



PRPG
PRÓ-REITORIA DE
PÓS-GRADUAÇÃO



FCT
FACULDADE DE
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA – FCT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROFIAP

CINTHYA HAYASHIDA DE CARVALHO ZORTÉA

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

GOIÂNIA – GO

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

CINTHYA HAYASHIDA DE CARVALHO ZORTÉA

3. Título do trabalho

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

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Solon Bevilacqua, Professor do Magistério Superior**, em 07/05/2024, às 10:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cintha Hayashida De Carvalho Zortéa, Discente**, em 07/05/2024, às 10:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4548734** e o código CRC **7CF1AF7F**.



PRPG
PRÓ-REITORIA DE
PÓS-GRADUAÇÃO



FCT
FACULDADE DE
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA

CINTHYA HAYASHIDA DE CARVALHO ZORTÉA

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

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, da Faculdade de Ciências e Tecnologia, da Universidade Federal de Goiás, como requisito para a obtenção do título de Mestra em Administração Pública.

Área de concentração: Administração Pública

Linha de pesquisa: Administração Pública e Organizações

Orientador: Prof. Dr. Solon Bevilacqua

Coorientador: Prof. Dr. Gabriel G. Nemirovsky

GOIÂNIA – GO

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pela autora, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

ZORTÉA, CINTHYA HAYASHIDA DE CARVALHO
ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA
PRISIONAL BRASILEIRO [manuscrito] : o papel transformador dos
Tribunais de Contas como indutores de políticas públicas / CINTHYA
HAYASHIDA DE CARVALHO ZORTÉA. - 2024.
90 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. SOLON BEVILACQUA; co-orientador Dr.
GABRIEL GUALHANONE NEMIROVSKY.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Campus
Aparecida de Goiânia, Programa de Pós-Graduação em Administração
Pública em Rede Nacional, Aparecida de Goiânia, 2024.

Bibliografia. Anexos. Apêndice.

Inclui siglas, abreviaturas, lista de figuras.

1. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. 2. WICKED
PROBLEM. 3. TRIBUNAIS DE CONTAS. 4. INDUÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS. 5. AGENDA 2030. I. BEVILACQUA, SOLON, orient. II.
Título.

CDU 005



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº **03- Turma 2022-1** da sessão de Defesa de Dissertação de CINTHYA HAYASHIDA DE CARVALHO ZORTÉA, que confere o título de Mestra em Administração Pública, na área de concentração em Administração Pública.

Aos **oito dias do mês de março de dois mil e vinte e quatro**, a partir das 16:00hs, por *webconferência*, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: O PAPEL TRANSFORMADOR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO INDUTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS”. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, Professor Doutor **Solon Bevilacqua** (Profiap/UFG) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor **Gabriel Gualhanone Nemirovsky** (Coorientador - Profiap/UFMS); Professor Doutor **Elcio Gustavo Benini** (membro titular interno - Profiap/UFMS); Professor Doutor **Platon Teixeira de Azevedo Neto** (membro titular externo - FD/UFG). Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor Solon Bevilacqua, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Elcio Gustavo Benini, Usuário Externo**, em 03/12/2024, às 13:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Solon Bevilacqua, Professor do Magistério Superior**, em 05/12/2024, às 08:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Gualhanone Nemirovsky, Usuário Externo**, em 05/12/2024, às 08:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Platon Teixeira De Azevedo Neto, Professor do Magistério Superior**, em 11/12/2024, às 21:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5010272** e o código CRC **C5F3D580**.

AGRADECIMENTOS

Pensando eu que essa seria a parte mais fácil, enganei-me!

Inicio agradecendo a quem eu tenho crido. A Deus, por todos os favores imerecidos, por permitir que eu consiga avançar, por acreditar em mim e fazer com que eu seja resiliente, e não perca a fé na minha capacidade.

Aos meus pais, Helena e Aderbal [*in memoriam*], agradeço pelos ensinamentos sobre dignidade, trabalho e perseverança. Às vezes me recolho, mas vejo com olhos destemidos todas as limitações impostas pela vida, que me fazem buscar, de forma aguerrida, cada dia ser um pouco melhor. Obrigada por terem me dado estudo de qualidade!

À minha família [Leandro, meus sobrinhos, Maria, meu irmão Ralfh], obrigada por torcerem por mim. Ao meu irmão Iran Hugo [*in memoriam*], obrigada por me incentivar a desbravar o mundo!

Aos meus colegas do mestrado, muito obrigada por todos os dias que passamos juntos. Sinto-me honrada por ter sido sua representante discente, e nunca vou me esquecer das célebres frases: “*é muita humilhação por um diploma*” e “*tem coisas que só o PROFIAP faz por você*”.

Aos professores da FCT, muito obrigada por todo o conhecimento compartilhado. Professor Paulo Henrique Cirino de Araújo, receba minha profunda admiração por quem você é, e por tudo o que dividiu com tanta verdade. Professor Murilo Vilarinho, você é a pessoa mais elegante e generosa que conheci na vida.

Regina, [“MELiante”], obrigada por sua amizade. A FCT não poderia existir sem você!

Ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, sinto-me profundamente grata por todas as oportunidades de capacitação que me foram dadas. A temática que envolve o sistema prisional sempre me inspirou, mas foi por conhecer e admirar a elevada estatura constitucional das Cortes de Contas, que a minha jornada acadêmica se firmou.

Não tenho tantos amigos assim, mas os que tenho, me elevam. Tatiane Martins, sigo acreditando que tempos melhores virão para o sistema prisional.

Dr. Platon Teixeira de Azevedo Neto, grata por ter seu nome e suas contribuições gravadas nessa etapa da minha vida. Obrigada por sua generosidade.

Professor Solon Bevilacqua, meu DESORIENTADOR, aprendi a admirar sua objetividade e capacidade de execução. Serei “uma ovelha” eternamente grata por todas as oportunidades que você me proporcionou no mestrado. *SEMPER FI*...Te vejo no doutorado em direitos humanos!



PRPG
PRÓ-REITORIA DE
PÓS-GRADUAÇÃO



UFG
UNIVERSIDADE
FEDERAL DE GOIÁS

FCT
FACULDADE DE
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA

Por fim, dedico especialmente, essa jornada, à minha filha Lara. Espero ser exemplo e inspiração. Obrigada por me acompanhar, e por me incentivar. O seu amor me impulsiona a ser melhor.



PRPG
PRÓ-RETORIA DE
PÓS-GRADUAÇÃO



FCT
FACULDADE DE
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA

“Há quem pense que a defesa dos direitos humanos são causas progressistas. Não são. Essas são as causas da humanidade, da dignidade humana, do respeito e consideração por todas as pessoas”.

(Ministro Luís Roberto Barroso/STF)

RESUMO

A crise do sistema prisional brasileiro é um caso emblemático para a análise de políticas públicas e da atuação da administração pública. Este estudo tem como objetivo analisar o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) nas prisões brasileiras, à luz da teoria dos *wicked problems* (problemas perversos), destacando o papel dos Tribunais de Contas na promoção de soluções colaborativas e inovadoras. A pesquisa se baseia no julgamento da ADPF 347/2015, que reconheceu a inconstitucionalidade estrutural no sistema carcerário, e no compromisso do Brasil com a Agenda 2030 da ONU, especialmente com o ODS 16, que visa fortalecer instituições eficazes e promover justiça.

A metodologia utilizada é de abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, com foco na atuação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) na orientação de práticas de governança pública. O estudo conclui que a governança colaborativa, aliada à fiscalização orientadora dos Tribunais de Contas, é essencial para enfrentar os desafios complexos e estruturais do sistema prisional. Assim, o alinhamento das políticas públicas brasileiras com a Agenda 2030 é indispensável para a construção de uma administração pública mais inclusiva, transparente e eficiente.

Palavras-chave: *Wicked Problem*; Estado de Coisas Inconstitucional; Políticas Públicas; Tribunais de Contas; Agenda 2030.

ABSTRACT

The crisis in the Brazilian prison system is an emblematic case for the analysis of public policies and the performance of public administration. This study aims to analyze the efforts to address the Unconstitutional State of Affairs (ECI) in Brazilian prisons through the lens of wicked problems theory, highlighting the role of the Courts of Auditors in promoting collaborative and innovative solutions. The research is based on the ADPF 347/2015 ruling, which recognized the structural unconstitutionality of the prison system, and on Brazil's commitment to the 2030 Agenda of the United Nations (UN), especially SDG 16, which seeks to strengthen effective institutions and promote justice.

The methodology used is qualitative, based on a bibliographic review and documentary analysis, focusing on the performance of the Court of Auditors of the State of Goiás (TCE-GO) in guiding public governance practices. The study concludes that collaborative governance, combined with the orientative oversight of the Courts of Auditors, is essential to addressing the complex and structural challenges of the prison system. Thus, aligning Brazilian public policies with the 2030 Agenda is crucial for building a more inclusive, transparent, and efficient public administration.

Keywords: Unconstitutional State of Things. Wicked Problems. Courts of Accounts. Public Policy Induction. 2030 Agenda.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ADPF Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CNJ Conselho Nacional de Justiça

DEPEN Departamento Penitenciário Nacional

ECI Estado de Coisas Inconstitucional

INFOPEN Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias

ODS Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU Organização das Nações Unidas

PPP Parcerias Público-Privadas

SISDEPEN Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional

STF Supremo Tribunal Federal

TCE-GO Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 Considerações iniciais	15
1.2 Problema de pesquisa e sua relevância	16
1.3 Objetivos	18
1.3.1 Objetivo geral	18
1.3.2 Objetivos específicos	18
2. APORTE TEÓRICO E REVISÃO DE LITERATURA	18
2.1 Retrocesso democrático	19
2.1.1 O encarceramento como expressão do retrocesso democrático	20
2.1.2 A criminalização da pobreza e o racismo estrutural no sistema prisional	21
2.2 O sistema prisional brasileiro como <i>wicked problem</i>	23
2.2.1 A crise prisional e a fragmentação institucional	27
2.3. Tribunais de Contas e governança pública	29
2.3.1 O papel transformador dos Tribunais de Contas	31
2.3.2 Governança colaborativa e Agenda 2030	33
3. METODOLOGIA.....	36
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	39
5. PRODUTO TECNOLÓGICO	43
REFERÊNCIAS	



PRPG
PRÓ-REITORIA DE
PÓS-GRADUAÇÃO



UFG
UNIVERSIDADE
FEDERAL DE GOIÁS

FCT
FACULDADE DE
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA

ANEXO

**ANEXO A – PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO NA FORMA DE ARTIGO
PUBLICADO NA REVISTA TÉCNICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS - RTTC**

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, reflete aspirações centradas no cidadão, buscando consolidar direitos fundamentais e promover a democracia. No entanto, a recente história política do Brasil evidencia retrocessos significativos, especialmente no que se refere ao ataque às instituições democráticas e à falta de transparência, em desacordo com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 da ONU, que visa o fortalecimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes (LUZ, 2022).

Entre os desafios da administração pública brasileira, destaca-se o sistema prisional. Com uma população carcerária superior a 900 mil pessoas, o Brasil ocupa a terceira posição mundial em encarceramento, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e da China. As unidades prisionais são caracterizadas pela superlotação, infraestrutura precária e violações sistemáticas de direitos fundamentais. Essa realidade compromete não apenas a dignidade das pessoas privadas de liberdade, mas também a segurança pública, ao perpetuar ciclos de violência e exclusão social.

Os desafios enfrentados pelo sistema prisional podem ser classificados como *wicked problems*, ou problemas perversos. Esse conceito, cunhado por Rittel e Webber (1973), descreve problemas complexos que carecem de soluções simples ou definitivas, envolvendo múltiplos atores e interdependências que dificultam sua resolução. Caracterizam-se por sua natureza dinâmica, incertezas e conflitos de interesse, demandando abordagens colaborativas e integradas para enfrentá-los. No contexto prisional brasileiro, os *wicked problems* estão evidentes na interconexão entre fatores

como superlotação, ineficiência administrativa e a violação de direitos humanos, exigindo estratégias intersetoriais para alcançar mudanças estruturais.

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) nas prisões brasileiras por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347. Esse conceito expressa uma situação de violação massiva e sistemática de direitos que exige uma ação coordenada entre diferentes esferas de governo e órgãos de controle. Contudo, mesmo após o reconhecimento do ECI, as mudanças efetivas foram limitadas, devido à fragmentação institucional e à falta de articulação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Além da crise prisional, o Brasil enfrenta o enfraquecimento das instituições democráticas, evidenciado pela erosão de garantias fundamentais, da independência dos poderes e dos mecanismos de controle social. De acordo com teóricos como Bobbio (1992) e Abranches (2022), o retrocesso institucional ocorre quando as estruturas democráticas falham em conter práticas autoritárias e excludentes. Nesse contexto, a crise prisional é um reflexo direto das fragilidades do Estado em assegurar direitos fundamentais e implementar uma gestão pública transparente e eficiente. Tal cenário destaca a necessidade de uma governança colaborativa e de um papel mais ativo dos Tribunais de Contas como promotores de práticas democráticas e eficazes na administração pública.

Diante desse panorama, este estudo investiga o papel dos Tribunais de Contas, com enfoque no Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), como agentes promotores de boas práticas de governança. Além de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, esses órgãos possuem potencial para fomentar a transparência e a eficiência administrativa, emitindo recomendações que orientem a gestão pública na superação da crise prisional. A pesquisa adota a abordagem dos wicked problems para analisar a complexidade do sistema prisional e propõe a governança colaborativa como estratégia fundamental para enfrentar as falhas estruturais do setor.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA E SUA RELEVÂNCIA

O sistema prisional brasileiro apresenta-se como um dos maiores desafios da administração pública contemporânea. Apesar do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2015, por meio da ADPF 347, os avanços na melhoria das condições das unidades prisionais têm sido limitados. A superlotação, a precariedade da infraestrutura e a violação sistemática de direitos fundamentais configuram um quadro de desrespeito às garantias constitucionais, exigindo ações efetivas e integradas. Contudo, a fragmentação das políticas públicas e a ausência de articulação entre os poderes constituídos dificultam a superação desse cenário.

Nesse contexto, emergem questões cruciais: **Qual é o papel dos Tribunais de Contas na superação do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro? De que forma esses órgãos podem atuar como indutores de políticas públicas para promover maior eficiência, transparência e respeito aos direitos fundamentais nas unidades prisionais?**

A relevância desse estudo justifica-se pela urgência de compreender e enfrentar as fragilidades do sistema prisional, especialmente no âmbito de sua governança. A atuação dos Tribunais de Contas, como o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), representa uma oportunidade de promover melhorias estruturais e de gestão. Esses órgãos possuem não apenas a prerrogativa de fiscalizar a aplicação de recursos públicos, mas também o potencial de fomentar boas práticas de governança, contribuindo para a formulação de políticas públicas mais eficazes e alinhadas aos princípios constitucionais.

Adicionalmente, a abordagem dos *wicked problems* reforça a importância de explorar soluções inovadoras e colaborativas para problemas complexos, como o da crise prisional. A pesquisa se propõe a analisar como os Tribunais de Contas podem exercer um papel transformador, integrando múltiplos atores e promovendo uma administração pública mais eficiente e responsável.

Portanto, este estudo contribui para o campo do direito administrativo e da ciência política ao explorar a interseção entre a atuação dos Tribunais de Contas, a governança colaborativa e os desafios do sistema prisional. Os resultados esperados têm potencial para influenciar a formulação de políticas públicas e fortalecer as instituições democráticas, alinhando-se aos objetivos de desenvolvimento sustentável e à promoção dos direitos humanos.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 OBJETIVO GERAL

Investigar como o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) pode atuar na superação do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADPF 347, identificando seu papel como indutor de políticas públicas voltadas à melhoria do sistema prisional brasileiro, com foco na promoção da eficiência, transparência e respeito aos direitos fundamentais.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Avaliar como os Tribunais de Contas podem atuar como indutores de políticas públicas, contribuindo para a implementação de medidas que promovam a eficiência administrativa e o respeito aos direitos humanos no sistema penitenciário.

Propor estratégias de governança colaborativa que integrem o TCE-GO e outros atores institucionais, visando a superação das falhas estruturais do sistema prisional e o fortalecimento da gestão pública.

Explorar a aplicação da abordagem dos *wicked problems* no contexto do sistema prisional brasileiro, compreendendo como essa perspectiva pode guiar ações intersetoriais e inovadoras para enfrentar problemas complexos.

2. APORTE TEÓRICO E REVISÃO DE LITERATURA

A base teórica desta pesquisa fundamenta-se em três pilares principais: o conceito de **Estado de Coisas Inconstitucional (ECI)**, a teoria dos *wicked problems*

(problemas perversos) e a análise da atuação dos **Tribunais de Contas como indutores de políticas públicas**. Esses referenciais teóricos e práticos permitem compreender a complexidade da crise prisional brasileira e explorar soluções inovadoras para o enfrentamento do problema.

O conceito de **Estado de Coisas Inconstitucional** foi introduzido pela Corte Constitucional da Colômbia e adotado no Brasil pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADPF 347. Segundo o STF, o ECI caracteriza-se pela violação massiva e sistemática de direitos fundamentais, resultante de uma inércia ou incapacidade institucional para superar situações de degradação social. Essa abordagem reconhece a interdependência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, exigindo uma resposta integrada e coordenada para enfrentar o problema (BARROSO, 2015; BERCOVICI, 2020).

No contexto brasileiro, o ECI no sistema prisional reflete não apenas as condições precárias das unidades prisionais, mas também a omissão do Estado em implementar políticas públicas eficazes. A decisão do STF na ADPF 347 estabeleceu diretrizes importantes, como a alocação prioritária de recursos e a ampliação de alternativas ao encarceramento. Contudo, o impacto dessas medidas ainda é limitado, destacando a necessidade de atuação de outros atores institucionais, como os Tribunais de Contas.

O conceito de *wicked problems*, introduzido por Rittel e Webber (1973), refere-se a problemas complexos que não possuem soluções claras, definitivas ou simples. Esses problemas são caracterizados por interdependências, incertezas e múltiplos atores com interesses conflitantes. No contexto do sistema prisional brasileiro, os *wicked problems* manifestam-se na combinação de fatores como superlotação, ineficiência administrativa, insuficiência de recursos e violação de direitos humanos.

A abordagem dos *wicked problems* destaca a necessidade de uma governança colaborativa, que envolva diferentes níveis de governo, instituições e a sociedade civil na busca por soluções sustentáveis. Essa perspectiva teórica orienta a análise das estratégias necessárias para superar as falhas estruturais do sistema prisional.

Os **Tribunais de Contas** desempenham um papel central no controle externo da administração pública, com a responsabilidade de fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos. Além disso, esses órgãos têm o potencial de atuar como **indutores de políticas públicas**, promovendo maior eficiência e transparência na gestão pública (MELLO, 2019; OLIVEIRA, 2020).

No caso do sistema prisional, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) pode desempenhar uma função estratégica, utilizando suas prerrogativas legais para emitir recomendações, realizar auditorias operacionais e monitorar o cumprimento das metas estabelecidas pela ADPF 347. A literatura destaca que a atuação propositiva dos Tribunais de Contas pode contribuir para a formulação de políticas públicas mais eficazes, integrando ações que envolvam diferentes atores institucionais.

A governança colaborativa é um conceito-chave para lidar com problemas complexos, como o sistema prisional brasileiro. Segundo Ansell e Gash (2007), a governança colaborativa envolve a cooperação entre diferentes instituições e atores, com foco em decisões conjuntas, transparência e accountability. Essa abordagem é essencial para superar os desafios do ECI, uma vez que exige articulação entre os Poderes e órgãos de controle, incluindo os Tribunais de Contas.

A revisão da literatura demonstra que a crise prisional brasileira exige uma abordagem interdisciplinar, que combine a análise jurídica, a gestão pública e a ciência política. O conceito de ECI, aliado à teoria dos *wicked problems* e à governança colaborativa, fornece um arcabouço teórico robusto para analisar a atuação dos Tribunais de Contas no apoio ao enfrentamento dessa crise. Essa combinação de perspectivas teóricas fundamenta os objetivos desta pesquisa, orientando o desenvolvimento de estratégias para superar as falhas estruturais do sistema prisional.

2.1 RETROCESSO DEMOCRÁTICO

O retrocesso democrático é um fenômeno que ocorre quando as estruturas e valores fundamentais de um regime democrático são enfraquecidos, resultando na erosão de direitos e garantias individuais. De acordo com Bobbio (1992), a democracia não é um

estado permanente, mas um processo contínuo de construção e manutenção. Quando os mecanismos institucionais falham em assegurar direitos fundamentais, ocorre um deslocamento em direção ao autoritarismo, caracterizado pela concentração de poder, redução da participação social e desprezo pelas liberdades civis.

No contexto brasileiro, os últimos anos foram marcados por uma série de eventos que evidenciam o enfraquecimento das instituições democráticas. Tais retrocessos impactaram significativamente os direitos humanos, especialmente no âmbito do sistema prisional. A precariedade das condições nas unidades prisionais, aliada à falta de transparência na gestão pública, expõe a incapacidade do Estado de garantir os direitos previstos na Constituição Federal de 1988 e nos tratados internacionais de que o Brasil é signatário.

A crise prisional é um reflexo direto desse retrocesso democrático. O reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 347 apontou para violações massivas e sistemáticas dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. No entanto, a ausência de ações coordenadas e efetivas entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário perpetua um quadro de negligência institucional. Como consequência, as práticas autoritárias e excludentes no sistema de justiça criminal reforçam ciclos de violência e exclusão social.

No âmbito internacional, o retrocesso democrático no Brasil contraria compromissos assumidos no âmbito das Nações Unidas, como o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, que visa promover a paz, a justiça e instituições eficazes. A falta de políticas públicas alinhadas a esses compromissos globais agrava a crise nos direitos humanos, especialmente no que se refere às populações vulneráveis, como os encarcerados.

Essa conjuntura destaca a necessidade de fortalecer mecanismos institucionais que assegurem a proteção dos direitos humanos e promovam a eficiência administrativa. Os Tribunais de Contas, como agentes de controle externo, podem desempenhar um papel crucial nesse cenário, contribuindo para a formulação e fiscalização de políticas públicas

que combatam as causas estruturais do retrocesso democrático e da violação dos direitos fundamentais.

2.1.1 O ENCARCERAMENTO COMO EXPRESSÃO DO RETROCESSO DEMOCRÁTICO

O encarceramento em massa no Brasil reflete um dos aspectos mais visíveis do retrocesso democrático. A consolidação de políticas penais punitivistas, aliada à ineficácia de políticas públicas preventivas, intensificou a superlotação do sistema prisional, comprometendo gravemente os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. Essa realidade evidencia não apenas a precariedade das condições carcerárias, mas também a utilização do sistema penal como instrumento de controle social, perpetuando desigualdades e marginalização de grupos vulneráveis.

A população carcerária brasileira, que ultrapassa 900 mil pessoas, é composta predominantemente por indivíduos de baixa renda, negros e com baixa escolaridade, conforme dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN, 2023). Esse perfil reforça a ideia de que o sistema penal opera de maneira seletiva, criminalizando preferencialmente aqueles que já se encontram em condições de exclusão social. Esse viés seletivo é exacerbado por práticas de encarceramento provisório, que representam cerca de 40% do total de pessoas presas, em desrespeito ao princípio constitucional da presunção de inocência.

O reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADPF 347, foi um marco ao escancarar a violação massiva e sistemática dos direitos fundamentais no sistema prisional. Todavia, a ausência de mudanças estruturais significativas após esse reconhecimento reflete o enfraquecimento das instituições democráticas em garantir direitos básicos e promover a dignidade humana. A negligência estatal em relação às condições carcerárias é, portanto, uma manifestação concreta do retrocesso democrático.

Além disso, o encarceramento em massa gera efeitos colaterais que afetam diretamente a sociedade. Ao invés de cumprir seu papel de reinserção social, o sistema prisional brasileiro amplifica ciclos de violência, tornando-se um espaço de reprodução de práticas criminosas. Essa dinâmica perpetua um círculo vicioso no qual a exclusão social e a violência institucional reforçam a insegurança pública, corroendo ainda mais as bases democráticas.

A expansão do encarceramento é também uma afronta às metas estabelecidas pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, que propõe o fortalecimento de instituições eficazes, justas e inclusivas. A incapacidade de implementar medidas alternativas ao encarceramento, como penas restritivas de direitos, e de promover uma gestão eficiente do sistema prisional demonstra a desconexão entre o discurso de fortalecimento da democracia e a realidade institucional brasileira.

Dessa forma, o encarceramento em massa, longe de ser uma solução para os problemas de segurança pública, tornou-se um sintoma do retrocesso democrático no Brasil. Para reverter esse quadro, é essencial adotar políticas públicas que combinem a redução do encarceramento com a garantia de direitos fundamentais, promovendo uma justiça criminal mais justa e inclusiva. Os Tribunais de Contas podem desempenhar um papel estratégico nesse processo, atuando como indutores de políticas públicas que priorizem a eficiência, a transparência e a proteção dos direitos humanos.

2.1.2 A CRIMINALIZAÇÃO DA POBREZA E O RACISMO ESTRUTURAL NO SISTEMA PRISIONAL

O sistema prisional brasileiro é profundamente marcado pela criminalização da pobreza e pelo racismo estrutural, elementos que configuram um padrão de exclusão social historicamente enraizado. A seletividade penal reflete a desigualdade social e racial do país, evidenciando como o encarceramento é utilizado como ferramenta de controle das populações marginalizadas. Essa realidade aprofunda as disparidades existentes, perpetuando ciclos de pobreza, discriminação e violação de direitos fundamentais.

Dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) indicam que a maioria da população carcerária é composta por jovens negros, de baixa escolaridade e provenientes de áreas periféricas. Esses dados corroboram as análises de autores como Wacquant (2001), que argumentam que o sistema penal, em sociedades desiguais, funciona como uma extensão das estruturas de segregação social. No Brasil, a associação entre pobreza, raça e criminalidade resulta em uma aplicação seletiva da lei, onde grupos historicamente vulneráveis são desproporcionalmente impactados pelas políticas punitivistas.

O racismo estrutural, como definido por Almeida (2019), não se manifesta apenas por atos individuais, mas também por meio de instituições que reproduzem desigualdades raciais. No sistema prisional, essa lógica é evidente na super-representação de negros entre os encarcerados e na desigualdade de acesso à justiça. Enquanto indivíduos de classes mais altas têm maior probabilidade de acessar defesa jurídica qualificada e alternativas ao encarceramento, os pobres e negros enfrentam um sistema que frequentemente lhes nega as garantias fundamentais previstas na Constituição Federal.

A criminalização da pobreza também se expressa na forma como crimes relacionados à subsistência, como pequenos furtos, são tratados com rigor desproporcional, enquanto crimes de maior impacto social, como corrupção, frequentemente resultam em penas mais brandas ou impunidade. Essa desigualdade reforça a percepção de que o sistema de justiça penal não é neutro, mas atua para preservar a ordem social desigual existente.

Além disso, a política de guerra às drogas tem desempenhado um papel central na expansão do encarceramento em massa, contribuindo para a criminalização de jovens negros e pobres. A Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006), apesar de prever medidas alternativas, tem sido aplicada de forma a aumentar o encarceramento por posse de pequenas quantidades de substâncias ilícitas. Essa prática resulta na prisão de usuários e pequenos traficantes, enquanto grandes organizações criminosas permanecem relativamente intactas.

A persistência do racismo estrutural e da criminalização da pobreza no sistema prisional brasileiro representa uma grave afronta aos princípios constitucionais de igualdade e dignidade humana. Para enfrentar essa realidade, é necessário adotar políticas públicas que promovam uma justiça criminal antirracista e socioeconomicamente inclusiva. Os Tribunais de Contas podem contribuir para essa transformação ao fiscalizar a alocação de recursos públicos, garantindo que sejam direcionados a medidas que combatam as desigualdades estruturais e ampliem o acesso à justiça.

2.2 O SISTEMA PRISIONAL COMO *WICKED PROBLEM*

O Estado brasileiro configura-se como um sistemático violador de direitos fundamentais no âmbito do sistema prisional. Essa condição é resultado de graves falhas estruturais, causadas principalmente pela omissão institucional, que perpetua um cenário de violência estrutural. Nesse sentido, Baratta (2002, p. 45) destaca que:

“[...] 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.”

O ambiente prisional é marcado por uma ambiguidade intrínseca, na qual o apenado é incluído no sistema jurídico-formal, mas simultaneamente excluído da legislação e da cidadania. Duarte (2008, p. 63-68) descreve essa dualidade ao afirmar que:

“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.”

Essas violações estruturais, associadas a dados fragmentados e inconsistentes sobre o sistema carcerário, expõem o fenômeno do hiperencarceramento. Esse quadro é agravado pelo desalinhamento entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, configurando uma ausência de coesão governamental para enfrentar as demandas do sistema prisional.

Historicamente, o sistema prisional brasileiro pode ser classificado como um *wicked problem*, ou problema perverso, considerando a violação massiva de direitos fundamentais, a falta de dados confiáveis e a baixa responsividade governamental. A teoria dos problemas complexos, iniciada na década de 1970 por Horst Rittel e Melvin Webber, em sua obra *Dilemmas in a General Theory of Planning* (RITTEL; WEBBER, 1973), caracteriza esses problemas como de difícil resolução, dependentes de decisões governamentais e com soluções que frequentemente desencadeiam novos desafios.

De acordo com Roberts (2018), um *wicked problem* é um problema social complexo e multifacetado, que exige soluções colaborativas e a participação de múltiplos atores (*stakeholders*). No caso do sistema prisional brasileiro, isso implica estratégias de inovação e cooperação entre diferentes esferas do governo e a sociedade civil, para superar suas limitações estruturais.

Entre as características que qualificam o sistema prisional como um *wicked problem*, destacam-se:

1. **Superlotação crônica:** O Brasil possui uma das maiores populações carcerárias do mundo, com mais de 700 mil pessoas encarceradas, segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). A superlotação não é apenas um reflexo do aumento do encarceramento, mas também da incapacidade de o sistema processar e reabilitar adequadamente os indivíduos.

2. **Falta de consenso sobre soluções:** Enquanto alguns setores defendem o endurecimento das penas como resposta à criminalidade, outros apontam para a necessidade de políticas preventivas e alternativas ao encarceramento. Esse conflito ideológico dificulta a formulação de estratégias unificadas.
3. **Impacto intersetorial:** A crise prisional não afeta apenas o sistema de justiça criminal, mas também repercute na saúde, educação, segurança pública e na economia. O elevado custo do encarceramento contrasta com a falta de investimento em políticas sociais que poderiam reduzir os índices de criminalidade.
4. **Desigualdade e discriminação estrutural:** A seletividade penal e o racismo estrutural agravam o problema, com impactos desproporcionais sobre grupos vulneráveis, como negros e pobres, evidenciando um sistema que não apenas reproduz, mas também intensifica as desigualdades sociais.
5. **Inércia institucional e fragmentação:** Apesar do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 347, os avanços para superar a crise prisional têm sido limitados. A falta de articulação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, aliada à fragmentação das políticas públicas, perpetua o problema.

Essas características tornam evidente que o sistema prisional brasileiro não pode ser resolvido por meio de ações isoladas ou paliativas. A complexidade do problema exige abordagens integradas e colaborativas que considerem suas múltiplas dimensões e interdependências. Nesse contexto, a teoria dos *wicked problems* fornece uma base teórica para compreender as dinâmicas do sistema prisional e orientar a formulação de estratégias de governança mais eficazes.

A Constituição Federal de 1988 reformulou o marco normativo e protetivo dos direitos humanos no Brasil, trazendo maior atenção ao sistema prisional. Contudo, como apontam Lima, Senhoreto e Bueno (1998, p. 125-146):

“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. [...] 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.”

Os Tribunais de Contas, com destaque para o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), possuem um papel crucial na abordagem desse problema perverso. Por meio da fiscalização e auditoria, esses órgãos podem promover maior transparência e eficiência na gestão pública, além de incentivar a implementação de políticas públicas baseadas em evidências. Sua atuação, alinhada aos princípios da governança colaborativa, pode ser um elemento transformador na superação das falhas estruturais do sistema prisional.

A gestão do sistema prisional é, portanto, um serviço público essencial, que exige soluções transversais e complexas. Não se trata de decisões binárias (certas ou erradas), mas de um contexto multifacetado que requer, em primeiro lugar, uma base ética e o respeito aos direitos humanos. Para tanto, é imperativo fomentar o diálogo institucional, superar bloqueios organizacionais e formular respostas coerentes e assertivas por meio da atuação colaborativa.

Desde 2015, o agravamento da situação do sistema prisional brasileiro demanda ações concretas e efetivas. As respostas às violações estruturais não podem mais se limitar a retóricas; é necessária a implementação de políticas públicas eficazes e estratégias de inovação que priorizem os direitos humanos e renovem o contrato social, conforme defendido no relatório da ONU intitulado *Nossa Agenda Comum*.

A superação dessas fragilidades exige a integração de múltiplos atores e setores da sociedade, alinhando esforços para a construção de um sistema prisional mais justo, eficiente e alinhado aos princípios constitucionais.

Dessa forma, ao compreender o sistema prisional como um *wicked problem*, esta pesquisa busca propor soluções que transcendam as abordagens tradicionais, integrando múltiplos atores e perspectivas na busca por uma administração pública mais inclusiva e eficiente.

2.2.1 A CRISE PRISIONAL E A FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL

A crise do sistema prisional brasileiro não se restringe à superlotação, condições degradantes ou violações de direitos humanos; ela é, acima de tudo, um reflexo das falhas estruturais e da fragmentação institucional que permeiam a administração pública e o sistema de justiça criminal no país. A fragmentação institucional — caracterizada pela desarticulação entre os diferentes poderes, níveis de governo e órgãos responsáveis pela gestão do sistema prisional — constitui um dos maiores obstáculos para a formulação e execução de políticas públicas efetivas e integradas.

O sistema prisional brasileiro encontra-se sob jurisdição compartilhada entre os níveis federal e estadual, o que gera sobreposição de competências e, frequentemente, conflitos administrativos. Enquanto o Governo Federal tem a responsabilidade de estabelecer diretrizes gerais e prover financiamento complementar, a execução das políticas carcerárias é delegada aos estados. Essa divisão, em tese cooperativa, transforma-se em fonte de inércia quando falta coordenação e integração entre as esferas de poder.

Ademais, a fragmentação se estende aos três poderes. O Judiciário, por exemplo, exerce papel determinante na determinação de penas e na regulamentação do encarceramento, mas carece de mecanismos eficazes de monitoramento sobre as condições prisionais e as políticas aplicadas. O Legislativo, por sua vez, tem aprovado leis que endurecem penas e ampliam o encarceramento sem, contudo, alocar os recursos necessários ou articular estratégias com o Executivo. Já este último, responsável pela

gestão direta do sistema, frequentemente adota uma postura reativa e pontual, voltada à administração de crises, em detrimento de soluções estruturais e sustentáveis.

O reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADPF 347, foi um marco jurídico significativo ao expor as falhas estruturais do sistema prisional brasileiro. Contudo, a decisão revelou também os limites da capacidade de articulação institucional. Apesar de o STF ter estabelecido diretrizes como a implementação de audiências de custódia, o uso de penas alternativas e a priorização de recursos para o sistema prisional, a execução dessas medidas esbarrou na fragmentação entre os entes responsáveis. A ausência de mecanismos de fiscalização e de governança colaborativa impediu que as determinações do STF fossem plenamente implementadas.

A fragmentação institucional acentua as desigualdades regionais no sistema prisional. Estados com maior capacidade orçamentária, como São Paulo e Minas Gerais, têm conseguido implementar algumas melhorias pontuais, enquanto estados menos desenvolvidos enfrentam condições ainda mais degradantes. Essa desigualdade evidencia uma falha no pacto federativo brasileiro, que não assegura uniformidade mínima na proteção dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

Além disso, a fragmentação agrava a seletividade penal e o racismo estrutural. A ausência de políticas nacionais integradas e de uma visão sistêmica sobre as causas e consequências do encarceramento em massa perpetua a criminalização de grupos socialmente vulneráveis, como negros, pobres e jovens de periferia. Essa dinâmica não apenas viola direitos humanos, mas reforça ciclos de exclusão social que comprometem a segurança pública e a coesão social.

Nesse cenário, os Tribunais de Contas surgem como atores centrais para mitigar os efeitos da fragmentação institucional. Por sua posição estratégica de controle externo, esses órgãos possuem a capacidade de promover a articulação entre os diferentes níveis de governo e os poderes da República. O Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), por exemplo, pode desempenhar um papel transformador ao auditar políticas públicas, propor recomendações e fiscalizar a correta aplicação de recursos destinados ao

sistema prisional. Além disso, sua atuação pode fomentar práticas de governança colaborativa, integrando órgãos governamentais e organizações da sociedade civil na formulação e monitoramento de soluções.

A superação da fragmentação institucional requer a adoção de uma abordagem de **governança colaborativa**, que envolva todos os atores responsáveis pelo sistema prisional em um esforço coordenado e contínuo. Essa abordagem inclui a criação de mecanismos de comunicação e cooperação entre os níveis de governo, a adoção de metas compartilhadas e o uso de indicadores claros para monitorar o progresso. Também demanda maior protagonismo dos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, na mediação de conflitos interinstitucionais e no incentivo a práticas inovadoras.

A fragmentação institucional não é apenas uma causa da crise prisional, mas também um reflexo da falta de compromisso político com a reforma do sistema de justiça criminal. Para reverter esse cenário, é necessário promover mudanças profundas na forma como as instituições públicas interagem e respondem aos desafios do sistema prisional. Essa transformação depende de uma atuação integrada, orientada por princípios de eficiência, transparência e respeito aos direitos humanos. Os Tribunais de Contas, ao atuar como catalisadores dessa articulação, podem desempenhar um papel crucial na construção de um sistema prisional mais justo, sustentável e alinhado aos valores democráticos.

2.3 TRIBUNAIS DE CONTAS E GOVERNANÇA PÚBLICA

Os Tribunais de Contas ocupam uma posição estratégica no fortalecimento da governança pública no Brasil, atuando como órgãos de controle externo responsáveis por fiscalizar a gestão dos recursos públicos e avaliar a eficiência, eficácia e legalidade das políticas públicas. Além de sua função tradicional de controle financeiro, esses tribunais têm se consolidado como importantes indutores de boas práticas de governança, contribuindo para a promoção de uma administração pública mais transparente, participativa e orientada para resultados.

A governança pública refere-se ao conjunto de processos, instituições e práticas que orientam a formulação, execução e avaliação de políticas públicas, com foco na transparência, accountability e na inclusão de múltiplos atores. Nesse contexto, os Tribunais de Contas desempenham um papel essencial ao garantir que os recursos públicos sejam aplicados de maneira eficiente e que as políticas públicas cumpram sua finalidade social. Segundo dados do Instituto Rui Barbosa (IRB), esses órgãos são responsáveis por fiscalizar a aplicação de bilhões de reais em recursos públicos anualmente, cobrindo desde despesas correntes até grandes investimentos em infraestrutura.

Por meio de auditorias operacionais, inspeções e pareceres técnicos, os Tribunais de Contas têm a capacidade de identificar falhas estruturais na gestão pública e propor recomendações para sua correção. Além disso, esses órgãos desempenham um papel educativo, orientando gestores públicos sobre melhores práticas de planejamento e execução orçamentária, contribuindo para a profissionalização da administração pública.

Os Tribunais de Contas também podem atuar como agentes transformadores na formulação e implementação de políticas públicas. Ao fiscalizar não apenas a conformidade legal, mas também os resultados e impactos das políticas públicas, esses órgãos promovem uma visão mais ampla e estratégica da gestão pública. A emissão de alertas, recomendações e relatórios técnicos é uma ferramenta poderosa para influenciar a alocação de recursos e o direcionamento de esforços governamentais.

No contexto do sistema prisional, por exemplo, os Tribunais de Contas podem identificar lacunas na gestão dos recursos destinados às unidades prisionais, monitorar a aplicação de políticas públicas relacionadas à ressocialização e avaliar o cumprimento de decisões judiciais, como aquelas estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347. Essa atuação contribui para a superação de problemas estruturais e para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Apesar de seu papel estratégico, os Tribunais de Contas enfrentam desafios significativos. Entre eles, destacam-se a necessidade de maior autonomia institucional, a modernização de processos internos e a ampliação de sua capacidade técnica para lidar

com questões complexas, como o combate ao Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional. Além disso, a efetividade de sua atuação depende da articulação com outros órgãos e da capacidade de transformar suas recomendações em ações concretas por parte dos gestores públicos.

Por outro lado, os avanços tecnológicos oferecem oportunidades para fortalecer o papel dos Tribunais de Contas na governança pública. Ferramentas como a análise de dados, inteligência artificial e auditorias digitais permitem uma fiscalização mais eficiente e abrangente, aumentando a capacidade desses órgãos de identificar irregularidades e propor soluções baseadas em evidências.

Um dos principais potenciais dos Tribunais de Contas no contexto da governança pública é a promoção de **governança colaborativa**, que envolve a articulação entre múltiplos atores — incluindo o poder público, a sociedade civil e o setor privado — para enfrentar problemas complexos. Ao facilitar o diálogo interinstitucional e mediar conflitos entre diferentes níveis de governo, esses órgãos podem contribuir para a construção de soluções integradas e sustentáveis.

No caso do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), por exemplo, sua atuação pode ir além do papel fiscalizador, fomentando políticas públicas que alinhem eficiência administrativa à proteção dos direitos humanos, especialmente no enfrentamento da crise prisional. O uso de auditorias temáticas, voltadas para áreas prioritárias como segurança pública e ressocialização, é uma estratégia promissora para fortalecer a governança colaborativa e promover mudanças estruturais.

Os Tribunais de Contas desempenham um papel central na governança pública brasileira, contribuindo para a promoção de uma gestão mais eficiente, transparente e orientada para resultados. No enfrentamento de desafios complexos, como o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional, esses órgãos têm o potencial de atuar como agentes catalisadores de transformação, promovendo articulação interinstitucional e garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficaz e equitativa. Para tanto, é essencial que continuem a investir em inovação, capacitação e articulação com outros atores da administração pública e da sociedade civil.

2.3.1 O PAPEL TRANSFORMADOR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas, tradicionalmente conhecidos por sua função fiscalizadora e sancionatória, têm se consolidado como atores estratégicos na promoção de transformações estruturais na gestão pública brasileira. Sua atuação vai além do controle da legalidade e regularidade das despesas públicas, abrangendo também a análise de resultados e impactos das políticas públicas, com vistas a fortalecer a eficiência, a transparência e o cumprimento dos direitos fundamentais.

O papel transformador dos Tribunais de Contas está intrinsecamente ligado à sua capacidade de promover governança pública de qualidade. Ao realizarem auditorias operacionais e avaliações de políticas públicas, esses órgãos não apenas identificam irregularidades e ineficiências, mas também propõem soluções que podem impactar diretamente a formulação e a execução de políticas. Essa abordagem proativa insere os Tribunais de Contas como **indutores de inovação na administração pública**.

No contexto do sistema prisional, essa função transformadora é ainda mais relevante. A crise prisional brasileira, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADPF 347 como um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), requer ações coordenadas e eficazes. Os Tribunais de Contas têm a oportunidade de atuar como mediadores interinstitucionais, promovendo articulação entre os diferentes poderes e esferas de governo para enfrentar as causas estruturais dessa crise.

Uma das principais ferramentas dos Tribunais de Contas para impulsionar mudanças é a realização de **auditorias operacionais**, que avaliam não apenas a conformidade legal, mas também a eficiência e a efetividade das políticas públicas. Essas auditorias permitem uma análise abrangente de programas e ações governamentais, identificando lacunas, desperdícios e oportunidades de melhoria.

Além disso, os Tribunais de Contas têm poder normativo para emitir recomendações e determinar ajustes nos processos administrativos, contribuindo diretamente para a melhoria da gestão pública. Quando aplicadas de forma estratégica,

essas recomendações podem servir como ponto de partida para mudanças estruturais, especialmente em áreas críticas como saúde, educação e segurança pública.

No sistema prisional, o papel transformador dos Tribunais de Contas pode ser evidenciado em várias dimensões. Primeiramente, eles podem fiscalizar o uso dos recursos públicos destinados às unidades prisionais, garantindo que sejam aplicados de forma eficiente e em conformidade com as prioridades estabelecidas pela Constituição. Em segundo lugar, podem avaliar a implementação de políticas de ressocialização, apontando falhas e sugerindo melhorias que ampliem as chances de reintegração social das pessoas privadas de liberdade.

Ademais, os Tribunais de Contas podem contribuir para a promoção de uma abordagem mais humanitária e inclusiva no sistema prisional. Ao monitorarem a aplicação de diretrizes estabelecidas pela ADPF 347, como a redução do encarceramento provisório e o fortalecimento de penas alternativas, esses órgãos reforçam o compromisso do Estado com os direitos fundamentais.

Apesar de seu potencial transformador, os Tribunais de Contas enfrentam desafios que podem limitar sua atuação. Entre eles, destacam-se a falta de integração com outros órgãos e a resistência de gestores públicos em implementar as recomendações emitidas. Além disso, a necessidade de modernização tecnológica e capacitação técnica são fatores críticos para que os Tribunais possam expandir sua influência transformadora.

Os Tribunais de Contas têm um papel central na promoção de transformações no setor público, especialmente em contextos de crise como o sistema prisional brasileiro. Por meio de auditorias, recomendações e fiscalização estratégica, esses órgãos podem induzir políticas públicas mais eficazes, transparentes e orientadas para a justiça social. Para que esse potencial transformador seja plenamente realizado, é fundamental que os Tribunais de Contas ampliem sua articulação interinstitucional e invistam em inovação e capacitação, consolidando-se como pilares da governança pública moderna.

2.3.2 GOVERNANÇA COLABORATIVA E INSTITUIÇÕES EFICAZES NA AGENDA 2030

A governança colaborativa é uma abordagem estratégica para a construção de instituições públicas eficazes, capazes de enfrentar desafios complexos de forma integrada, transparente e inclusiva. Fundamentada na articulação entre diferentes atores — governos, sociedade civil, setor privado e organismos internacionais —, essa forma de governança busca alinhar esforços e recursos para a formulação de soluções que promovam o desenvolvimento sustentável. No contexto da Agenda 2030, com destaque para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, que visa "promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas, com instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis", a governança colaborativa assume papel central para transformar estruturas públicas e superar entraves históricos.

O ODS 16 é um dos pilares da Agenda 2030, reconhecendo que o desenvolvimento sustentável depende de instituições públicas capazes de garantir direitos, fornecer serviços essenciais e promover equidade. No Brasil, a fragilidade de instituições públicas em áreas como segurança pública e o sistema prisional reflete a necessidade de implementar práticas de governança que priorizem eficiência, accountability e inclusão. A crise prisional, caracterizada pela superlotação, violação de direitos humanos e falta de recursos adequados, evidencia o impacto da ausência de instituições eficazes e coordenadas.

Para construir instituições eficazes, é necessário um modelo de governança que transcenda o tradicional modelo hierárquico, promovendo cooperação e integração entre múltiplos níveis de governo e setores da sociedade. Essa governança colaborativa garante que decisões sejam compartilhadas e informadas por uma ampla gama de perspectivas, promovendo soluções que atendam às demandas complexas do ambiente público contemporâneo.

Os Tribunais de Contas desempenham um papel essencial na promoção de instituições eficazes, alinhando-se diretamente às metas do ODS 16. Sua atuação vai além da fiscalização tradicional, abrangendo auditorias operacionais, avaliações de políticas

públicas e a emissão de recomendações que visam aprimorar a eficiência administrativa e o impacto social das ações governamentais. Esses órgãos são catalisadores de boas práticas de governança, assegurando que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficiente e que as instituições se tornem mais responsáveis e transparentes.

No âmbito do sistema prisional, os Tribunais de Contas podem liderar esforços para reestruturar políticas públicas voltadas à redução do encarceramento em massa, melhoria das condições carcerárias e ampliação de políticas de ressocialização. Por meio de suas auditorias, os tribunais podem identificar falhas na gestão pública e propor soluções concretas, garantindo que a administração pública atenda às demandas por justiça e equidade, em conformidade com os princípios do ODS 16.

A governança colaborativa, ao priorizar a participação ativa de múltiplos atores, é essencial para a construção de instituições eficazes. No contexto do sistema prisional, isso significa envolver não apenas gestores públicos, mas também organizações da sociedade civil, organismos internacionais e outros atores relevantes na formulação e monitoramento de políticas públicas. Esse modelo promove maior accountability, transparência e inclusão, princípios fundamentais para instituições alinhadas à Agenda 2030.

Os Tribunais de Contas podem atuar como facilitadores dessa governança ao mediar interações entre diferentes setores e promover o alinhamento das políticas públicas com as metas globais. Ferramentas como painéis de monitoramento de metas, análises de dados em tempo real e auditorias temáticas podem ser utilizadas para fortalecer a transparência e a eficiência das instituições.

Embora a governança colaborativa ofereça caminhos promissores para a construção de instituições eficazes, sua implementação enfrenta desafios significativos no Brasil. Entre eles, destacam-se a fragmentação institucional, a resistência à mudança por parte de gestores públicos e a limitação de recursos financeiros e técnicos. No entanto, a Agenda 2030 cria oportunidades para fomentar essa governança ao estabelecer metas claras que podem orientar o planejamento estratégico e a cooperação interinstitucional.

Além disso, o avanço tecnológico permite maior integração e transparência nas ações públicas. Ferramentas como inteligência artificial, *big data* e plataformas colaborativas podem ser utilizadas pelos Tribunais de Contas para otimizar processos e monitorar o cumprimento das metas estabelecidas.

A governança colaborativa, quando alinhada à construção de instituições eficazes, é fundamental para enfrentar os desafios do sistema prisional brasileiro e de outras áreas críticas da administração pública. Os Tribunais de Contas, ao promoverem práticas de fiscalização inovadoras e fomentarem a articulação interinstitucional, têm o potencial de transformar a gestão pública, alinhando-a aos princípios de sustentabilidade, transparência e inclusão da Agenda 2030.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa utiliza uma **abordagem qualitativa e exploratória**, direcionada à análise de questões complexas relacionadas ao sistema prisional brasileiro e à atuação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). A natureza exploratória da pesquisa se justifica pela necessidade de compreender um fenômeno multifacetado e pouco explorado na literatura acadêmica: o papel dos Tribunais de Contas como indutores de práticas de governança pública e sua contribuição para o enfrentamento de problemas estruturais no sistema prisional, à luz do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no julgamento da **ADPF 347**.

O julgamento da ADPF 347 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2015, reconheceu a violação massiva e sistemática de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro, caracterizando um **Estado de Coisas Inconstitucional (ECI)**. Embora as Cortes de Contas não tenham sido destinatárias diretas das determinações judiciais, o papel desses órgãos no enfrentamento da crise prisional é fundamental. A decisão do STF ressaltou a necessidade de articulação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para superar as falhas estruturais do sistema prisional, mas deixou em aberto o espaço para que outros atores institucionais, como os Tribunais de Contas, contribuam com suas prerrogativas legais.

As Cortes de Contas possuem instrumentos técnicos e normativos que as qualificam para atuar como facilitadoras da governança colaborativa, identificando fragilidades na gestão dos recursos públicos e propondo recomendações que possam alinhar as ações governamentais às diretrizes estabelecidas pela ADPF 347. Sua atuação no monitoramento da aplicação de recursos destinados ao sistema prisional, bem como na avaliação da eficácia das políticas públicas, complementa as determinações do STF ao fortalecer a accountability e a transparência no enfrentamento do ECI.

A metodologia está fundamentada em dois principais procedimentos: a **revisão bibliográfica** e a **análise documental**.

1. **Revisão Bibliográfica:** a revisão bibliográfica foi realizada com base em obras e artigos que abordam temas como governança colaborativa, problemas complexos (*wicked problems*), direitos humanos e a Agenda 2030. Além disso, foram consultados autores que discutem o papel dos Tribunais de Contas e a gestão pública eficiente, contextualizando a atuação do TCE-GO no cenário brasileiro.
2. **Análise Documental:** a análise documental concentrou-se em relatórios, pareceres técnicos e auditorias operacionais emitidas pelo TCE-GO, além de dados sobre o sistema prisional provenientes de fontes oficiais, como o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU). Documentos relacionados à implementação da Agenda 2030 e suas metas, especialmente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, foram analisados para avaliar o alinhamento das políticas públicas brasileiras com padrões globais. Além disso, as diretrizes emanadas do julgamento da ADPF 347 foram consideradas como parâmetro para identificar lacunas e oportunidades de atuação institucional.

O caráter exploratório da pesquisa permite investigar como a governança pública pode ser fortalecida por meio da atuação proativa dos Tribunais de Contas, especialmente no contexto de problemas complexos, como a crise do sistema prisional. A análise conclui que a governança colaborativa, associada à fiscalização orientadora promovida pelos Tribunais de Contas, é indispensável para superar os desafios estruturais. Essa abordagem

complementa as diretrizes do STF na ADPF 347 ao propor uma integração mais ampla entre os diferentes atores governamentais e institucionais.

A pesquisa destaca que, embora os Tribunais de Contas não sejam destinatários diretos das determinações da ADPF 347, sua atuação é essencial para fortalecer a governança pública e assegurar que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e alinhada aos direitos humanos. Esse alinhamento é indispensável para a construção de uma administração pública mais inclusiva, transparente e eficiente, contribuindo para o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional.

Apesar da relevância e abrangência da abordagem metodológica adotada nesta pesquisa, algumas limitações merecem destaque, especialmente em relação à análise do sistema prisional brasileiro. Essas limitações estão vinculadas, em grande parte, à inconsistência e fragmentação dos dados disponíveis sobre o tema, além das dificuldades inerentes à coleta de informações em um ambiente institucional marcado por desigualdades e omissões estruturais.

A pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa e exploratória, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental. Embora essa metodologia permita uma compreensão aprofundada e interdisciplinar, ela possui algumas restrições:

1. **Dependência de Dados Secundários:** a análise documental baseia-se em relatórios oficiais, pareceres técnicos e outras fontes secundárias. A ausência de um banco de dados centralizado e atualizado sobre o sistema prisional brasileiro compromete a completude das análises, especialmente em relação à comparação entre diferentes estados ou regiões.
2. **Subjetividade na Análise Qualitativa:** por ser qualitativa, a pesquisa depende da interpretação dos dados disponíveis, o que pode introduzir vieses analíticos. Apesar do rigor na triangulação das fontes, a subjetividade é um fator inerente a estudos exploratórios.
3. **Restrição de Foco no TCE-GO:** embora o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) seja um estudo de caso relevante, a pesquisa pode não captar

integralmente as dinâmicas e especificidades de outros Tribunais de Contas no Brasil, limitando a generalização dos resultados.

Um dos principais desafios enfrentados nesta pesquisa é a qualidade dos dados disponíveis sobre o sistema prisional brasileiro. A inconsistência e a fragmentação das informações comprometem a formulação de diagnósticos precisos e a proposição de soluções eficazes.

As limitações metodológicas e a inconsistência dos dados disponíveis não invalidam os resultados da pesquisa, mas indicam a necessidade de esforços contínuos para aprimorar a qualidade e a acessibilidade das informações sobre o sistema prisional brasileiro. A superação dessas barreiras é essencial para fundamentar políticas públicas mais eficazes e alinhadas aos princípios da Agenda 2030 e do Estado de Direito.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A pesquisa revelou que os Tribunais de Contas possuem instrumentos significativos para contribuir com a promoção de práticas de governança pública, especialmente em contextos de complexidade e crise, como o sistema prisional brasileiro.

Contudo, as ações ainda são pouco articuladas com outras esferas de poder e órgãos institucionais, limitando sua efetividade. A ausência de um diálogo mais estruturado entre as Corte de Contas, o sistema de justiça criminal e o poder executivo estadual dificulta a implementação de políticas públicas alinhadas aos princípios da governança colaborativa e às metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16.

O estudo indica que a governança colaborativa, caracterizada pela integração de múltiplos atores e a promoção de soluções conjuntas, é essencial para enfrentar os desafios do Estado de Coisas Inconstitucional reconhecido na ADPF 347. Apesar de as Cortes de Contas não serem destinatárias diretas das determinações do Supremo Tribunal Federal (STF), sua atuação pode complementar as diretrizes do julgamento, contribuindo para a articulação interinstitucional necessária à superação das falhas estruturais do sistema prisional.

Nesse sentido, a atuação orientadora dos Tribunais de Contas foi identificada como uma ferramenta estratégica para promover a *accountability*, melhorar a alocação de

recursos e assegurar que as políticas públicas sejam implementadas de maneira eficaz e ética.

A inconsistência e a fragmentação dos dados sobre o sistema prisional brasileiro representam um obstáculo significativo para a formulação e monitoramento de políticas públicas, e informações extraídas do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e de organizações internacionais, apontam para lacunas na coleta e divulgação de informações essenciais, como número de presos provisórios, condições das unidades prisionais e eficácia das políticas de ressocialização.

Essa falta de dados confiáveis reforça a importância de mecanismos de fiscalização mais robustos, como os conduzidos pelos Tribunais de Contas. A pesquisa destaca que a transparência e a padronização de indicadores são fundamentais para aprimorar a governança e garantir o alinhamento das políticas públicas com os princípios constitucionais e os direitos humanos.

Os resultados mostram que o alinhamento das políticas públicas brasileiras com a Agenda 2030, especialmente com o ODS 16, é essencial para enfrentar os desafios do sistema prisional. No entanto, a pesquisa identificou uma lacuna significativa entre o discurso e a prática. Embora o Brasil seja signatário da Agenda 2030, a implementação de ações concretas para fortalecer as instituições e promover a justiça inclusiva ainda é limitada.

A atuação dos Tribunais de Contas, quando direcionada para a promoção da governança colaborativa, pode contribuir para preencher essa lacuna, ao reforçar práticas de transparência, eficiência e inclusão no sistema prisional.

A crise prisional brasileira é um *wicked problem*, cuja resolução demanda a integração de esforços interinstitucionais, alinhados a estratégias inovadoras e colaborativas, e a atuação dos Tribunais de Contas, embora não seja suficiente para solucionar isoladamente o problema, é indispensável para garantir a *accountability* e fortalecer as instituições públicas. A pesquisa também destacou que o julgamento da ADPF 347, embora tenha exposto as falhas do sistema prisional, precisa ser complementado por ações concretas e articuladas de outros atores institucionais, como as Cortes de Contas.

A proposta desta pesquisa reforça a necessidade de repensar a gestão pública do sistema prisional brasileiro. A governança colaborativa, quando aliada à fiscalização orientadora dos Tribunais de Contas, apresenta-se como uma estratégia promissora para superar os desafios estruturais do Estado de Coisas Inconstitucional. Contudo, para que

essa abordagem seja efetiva, é fundamental aprimorar a transparência, a padronização de dados e a articulação interinstitucional, garantindo que as políticas públicas sejam alinhadas aos princípios constitucionais e aos objetivos da Agenda 2030.

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. 6), 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 atuam 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.

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 se refere ao 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.”

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.

5. PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO

O produto técnico-tecnológico gerado a partir desta pesquisa foi o artigo intitulado **"ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: o papel transformador dos Tribunais de Contas como indutores de políticas públicas"**, publicado na **Revista Técnica dos Tribunais de Contas (RTTC)**, o mais importante periódico de referência, na área de controle externo e governança pública.

O artigo buscou sintetizar os principais resultados do estudo, com ênfase no papel transformador dos Tribunais de Contas, especialmente o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), na promoção de práticas de governança colaborativa e no enfrentamento das falhas estruturais do sistema prisional brasileiro. A publicação aborda também a relevância do alinhamento das políticas públicas brasileiras com as metas da Agenda 2030, destacando a contribuição dos Tribunais de Contas para a construção de instituições públicas mais inclusivas, transparentes e eficazes, conforme preconizado pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16.

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.

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.



PRPG
PRÓ-REITORIA DE
PÓS-GRADUAÇÃO



UFG
UNIVERSIDADE
FEDERAL DE GOIÁS

FCT
FACULDADE DE
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA

O artigo publicado constitui uma ferramenta prática e acessível para disseminar as análises e conclusões da pesquisa junto à comunidade acadêmica, aos profissionais de controle externo e aos gestores públicos. Sua inserção em um veículo técnico de ampla circulação fortalece o impacto social e institucional do estudo, fomentando o debate sobre governança pública e direitos humanos no contexto do sistema prisional.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. **As vias tortuosas da democracia e a crise da representação no Brasil.** *Revista USP*, [S. 1.], n. 134, p. 59-74, 2022. DOI: 10.11606. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/202412>. Acesso em: 27 jun. 2023.

AGENDA, E. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** [s.d.], p. 1-49.

AITH, F. **Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos.** In: BUCCI, M. P. D. (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

AGAMBEN, G. **O que é contemporâneo? e outros ensaios.** Trad. Vinícius Nicastro Honesko. Chapecó: Argos, 2009.

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

ARENHART, S. C. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão.** *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 18, n. 97, maio/jun. 2016. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/retrieve/105924/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx.pdf. Acesso em: 13 jul. 2016.

ARGUELHES, D. W.; LEAL, F. **O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo.** *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 38, p. 3-41, Rio de Janeiro, 2011.

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.** Trad. Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF n. 347/DF. Medida cautelar**, 9 set. 2015. Relator: Ministro Marco Aurélio.

CASTILHOLI, C. A. **O processo decisório das políticas de segurança pública e o hiperencarceramento**. *Revista Interdisciplinar do Pensamento Científico*, n. 4, v. 5, p. 347-360, 2019.

HABERMAS, J. *Facticidad y Validez: sobre el derecho e o Estado democrático de direito em termos de teoria do discurso*. Trad. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Trotta, 1998.

LIMA, E. C. P. (Coord.). *Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

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

ONU. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS 16*. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 3 fev. 2023.

PIOVESAN, F. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2016.

ROBERTS, N. **Wicked Problems and Network Approaches to Resolution**. *International Public Management Review*, v. 1, p. 1-19, 2000.

SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHECAIRA, S. S. *Criminologia*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ZAFFARONI, E. R. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. Trad. Vania Romano Pedrosa e Almir Lopez da Conceição. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1999.