

**AUTORES:**

**CINTHYA HAYASHIDA DE CARVALHO ZORTÉA**

Mestranda em Administração Pública

Universidade Federal do Estado de Goiás – UFG

(62) 98401-2140

[cinthyahayashida@discente.ufg.br](mailto:cinthyahayashida@discente.ufg.br)

[chayashida@tce.go.gov.br](mailto:chayashida@tce.go.gov.br)

**GABRIEL GUALHANONE NEMIROVSKY**

Doutor em Educação

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

(67) 98472-7225

[gabriel.nemirovsky@ufms.br](mailto:gabriel.nemirovsky@ufms.br)

**SOLON BEVILACQUA**

Pós Doutor em Psicologia

Universidade Federal do Estado de Goiás

(64) 99240-4576

[solon@ufg.br](mailto:solon@ufg.br)

## **ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO INDUTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**RESUMO:** O artigo busca propor reflexões sobre o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema prisional brasileiro, sob a perspectiva dos chamados *wicked problems* na administração pública. O estudo se ampara no marco histórico do ano de 2015, em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu o ECI no sistema carcerário brasileiro (ADPF 347/15), bem como o Brasil assumiu o compromisso da Agenda 2030 da ONU. O artigo aporta abordagem de natureza qualitativa, realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, e dialoga com escassos estudos sobre arranjos de atores institucionais, de forma a trazer ao debate, de forma qualificada, a emergência do problema complexo no contexto da Administração Pública, orientada pela atuação dialógica dos Tribunais de Contas da atualidade, com ênfase na transparência e eficiência institucional preconizadas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado de coisas inconstitucional; *Wicked Problems*; Tribunais de Contas; Indução de políticas públicas; Agenda 2030.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil adotou em sua Constituição Federal, de forma representativa, aspirações centradas no cidadão, daí ser intitulada “Constituição Cidadã”.

A recente história política brasileira revela um país assolado por retrocessos, especialmente no que tange o ataque às instituições democráticas de direito e à falta de transparência, em afronta às metas estabelecidas no ODS – 16 (Objetivo do Desenvolvimento Sustentável da ONU, atinente ao desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes) (LUZ, 2022).

Em atenção à efetivação dos direitos de cidadania, Avelar e Cintra (2004, p. 263) ressaltam a necessidade de “instituições públicas como os parlamentos, os tribunais e as burocracias, que ajam de modo independente e efetivo na salvaguarda dos direitos de todos os cidadãos, independentemente de raça, nacionalidade, etnia, língua, religião e sexo.”

Nesse sentido, o desafio que se mostra é atinente aos limites e capacidade de atuação harmoniosa e colaborativa das instituições democráticas, com vistas à construção de diálogos e respostas institucionais que enfrentem as notórias falhas crônicas e omissões estatais, no âmbito das políticas públicas.

Em que pese o extenso rol de direitos fundamentais ter sido contemplado pela Constituição de 88, passado o processo de redemocratização do país, a concretização dos mesmos não restou efetivada, especialmente no que tange a situação de determinados grupos sociais. Trata-se da tentativa de enfrentamento e transformação de problemas complexos, em meio a interesses contraditórios, no bojo de determinações judiciais por vezes simbólicas, sem efetividade.

Imperativo compreender que a gestão do sistema prisional é um serviço público essencial, e que o êxito de decisões administrativas, que não são binárias (certo x errado), porquanto se trata de tema multifacetado, transita em primeiro lugar no contexto ético, no bojo das normas e legislações atinentes aos direitos humanos.

É de grande valia imprimir destaque à necessidade de fomento ao diálogo, objetivando a superação de bloqueios institucionais, a formulação de respostas assertivas e coerentes, pela atuação colaborativa, em favor da busca coletiva do aprimoramento do agir estatal.

Nesse sentido, a pesquisa busca abordar a questão do sistema carcerário, na perspectiva dos denominados *wicked problems* na Administração Pública, tendo como recorte o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), e a atuação dos Tribunais de Contas como indutores de políticas públicas.

É em torno desse campo que a pesquisa pretende refletir.

O tema é extremamente impopular e complexo, e revela um abismo existente na efetividade dos direitos fundamentais relativos às pessoas encarceradas, pela inércia e omissão estatal, que talvez poderá ser compreendido sob o enfoque da atuação das Cortes de Contas.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Democracia em retrocesso**

A Constituição Federal de 1988, intitulada “Constituição Cidadã”, estabelece que o Brasil é um Estado democrático de direito, que deve garantir os direitos básicos aos cidadãos. Todavia, no que tange a realidade do sistema prisional, o país revela um histórico quadro caótico de hiperencarceramento e afronta aos direitos humanos fundamentais. (CASTILHOLI, 2019)

A democracia moderna foi fundada com base na Declaração Universal dos Direitos do Homem, e só pode existir com as garantias inerentes ao Estado de Direito, entretanto, segundo a filósofa Marilena Chauí (2019, p. 20):

Não é um fato óbvio para todos os seres humanos que eles são portadores de direitos nem que (os direitos) devem ser reconhecidos por todos. Alguns possuem direitos, outros não. A declaração de direitos inscreve o direito no contexto social e político, afirma sua origem social e política. É reconhecimento social e político de todos, com dimensão de direitos universais, declarados com consentimento de todos e reconhecido por todos.

Diversos fenômenos globais apontam para uma importante instabilidade política e econômica, provocando infundáveis demandas que expõem o enfraquecimento e estagnação das instituições democráticas de direito nos últimos anos, conforme dados do Relatório Global State of Democracy de 2022 (CONTRACTS, 2022).

A recente história política brasileira revela um país assolado por retrocessos, especialmente no que tange o ataque às instituições democráticas de direito e à falta de transparência, em afronta às metas estabelecidas no ODS – 16 (Objetivo do Desenvolvimento Sustentável) da ONU, atinente ao desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes. (LUZ, 2022)

Em um exame superficial, podemos extrair que apesar da criação e implementação de diversas leis, o país se vê desafiado a promover adequações a diversos contratos sociais, a exemplo da questão carcerária.

Nesse sentido, a manutenção da situação de violações de direitos fragiliza o processo democrático no país, considerando que a visão de desenvolvimento está ancorada no funcionamento eficiente das instituições

O autor indiano, Amartya Sen, traz uma reflexão sobre a perspectiva onde “desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento humano” (SEN, 2000, p. 185).

A democracia é um sistema extremamente complexo e dinâmico, e não é possível situá-la em um mapa simplificado de acontecimentos, tendo em vista os constantes desafios de superação e as transformações experimentadas pelas sociedades contemporâneas. Segundo o cientista político Larry Diamond, “a democracia é um sistema moralmente superior porque provou ao longo do tempo ser mais efetivo em atender as necessidades humanas.” (REIS,2022).

O Relatório 2021 See More, divulgado pela Corporación Latinobarómetro, indica que o Brasil é uma democracia com grandes problemas. Com o advento da pandemia, democracias fragilizadas passaram a lidar com a exposição massiva e universalizada de crises anteriores de desigualdade e desrespeito a direitos, que nada mais são do que condições que têm sido historicamente mantidas sem enfrentamento, por décadas, a exemplo das questões carcerárias. (MACONDO, 2021)

O generalizado descontentamento da população das nações democráticas aponta para a necessidade de reformulação dos contratos sociais vigentes, e de acordo com Kevin Casas-Zamora, Secretário-Geral do International Institute for Democracy and Electoral Assistance (INTERNATIONAL IDEA, 2023):

A democracia tem a melhor chance de forjar contratos sociais para o século 21, que podem enfrentar os desafios do futuro, particularmente a tarefa diabolicamente difícil de proteger os direitos fundamentais e os equilíbrios ecológicos dos quais depende o futuro desses direitos e da vida humana. A democracia deve ser revigorada – não porque necessite prevalecer em uma suposta nova era da Guerra Fria, mas porque ainda oferece a melhor chance de preservar o que é necessário e valioso para a vida humana.

### **2.3 O sistema prisional brasileiro - *wicked problem***

O Brasil mantém sob custódia atualmente, uma população de mais de 800.000 (oitocentas mil) pessoas em privação de liberdade, conforme demonstra a Figura 1, extraída dos

dados estatísticos do sistema prisional divulgados pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN, 2022)

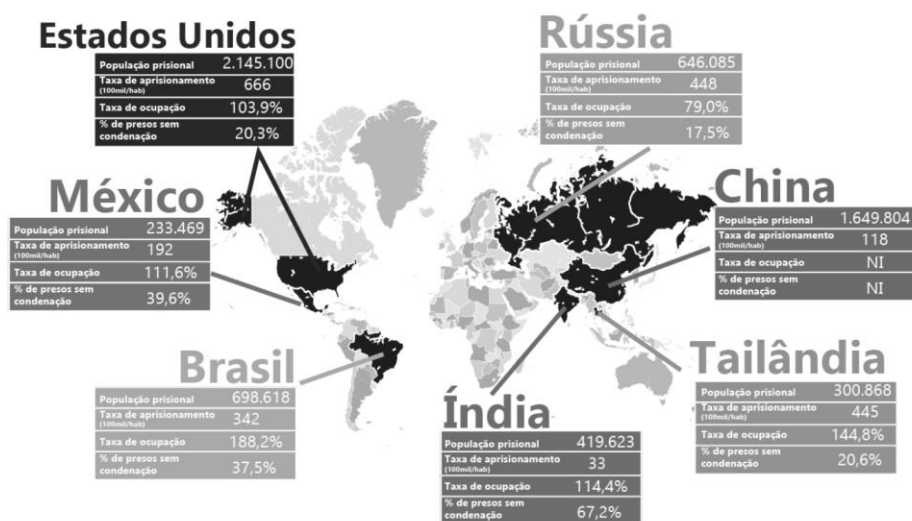
Figura 1: Quantidade total de presos no Brasil em 2022



Fonte: SENAPPEN (2022)

Nesse contexto, evidenciada a ineficiente política de encarceramento em massa, o Brasil atingiu em 2015, e se mantém na vergonhosa e alarmante posição de 3º lugar no ranking dos países que mais aprisionam no planeta, conforme demonstra a Figura 2.

Figura 2: Análise comparada – taxas de aprisionamento mundial em 2015



Fonte: DEPEN (2017)

O Estado brasileiro é um sistemático violador de direitos fundamentais no âmbito do sistema carcerário. As graves falhas estruturais decorrem de sua omissão institucional, o que nos leva a um quadro, que segundo Alessandro Baratta (2002, p.45) , “se há uma impunidade garantida pelos órgãos do Estado, que deveriam punir tais comportamentos, então nos encontramos frente a um fenômeno que podemos estudar como da violência institucional para manutenção da violência estrutural.”

Para Duarte (2008, p. 63-68):

As prisões são um espaço ambíguo de inclusão (no sistema jurídico formal) e de total exclusão do prisioneiro da legislação e da cidadania, o que permite que este, antes de ser considerado um cidadão portador de direitos temporariamente limitados, seja considerado como a encarnação excessiva – há sempre um excedente de prisioneiros nas prisões – da vida que não merece viver, que pode ser descartada e assassinada sem que se cometa delito, o que explica o altíssimo índice de mortes violentas que ocorrem nestas instituições peculiares, que não se ocupam da reintegração do preso, mas de sua exclusão e eliminação do convívio social.

As violações estruturais e os dados (fragmentados e inconsistentes) relativos ao sistema carcerário, expõem o fenômeno do hiperencarceramento, exilado por comportamentos desalinhados do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Dessa forma, podemos concluir que, historicamente, o sistema prisional pertence a uma classe de problema social extremamente complexo, categorizado como *wicked problem* (problema perverso), considerando a violação massiva de direitos, a ausência de dados confiáveis e baixa responsividade governamental frente à situação estrutural.

A teoria dos problemas complexos teve início em meados dos anos 70 e, talvez, o trabalho mais relevante, atinente ao tema, seja de Horst Rittel e Melvin Webber, intitulado *Dilemmas in a General Theory of Planning* (RITTEL; WEBBER, 1973).

Ao contrário dos problemas relacionados com as ciências naturais, os problemas sociais perversos não possuem respostas em bases científicas, dependem de planejamento e decisões governamentais, e muitas soluções implementadas podem apresentar consequências que desencadearão outros problemas perversos.

De acordo com Nancy Roberts, a expressão *wicked problem* (ROBERTS, 2018) diz respeito a uma classe de problema social complexo e multifacetado, que demanda diversas soluções e a atuação de múltiplos atores (*stakeholders*), ou seja, trata-se de difícil resolução, em que estratégias colaborativas e de inovação podem fornecer o foco para o seu enfrentamento.

A Constituição Federal reformulou o marco normativo e protetivo dos direitos humanos, portanto, discorrer sobre o sistema prisional é imprescindível e desconfortável para a Administração Pública, tendo em vista a complexidade das demandas que o permeia, as quais exigem soluções transversais e igualmente complexas, com a participação de múltiplos atores.

Imperativo compreender que a gestão do sistema prisional é um serviço público essencial, e que o êxito de decisões administrativas, que não são binárias (certo x errado), porquanto se trata de tema multifacetado, transita em primeiro lugar no contexto ético, no bojo das normas e legislações atinentes aos direitos humanos.

É de grande valia imprimir destaque à necessidade de fomento ao diálogo, objetivando a superação de bloqueios institucionais, a formulação de respostas assertivas e coerentes, pela atuação colaborativa, em favor da busca coletiva do aprimoramento do agir estatal.

Lima, Senhoreto e Bueno (1998, p. 125-146) destacam que:

Na ordem democrática, os discursos de democratização e de defesa dos direitos humanos provocaram fraturas num modelo de ordem social até então hegemônico, mas, diferentemente do que ocorreu na economia e em outras áreas de política social, a transição democrática não propiciou reformas mais profundas nas polícias, na justiça criminal e nas prisões. Arquiteturas institucionais e funções constitucionais mantiveram-se praticamente as mesmas, apesar de mudanças importantes na legislação infraconstitucional (que ampliaram quanto restringiram direitos e garantias). Contudo, no que tange ao funcionamento ordinário de todo o aparato penal, é evidente a manutenção de práticas institucionais e de culturas organizacionais ainda balizadas pela legitimidade da ação violenta e discricionária do Estado, por formas de controle social que operam as desigualdades, por relações intra e interinstitucionais que induzem a antagonismos e falta de transparência e participação social. Não há consenso de que a referência moral do sistema penal seja a defesa da vida, como estabelecido na Constituição, em seu artigo 5º.

Desde 2015, o sistema prisional brasileiro tem sinalizado importante agravamento de sua situação, e as violações estruturais não mais poderão ser enfrentadas com retóricas, mas com ações coletivas, políticas públicas eficientes e estratégias de inovação, priorizadas pela renovação do contrato social baseado em direitos humanos, conforme preconiza o Relatório da ONU intitulado “Nossa Agenda Comum”.

## **2.4 Estado de Coisas Inconstitucional**

Em 2015, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) manejou perante o Supremo Tribunal Federal (STF), uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), objetivando o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no âmbito do sistema carcerário brasileiro, pelas massivas violações estruturais e de direitos fundamentais, agravadas pela inércia dos poderes da República (BRASIL, 2015).

Naquela ocasião, o Ministro Marco Aurélio Mello (MELLO, 2015, p. 3), relator da ADPF 347 asseverou que:

Há relação de causa e efeito entre atos comissivos e omissivos dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, atacados nesta ação, e o quadro de transgressão de direitos relatado. O afastamento do estado de inconstitucionalidades, conforme se pretende nesta ação, só é possível mediante mudança significativa do comportamento do Poder Público, considerados atos de natureza normativa, administrativa e judicial. (...) O quadro não é exclusivo desse ou daquele presídio. A situação mostra-se similar em todas as unidades da Federação, devendo ser reconhecida a inequívoca falência do sistema prisional brasileiro.

No início do julgamento, em 2015, foram analisados oito pedidos formulados cautelarmente, entretanto, o deferimento se deu apenas no que tange a realização de audiências de custódia e ao descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) no orçamento da União.

Quase oito anos após o protocolo, o mérito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ainda permanece pendente de julgamento final no STF, e de acordo com o Ministro Luís Alberto Barroso (2015, p. 6):

Até para nós julgarmos o mérito desta ação, quando chegar a hora, nós precisamos de informações vindas do Governo Federal: um diagnóstico adequado do sistema; um diagnóstico – que pode ser até que exista, mas não está nos autos – que diga respeito ao número de vagas faltantes; que diga respeito aos custos; que diga respeito a sabermos quanto disso é obrigação ou possibilidade da União Federal; quanto disso caberá aos Estados, já que, em última análise, enfrentar esse problema adequadamente exigirá que os Estados também apresentem planos de enfrentamento e superação do problema.

Nesse sentido, para além das determinações exaradas pelo STF, cuja destinação foram os três poderes da República, a colaboração e atuação convergente entre todos os atores

necessita ser articulada, com vistas ao enfrentamento do estado de coisas inconstitucional, pela execução e monitoramento de ações.

O reconhecimento do chamado “estado de coisas inconstitucional” pelo STF, no sistema prisional, indica disparidades profundas, e apesar de paradigmático, demanda a interação dialógica entre múltiplos atores, porquanto não é possível mais negar que a população carcerária se reveste de invisibilidade.

Em entrevista ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Dias Toffoli (2020, p. 75) asseverou que:

Não há caminho para a superação do “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional senão pela compreensão do caráter estrutural da crise que enfrentamos. Só seremos capazes de promover mudanças efetivas quando as soluções forem capazes de atacar as raízes dos nossos problemas.

Em que pese não serem destinatárias das determinações iniciais contidas na ADPF 347, merece destaque o recorte acerca da possibilidade de atuação mais incisiva das Cortes de Contas brasileiras, no exercício da função constitucional de fiscalização e avaliação de políticas públicas, que podem representar potentes medidas de cooperação no enfrentamento às violações estruturais e de direitos humanos nos presídios.

## **2.5 A atuação dos Tribunais de Contas como indutores de políticas públicas**

Os Tribunais de Contas são órgãos essenciais, autônomos, independentes, sem subordinação de qualquer espécie aos três poderes, mas que os fiscalizam financeira, contábil, patrimonial e operacionalmente. Em que pese o controle repressivo e sancionador das Cortes de Contas, aqui cumpre destacar a atuação preventiva e orientadora dos gestores, objetivando a condução do planejamento de cada instituição.

A Constituição Federal brasileira definiu o espaço de competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União (TCU), que simetricamente se aplicam aos tribunais de contas municipais e estaduais, e os coloca em elevada estatura constitucional, no exercício do papel de controle externo.

Os Tribunais de Contas do século XXI são vocacionados para a orientação, articulação e promoção de diálogos qualificados, se firmando como importantes instrumentos democráticos de cidadania, fomento da inovação e cooperação no setor público, sem se descuidar de suas atribuições constitucionais.

Nesse sentido, destaco no cenário atinente à Administração Pública, a demanda por mecanismos eficientes de avaliação de políticas públicas, e quanto ao cenário político, o aumento da demanda dos tribunais de contas na agenda política, bem como por agendas governamentais que incorporem políticas de Estado.

Em reflexão feita pelo Conselheiro Celmar Rech, por ocasião da aprovação do Plano Estratégico 2021/2030 do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO, 2021, p. 06) asseverou que:

O objetivo de qualquer órgão público é gerar valor para a sociedade, afinal, é para isso que ele existe. É nesse contexto que atuarão os tribunais de contas. E, como resposta, a busca incansável por uma administração pública em que imperem os princípios constitucionais da eficiência, impessoalidade, legalidade, publicidade e moralidade, continua sendo um processo de construção imperioso e que exige que um longo caminho seja percorrido. Ideias precisam se materializar em ações, atuando como indutoras de transformações sociais.

Os Tribunais de Contas da atualidade são permeáveis ao diálogo, sensíveis aos riscos emergentes, e devem atuar de forma proativa nos temas de relevante repercussão, a exemplo das questões atinentes ao sistema prisional, de forma a elevar o nível de credibilidade perante a sociedade, e promover melhorias na Administração Pública, sem que isso comprometa sua independência e autonomia.

À luz dessas considerações, a exposição de motivos da Agenda 2030 da ONU traz o lema “ninguém será deixado para trás”, numa referência ao comprometimento com a redução de desigualdades sociais e garantia da equidade, em todas as nações e povos do planeta.

Assim, sedimentada a atuação das Cortes de Contas da atualidade, cuja jurisdição é multinível, o seu papel é reforçar a importância do controle público, identificando disfunções e expedindo orientações, com vistas ao atingimento de metas estabelecidas nacionalmente, alinhadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Especificamente, no que tange o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional no cárcere, devemos considerar que talvez não se trate apenas da ausência de políticas públicas, mas da resistência em implementá-las, em prol da manutenção de padrões históricos de violações de direitos, violência e discriminação.

No plano fático, são as atividades advindas da governança o que se controla, e o que se espera da atuação das Cortes de Contas é a atuação proativa em questões de ampla repercussão, o fomento do diálogo entre a pluralidade de atores, a promoção da superação de bloqueios

políticos e institucionais, pois a questão que emerge talvez seja a banalização do conceito do estado de coisas inconstitucional.

No livro, *Desenvolvimento como liberdade*, em valiosa análise, Amartya Sen (2000, p. 30) pondera:

Desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento. Assim como é importante salientar a necessidade da democracia, também é crucial salvaguardar as condições e circunstâncias que garantem a amplitude e o alcance do processo democrático. Por mais valiosa que a democracia seja como uma fonte fundamental de oportunidade social (reconhecimento que pode requerer uma defesa vigorosa), existe ainda a necessidade de examinar os caminhos e os meios para fazê-la funcionar bem, para realizar seus potenciais.

No contexto da efetivação compartilhada de responsabilidades, as Cortes de Contas, ainda que não sejam destinatárias diretas das determinações advindas da ADPF 347, podem estabelecer um caminho colaborativo e participativo entre os atores que lidam no sistema, a partir, por exemplo, da incisiva e sistemática avaliação de políticas públicas.

Nessa senda, verifica-se o desafiador crescimento da demanda para que as Cortes de Contas atuem no acompanhamento e avaliação de políticas públicas, cientes de seu elevado papel constitucional, e de sua relevante capacidade responsiva à sociedade.

Em verdade, o atual modelo de gestão da administração aponta para uma atuação do controle externo mais dialógica, eficiente, prospectiva e consensual, objetivando reduzir o abismo histórico entre o controlado e os órgãos de controle.

Segundo leciona Amartya Sen (2002, p. 163):

A política pública tem o papel não só de procurar implementar as prioridades que emergem de valores e afirmações sociais, como também de facilitar e garantir a discussão pública mais completa. O alcance e a qualidade das discussões abertas podem ser melhorados por várias políticas públicas, como liberdade de imprensa e independência dos meios de comunicação (incluindo ausência de censura), expansão da educação básica e escolaridade (incluindo a educação das mulheres), aumento da independência econômica (especialmente por meio do emprego, incluindo o emprego feminino) e outras mudanças sociais e econômicas que ajudam os indivíduos a ser cidadãos participantes.

A efetividade de atuação dos Tribunais de Contas está intrinsecamente conectada aos ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável), especialmente quando lançamos luz a

questões emergentes e inadiáveis, a exemplo da problemática que tangencia o sistema carcerário brasileiro, pois a formação de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas permeia

No cenário de *expertise* dos Tribunais de Contas, Willeman pondera que: “[...]cuida-se, ao contrário, de agregar aos fatores de conformidade/regularidade novos parâmetros de avaliação compatíveis com a diversificação da ação pública e com a evolução das exigências democráticas” (WILLEMANN, 2017, p. 49)

É importante consignar que o país falhou na gestão do sistema prisional, porque se permitiu falhar com a agenda de direitos humanos. Há uma dívida histórica para com a população privada de liberdade, pelas massivas violações estruturais e de direitos fundamentais.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de evolução da administração pública brasileira tangencia discussões cada vez mais complexas, e de acordo com Denhardt (2014, p. 113) “a ideia de reformar o setor governamental não é nova, pois se há algo mais antigo que a própria ideia de governo é a ideia de aprimorá-lo.”

A reflexão proposta justifica-se pela complexidade e diversidade do ambiente a ser pesquisado, podendo repercutir em inesgotáveis possibilidades de engajamento de múltiplos atores, a partir do rompimento de paradigmas que mantêm a situação de violações estruturais e de direitos no sistema prisional, pela estruturação de dados honestos e confiáveis, impondo uma reconfiguração da Administração Pública capaz de formular novas agendas de Estado, aptas a impactar o cenário perverso e subjacente do cárcere, sem abdicar dos princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito, pela atuação dos Tribunais de Contas enquanto indutores de políticas públicas.

Historicamente na opacidade, o sistema prisional brasileiro sempre se mostrou refratário à divulgação de dados, às fiscalizações, à reintegração do apenado, fomentando a cultura do hiperencarceramento, o que o constitui como problema social complexo, ou *wicked problem* (ROBERTS, 2000).

A escolha dos Tribunais de Contas como *locus* de enfrentamento de problemas sociais perversos, na perspectiva de mudança de paradigma da cooperação, como preconiza a Agenda 2030, demonstra sua relevância institucional, apta a qualificar a gestão pública e, conseqüentemente, induzir a formulação e execução de políticas públicas eficientes.

As instituições democráticas de direito não podem mais negligenciar com essa agenda, tendo em vista que a Administração Pública tem sido desafiada a reconstruir parâmetros

mínimos para assegurar os direitos fundamentais das pessoas em situação de privação de liberdade, de modo a creditar o país a se posicionar em debates internacionais.

O posicionamento das Cortes de Contas atuais, no enfrentamento do estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário não se relaciona com suas atividades típicas, *a priori*, entretanto, faz parte de possíveis soluções de um problema perverso (*wicked problem*), multifacetado, evidenciado por desconformidades na materialização de direitos fundamentais.

Diante do cenário embrionariamente exposto, os Tribunais de Contas, para além de suas atribuições fiscalizatórias, podem assumir o protagonismo das interlocuções institucionalmente bloqueadas, sem o esvaziamento das legitimidades democráticas.

Trata-se da paradigmática possibilidade de contribuição no enfrentamento de problema complexo, a partir da reformulação das capacidades institucionais dos Tribunais de Contas, pressupondo a validação do início de um debate que possa fixar uma agenda de pesquisa distante de ser esgotada.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. As vias tortuosas da democracia e a crise da representação no Brasil. **Revista USP**, [S. l.], n. 134, p. 59-74, 2022. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.i134p59-74. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/202412>. Acesso em: 27 jun. 2023.

ARENDT, H., **On Violence**, New York, Harcourt, Brace & World, 1970.

ARENHART, S. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão**. Revista de Processo Comparado (RPC). 2015. 19 p.

ARGUELHES, D. W., & Leal, F. (2014). **O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo**. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, 38, 3–41. <https://doi.org/10.17808/des.38.184>

AVELAR, L. A.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung/Fundação Unesp, 2004.

BARATTA, A. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BORGES, M. N. (2016). **Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento do Brasil**. *Scientia Plena*, 12(8), 1–11. <https://doi.org/10.14808/sci.plena.2016.089901>

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 Distrito Federal. Julgada em 09 set. 2015. Relator: Ministro Marco Aurélio.

CASTILHOLI, C. A. (2019). **O processo decisório das políticas de segurança pública e o hiperencarceramento**. 5, 347–360.

CHAUÍ, M. **Reflexos da cidadania**. Discurso de posse na Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo. São Paulo: Laboratório Gráfico do Centro Cultural São Paulo, 1989.

CHAUÍ, M.; NOGUEIRA, M. A. O pensamento político e a redemocratização do Brasil. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**. São Paulo, SP, Brazil: CEDEC, n. 71, p. 173-228, 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/212708>>.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade**. Workshop realizado em Fortaleza, nos dias 17 e 18 de maio de 2018.

COSTA, V. Federalismo. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Sob a organização de Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. (2002) “**The New Public Service: Serving Rather than Steering**”, *Public Administration Review*, 60 (6): 549–59.

DIAS, C. N. (2021). **Relatório dos Direitos Humanos no Brasil Relatório dos Direitos Humanos no Brasil**.

DUARTE, A. de M. (2008). **De Michel Foucault a Giorgio Agamben: a trajetória do conceito de biopolítica**. *Fenomenologia hoje III – Bioética, biotecnologia, biopolítica*, I(January), 63–88.

FERNANDES, D. F. **O grande encarceramento brasileiro: política criminal e prisão no século XXI**. XVIII Revista do CEPEJ, 2015.

GARLAND, D. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Tradução, apresentação e notas de André Nascimento. 2. reimp. Rio de Janeiro: Revan, 2008, 2017.

HABERMAS, J. **Obras Escolhidas**. São Paulo: Edições 70, 2015.

HABERMAS, J. *Facticidad y Validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trad. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Trotta, 1998

LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

LIMA, R. S. de; SINHORETTO, J.; BUENO, S. **A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. Sociedade e Estado**, [S. l.], v. 30, n. 1, p. 125–146, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/5954>. Acesso em: 28 jun. 2023.

MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C. **Processo cautelar**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 28.

OF, P., CONTROL, L., COURT, C.; COLOMBIANA, D. E. L. A. C. (2019). **Ativismo dialógico x bloqueios institucionais: limites e possibilidades do controle jurisdicional de políticas públicas** a partir. 209–244.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). 2015. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. ODS16**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>

ROBERTS, N. (2000) **Wicked Problems and Network Approaches to Resolution**. International Public Management Review, 1, 1-19. [1970]

SCHWARTZMAN, S. **The Leading Latin American Universities and Their Contribution to sustainable development in the region**. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). University and Development in Latin America: Successful Experiences of Research Centers. Institute of Labor and Society Studies, Rio de Janeiro: Sense Publishers, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

VALLE, V. L. do. **Estado De Coisas Inconstitucional e Bloqueios Institucionais: Desafios para a construção da resposta adequada.** Teoria Institucional e Constitucionalismo Contemporâneo, 2016.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil.** Belo Horizonte: Fórum, 2017.