Penha; Direitos humanos; Uso abusivo de álcool e outras drogas; Saúde do homem	-

Fonte: Elaborada pelos autores (2025).

Alguns dos artigos descrevem mais de um tipo de intervenção ou retratam uma mesma intervenção transcorrida em momentos diferentes. Por isso, optou-se por adotar uma média dos valores encontrados por estudo. Dentre os 9 estudos analisados, ressaltamos que dois deles (nº 6 e nº 7) descrevem a mesma intervenção; por isso um deles foi para os cálculos que se seguem. Primeiramente, levantou-se os percentis da quantidade dos estudos que não apresentam ou que apresentam de forma incompleta as informações sobre os componentes grupais que foram supracitados. Portanto, cerca de

75% deles não apresenta, ou apresenta de forma incompleta, a quantidade média de homens participantes por sessão; 25% não explicita evidentemente a quantidade média de sessões por grupo; 25% não informa a duração média das sessões; e aproximadamente 62% não demarca claramente a quantidade média de facilitadores. Fez-se os cálculos médios dos elementos grupais com base nos dados que foram fornecidos de forma clara. Encontrou-se uma média de aproximadamente 11,5 homens participantes por grupo, bem como 11,5 sessões por grupo. A duração média dos encontros ficou em torno de 1 hora e 45 minutos por sessão e a quantidade média de facilitadores encontrada foi de cerca de 2,3 por grupo.

Sobre as temáticas trabalhadas nos grupos, pode-se destacar que discussões sobre desigualdades de gênero e direitos das mulheres são proposições presentes na maioria dos estudos, visando produzir reflexões sobre a Lei Maria da Penha e sua contribuição para a proteção das mulheres. Além disso, debates sobre masculinidades aparecem nas discussões de certos grupos. De modo geral, resolução de conflitos e habilidades interpessoais; responsabilização do agressor, identificação de comportamentos violentos e reflexões sobre formas violentas de se relacionar são alguns dos recortes temáticos contemplados em grande parte das intervenções grupais aqui analisadas.

2. DISCUSSÃO

A partir das buscas nas bases de dados e da leitura dos artigos, foi possível estabelecer um panorama dos estudos brasileiros sobre intervenções com homens autores de violência doméstica entre os anos de 2013 a 2023. Destaca-se que diferentes iniciativas, com uma variedade de propostas metodológicas, foram encontradas.

Na análise destas intervenções, é necessário estabelecer um referencial comum. Destacam-se dois documentos oficiais que descrevem os parâmetros a serem seguidos na formulação dessas intervenções: o Manual de Gestão para as Alternativas Penais (Depen; CNJ; Pnud, 2020); e as Diretrizes para Implementação dos Serviços de Responsabilização e Educação dos Agressores (Brasil, 2008). Somam-se a esses documentos produções científicas que podem contribuir para a análise das intervenções com autores de violência doméstica. Ao comparar as orientações descritas nos documentos e as informações disponibilizadas na literatura da área com a estruturação dos elementos grupais das intervenções, é possível verificar o grau de conformidade dessas intervenções com as recomendações. Ressalta-se, todavia, que a omissão de informações sobre os componentes grupais em certos estudos dificulta a

garantia de uma comparação mais acurada entre os dados descritos nos artigos e as orientações apontadas.

Com base nos valores médios calculados a partir das informações dos artigos coletados, sinaliza-se que o número médio de participantes por grupo (11,5) está alinhado com as proposições do Manual de Gestão para as Alternativas Penais (Depen; CNJ; Pnud, 2020), que elenca oito como o número mínimo de participantes e vinte como o valor máximo. Salienta-se que o número de participantes é uma variável que pode influenciar nos resultados da aplicação da intervenção. Delliti (2008) levanta que a facilitação de grupos maiores pode ser útil em contextos institucionais como empresas, hospitais e, neste caso, instituições jurídicas e forenses, em perspectiva da alta demanda desses setores. Porém, grupos de 6 a 8 participantes são descritos como ideais pela autora, por possibilitarem, simultaneamente, a aprendizagem entre participantes e a intervenção com cada um dos presentes. Ainda segundo a autora, grupos pequenos, com cinco ou menos participantes, podem tornar a interação entre participantes e facilitadores mais aversiva e escassa.

Outro aspecto das intervenções dos artigos foi a quantidade de facilitadores presentes nos grupos. O valor médio de facilitadores por sessão ($\cong 2,3$) também está equiparado com as proposições do Manual de Gestão para as Alternativas Penais (Depen; CNJ; Pnud, 2020), que sinaliza a necessidade de dois facilitadores. Além disso, outros estudos internacionais de mesma temática apresentam a quantidade de dois facilitadores (Lila; García; Lorenzo, 2010; Lila *et al.*, 2014). Reforça-se que a presença de dois profissionais no contexto grupal diminui a probabilidade de viés de um dos facilitadores e contribui para um melhor acesso aos comportamentos dos participantes, sobretudo quando um dos facilitadores está interagindo com um deles (Delliti, 2008).

Outro componente grupal analisado foi a duração média de cada encontro (1h45min). Esse componente apresenta um valor ligeiramente abaixo do oficialmente estipulado, que sinaliza duas horas como o adequado (Depen; CNJ; Pnud, 2020). Meier e Kudlowicz (2003), no que se refere ao contexto de grupos focais, defendem encontros com duração média de uma a duas horas, tempo suficiente para evitar o desgaste dos participantes. Similarmente, Yalon e Leszcz (2006) reforçam que, após duas horas de participação, é possível uma diminuição do retorno dos participantes; ainda, uma hora seria o tempo necessário para o aquecimento do trabalho grupal.

Neste mesmo contexto de análise dos componentes de uma intervenção grupal, vale citar que o número de encontros é um elemento da intervenção amplamente estudado na literatura. Em relação à quantidade média de encontros por grupo (11,5 encontros), encontra-se um valor $\cong 28,1\%$, inferior à quantidade mínima de sessões recomendada (entre 16 e 20 encontros) no

Manual de Gestão para as Alternativas Penais (Depen; CNJ; Pnud, 2020). Essa discrepância pode interferir na eficácia das intervenções com esses homens. Duas metanálises indicam que intervenções com 16 sessões ou mais tendem a resultar em um menor número de reincidências, quando comparadas àquelas com até 15 encontros (Arce *et al.*, 2020; Arias; Arce; Vilariño, 2013).

Como último componente analisado, assinalam-se os recortes temáticos abordados nas intervenções. Estes recortes envolvem tópicos relacionados principalmente às questões de gênero e à responsabilização perante a violência. Comparando as temáticas trabalhadas nos grupos com as orientações dos documentos oficiais, observa-se que os artigos coletados obedecem às temáticas destacadas por eles. O documento “Diretrizes para Implementação dos Serviços de Responsabilização e Educação dos Agressores” (Brasil, 2008) destaca que devem ser abordadas questões que estimulem a desconstrução e a reflexão dos papéis de gênero, propondo a construção de novas masculinidades que reconfigurem os estereótipos decorrentes da masculinidade hegemônica.

Similarmente, o Manual de Gestão para as Alternativas Penais (Depen; CNJ; Pnud, 2020) especifica que a organização dos grupos deve englobar discussões acerca da responsabilização do homem autor de violência, propondo reflexões que possibilitem a compreensão dos fatores sociais e culturais que acompanham o fenômeno da violência. Sugere-se nessa mesma fonte a promoção de uma comunicação alternativa que substitua as atitudes agressivas, além de discussões que versam sobre a importância da autonomia e do empoderamento feminino. Apesar desses alinhamentos com os documentos oficiais, a introdução das discussões de gênero no transcurso da intervenção é uma variável a ser considerada.

A metanálise “*Are interventions with batterers effective?*” (Arce *et al.*, 2020) aponta que o Modelo Duluth, abordagem psicoeducativa que trabalha questões da teoria feminista (Pence; Paymar, 1993), foi associado a resultados conservadores e, em alguns casos, à possibilidade de efeitos negativos, como aumento da taxa de reincidência criminal. De acordo com o estudo, a adição direta da perspectiva de gênero nos processos grupais pode influenciar na menor eficácia das intervenções com agressores, uma vez que pode resultar em uma menor adesão ao tratamento.

Segundo Courtenay (2000), o patriarcado gera não só ideais específicos em relação à masculinidade, como contribui para a rejeição de tudo considerado feminino, de tal forma que os homens que se engajam em atividades consideradas femininas são rotulados negativamente. Ainda, Valério *et al.* (2022) acrescentam que os homens são ensinados a não demonstrarem emoções específicas, por, dentre outros fatores, estarem associadas ao feminino. Isso soma-se ao fato de que o infrator da Lei Maria da Penha sofre uma série de

sanções legais que adquirem função aversiva (Ângeli; Almeida; Juliani, 2021), o que pode contribuir para a evitação dos participantes à temática.

Dessa forma, há a possibilidade de que os participantes apresentem maior resistência em intervenções com temáticas relacionadas à mulher. Tal hipótese é atrelada à cultura patriarcal, que estabelece uma relação de oposição entre os gêneros feminino e masculino (Drake; Primeaux; Thomas, 2018) e contribui para a emissão prevalente de comportamentos relacionados à masculinidade hegemônica (Kuch; Dittrich, 2022).

Somado a isso, o processo judicial de violência doméstica pode ofertar estímulos punitivos. Outros estímulos ambientais presentes no processo, como as descrições do episódio denunciado e as discussões acerca de violência doméstica, podem adquirir função de estímulos aversivos condicionados (Sidman, 1989/1995; Fontes; Shahan, 2021), já que estão ligadas às sanções judiciais. Então, nas intervenções com homens autores de violência doméstica, os comportamentos de mentir, de omitir ou de evitar interação podem ter função de fuga e esquiva perante discussões centradas na relação com o gênero feminino, pois o controle aversivo está relacionado com a emissão de respostas de fuga e esquiva (Martins; Neto; Mayer, 2013).

Além dos temas trabalhados, outro aspecto a se considerar é a metodologia interventiva empregada. Nos artigos encontrados, predominam os Grupos Reflexivos ($\cong 77,8\%$). Alguns dos princípios norteadores para a implementação dos Grupos Reflexivos são elencados pelo documento “Padronização do Grupo Reflexivo dos Homens Agressores” construído pela Emerj (2012). Responsabilização; Igualdade e respeito da diversidade; Equidade e Promoção e fortalecimento da cidadania são os principais pontos indicados. Ressalta-se no documento que esses recortes devem estar alinhados à garantia de direitos universais e deveres individuais, ao passo que não devem abdicar das discussões de gênero trabalhadas nos níveis legais, culturais e sociais.

No Brasil, o Instituto Noos foi um dos contribuintes para o estabelecimento do método reflexivo como uma estratégia a ser implementada na construção de intervenção com homens autores de violência (Acosta; Andrade Filho; Bronz, 2004). Embasado na perspectiva teórica de processos reflexivos do autor Tom Andersen, o Instituto Noos opera por meio de uma perspectiva sistêmica e construcionista social: “Trata-se de uma metodologia baseada em perguntas, atentas à linguagem como produtora de realidades, aos efeitos da produção de novos sentidos e significados coletivamente, a partir das relações de familiares de socialização diversas (Beiras *et al*, 2021, p. 40).

Neste caso, os Grupos Reflexivos, assim como o Modelo Duluth, exercem um controle majoritariamente verbal do comportamento. Por ser uma intervenção predominantemente verbal, há a possibilidade de que os

Grupos Reflexivos estejam controlando unicamente o repertório verbal dos participantes. A correspondência verbal refere-se à conexão entre o que as pessoas dizem que farão e o que, de fato, irão fazer (Paniagua; Baer, 1982). Um exemplo de um problema de correspondência verbal seria um participante que descreve para os facilitadores as interações com a parceira como não-violentas, entretanto, fora do contexto grupal, é violento com essa mesma parceira. Nesta situação, um treino de correspondência verbal, como forma de reduzir essa incompatibilidade do dizer-fazer, envolve tanto o reforçamento da verbalização como o reforçamento da relação entre essa descrição verbal do comportamento (o dizer) e o comportamento em si descrito (o fazer) (o 'dizer-fazer') (Wechsler; Amaral, 2009).

Dos artigos encontrados na revisão, incluindo os que não são de metodologia reflexiva, apenas duas das intervenções, ainda que de forma inconclusiva, citam condições ambientais que favorecem o treino do dizer-fazer, com "atuações" (Abritta; Roque; Ramos, 2015) ou "dinâmicas, de papéis de gênero, de estratégias para resolução de conflitos" (Scott; Oliveira, 2021) como parte da intervenção. No contexto das intervenções de controle exclusivamente verbal, há um baixo acesso dos facilitadores aos comportamentos não verbais dos participantes, tanto fora como dentro do contexto grupal. Tal conjuntura, se somada a processos de reforçamento que são contingentes apenas à topografia de respostas verbais específicas (dizer), sem considerar a correspondência dessa resposta com o comportamento não-verbal (dizer-fazer), pode gerar um aumento na probabilidade de emissão de atos distorcidos (as chamadas 'mentiras') (Medeiros; Medeiros, 2018).

Tal fenômeno também pode influenciar na avaliação das intervenções. Muitos participantes tendem a responder aos instrumentos a partir de uma crença do que eles acreditam ser mais correto e valorativo socialmente, inclusive em contextos forenses (Almiro, 2017). Os facilitadores, ao reforçarem diferencialmente aquelas descrições verbais "corretas", selecionam as respostas "desejadas". Quando se analisa o procedimento investigativo adotado nos artigos encontrados, sobressaem-se metodologias de teor qualitativo, exploratório-descritivo ($\cong 88,9\%$). Os recursos para a avaliação dos resultados se concentram, principalmente, nos relatos dos facilitadores ou dos homens participantes da intervenção; estes últimos podem estar especialmente sensíveis ao viés de desejabilidade social.

Quando se analisa os apontamentos dos manuais, percebe-se como de fundamental importância para a manutenção da intervenção a necessidade de uma avaliação continuada mediante a aplicação de metodologias quantitativas-qualitativas que acompanhem o projeto durante todo o seu transcurso, com coleta de dados sistematizada e posterior encaminhamento aos gestores

públicos. Em um recorte das “Diretrizes para Implementação dos Serviços de Responsabilização e Educação dos Agressores”, os autores apontam:

Ainda que as intervenções sejam produzidas por diferentes metodologias é preciso definir indicadores de processo e de resultado que permita ao Estado e a sociedade civil acompanhar os resultados e efeitos do serviço, da rede e da política no que se refere ao enfrentamento da violência contra a mulher (Brasil, 2008, p.5).

Ainda, o Guia de Análise *ex post* de avaliação de Políticas Públicas (2018) cita a necessidade da coleta e do compartilhamento dos dados de eficiência para a manutenção e otimização de tais políticas e salienta como vantajosa a utilização de metodologias com roteiros padronizados, com um objetivo de comparação e de homogeneização da avaliação de diferentes Políticas Públicas. Sublinha-se que, apesar de tais recomendações, não houve a determinação de um dado consensual que sinalizasse o grau de eficiência atingido pelas intervenções descritas. Cada um dos projetos respaldou sua análise de efetividade em processos de avaliação focados nos relatos verbais dos participantes ou mediadores. Esse padrão se repetiu em todas as pesquisas coletadas, com exceção de dois estudos que combinaram elementos qualitativos com informações quantitativas (Estrela *et al.*, 2020; Vasconcelos; Cavalcante, 2019).

Nessa perspectiva, apesar de não ser um dado complementar que se fez largamente presente nos artigos coletados, estando ausente em cerca de 78% deles, a taxa de reincidência é uma informação recorrente em pesquisas internacionais, como um fator que sinaliza o grau de eficiência de intervenções (Arias; Arce; Vilariño, 2013; Babcock *et al.*, 2024; Lila *et al.*, 2014).

Em 2021, foi publicado um mapeamento que detalhou os dados de centenas de intervenções brasileiras com autores de violência doméstica (Beiras *et al.*, 2021). Destas, 42% elencaram o índice de reincidência criminal formal como um dos dados utilizados para medir a eficácia dos grupos. Em contrapartida, quando se levantam os objetivos das intervenções do levantamento citado, apenas 0,64% delas apontaram a diminuição da reincidência como uma das metas propostas. Apesar dessas intervenções citarem os índices de reincidência como pertinentes para a avaliação do projeto, esses dados não foram incorporados ao escopo da maioria das intervenções descritas nos artigos encontrados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, os achados apontam para uma predominância em relação às propostas metodológicas interventivas e investigativas, com destaque para os Grupos Reflexivos e para a análise qualitativa de dados.

Os componentes grupais analisados encontram-se alinhados com as orientações levantadas nos principais documentos brasileiros, com exceção do número de encontros. Ressalta-se que a discrepância quanto à duração da intervenção pode ter forte relação com o grau de eficácia dela. Similarmente, os recortes temáticos também estão equiparados ao que os documentos oficiais orientam, mas existem pontos a serem investigados, sobretudo acerca da forma como as discussões de gênero são introduzidas no transcurso da intervenção.

Além disso, mesmo com a realização de cálculos médios e percentis para a produção de dados gerais que permitissem uma representação dos componentes deste grupo de intervenções, a omissão de informações em alguns estudos sinaliza que essas aferições podem estar discrepantes. Somado a isso, a interseção dessas informações com elementos extraídos de estudos internacionais requer uma relativização, visto a necessidade de se contextualizar esses dados a uma realidade brasileira.

Desse modo, o aprimoramento das políticas de prevenção à revitimização da mulher deve ser um empreendimento constante para os operadores da justiça. Para tanto, os resultados aqui elencados nesta revisão mostram-se especialmente pertinentes aos organizadores e facilitadores de grupos com homens autores de violência. O objetivo é que as diretrizes oficiais sejam mais amplamente divulgadas e difundidas entre facilitadores. Além disso, o compartilhamento de estratégias comuns de avaliação e de intervenção entre as iniciativas têm o potencial de permitir a comparação entre programas para estimar a eficácia de cada um, facilitando que alguns programas se tornem políticas públicas em seus territórios.

Esta revisão apresenta algumas limitações, como a análise exclusiva de artigos. É patente o grande volume de teses e dissertações sobre intervenções com homens perpetradores de violência contra a mulher no Brasil que não são publicadas em formato de artigo. Para pesquisas futuras, sugere-se a inclusão de outras modalidades de material científico para ampliar o escopo do estudo e o uso das plataformas de busca em repositórios institucionais de pesquisas sobre a temática. Importante ressaltar ainda as peculiaridades regionais do fenômeno da violência doméstica, uma vez que vivemos em um país de proporções continentais e com realidades bem distintas e que podem estar sendo ou não retratadas nas pesquisas da área.

REFERÊNCIAS

ABRITTA, Stela Dalva; ROQUE, Fernanda Cunha Fontoura; RAMOS, Maria Eveline Cascardo. A importância do acolhimento e do aquecimento em grupos

sem demanda no contexto da Justiça. **Revista Brasileira de Psicodrama**, 2015, v. 23, n. 2, p. 6-15. DOI: <https://doi.org/g8dfdp>.

ACOSTA, Fernando; ANDRADE FILHO, Antônio; BRONZ, Alan. Conversas Homem a Homem: **Grupo Reflexivo de Gênero: Metodologia**. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2004.

ALMIRO, Pedro Armelin. Uma nota sobre a desejabilidade social e o enviesamento de respostas. **Avaliação Psicológica**, 2017, v. 16, n. 3, p. 253-386. DOI: <https://doi.org/ggt8qt>.

ÂNGELI, Livia de; ALMEIDA, Gabriela Perissinotto de; JULIANI, Rafael Paulino. Lei Maria da Penha: uma análise de contingências e metacontingências. **Acta Comportamentalia**, 2021, v. 29, n. 1, p. 61-76. <https://shre.ink/MzNw>.

ARCE, Ramón; ARIAS, Esther; NOVO, Mercedes; FARIÑA, Francisca. Are interventions with batterers effective? A meta-analytical review. **Psychosocial Intervention**, 2020, v. 29, n. 3, p. 153-164. DOI: <https://doi.org/gc68>.

ARIAS, Esther; ARCE, Ramón; VILARIÑO, Manuel. Batterer intervention programmes: A meta-analytic review of effectiveness. **Psychosocial Intervention**, 2013, v. 22, n. 2, p. 153-160. DOI: <https://doi.org/f2kqxf>.

BABCOCK, Julia C.; GALLAGHER, Matthew W.; RICHARDSON, Angela; GODFREY, D. Andrew; REEVES, Victoria E.; D'SOUZA, Johan. Which battering interventions work? An updated Meta-analytic review of intimate partner violence treatment outcome research. **Clinical psychology review**, 2024, v. 111, 102437. DOI: <https://doi.org/pcdd>.

BEIRAS, Adriano; BRONZ, Alan. **Metodologia de grupos reflexivos de gênero**. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2016.

BEIRAS, Adriano; MARTINS, Daniel Fauth Washington; SOMMARIVA, Salete Silva; HUGILL, Michele de Souza Gomes. **Grupos reflexivos e responsabilizantes para homens autores de violência contra mulheres no Brasil: Mapeamento, análise e recomendações (1. ed.)**. Curitiba: Cejur, 2021.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. GOV.BR, 2018, v. 2. Disponível em: <https://encurtador.com.br/muhv4>. Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL, **Lei nº 13.984, de 3 de abril de 2020**. Altera o art. 22 da Lei nº 11.340. Diário Oficial da União, 2020. Disponível em: <https://shre.ink/Mzi4>. Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da União, 2006. Disponível em: <https://shre.ink/MzZ9>. Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. Secretaria de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher. **Diretrizes gerais para implementação do serviço de responsabilização e educação**

do agressor. Brasília, 2008. Disponível em: <https://encurtador.com.br/y8NhR>. Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. **Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.** Anexo II. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/euKhf>>. Acesso em: 22 fev. 2025.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira. (Coords). **Atlas da Violência 2024.** IPEA FBSP, 2024. Disponível em: <https://shre.ink/MzZ2>. Acesso em: 22 fev. 2025.

CHENG, Shih-Ying; DAVIS, Maxine; JONSON-REID, Melissa; YAEGER, Lauren. Compared to What? A Meta-Analysis of Batterer Intervention Studies Using Nontreated Controls or Comparisons. **Trauma, violence & abuse**, 2021, v. 22, n. 3, p. 496-511. DOI: <https://doi.org/ngkm>.

COURTENAY, Will H. Constructions of masculinity and their influence on men's well-being: A theory of gender and health. **Social Science & Medicine**, 2000, v. 50, n. 10, p. 1385-1401. DOI: <https://doi.org/cmns9h>.

DELLITI, Maly. Terapia Analítico Comportamental em Grupo. In: DELLITI, Maly; DERDYK, Priscila Derdyk. (Orgs.). **Terapia Analítico-Comportamental em grupo.** São Paulo: ESETec Editores Associados, 2008.

DEL PRETTE, Almir; DEL PRETTE, Zilda. A. P. **Habilidades Sociais: Intervenções efetivas em grupos.** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2011.

DEPEN; CNJ; PNUD. **Manual de gestão para as alternativas penais**, 2020. Disponível em: <https://encurtador.com.br/tKpyq>. Acesso em: 22 fev. 2025.

DE-LA-TORRE-UGARTE, Mônica Cecília; TAKAHASHI, Renata Ferreira; BERTOLOZZI, Maria Rita. Revisão sistemática: noções gerais. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, 2011, v. 45, n. 5, p. 1260-1266. DOI:<https://doi.org/fm6zs3>.

DRAKE, Chad E.; PRIMEAUX, Sunni; THOMAS, Jorden. Comparing implicit gender stereotypes between women and men with implicit relational assessment procedure. **Gender Issues**, 2018, v. 35, p. 3-20. DOI:<https://doi.org/g7xz>.

EMERJ (Escola de Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro). Padronização do Grupo Reflexivo dos Homens Agressores. **Revista Direito em Movimento**, 2012, v. 14, p. 407-427. <https://encurtador.com.br/zssvJ>.

FONTES, Rafaela M.; SHAHAN, Timothy A. Punishment and its putative fallout: A reappraisal. **Journal of the Experimental Analysis of Behavior**, 2021, v. 115, n. 1, p. 185-203. DOI:<https://doi.org/gr7h3x>.

GALVÃO, Taís Freire; PANSANI, Thais de Souza Andrade; HARRAD, David. Principais itens para relatar Revisões sistemáticas e Meta-análises: A recomendação PRISMA. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, 2015, v. 24, n. 2, p. 335–342. DOI:<https://doi.org/gfzz8c>.

GOULART, Anderson Duarte; GOMES, Juliana Motta; BOECKEL, Mariana Gonçalves. Intervenções com homens acusados de violência por parceiro íntimo: Revisão sistemática da literatura. **Contextos Clínicos**, 2020, v. 13, n. 1, p. 270–292. DOI: <https://doi.org/g62xzm>.

KAUFMAN, Michael. The construction of masculinity and the triad of men's violence. In: **Beyond patriarchy: Essays by men on pleasure, power, and change**, Oxford: Oxford University Press, 1987, p. 1-16.

KUCH, Isabelle Elisandra; DITTRICH, Alexandre. As masculinidades como variáveis relevantes para analistas do comportamento: Reflexões teóricas e práticas. **Perspectivas em Análise do Comportamento**, 2023, p. 154–169. DOI: <https://doi.org/pcdf>.

LILA, Marisol; GARCÍA, Antônio; LORENZO, María Victoria. **Manual de intervención con maltratadores**. Valencia: Publicaciones de la Universitat de València, 2010.

LILA, Marisol; OLIVER, Amparo; CATALÁ-MIÑANA, Alba; CONCHELL, Raquel. Recidivism risk reduction assessment in batterer intervention programs: A key indicator for program efficacy evaluation. **Psychosocial Intervention**, 2014, v. 23, n. 3, p. 217-223. DOI: <https://doi.org/f2wsqb>.

LIMA, Daniel Costa; BÜCHELE, Fátima. Revisão crítica sobre o atendimento a homens autores de violência doméstica e familiar contra as mulheres. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, 2011, v. 21, n. 2, p. 721–743. <https://doi.org/bjrhv>.

LISBOA, Teresa Kleba; ZUCCO, Luciana Patrícia. Os 15 anos da Lei Maria da Penha. **Revista Estudos Feministas**, 2022, v. 30, n. 2, e86982. DOI: <https://doi.org/gt5kwc>.

MARTINS, Tatiana Evandro Monteiro; NETO, Marcus Bentes de Carvalho; MAYER, Paulo Cesar Morales. B. F. Skinner e o uso do controle aversivo: um estudo conceitual. **Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva**, 2013, v. 15, n. 2, p. 5–17. DOI: <https://shre.ink/MzVm>.

MEDEIROS, Nathalie Nunes Freire Alves de; MEDEIROS, Carlos Augusto de. Correspondência verbal na Terapia Analítica Comportamental: Contribuições da pesquisa básica. **Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva**, 2018, v. 20, n. 1, p. 40–57. DOI: <https://doi.org/ngkh>.

MEIER, Marineli Joaquim; KUDLOWIEZ, Sara. Grupo focal: uma experiência singular. **Texto & Contexto Enfermagem**, 2003, v. 12, n. 3, p. 394-399. DOI: <https://shre.ink/Mzwz>.

NOVAES, Rodrigo Caio de Padula; FREITAS, Guilherme Arthur Possagnoli; BEIRAS, Adriano. A produção científica brasileira sobre homens autores de violência – reflexões a partir de uma revisão crítica de literatura. **Barbarói**, 2019, v. 1, n. 51, p. 154-176. DOI: <https://doi.org/pcdh>.

- PANIAGUA, Freddy A.; BAER, Donald M. The analysis of correspondence training as a chain reinforceable at any point. **Child Development**, 1982, v. 53, n. 3, p. 786–798. <https://doi.org/btwhj2>.
- PENCE, Ellen; PAYMAR, Michael. **Education Groups for Men Who Batter: The Duluth Model**. New York: Springer Publishing Company, 1993.
- POLETTTO, Mariana Pasquali; RENNEN, Anelise Meurer; REBESCHINI, Carol; ARTECHE, Adriane Xavier. Intervenções psicológicas para homens perpetradores de violência contra a mulher: uma revisão sistemática. **Contextos Clínicos**, 2018, v. 11, n. 2, p. 268-283. DOI: <https://doi.org/pcdj>.
- RODRÍGUEZ-ESPARTAL, Noelia; LOPEZ-ZAFRA, Esther. Programa emocional para presos por violencia de género (PREMOVIGE): efectividad en variables cognitivas y conductuales. **Psychosocial Intervention**, 2013, v. 22, n. 2, p. 115-123. DOI: <https://doi.org/f2kqxc>.
- SCOTT, Juliano Beck; OLIVEIRA, Isabel F. de. Grupos reflexivos para homens autores de violência doméstica: estudo comparativo a partir de três programas brasileiros. **Psicologia: teoria e prática**, 2021, v. 23, n. 1, p. 01-20. DOI: <https://doi.org/pcdk>.
- SIDMAN, Murray. **Coerção e suas implicações**. Tradução de R. Azzi e M. A. Andery. São Paulo: Editorial Psy, 1995. (Originalmente publicado em 1989).
- VALÉRIO, Alex; Pereira de CASTRO, Danrley; FLORÊNCIO, Tiago. Reflexões sobre masculinidades: Possibilidades de interpretação a partir de uma visão analítico-comportamental. **Perspectivas em Análise do Comportamento**, 2022, v. 13, n. 1, p. 041–053. DOI: <https://doi.org/pcdm>.
- VASCONCELOS, Cristina Silvana da Silva; CAVALCANTE, Lília Iêda Chaves. Caracterização, reincidência e percepção de homens autores de violência contra a mulher sobre grupos reflexivos. **Psicologia & Sociedade**, 2019, v. 31, e179960. DOI: <https://doi.org/ngkj>.
- WASELFISZ, Julio. Jacobo. **Mapa da violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil**. Flacso Brasil, 2015. Disponível em: <https://abrir.link/DIALo>. Acesso em: 22 fev. 2025.
- WECHSLER, Amanda Muglia; AMARAL, Vera Lúcia Adami Raposo do. Correspondência verbal: um panorama nacional e internacional das publicações. **Temas em Psicologia**, 2009, v. 17, n. 2, p. 437-447. <https://shre.ink/Mzwl>.
- YALON, Irvin D.; LESZCZ, Molyn. **Psicoterapia de Grupo: Teoria e Prática**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

A IMPLEMENTAÇÃO DOS CÍRCULOS DE PREPARAÇÃO PARA A LIBERDADE EM PRESÍDIOS DO RIO GRANDE DO SUL: O CASO DE CERRO LARGO E SANTO CRISTO

LA IMPLEMENTACIÓN DE CÍRCULOS DE PREPARACIÓN PARA LA LIBERTAD EN LAS CÁRCELES DE RIO GRANDE DO SUL: EL CASO DE CERRO LARGO Y SANTO CRISTO

Submetido em: 11/12/2024 - **Aceito em:** 11/07/2025

IANA PATRÍCIA PANDOLFO¹

KARINE MULLER DUTRA²

SHIRLEI SZTOMOWSKI³

RESUMO

O projeto *Círculos de Preparação para a Liberdade* foi criado com o propósito de responder às inquietações do ambiente prisional, promovendo a ressignificação das relações sociais por meio da justiça restaurativa. Seu objetivo é proporcionar espaços de fala, escuta, cuidado e construção de estratégias de reinserção social, utilizando a metodologia dos círculos de construção de paz. Desenvolvido nos presídios estaduais de Santo Cristo e Cerro Largo, o projeto envolve pessoas privadas de liberdade, seus familiares e membros da comunidade, fomentando uma cultura de paz pautada no diálogo e no respeito mútuo. A abordagem fenomenológica, aliada à aplicação de pesquisa de satisfação como instrumento metodológico, evidenciou que a iniciativa representa uma oportunidade de aprendizado responsável e de resgate de valores humanos, apontando para a necessidade de sua continuidade e ampliação. Dessa forma, o projeto contribui significativamente para a transformação social e para a promoção de uma convivência mais justa e pacífica no ambiente prisional.

Palavras-chave: Prisão. Justiça restaurativa. Reinserção social.

RESUMEN

El proyecto Círculos de Preparación para la Libertad se creó con el propósito de responder a las preocupaciones en el entorno penitenciario, promoviendo la redefinición de las relaciones sociales

- 1 Graduação em Serviço Social (Fema). Pós-graduação em Serviço Social e Direitos Humanos (Unipampa), Gestão do Sistema Prisional (Universidade Cândido Mendes), Políticas de Gestão de Segurança Pública (Ibra), Educador Social (Faveni). Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas (Uffs). Atua como assistente social no Presídio Estadual de Santo Cristo. **E-MAIL:** iana-pandolfo@susepe.rs.gov.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-3435-1872>.
- 2 Graduação em Psicologia (Unijui). Pós-graduação em Gestão de Pessoas (URI), Segurança Pública e Direitos Humanos (Fadisma), Saúde Mental (Unijui), Justiça Restaurativa e Mediação de Conflitos (Unijui). Mestrado em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade (Unijui). Atua como psicóloga na Equipe de Exame Criminológico da 3ª Delegacia Penitenciária Regional de Santo Ângelo. **E-MAIL:** karine-dutra@susepe.rs.gov.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-1377-6716>.
- 3 Graduação em Psicologia (Unijui). Pós-graduação em Psicologia Jurídica (URI), Saúde Mental (Unijui), Justiça Restaurativa e Mediação de Conflitos (Unijui). Mestrado em Sistemas Ambientais e Sustentabilidade (Unijui). Atua como psicóloga na Superintendência dos Serviços Penitenciários, na Seção de Atendimento ao Servidor da Susepe. **E-MAIL:** shirlei-sztomowski@susepe.rs.gov.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-7979-7168>.

a través de la justicia restaurativa. Su objetivo es brindar espacios para dialogar, escuchar, cuidar y construir estrategias para la reinserción social, utilizando la metodología de los círculos de construcción de paz. Desarrollado en las cárceles estatales de Santo Cristo y Cerro Largo, el proyecto involucra a personas privadas de libertad, sus familias y miembros de la comunidad, fomentando una cultura de paz basada en el diálogo y el respeto mutuo. El enfoque fenomenológico, combinado con la aplicación de encuestas de satisfacción como instrumento metodológico, demostró que la iniciativa representa una oportunidad para el aprendizaje responsable y la recuperación de valores humanos, señalando la necesidad de su continuidad y expansión. De esta manera, el proyecto contribuye significativamente a la transformación social y a la promoción de una convivencia más justa y pacífica en el entorno penitenciario.

Palabras clave: Prisión. Justicia restaurativa. Reinserción social.

INTRODUÇÃO

Ao abordar o campo da Justiça Restaurativa (JR), encontramos alguns autores de referência como Kay Pranis, Howard Zehr e Elizabeth Elliott, que historicizam esse movimento e buscam compreender suas origens. No entanto, por se tratar de um paradigma prático-social que utiliza métodos diversos, não há um conceito engessado ou definitivo. Como afirma Pinto (2005, p. 21), “como é um paradigma novo, o conceito de justiça restaurativa ainda é algo inconcluso, que só pode ser captado em seu movimento ainda emergente”.

A Organização das Nações Unidas (ONU) lançou sua primeira resolução sobre o tema em 1999, seguida por outras em 2000 e 2002. A resolução de 2002 incentiva os Estados Membros a adotarem programas com esse enfoque em matéria criminal, realizando pesquisas, capacitações e atividades que promovam a discussão e o intercâmbio de experiências. Também apresenta princípios orientadores para a implementação dessas práticas, abordando conceitos como terminologia, processos, resultados esperados, perfil das pessoas envolvidas e o papel dos facilitadores. A ONU também recomenda que cada país regule a operação desses programas e desenvolva políticas nacionais que promovam sua aceitação e uso.

No Brasil, a Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) incorpora essas recomendações internacionais e estabelece uma estrutura organizacional própria para o desenvolvimento das práticas restaurativas no judiciário, sistematizando sua aplicação e garantindo coerência pública.

Gomes e Graf (2020) destacam que, no contexto brasileiro, povos indígenas da tradição Tupi já utilizavam círculos como instrumentos para lidar com situações difíceis. O termo *korá*, por eles utilizado para expressar justiça, está relacionado a um processo de reequilíbrio baseado em escuta, acolhimento e responsabilização. Resgatar essa ancestralidade e essa cosmovisão participativa, segundo os autores, “[...] remete ao sentido e ao significado

identificados pela aproximação e pela escolha do círculo de construção de paz no Brasil” (Gomes; Graf, 2020, p. 116).

Alguns estudiosos propõem um movimento suleador, que valoriza saberes do Sul Global e o protagonismo dos povos originários, contrapondo-os à simples importação de modelos do Norte Global. Essa perspectiva crítica, no entanto, não nega a importância da justiça restaurativa no Brasil, mas reconhece que “[...] a prática restaurativa tem sido cooptada e institucionalizada por um poder constituído majoritariamente por pessoas brancas, como o Poder Judiciário” (Gomes; Graf, 2020, p. 119). Apesar disso, nomes como Pranis e Zehr seguem sendo referências fundamentais para a prática circular, enquanto pesquisadores brasileiros vêm, progressivamente, conquistando espaço com contribuições originais.

A disseminação dessas práticas no Brasil se intensificou a partir da década de 1990, especialmente com as obras de Howard Zehr. No Rio Grande do Sul, os primeiros estudos sobre o tema surgiram em 1999, com o professor Pedro Scuro Neto, conforme relatam Orsini e Lara (2012). No entanto, foi apenas em 2003, com a criação da Secretaria da Reforma do Judiciário pelo Ministério da Justiça, que o tema passou a ter maior atenção institucional.

Segundo Achutti (2016), o marco inicial da implementação prática ocorreu em 2005, com três projetos-piloto realizados por meio de uma parceria entre o Poder Judiciário, a Secretaria da Reforma do Judiciário e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), implantados nas cidades de São Caetano do Sul (SP) e Porto Alegre (RS), nos juizados da infância e juventude, utilizando o círculo restaurativo como método, e em Brasília (DF), nos juizados especiais criminais, com o uso da mediação vítima-ofensor. Como resultado teórico dessas experiências, foi publicada a *Coletânea de Artigos da Justiça Restaurativa* (2005), reunindo reflexões sobre os primeiros passos da prática no país.

Apesar dos avanços, ainda são escassos os estudos e registros publicados sobre sua aplicação no sistema prisional. Conforme as autoras, embora diversas ações envolvendo círculos de construção de paz estejam em curso, muitas não são documentadas nem monitoradas sistematicamente em publicações acadêmicas ou institucionais. Essa lacuna motivou o relato da experiência, nascida de vivências no sistema penitenciário e da formação das autoras nesse campo.

Para apresentar a prática desenvolvida, adotou-se uma abordagem fenomenológica, com uso da pesquisa de satisfação como ferramenta metodológica para captar os sentidos e os resultados percebidos pelos participantes. A ação foi realizada nos presídios de Santo Cristo/RS e de Cerro Largo/RS, sendo posteriormente sistematizada no projeto *Círculos de*

Preparação para a Liberdade. Iniciado em 2019, no Presídio Estadual de Santo Cristo, o projeto desenvolveu oito ciclos até 2024, com a participação de 67 pessoas privadas de liberdade.

Com base nos resultados, foi proposta a implantação da iniciativa na Comarca de Cerro Largo. Após a apresentação aos órgãos competentes e com o apoio da administração prisional, a proposta foi executada, com a realização de três ciclos entre 2023 e 2024, com 20 participantes.

A prisão é um espaço atravessado por conflitos, dor e exclusão, habitado por pessoas que, na maioria dos casos, retornarão em breve ao convívio com suas famílias e comunidades. Mais do que restringir a liberdade de ir e vir, o ambiente limita a expressão emocional, a escuta e o diálogo. Nesse cenário, os círculos aparecem como uma possibilidade concreta de cuidado e transformação, promovendo reconhecimento, autoconhecimento e resiliência.

Essas práticas fortalecem o desejo de lidar de forma mais construtiva com os desafios cotidianos, desenvolvendo aspectos afetivos, cognitivos, psicossociais e práticos que favorecem o processo de reintegração social. Em constante avaliação e adaptação, o projeto é desenvolvido em um contexto marcado pela lógica retributiva e pela burocratização das penas. Busca-se romper com essa racionalidade ao promover responsabilidade, reconstrução de vínculos e uma abordagem mais humanizada dentro de um espaço historicamente excludente.

1. O NASCEDOURO DO PROJETO CÍRCULOS DE PREPARAÇÃO PARA A LIBERDADE

A partir de uma experiência sem roteiro pré-definido, vivenciada por três servidoras da Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe) e profundamente influenciadas por uma formação realizada em 2016, nasceu o projeto que serve como objeto deste relato: *Círculos de Preparação para a Liberdade*. Encantadas com a metodologia dos círculos de construção de paz, as servidoras vislumbraram, nesse recurso, estratégias possíveis de cuidado no ambiente prisional. Com esse propósito, iniciaram círculos com outros servidores, bem como com pessoas privadas de liberdade, inicialmente em grupos de combate ao tabagismo, passando por círculos realizados nas celas e, posteriormente, círculos voltados à preparação para a liberdade.

Após anos de prática, estudo e formações continuadas em práticas restaurativas, as facilitadoras compreenderam que a curiosidade é um dos valores fundamentais para alcançar o que Howard Zehr (2008, p. 253) denomina de *maravilhamento* — um dos três valores mais importantes nesse campo,

por estimular “a habilidade de viver com aquilo que é desconhecido, com as surpresas e com o aparente ilógico”. É sobre esse maravilhamento — a capacidade de construir alternativas frente às durezas do cárcere e fomentar uma cultura de paz — que, com humildade, respeito, honestidade, empatia e coragem, buscamos compartilhar esta experiência. Como destaca Pranis (2010, p. 56), “a partilha de histórias fortalece o sentido de conexão”.

Cientes de que “[...] o aprisionamento por si só não transforma o indivíduo, pois, para uma reinserção social que vislumbre mudança de atitudes e o desenvolvimento da criticidade, é preciso que haja uma transformação do meio social, econômico, cultural e familiar onde o sujeito vive” (Pandolfo; Arenhart, 2024, p. 362), reconhece-se a imprescindibilidade de “[...] se desenvolver uma política de execução penal que não visualize somente o interno penitenciário como simples indivíduo, mas sim dentro de um contexto social” (Julião, 2012, p. 303).

Assim, tornou-se necessário que o sistema prisional repensasse suas práticas na relação com a individualização da pena, especialmente no atendimento à pessoa presa e na preparação para o retorno à liberdade. Emergiram questionamentos acerca da função dos operadores do trabalho prisional - agentes penitenciários(as), agentes administrativos(as) e técnicos(as) superiores -, a fim de construir práticas para que superassem aquelas limitadas às demandas imediatas da prisão (Andrade *et al.*, 2015), buscando-se, ainda, parcerias dentro e fora dos estabelecimentos prisionais para minimizar a perversidade do encarceramento (Nascimento; Bandeira, 2018).

Neste contexto, como técnicas superiores penitenciárias da Susepe exauridas pelas práticas impetuosas, vislumbrou-se a necessidade de se buscar novas perspectivas para aplicar um processo individualizador de pena. Percebeu-se a importância de exercitar a análise crítica sobre a produção e reprodução das práticas institucionais, sobre o sentido do trabalho desenvolvido e seus efeitos na vida das pessoas privadas de liberdade e dos próprios trabalhadores, buscando-se possibilidades de atuação em prol do outro e de si a partir das relações (Foucault, 2006; Deleuze, 1992).

Inspiradas pelas capacitações realizadas, psicólogas, assistentes sociais e uma advogada da 3ª Delegacia Penitenciária Regional recorreram à metodologia dos Círculos de Construção de Paz para reconfigurar o Programa Individualizador de Atenção à Pessoa Privada de Liberdade, já implementado no presídio de Santo Cristo, desenvolvido entre os anos de 2015 e 2018, com base na perspectiva da clínica ampliada (Dutra, 2017).

Inicialmente, o programa contemplava pessoas com condenação transitada em julgado, mediante a elaboração de um plano de intervenção singular desenvolvido pela Equipe de Referência, a Equipe de Apoio e a própria

pessoa privada de liberdade. A proposta fundamentava-se no conceito de clínica ampliada, desenvolvido por Gastão Wagner nos anos 1990, inspirado por outros sanitaristas como Basaglia, Sartre e Gramsci, e que propõe uma abordagem centrada no sujeito (Bedrikow, 2020).

Segundo Schneider *et al.* (2014), a proposta de clínica ampliada aproxima-se da clínica psicossocial, pois valoriza o conhecimento do contexto familiar, a abordagem interdisciplinar, o trabalho em grupos e a inserção social da pessoa. No contexto prisional, a clínica ampliada configura-se como um dispositivo de cuidado e atenção à saúde, incentivando o trabalho em equipe e o protagonismo da pessoa privada de liberdade, considerando-a como sujeito de direitos em sua singularidade, e não como mero corpo a ser depositado na prisão (Dutra, 2017). Entretanto, embora cientes da importância da clínica ampliada para a promoção de um cuidado humanizado (França; Spirandelli; Vila Verde, 2019), as servidoras perceberam a necessidade de buscar novas possibilidades de cuidado.

Paralelamente ao desenvolvimento do Programa Individualizador de Atenção às Pessoas Privadas de Liberdade, entre os anos de 2016 e 2018, período em que participaram de cursos de capacitação e aperfeiçoamento promovidos tanto pelo Poder Judiciário quanto pela própria Susepe, as servidoras da 3ª Delegacia Penitenciária Regional foram contagiadas por uma nova proposta de intervenção. Assim, passaram a reestruturar o programa existente, ampliando seu alcance e contemplando um maior número de participantes. Dessa trajetória surgiu o projeto “Círculos de Preparação para Liberdade”.

A experiência vivenciada impulsionou novas formas de pensar e de conceber práticas, dispositivos e instrumentos de cuidado, os quais foram constantemente adaptados, criados e desenvolvidos conforme as condições institucionais disponíveis, atuando de forma intensa nas relações entre equipes de apoio, equipes de referência e pessoas privadas de liberdade.

No que tange ao desenho do projeto, o objetivo geral é a promoção de uma cultura de paz e diálogo, fomentando a responsabilidade, o respeito e a comunicação não violenta. Dentre os objetivos específicos, destacam-se: oferta de vagas para participação nos círculos de diálogo para todas as pessoas privadas de liberdade; promoção da aprendizagem de uma metodologia dialógica fundamentada na Justiça Restaurativa, passível de replicação em outras situações; oferta de um espaço seguro de cuidado; fomento ao diálogo sobre questões de gênero, vínculos familiares, educação, saúde, trabalho e autocuidado; criação de estratégias de intervenção baseadas nas experiências dos círculos; e criação de banco de dados que subsidie pesquisas futuras, monitoramento e avaliação das ações.

O método adotado envolve a triagem de pessoas próximas a implementar o benefício da progressão de regime e/ou livramento condicional nos subsequentes seis meses; realização de pré-círculos individuais para apresentar a proposta de intervenção; definição dos facilitadores para realizar os círculos no estabelecimento prisional; reuniões para planejar, avaliar e monitorar os círculos; realização de círculos de construção da paz com temáticas voltadas aos objetivos da reinserção social; e pós-círculos coletivos e/ou individuais.

1.1 A Unidade Prisional de Santo Cristo

A unidade prisional de Santo Cristo foi instalada em um prédio construído na década de 1960, localizado no centro do município. Devido às limitações estruturais, atende exclusivamente homens privados de liberdade.

O presídio conta com seis celas, com capacidade total para até trinta e seis pessoas, além de uma cela disciplinar/triagem; uma cozinha geral; uma sala multiuso (utilizadas para a realização de atividades escolares, religiosas, visitas, palestras, círculos de construção de paz); um pátio, onde há uma quadra esportiva, que também serve para receber as visitas; uma outra cozinha com refeitório para os servidores; um pequeno alojamento com banheiro para os servidores; e duas salas destinadas ao setor administrativo e técnico. Essas salas, compartilhadas entre cinco servidores, são também utilizadas para audiências por videoconferência, atendimentos advocatícios, atendimentos da equipe de saúde, revistas de e outras necessidades operacionais.

Anexo ao prédio principal, com acesso externo, há um espaço com capacidade de até vinte e quatro pessoas, destinado às pessoas que cumprem pena em regimes semiaberto e/ou aberto. Nesse anexo, há uma sala destinada ao setor administrativo e duas outras que servem como depósito de alimentos e materiais de higiene e limpeza. Esta é a descrição do espaço interno do Presídio Estadual de Santo Cristo, o qual possui capacidade de receber até sessenta pessoas privadas de liberdade⁴, mas atualmente está superlotado. O presídio atualmente abrange três Comarcas: Santo Cristo, Porto Xavier e Três de Maio. Recebe ainda pessoas presas de outras unidades do estado mediante permutas e transferências, em sua maioria, de tipificação de crimes sexuais.

Apesar das limitações físicas, as práticas circulares são implementadas com êxito, especialmente os círculos de preparação para liberdade, recomendados pelo Juízo da Execução Penal da Comarca de Santo Cristo. O projeto, iniciado em 2019, encontra-se na terceira gestão administrativa e, até o presente momento, não enfrentou oposição, apenas negociações relativas à organização e movimentação das pessoas privadas de liberdade.

4 Informações conforme o *site* da Polícia Penal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://shre.ink/xyU7>>, acesso em: 01 mai. 2025.

Contudo, a prática dos círculos representa uma forma de resistência dentro de uma instituição total que, tradicionalmente, reproduz a lógica da justiça punitiva. Introduzir uma perspectiva restaurativa, fundamentada no diálogo e na reconstrução de vínculos, constitui um desafio em sociedades que ainda pautam a justiça pelo senso de punição.

1.2 A Unidade Prisional de Cerro Largo

O Presídio Estadual de Cerro Largo foi inaugurado no ano de 1974 e está localizado na área urbana da cidade, ao lado do Ginásio Municipal e nas proximidades de outros órgãos da segurança pública, como a Brigada Militar, o Ministério Público e o Fórum, além de residências muito próximas.

É constituído por um efetivo funcional de vinte e sete servidores, sendo vinte e três Agentes Penitenciários, sete mulheres e dezesseis homens, duas Agentes Penitenciárias Administrativas e duas Técnicas Superiores Penitenciárias – Assistente Social e Psicóloga. É administrado por um Agente Penitenciário do quadro de servidores do local.

A unidade prisional é considerada de pequeno porte, composta por uma galeria com seis celas coletivas e uma cela disciplinar/triagem, dois alojamentos destinados a pessoas que cumprem pena em regime semiaberto sem trabalho externo e uma cela feminina. Sua capacidade é de setenta e duas vagas, porém, geralmente abriga em torno de noventa e cinco pessoas. Abrange duas Comarcas Judiciais, que, juntas, englobam sete municípios, além de receber pessoas presas de outras unidades do estado mediante permutas e transferências.

Por ser uma unidade de segurança mínima, com estrutura predial adaptada às necessidades crescentes, o presídio aloja pessoas privadas de liberdade (homens e mulheres) consideradas de menor periculosidade, com penas menos extensas.

A partir da implantação do Conselho da Comunidade na Execução Penal da Comarca de Cerro Largo, em 2013, e com o apoio do Poder Judiciário, o presídio passou por diversas reformas e ampliações. Destacam-se: a construção de uma área com dois pavimentos para a instalação da Unidade de Saúde Prisional, com três salas de atendimento (médico, odontólogo e para a psicologia) e sala de espera; a criação de um espaço para alojar o almoxarifado e para a alimentação prisional; a construção de uma área anexa à galeria para atividades educativas – atualmente utilizada pela turma descentralizada do Neeja Flávio Jerônimo Bley (Presídio Regional de Santo Ângelo); a reforma estrutural e elétrica de todas as celas; a ampliação da cela feminina; reforma e pintura da quadra de lazer; cobertura do pátio com tela, entre outras melhorias.

Essas mudanças demonstram a relevância do Conselho da Comunidade na garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade. Embora essa não seja sua função precípua, compreende-se que, para viabilizar direitos fundamentais como saúde e educação, é imprescindível assegurar espaços físicos adequados. Assim, hoje é possível implementar o Projeto de Preparação para a Liberdade, com a realização dos Círculos de Construção de Paz, graças a essas melhorias estruturais. Em agosto de 2024, completou-se um ano do início desse projeto no Presídio Estadual de Cerro Largo.

Observa-se que ambos os presídios – Santo Cristo e Cerro Largo – compartilham características semelhantes, tanto em termos de estrutura física e composição do quadro de servidores quanto ao número de pessoas privadas de liberdade. Esses contextos demonstram que projetos inovadores, especialmente da justiça restaurativa, têm alcançado êxito mesmo diante de escassez de investimentos e de infraestrutura.

1.3 Os Círculos de Preparação para Liberdade

Atendendo aos quatro estágios para a eficácia do processo circular - adequação, verificando se o círculo pode ser desenvolvido na situação, e qual o seu objetivo; preparação, identificando os participantes, os recursos necessários, estudando o contexto e organizando o círculo; encontro, realizando as etapas do círculo com a presença dos participantes; acompanhamento ou pós-círculo, verificando o cumprimento dos acordos ou adaptando-os quando necessário (Pranis, 2010) - o Projeto de Preparação para Liberdade é realizado por meio de círculos de menor complexidade (diálogo) e de maior complexidade (reintegração social), com participação coletiva. Ou seja, várias pessoas privadas de liberdade participam conjuntamente com seus familiares e/ou apoiadores. Nesse formato, a sabedoria coletiva torna-se o eixo que fortalece o processo circular. O apoio mútuo entre os participantes, a presença da rede de apoio e o conhecimento da metodologia da JR revelam-se como estratégias eficazes para alcançar os objetivos da Lei de Execução Penal (LEP) e da missão da Susepe.

Nas palavras de Lederach (2012, p. 44), trata-se de um processo de transformação, que “[...] nos remete à mudança, ao modo como as coisas passam de uma forma para outra diferente. [...] Quando juntamos ‘trans’ e ‘forma’, naturalmente passamos a contemplar tanto a situação atual como uma situação nova”.

O projeto se inicia com a análise da área jurídica, identificando pessoas privadas de liberdade que estejam a, aproximadamente, seis meses da implementação do lapso temporal para a progressão de regime e/ou livramento condicional. Essas pessoas são convidadas a participar do projeto por meio do pré-círculo, ocasião em que são apresentados os objetivos, os

princípios e valores da JR e o método dos Círculos de Construção de Paz. Ao concordarem em participar, as pessoas assinam o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Na etapa seguinte, as facilitadoras realizam o planejamento dos círculos, organizando materiais, espaços e definindo datas e horários em conjunto com a administração do presídio. Como já mencionado, o apoio do juiz da VEC de Santo Cristo possibilita a realização dos encontros fora do ambiente prisional, em uma escola de Núcleo Estadual de Educação de Jovens e Adultos – Neeja, que não possui aulas nos horários dos círculos. O Lions Clube Santo Cristo também apoia o projeto, disponibilizando sua sede nos casos de conflitos de agenda. A comunidade, gradualmente, passa a se envolver com o projeto, o que contribui para a construção de um senso de responsabilidade coletiva.

O terceiro passo é a realização dos círculos. O primeiro círculo visa à criação de um sentimento de conexão entre os membros do grupo, promovendo laços de confiança e construindo um espaço seguro para a fala e a escuta. Busca-se conscientizar sobre os pontos positivos e as potencialidades, contribuindo para o desenvolvimento do projeto e alcance dos seus objetivos. O segundo círculo foca nas relações familiares, estimulando a reconexão com as origens e incentivando o restabelecimento de vínculos afetivos como apoio ao retorno ao convívio familiar e social. No terceiro círculo, as discussões são voltadas à responsabilização pelos atos cometidos, suas consequências e, quando possível, à reparação dos danos causados. Já o quarto círculo tem como foco a construção de um plano coletivo de ações voltadas à reintegração social, com a participação de familiares e apoiadores da comunidade. Esse encontro é um momento simbólico de acolhimento e entrega amorosa da pessoa privada de liberdade à sua rede de apoio, demonstrando responsabilidade e comprometimento com o processo do cumprimento da pena.

Quando possível, o pós-círculo também é realizado em círculo em grupo com os familiares e/ou apoiadores, ou de forma individual, com o objetivo de acompanhar os acordos pactuados e, quando exitosos, celebrar as conquistas obtidas durante o processo, como a mudança de comportamentos, a compreensão das relações vividas e a reconstrução de projetos de vida.

A avaliação ocorre geralmente ao final de cada círculo e ao término de cada ciclo, com reuniões da equipe de facilitadora e registros em relatórios específicos, além de planilhas de controle e monitoramento das pessoas que progridem durante o processo. As temáticas trabalhadas nos eixos são flexíveis e adaptadas conforme as necessidades de cada grupo. Os dados pertinentes são documentados em relatório próprio, arquivados para subsidiar futuras pesquisas. Ao final de todas as etapas, e considerando que o exame criminológico não é exigido, elabora-se um relatório individual que é inserido nos processos de cada

participante, com informações sobre o projeto, datas e temáticas abordadas, sempre respeitando o princípio da confidencialidade.

1.4 Os resultados obtidos

A Tabela 1 apresenta o quantitativo de círculos, ciclos e participantes do projeto no Presídio Estadual de Santo Cristo, considerando a reincidência dos participantes. Já a Tabela 2 traz os mesmos dados referentes ao Presídio Estadual de Cerro Largo.

Tabela 1 – Quantitativo do Projeto do Presídio Estadual de Santo Cristo

ANO	CICLO	CÍRCULOS	PARTICIPANTES	REINCIDÊNCIA *
2019	1	4	15	1
2020	2	1	9	2
2021	3	3	9	1
2022	4	3	5	0
2023	5	3	6	0
2023/2024	6	3	5	0
2024	7	4	8	0
2024	8	4	10	0
TOTAL	8	25	67	4

* Até a data de 30/11/2024. ** Até a data de 30/11/2024.

Fonte: elaborado pelas autoras (2024).

Tabela 2 – Quantitativo do Projeto no Presídio Estadual de Cerro Largo

ANO	CICLO	CÍRCULOS	PARTICIPANTES	REINCIDÊNCIA *
2023	1	4	7	0
2024	2	8	13	0
Total	3	12	20	0

* Até a data de 30/11/2024. ** Até a data de 30/11/2024.

Fonte: elaborado pelas autoras (2024).

Ainda que os números não representem o aspecto essencial da justiça restaurativa, eles indicam pontos positivos: o baixo índice de reincidência (5,97%), a participação de 97 pessoas privadas de liberdade (soma dos dois presídios), o empenho da equipe em realizar círculos mesmo durante a pandemia de Covid-19 (2020 a 2022) e a dispensa do exame criminológico, com respeito ao prazo do lapso temporal, conforme adotado pelas duas comarcas onde o projeto é desenvolvido.

Destaca-se, nesse contexto, a postura dos juízes das Varas de Execuções Criminais (VECs) de Santo Cristo e Cerro Largo ao compreenderem que o exame criminológico não é obrigatório. Essa compreensão está alinhada

ao Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2024-2027, o qual afirma que “a imposição da obrigatoriedade de exames criminológicos tende a agravar ainda mais o cenário do Estado de Coisas Inconstitucional” (Brasil, 2024, p. 34). Mesmo com uma equipe reduzida, mas composta por pessoas comprometidas com a justiça restaurativa, as práticas circulares demonstram sentido e geram resultados positivos para todos os envolvidos.

Petronella Boonen (2020, p. 47) instiga o aprofundamento da pesquisa ao refletir sobre a experiência deste projeto, desenvolvido nos dois presídios: “Como documentar o resultado positivo dos círculos e práticas restaurativas realizados durante o encarceramento, na prevenção de reincidências?” A JR não se propõe a ser solução definitiva nem uma nova forma de execução penal. Contudo, diante da falência do sistema prisional, pode representar um sinal de esperança no formato de política pública. A mensuração da “prevenção de reincidências” requer, evidentemente, um estudo longitudinal, que verifique posteriormente se a participação nos círculos de construção de paz efetivamente contribui para a redução da reincidência. De todo modo, o projeto desenvolvido com base em práticas circulares evidencia que a JR “é um esforço louvável de transformar práticas na justiça penal” (Jaccoud, 2005, p. 179).

Trata-se de uma experiência em constante avaliação e adaptação, com limitações que ora demandam movimento, ora exigem pausas. Assim, a análise dos dados permite diferentes interpretações, inclusive de caráter qualitativo. Nesse sentido, destaca-se a pesquisa de satisfação realizada ao final do último ciclo com participantes de ambos os presídios, a qual evidencia o potencial do projeto. Quanto ao item sobre o esclarecimento de todo o procedimento restaurativo, apenas uma pessoa respondeu que se sentiu parcialmente esclarecida. Sobre sentir-se compreendida durante o procedimento, apenas uma declarou ter se sentido parcialmente compreendida. Em relação ao nível de satisfação com o processo restaurativo, todos os participantes afirmaram estar satisfeitos. E, quanto à recomendação da JR a outras pessoas, todos responderam afirmativamente. Na pergunta aberta — voltada a críticas, sugestões ou comentários — o sentimento de gratidão pela oportunidade de participar do projeto foi a manifestação mais recorrente. Destacaram-se também a seriedade da proposta, a preservação do princípio da confidencialidade e a dedicação de participantes e facilitadoras. Entre as sugestões, foi mencionada a importância da presença de um representante do Poder Judiciário.

Konzen (2007) destaca como um dos diferenciais da JR a pedagogia da responsabilidade, pela qual o círculo promove aprendizado da responsabilização. Na sensibilidade de quem vivencia todo o processo, é possível afirmar que a potência do círculo é capaz de tocar na essência de cada participante, despertando a humanidade que, por vezes, é esquecida

ou mesmo impedida de se manifestar diante de tantas regras e normas que anulam a singularidade. Pranis (2010, p. 25) expressa sua percepção sobre os círculos nos seguintes termos:

Os círculos se valem de uma estrutura para criar possibilidades de liberdade: liberdade para expressar a verdade pessoal, para deixar de lado as máscaras e defesas, para estar presente como um ser humano inteiro, para revelar nossas aspirações mais profundas, para conseguir reconhecer erros e temores e para agir segundo nossos valores mais fundamentais.

Na visão de Toews (2019, p. 101): “A ideia de espaços restaurativos sugere que os relacionamentos são – em si – um caminho para se chegar à justiça, e não apenas uma coisa que se retoma depois que a justiça tenha sido feita ou depois de um período de confinamento”. O desejo de que este projeto esteja, de fato, proporcionando espaços restaurativos inspira e fortalece as facilitadoras.

Aos poucos, a JR vem se inserindo na execução penal e encontrando espaços que possibilitam reflexões pautadas nos princípios que orientam o processo restaurativo. Nas palavras de Miranda e Lopes, é possível identificar a eficácia de práticas restaurativas desenvolvidas em um projeto implementado em uma unidade prisional de Goiás.

É nesse cenário que as práticas restaurativas ganham importância e encontram aplicabilidade, como relevante ferramenta de fortalecimento dos indivíduos submetidos à pena de prisão, de proteção contra a cultura criminal predominante no sistema prisional e de orientação no processo de retorno ao convívio na sociedade.[...] Não se trata, como se percebe, de método infalível ou capaz, por si só, de resolver o problema da política e reintegração social, mas de recurso que, aliado a outras ações de proteção, pode servir como um instrumento hábil a evitar, ao menos, que o efeito dessocializador da prisão torne inviável quaisquer medidas no sentido de reinserção social (Miranda e Lopes, 2019, p.221-222).

O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2024-2027, no subeixo justiça restaurativa, traça as diretrizes e metas a curto e médio prazo, alinhados ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Entre as metas de curto do prazo, estão previstas a adoção da JR nos espaços de privação de liberdade, capacitação de servidores e familiares das pessoas privadas de liberdade, bem como a implementação de núcleos comunitários de JR comunitário. Recentemente, em 19 de março de 2025 o Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Políticas Penais e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária lançaram a Recomendação nº 06, a qual dispõe sobre a implementação de práticas restaurativas na execução penal. Tal recomendação tem como objetivo “promover a implementação nacional da JR em âmbito da Execução Penal, com vistas à construção de uma cultura de

paz e a redução de conflitos nas unidades prisionais brasileiras, fortalecendo a reintegração social” (Brasil, 2025).

Ainda que os números não sejam expressivos, é significativo e motivador perceber que estamos no caminho certo ao adotar a JR nos espaços prisionais.

Parafraseando Zehr (2008), somos agricultoras da justiça restaurativa, e nosso campo experimental é o espaço prisional, no desafio de proporcionar, como prevê o Art. 1º da Lei de Execução Penal, condições para a harmônica integração social da pessoa condenada ou internada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A curiosidade despertada pelo convite à formação em círculos de construção de paz envolveu as autoras em um processo de encantamento — ou melhor, de maravilhamento — com a Justiça Restaurativa. Esse sentimento permanece como uma utopia viva, que impulsiona a criação de experiências e acolhe o ser humano em sua integralidade, com seus sentimentos e histórias. Por mais simples que pareça, oferecer um espaço de fala e escuta às pessoas privadas de liberdade revela-se um gesto profundamente potente e transformador.

O projeto *Círculos de Preparação para a Liberdade* nasceu da simplicidade e da coragem de transformar desafios em aliados na criação de um espaço restaurativo dentro de um ambiente tradicionalmente punitivo. Sua existência só é possível graças à intencionalidade consciente de mudança de mentalidade e ao cultivo de uma cultura de paz.

Os resultados da experiência iniciada em 2019 são motivadores. O reconhecimento e a confiança demonstrados por servidores do sistema prisional, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário — especialmente ao replicarem a iniciativa no Presídio Estadual de Cerro Largo — validam a eficácia do projeto frente aos seus objetivos. Os relatos dos participantes e seu alto nível de satisfação evidenciam o valor do projeto como oportunidade concreta de preparação para o retorno à vida em família e à convivência comunitária.

A continuidade do projeto ao longo dos anos — inclusive durante o período da pandemia de Covid-19, mesmo sem investimentos financeiros e atravessando diferentes gestões institucionais — demonstra sua resiliência e relevância. O baixo índice de reincidência observado, embora ainda não respaldado por pesquisa conclusiva, configura-se como uma hipótese significativa e digna de investigação aprofundada.

Os círculos restaurativos criam espaços onde as pessoas podem se olhar nos olhos, de forma horizontal, reconhecendo-se mutuamente como parte

da roda. Garantir esse espaço de escuta e fala, sustentado por valores como respeito, empatia, segurança e cuidado, é uma das grandes potencialidades dessa metodologia — especialmente em ambientes prisionais, onde, frequentemente, a dignidade humana é silenciada e os vínculos sociais são desfeitos pela lógica da punição.

Assumimo-nos como agricultoras aprendizes, semeando e colhendo com humildade tudo o que a JR nos proporciona. Há uma necessidade contínua de pesquisa e reflexão — tanto por parte da academia quanto de facilitadores e facilitadoras e todas as pessoas curiosas, interessadas em conhecer, sentir e se aprofundar na complexidade e nos desafios desse campo. Para aquelas que já se encantaram com esse processo leve, forte e afetuoso, permanece a certeza de que a JR é, sobretudo, um caminho de transformação — não apenas individual, mas, principalmente, relacional e social.

REFERÊNCIAS

- ACHUTTI, Daniel. **Justiça restaurativa e abolicionismo penal**: contribuições para um novo modelo de administração de conflitos no Brasil. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- ANDRADE, Carla Coelho de *et al.* **O Desafio da Reintegração Social do Preso**: Uma pesquisa em estabelecimentos prisionais. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
- BEDRIKOW, Rubens. Eutanásia sob a perspectiva da bioética e clínica ampliada. **Rev. Bioética**, v.28, n. 3, Jul./Set. 2020. Disponível em: <<https://shre.ink/xymt>>, acesso em: 28 nov. 2024.
- BOONEN, Petronella Maria. Sulear a justiça restaurativa é ampliar suas abordagens. *In*: ORTH, Glaucia Mayara Niedermeyer; GRAF, Paloma Machado (Org.). **Sulear a justiça restaurativa**: as contribuições latino-americanas para a construção do movimento restaurativo [livro eletrônico]. Ponta Grossa: Texto e Contexto, 2020, 44-64.
- BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, institui a Lei de Execução Penal**. Disponível em: <<https://shre.ink/xyml>>, acesso em: 29 nov. 2024.
- BRASIL. Resolução 225, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<https://shre.ink/xymp>>, acesso em: 08 dez. 2024.
- BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária - Quadriênio 2024 - 2027**, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede, Sala 200 A, Brasília, Distrito Federal, julho de 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Recomendação Nº 6, de 19 de março de 2025. Dispõe sobre a implementação de práticas restaurativas na execução penal. Disponível em: < <https://shre.ink/xymQ>>, acesso em: 01 mai. 2025.

DELEUZE, Gilles. **Conversações**. Rio de Janeiro: Editora 34, 1992.

DUTRA, Karine Müller. **A perspectiva da Clínica Ampliada no contexto prisional**: produzindo liberdades. Monografia de Conclusão da Pós-Graduação em Saúde Mental. Unijuí, 2017. Disponível em: < <https://shre.ink/xymI>>, acesso em: 28 nov. 2024.

FOUCAULT, Michel. **A Hermenêutica do sujeito**. São Paulo: Martins fontes, 2006.

FRANÇA, Mary Anne de Souza Alves; SPIRANDELLI, Acácia Cristina Marcondes de Almeida; VILA VERDE, Maisa Carolina de Castro Lima. Uso de ferramentas de gestão na micropolítica do trabalho em saúde: um relato de experiência. **Revista Saúde e Debate**, Rio de Janeiro, v.43, N. Especial 6, p. 138-146, Dez. 2019. Disponível em: < <https://shre.ink/xy1Y>>, acesso em: 28 nov. 2024.

GOMES, Jurema Carolina da Silveira; GRAF, Paloma Machado. Círculo de Construção de Paz no Brasil: uma prática dominante. *In*: ORTH, Glaucia Mayara Niedermeyer; GRAF, Paloma Machado (Org.). **Sulear a justiça restaurativa**: as contribuições latino-americanas para a construção do movimento restaurativo [livro eletrônico]. Ponta Grossa: Texto e Contexto, 2020, p. 98-125.

JACCOUD, Mylène. Princípios, Tendências e Procedimentos que cercam a Justiça Restaurativa. *In*: SLAKMON, C.; VITTO, R. de; PINTO, R. G. (Org.). **Justiça Restaurativa**. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2005, p. 163-186.

JULIÃO, Elionardo Fernandes. **Sistema penitenciário brasileiro**: política de execução penal. – Petrópolis, RJ: De Petrus et Alii; Rio de Janeiro: Faperj, 2012.

KONZEN, Afonso Armando. **Justiça restaurativa e ato infracional**: desvelando sentidos no itinerário da alteridade. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

LEDERACH, John Paul. **Transformação de conflitos**. Tradução de Tônia Van Acker. – São Paulo: Palas Athena, 2012.

NASCIMENTO; Lucas Gonzaga do; BANDEIRA, Maria Márcia Badaró. Saúde Penitenciária, Promoção de Saúde e Redução de Danos do Encarceramento: Desafios para a prática do Psicólogo no Sistema Prisional. **Revista Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 39, p. 102-116, 2018.

ORSINI, Adriana Goulart de Sena; LARA, Caio Augusto Souza. Dez anos de práticas restaurativas no Brasil: a afirmação da justiça restaurativa como política

pública de resolução de conflitos e acesso à justiça. **Responsabilidades**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 305-324, set. 2012/fev. 2013, p. 305-324.

PANDOLFO, Iana Patrícia. ARENHART, Lívio Osvaldo. O percurso das políticas públicas no contexto do sistema prisional: da Lei de Execução Penal ao Sistema Único de Segurança Pública. **Políticas públicas e desenvolvimento transfronteiriço** [recurso eletrônico]: inovando, empreendendo e cooperando / organizadores: Marcelo Blume .. [et al.]. - Cruz Alta: Ilustração; Santo Ângelo: EdiURI, 2024.

PINTO, Renato Sócrates Gomes. Justiça Restaurativa é Possível no Brasil? *In*: SLAKMON, C.; VITTO, R. de; PINTO, R. G. (Org.). **Justiça Restaurativa**. Coletânea de Artigos. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2005, p. 19-40.

PRANIS, Kay. **Processos Circulares** / Kay Pranis; tradução de Tônia Van Acker. – São Paulo: Palas Athena, 2010.

SHENEIDER, Daniela Ribeiro et al. A Atuação do Psicólogo no Centro de Atenção Psicossocial voltado para Álcool e outras drogas (CAPSad): OS Desafios da Construção de uma Clínica Ampliada. **R. Eletr. de Extensão**, Florianópolis, v. 11, n. 17, p. 101-113, 2014. Disponível em: <<https://shre.ink/xy1R>>, acesso em: 25 jun. 2022.

TOEWS, Barb. **Justiça restaurativa para pessoas na prisão**: construindo as redes de relacionamento. Tradução Ana Sofia Schmidt de Oliveira. – São Paulo: Palas Athena, 2019.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes: justiça restaurativa para o nosso tempo** / Howard Zehr; tradução de Tônia Van Acker. – São Paulo: Palas Athena, 2008.



O PLANO PENA JUSTA* E O ENFRENTAMENTO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NAS PRISÕES BRASILEIRAS

ARTIGOS

ENFRENTAMENTO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL:
DIÁLOGOS INTERINSTITUCIONAIS E A ATUAÇÃO DA SENAPPEN

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

O PLANO PENA JUSTA EM MINAS GERAIS: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INTERSETORIALIDADE
COMO DIMENSÕES-CHAVE NO ENFRENTAMENTO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL
DO SISTEMA PRISIONAL

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

AMPLIAÇÃO DE VAGAS PRISIONAIS NO PIAUÍ COMO RESPOSTA À SUPERLOTAÇÃO: CUSTOS,
LIMITES E ALTERNATIVAS

A ATUAÇÃO DAS EQUIPES MULTIPROFISSIONAIS NO CONTEXTO DA MONITORAÇÃO ELETRÔNICA
CRIMINAL NO BRASIL: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

ENTRE GRADES E NORMAS: CONFORMIDADE ARQUITETÔNICA DAS PENITENCIÁRIAS FEMININAS
DO NORDESTE COM O PLANO PENA JUSTA

PANORAMA DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA ANTIMANICOMIAL
DO PODER JUDICIÁRIO NO DISTRITO FEDERAL

ENTRE O RECONHECIMENTO E A INVISIBILIDADE:
A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NAS PRISÕES BRASILEIRAS

RECONFIGURAÇÃO CURRICULAR DA PROPOSTA DE FORMAÇÃO DA POLÍCIA PENAL DO
DISTRITO FEDERAL: UMA CONTRIBUIÇÃO AO ENFRENTAMENTO DO ESTADO DE
COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA PRISIONAL

HORUS 360 iOMS: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA PARA A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PRISIONAL

FLUXO CONTÍNUO - ARTIGOS

INDICADORES DE CLASSIFICAÇÃO DE PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE: UMA VISÃO PRAGMÁTICA
E SUA EFETIVA APLICAÇÃO NO SISTEMA PENITENCIÁRIO DO RIO GRANDE DO NORTE

CONTROLE DE LEGALIDADE NA EXECUÇÃO DA PENA DE PRISÃO

INTERVENÇÕES GRUPAIS COM HOMENS AUTORES DE VIOLÊNCIA CONTRA A
MULHER: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA

A IMPLEMENTAÇÃO DOS CÍRCULOS DE PREPARAÇÃO PARA A LIBERDADE EM PRESÍDIOS
DO RIO GRANDE DO SUL: O CASO DE CERRO LARGO E SANTO CRISTO