



# Controle de Contas e Políticas Públicas para Populações Invisibilizadas

**Layon Duarte Costa**

Auditor de Controle Externo-Administração do TCESP, Mestre em Direito

ldcosta@tce.sp.gov.br

## **RESUMO**

O objetivo do presente trabalho é lançar, em premissas gerais, a ideia segundo a qual o Sistema de Controle Externo de Contas Públicas deve ter relevante papel para a construção, monitoramento e aperfeiçoamento das políticas públicas especialmente voltadas para as populações invisibilizadas. Dessa forma, advogaremos por uma função político-estratégica dos Tribunais de Contas, com vistas à efetividade de direitos fundamentais insculpidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Para tanto, com a finalidade de discutir esse tema, foi realizada pesquisa qualitativa que, por método hipotético-dedutivo, utilizou-se de revisão de literatura para a análise dos pontos mais relevantes relacionados à matéria.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle externo; Direitos fundamentais; Populações invisibilizadas.

## **ABSTRACT**

The objective of this work is to launch, in general premises, the idea which states that the External Control System of Public Accounts must have a relevant role in the construction, monitoring and improvement of public policies, especially targeted to the invisible populations. That way, we will advocate for a political-strategic function of the Court of Accounts, aiming to the effectiveness of the fundamental rights enshrined in the Constitution of the Federative Republic of



Brazil. For this, to discuss this topic, qualitative research was carried out using a hypothetical-deductive method, using a literature review to analyze the most relevant points related to the matter.

**PALAVRAS-CHAVE:** External control; Fundamental rights; Invisibilized populations



## INTRODUÇÃO

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, emergiu mundialmente a doutrina político-econômica do neoliberalismo. Esse espectro de pensamento, especialmente após 1980, subverteu completa e especialmente um dos elementos clássicos do Estado Moderno<sup>1</sup>, historicamente consolidado no pós-Revolução Francesa<sup>2</sup>: o poder. Ao demonizar e pasteurizar as dinâmicas de poder mundialmente, a doutrina neoliberal propõe um *pensamento único*<sup>3</sup>, um absentéismo estatal, e impede que os Estados desenvolvam políticas públicas especialmente voltadas para populações minoritárias.

O desenvolvimento da ideia central deste trabalho passa, portanto, pela realidade neoliberal de nosso tempo presente, uma realidade de supremacia do *discurso econômico*<sup>4</sup> sobre o *político*. Essa é uma realidade absolutamente cruel para as populações marginalizadas<sup>5</sup> (negros, indígenas, mulheres<sup>6</sup>, quilombolas, população LGBTQIAP+ etc.), para as quais, na maioria das vezes, não há Estado de Direito, mas um permanente Estado de Exceção, o qual as alija de qualquer tipo de cidadania.

1 Nesse aspecto, podemos afirmar que os teóricos do Estado são praticamente uníssonos em eleger a seguinte tríade como elementos constitutivos clássicos de formação do Estado Moderno: *soberania* (ou *poder*), *povo* (ou *nação*) e *território*.

2 Devemos ressaltar o pioneirismo da Revolução Francesa, de 1789, ao estabelecer a soberania como elemento central para a compreensão da ideia de Estado: “Uma das conquistas precípuas da Revolução Francesa consiste na afirmação de que a soberania reside na Nação, devendo os representantes falar em nome da sociedade toda e não em nome dos seus eleitores.” Cf. REALE, Miguel. *O Estado Moderno: liberalismo, fascismo, integralismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1935, p. 98.

3 Para um aprofundamento a respeito da crítica ao pensamento único, sugerimos MAYOS, Gonçal. *Macrofilosofía de la globalización y del pensamiento único*; Un macroanálisis para el “empoderamiento”. Saarbrücken: Editorial Académica Española, 2012.

4 “A economia é o método. O objetivo é mudar o coração e a alma”. Tradução livre de: “Economics are the method; the object is to change the heart and soul.” Cf. THATCHER, Margaret. Interview for Sunday Times. London: Sunday Times, May 3rd, 1981.

5 Para um didático conceito das minorias invisibilizadas, sugerimos CEIA, Eleonora Mesquita. *Minorias e Vulneráveis*. In: Manual para agentes jurídicos populares, 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2022, p. 50-57.

6 Especificamente sobre os obstáculos empreendidos pelo neoliberalismo para a emancipação feminina, sugerimos a leitura da Profa. Mariana Trotta Quintans: MELO, Cecília, AUGUSTO, Cristiane Brandão e QUINTANS, Mariana Trotta. *Endividar-se para viver: olhares e resistências feministas ao neoliberalismo*. In: AUGUSTO, Cristiane Brandão. [et al.]. *Novas direitas e genocídio no Brasil*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021, v. 1, p. 292-307.

No intuito de pensar um mundo que, por um lado, está crescentemente globalizado, marcado por fluxos de informações e de pessoas a velocidades nunca antes experimentadas, e que, simultaneamente, é fortemente cindido por divisões culturais, relevantes pensadores propõem que pensemos em um *constitucionalismo estratégico*<sup>7</sup>. Nessa mesma perspectiva, Mangabeira Unger propõe que os juristas e pensadores adotem um “experimentalismo democrático” e imaginem novas instituições<sup>8</sup>, a partir das experiências históricas e soluções pragmáticas historicamente construídas em nosso arcabouço jurídico-político.

Dessa forma, nossa intuição nos leva a crer que devemos repensar o papel dos Tribunais de Contas. Em um exercício de rebeldia de imaginação institucional, com o esboço de um desenho institucional<sup>9</sup> que coloque o Sistema de Controle Externo de Contas Públicas (aqui, incluídos o 33 Tribunais de Contas<sup>10</sup> existentes no sistema constitucional brasileiro) como indutor de políticas públicas para as populações vulnerabilizadas.

Para o desenvolvimento do presente trabalho, utilizou-se a metodologia de revisão de literatura com a adoção do método hipotético-dedutivo para advogar uma atuação mais enérgica dos Tribunais de Contas, com vistas à efetivação dos direitos fundamentais declarados constitucionalmente. Adotou-se como substrato a teoria a respeito do *experimentalismo democrático* desenvolvida pelos *Critical Legal Studies* (corrente de pensamento ianque cujo principal expoente é o Professor Mangabeira Unger) e incorporada no pensamento jurídico pátrio por importantes pensadores, como José Luiz Borges Horta e Philippe Oliveira de Almeida. Além disso, o método hipotético-dedutivo facilita a integração de diferentes perspectivas e interpretações jurídicas, promovendo um diálogo entre diversas correntes doutrinárias, para defender a ideia central da pesquisa. Portanto, a revisão de literatura com o método hipotético-dedutivo não apenas enriquece a compreensão do tema em estudo, mas também contribui para o desenvolvimento de soluções jurídicas mais eficazes e fundamentadas aos problemas descritos.

7 ALMEIDA, Philippe Oliveira de. Constitucionalismo estratégico e seus inimigos. In: BROCHADO, Maria; HENRIQUES, Hugo Rezende; CARVALHO, João Pedro Braga de. *Sinfilosofia Do Estado* - homenagem ao professor Catedrático José Luiz Borges Horta - Belo Horizonte - Editora Expert – 2022, p. 67-98. Nessa temática, sugerimos ainda a leitura de HORTA, José Luiz Borges. Urgência e Emergência do Constitucionalismo Estratégico. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, Fórum, a. 6, n. 23, p. 783-806, jul./set. 2012.

8 Sobre a *imaginação institucional e experimentalismo democrático*, ver UNGER, Roberto Mangabeira. *Política*; os textos centrais, a teoria contra o destino. Trad. Paulo César Castanheira. Rio de Janeiro/Chapecó: Boitempo/Argos, 2001; UNGER, Roberto Mangabeira. *Uma nova Faculdade de Direito no Brasil*. In: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/42553>, acesso em 28 jun. de 2023; UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. Tradução de Caio Farah Rodriguez e Márcio Soares Grandchamp. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 159. ALMEIDA, Philippe Oliveira de. *Crítica da Razão Antiutópica*. São Paulo: Loyola, 2018, p. 49-89.

9 Sobre o tema, indicamos a leitura da seguinte obra, desenvolvida a partir da disciplina de *Desenhos Constitucionais*, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito – UFRJ: BOLONHA, Carlos; BONIZZATO, Luigi; MAIA, Fabiana. (Coords.) *Teoria Constitucional e Constitucionalismo Contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016.

10 O Brasil dispõe de órgãos de contas divididos nos três níveis federativos. No âmbito da União, temos o Tribunal de Contas da União. No âmbito dos estados membros, temos os 27 Tribunais de Contas de cada ente federativo e 3 órgãos estaduais, nos Estados da Bahia, Goiás e Pará. Esses três últimos cuidam exclusivamente das contas dos municípios pertencentes a esses Estados membros. Por fim, no âmbito municipal, existem o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.



# 1. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O presente trabalho tem como pressuposto a assunção de que a experiência jurídica se compõe não apenas de um *conceito de direito*, mas também de uma *ideia de justiça*<sup>11</sup> (isto é, um conteúdo axiológico, valorativo<sup>12</sup>) nitidamente a serviço da sociedade, ambos integrados, seja em harmonia ou em tensão, num *plano histórico*, situando-o, desde logo, em marcos culturalistas<sup>13</sup>.

Nesse sentido, perceberemos uma preocupação em operar uma reflexão ampla, que entende a juridicidade a partir de um ponto de vista crítico, integrando reflexões de Ciência Jurídica, de Economia, de História do Direito e de Filosofia do Direito.

É preciso, portanto, entender o papel dos Tribunais de Contas do ponto de vista histórico e filosófico, integrados à vivência e experiência do Estado. Assim, se reconstituirmos a própria experiência das constituições e, mais propriamente, do constitucionalismo - como um processo, antes de tudo, político-jurídico -, o nosso objeto de estudo pode ser entendido em sua inteireza.

O constitucionalismo é um movimento típico da modernidade, nascido no bojo das revoluções liberais e burguesas do século XVIII. É nesse período que começam a surgir as primeiras ideias em torno de um constitucionalismo, da constituição, um documento formal com limitações

<sup>11</sup> Carlos Bolonha argumenta que a organização política da vida em sociedade serve ao propósito da *justiça*: “[...] ao invés de se destacar a importância sobre quem deve resolver questões políticas, admite-se que estas sejam deliberadas, dentro da estrutura básica, sendo, de fato, importante o porquê daquele resultado: o atendimento aos princípios de justiça. A estrutura básica da sociedade representaria as instituições fundamentais à efetivação dos valores essenciais definidos como princípios de justiça.” Cf. BOLONHA, Carlos; ZETTEL, Bernardo. RANGEL, Henrique. O constitucionalismo popular em uma leitura Rawlsiana. *Revista Scientia Iuris*, v. 18, n. 2, Londrina: UEL, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5433/2178-8189.2014v18n2p171>. Acesso em: 14 jun. 2024, p. 184. Sempre que falarmos em *ideia de justiça*, jamais podemos deixar de ter em mente a sistematização realizada por Joaquim Carlos Salgado: SALGADO, Joaquim Carlos. *A ideia de justiça em Hegel*. São Paulo: Loyola, 1996; SALGADO, Joaquim Carlos. *A ideia de justiça em Kant: seu fundamento na liberdade e na igualdade*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1995; SALGADO, Joaquim Carlos. *A ideia de justiça no mundo contemporâneo: fundamentação e aplicação do Direito como maximum ético*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006; e SALGADO, Joaquim Carlos. *A ideia de justiça no período clássico ou da metafísica do objeto: a igualdade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

<sup>12</sup> Sobre o papel dos valores no Direito e em clara crítica ao positivismo, assim leciona o Prof. Eduardo Ribeiro Moreira: “o componente valorativo, principal ou ponderativo tem algum tipo de prioridade sobre o outro [componente da autoridade], simplesmente porque não concebem o Direito (ou não simplesmente) como uma realidade já dada, como o produto de uma autoridade (de uma vontade), mas (além do mais e fundamentalmente) como uma prática social que incorpora uma pretensão de justificação ou de correção” Cf. REGLA, J. A.; ATIENZA, M.; MANERO, J. R. Fragmentos para uma Teoria da Constituição. Trad. Eduardo Ribeiro Moreira, Curitiba: Juruá, 2023, p. 14.

<sup>13</sup> Para uma melhor compreensão do Culturalismo Jurídico ou *Jusculturalismo*, ver HORTA, José Luiz Borges. Culturalismo Jurídico (verbetes). In: TRAVESSONI-GOMES, Alexandre. (Org). *Dicionário de filosofia do direito*. Vol. I. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009; CARVALHO, José Maurício de. *Antologia do Culturalismo Brasileiro*; um século de Filosofia. Londrina: Edições CEFIL, 1998; PAIM, Antonio. *Problemática do Culturalismo*. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1995; SALDANHA, Nelson. *Carta a Antonio Paim sobre o Culturalismo*. Revista Brasileira de Filosofia, São Paulo, V. XXX, fasc. 119, p. 319-13, jun-set. de 1980; SALDANHA, Nelson. *Historicismo e Culturalismo*. Recife, Rio de Janeiro: FUNDARPE, Tempo Brasileiro, 1986; PINTO COELHO, Saulo de Oliveira. *Miguel Reale e o Pensamento Jurídico no Brasil*; história, fundamentos e atualidade do culturalismo jurídico brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Deescubra, 2011; DUARTE COSTA, Layon. *Estado, Poder e Liberdade: uma reflexão a partir dos culturalismos de Nelson Nogueira Saldanha e Joaquim Carlos Salgado*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2018 (Dissertação, Mestrado em Direito).

ao exercício do poder absolutista. Ademais, podemos dizer que o constitucionalismo tem caráter bidimensional, prospectivamente e retrospectivamente.

Que significa dizer de um constitucionalismo *prospectivo*? Constitui-se dos movimentos intelectuais e ideológicos que antecedem a própria positivação das normas constitucionais (Horta, 2012)<sup>14</sup>, ou seja, dos valores que informarão e balizarão a própria redação desses textos. Por outro lado, em seu aspecto retrospectivo, podemos assim dizer do constitucionalismo:

[...] cada constitucionalismo, uma vez configurada uma nova ordem constitucional, movimenta-se no entorno do novel texto e de seu processo de concretização, clarificando ou mesmo problematizando os marcos constitucionalmente consagrados (Horta, 2012)<sup>15</sup>.

É assim que deve ser entendida toda a história do constitucionalismo, em seus momentos *clássico* (ou *liberal*), *social* e no momento *democrático*. O constitucionalismo se apresenta como um movimento tanto de proposição de normas constitucionais, a partir dos valores políticos e culturais de época, quanto de crítica e reavaliação dessas normas em prol dos mesmos valores, em cotejo com o desenrolar da História.

No constitucionalismo *liberal* ou *clássico*, o tema da liberdade desponta, com o intuito de, por meio das normas constitucionais, limitar a sanha de exercício do poder sobre o cidadão-indivíduo. Será nesse momento, portanto, que a ideia de controle de poder ganha força de norma fundamental organizadora do Estado, no bojo do nascente Estado *liberal* de Direito. No marco do constitucionalismo *clássico liberal*, a ideia reinante, no tocante aos poderes do Estado, é de que eles precisam ser controlados mutuamente para que as liberdades individuais<sup>16</sup> sejam efetivamente preservadas.

Essa ideia de controle de poder - em outras palavras, controle do *político* pelo *político*, instrumentalizado a partir de normas jurídicas, que recebeu força normativa no bojo do constitucionalismo clássico - marca toda a história do constitucionalismo, mesmo em seus períodos *social* e *democrático*. De fato, a criação de mecanismos para que o poder não seja exercido de maneira arbitrária é nitidamente inspiradora da própria concepção e configuração dos Tribunais de Contas.

14 HORTA, José Luiz Borges. Urgência e Emergência do Constitucionalismo Estratégico. cit., p. 784.

15 HORTA, José Luiz Borges. Urgência e Emergência do Constitucionalismo Estratégico. cit., p. 784.

16 A liberdade é o centro axiológico do Estado *liberal* de Direito: “o Estado é armadura de defesa e proteção da liberdade, cuida-se com esse ordenamento abstrato e metafísico, neutro e abstencionista de Kant, chegar a uma regra definitiva que consagre, na defesa da liberdade e do direito, o papel fundamental do Estado.” Cf. BONAVIDES, Paulo. *Do Estado social ao Estado liberal*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 29.





Já no constitucionalismo social, encontraremos uma nova dinâmica na relação de harmonia e tensão entre poder e liberdade<sup>17</sup>. Diante da necessidade de ampliação da atuação positiva do Estado para a realização de uma série de atividades – seja na prestação de serviços públicos, seja para interferência direta na Ordem Econômica<sup>18</sup>, o constitucionalismo propõe uma miríade de normas que ampliem os poderes do Estado e relativizem certos direitos individuais que haviam alcançado a consagração no marco político liberal.

Aqui, no Estado *social* de Direito, é que começam emergir efetivamente as primeiras ideias em torno das *Políticas Públicas*<sup>19</sup>: “Derivadas dos direitos sociais, as políticas públicas podem ser facilmente relacionadas com o Estado de bem-estar social (Castro; Castro, 2022)”<sup>20</sup>.

Passados os horrores dos totalitarismos do século XX<sup>21</sup>, uma nova consciência ética e jurídica emerge<sup>22</sup>, formando uma terceira fase do constitucionalismo: o constitucionalismo *democrático*. Do ponto de vista da História do Estado, estamos a tratar do período que a nós foi legado justamente por esse movimento de filósofos e intelectuais humanistas que, na metade do século XX, propõem institucionalidades que consagrem a universalidade dos direitos humanos, frente ao horror vivido pelas radicalizações e guerras mundiais.

Devemos registrar ainda que cada *fase* do constitucionalismo (*liberal, social e democrática*) corresponde a uma geração de direitos fundamentais. Dessa forma, temos a primeira, segunda e terceira gerações respectivamente centradas nos valores axiológicos da *liberdade, igualdade e fraternidade* ou *solidariedade*. Há autores ainda que chegam a falar em diversas

17 Para melhor compreender a tensão entre poder e liberdade, indicamos HENRIQUES, Hugo Rezende. Fenomenologia do Poder: O Estado de Direito e seu compromisso com o Poder como Liberdade. Belo Horizonte: UFMG, 2020. (Tese, Doutorado em Direito).

18 Especificamente sobre esse tema na Constituição Federal de 1988, indicamos GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005 e SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

19 Na definição de Maria Paula Dallari Bucci: “Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.” Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Coord.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

20 CASTRO, Renata Ramos de; CASTRO, Sebastião Helvécio Ramos de. Globalização, neoliberalismo e políticas públicas. In: ANDRADE, Durval Ângelo; MAYOS SOLSONA, Gonçal; HORTA, José Luiz Borges; MIRANDA, Rodrigo Marzano Antunes (Coords.). *A sociedade do controle?: macrofilosofia do poder no neoliberalismo*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 240. Sobre como uma concepção a respeito da Teoria do Estado e sobre a própria ideia de “Estado” podem influenciar o desenvolvimento de Políticas Públicas, recomendamos RIBEIRO, Ivan César. Políticas públicas e teorias do Estado: o papel das teorias de médio alcance. *REI - Revista Estudos Institucionais*, 5(3), p. 856 - 877, 2019.

21 Devemos registrar ainda que, no bojo do constitucionalismo social, nasceram experiências alheias à tradição do Estado de direito, quais sejam os Estados fascistas e os Estados do socialismo real, que desembocaram em experiências de extremo desprezo pelas liberdades individuais e públicas. Aqui, indicamos HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de Direito*. São Paulo: Alameda, 2011.

22 Para um aprofundamento do tema a respeito da consciência ética e da jurídica, sugerimos BROCHADO, Mariah. *Direito e ética: a eticidade do fenômeno jurídico*. São Paulo: Landy Editora, 2006.

gerações desses direitos<sup>23</sup>, para além dessas três descritas.

No entanto, parece-nos que a teoria clássica dos direitos fundamentais já não se mostra suficiente para os dilemas do nosso tempo, do nosso povo. Mais que isso, referida teoria, com suas sucessivas gerações de direitos, parece não ser efetiva para que parcela substancial da sociedade brasileira (neste trabalho, as *populações invisibilizadas*) consiga realmente atingir patamares mínimos de dignidade humana.

Resgatamos essa brevíssima história do constitucionalismo e sua conseqüente Teoria dos Direitos Fundamentais para posicionarmos o debate a respeito do Controle de Contas em uma mirada multidisciplinar, que leve em conta os valores éticos e culturais de nosso tempo, bem como a construção histórica em torno da qual nossa Constituição vigente foi forjada.

Nesse sentido, é importante salientar que a *Constituição Cidadã* é produto não apenas da redemocratização nacional, mas também de um movimento mais abrangente, o do constitucionalismo democrático. Os valores universalistas e humanistas, notadamente preocupados com a efetivação de direitos humanos e que marcaram a segunda metade do século XX, também influenciaram o texto constitucional de 1988.

É se de notar, no entanto, que o tempo presente já apresenta rupturas e novidades bastante acentuadas em relação ao momento em que o constitucionalismo democrático foi pensado. Vivemos um novo tempo de profundas inovações tecnológicas<sup>24</sup> e de inegáveis choques civilizacionais<sup>25</sup> - ao contrário do que pregam os adeptos do cosmopolitismo - que já impõem novos desafios às institucionalidades, à política.

Esses novos desafios na dinâmica relacionada ao poder ocorrem, no nosso sentir, tanto interna quanto externamente ao Estado Nacional. Internamente, desde a redemocratização, diferentes partidos políticos assumiram o poder, (supostamente) diferentes concepções ideológicas galgaram ocupar a Chefia de Governo e de Estado, diferentes parlamentares conseguiram mandato, sem que houvesse mudança substancial nos rumos econômicos ou políticos do país. Externamente, diferentes organismos internacionais, ao teoricamente inserir os mais diversos

<sup>23</sup> Por todos esses autores, indicamos Paulo Bonavides, que didaticamente organizou as sucessivas gerações no seu Curso de Constitucional. Cf. BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 25ª edição atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010.

<sup>24</sup> Para uma compreensão sobre a complexa relação entre as inovações tecnológicas e a Filosofia e o Direito, sugerimos BROCHADO, Maria. Prolegômenos a uma filosofia algorítmica futura que possa apresentar-se como fundamento para um *cyberdireito*. *Revista de Direito Público-RDP*, Brasília, v. 18, n. 100, p. 131-170, out./dez. 2021b. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5977/pdf>, p. 136, acesso em 11 de jun. 2024. Ainda sobre os avanços tecnológicos e o esvaziamento dos valores éticos no mundo contemporâneo, assim posiciona Joaquim Carlos Salgado: “[...] o avanço tecnológico do mundo contemporâneo mostra o predomínio do *homo faber*, não apenas como produtor, mas, mais acentuadamente, como fruidor do produto da técnica, cada vez mais a substituir os valores éticos e, com isso, a abrir espaço para o nihilismo, comumente associado ao utilitarismo ou pragmatismo. É preciso, então, reindagar da sua dimensão noética e recuperar a sua dimensão moral na busca de suas raízes, entre as quais está a matrix da compreensão do homem ocidental” Cf. SALGADO, Joaquim Carlos. *Sacra Scientia: a metafísica: poder e liberdade de pensamento*. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2022, p.13-14.

<sup>25</sup> Na esteira do “Choque de Civilizações”, de Samuel Huntington. Cf. HUNTINGTON, Samuel. *O Choque das Civilizações e a Recomposição da Nova Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.



Estados Nacionais em uma suposta artificial condição de igualdade, pasteurizam as próprias dinâmicas de poder.

Naturalizamos as faltas de opções. Certos conceitos, certas tipologias, já são insculpidos na nossa mente como dogmas. Já não mais discutimos a reestatização da Petrobrás, por exemplo. A solução para a sua caótica política de preços jamais passará por submetê-la novamente ao total controle do povo brasileiro. A discussão política possível fica restrita a um maior ou menor grau de privatização.

Não concebemos que o Banco Central possa ser independente do mercado financeiro e submetido ao crivo da política econômica sufragada pelo voto popular quadrienalmente. De igual maneira, não discutimos seriamente alternativas ao presidencialismo que, na história política recente do país, tanto mal nos fez. Inclusive, os sucessivos (re)contingenciamentos orçamentários levados a cabo nas universidades públicas brasileiras retroalimentam esse sistema neoliberalesco e impedem que novas ideias floresçam.

Para agravar a situação, a doutrina político-econômica neoliberal advoga que não deve existir intervenção estatal (e, portanto, política) para a concretização dos direitos humanos. Para pensar esse mundo que simultaneamente apresenta intensa globalização, com grande fluxo de pessoas, ideias, informações e que, por outro lado, é fortemente culturalista e apresenta demandas regionalizadas e localizadas quanto à efetivação dos direitos humanos, avocamos o *constitucionalismo estratégico*<sup>26</sup>.

As novas reacomodações de poder, tanto interna quanto externamente, impõem que reavaliemos o modo como temos lidado com o Estado e com as normas constitucionais. Se, por um lado, o humanismo do pós-guerra nos legou uma tradição universalista, por outro, precisamos que os nossos arranjos políticos e jurídicos sejam capazes de pensar localmente, conectados com as realidades e necessidades próprias do povo brasileiro, especialmente das populações invisibilizadas.

Não se trata, nesse sentido, de sugerir uma nova constituição<sup>27</sup>, mas de inserir um debate de cunho político, jurídico e filosófico a respeito das tensões e insuficiências das instituições brasileiras frente a um novo cenário global.

<sup>26</sup> Devemos salientar que o desenvolvimento de uma ideia de constitucionalismo estratégico no âmbito da Faculdade de Direito da UFMG muito teve aporte do pensamento desenvolvido pelo Professor Titular de Teoria do Estado José Luiz Borges Horta: “o mesmo diálogo, quando tomado em bases culturalistas, permite enaltecer a riqueza da diferença e a construção de plataformas intelectuais a partir das quais seja possível repensar a humanidade em base genuinamente fraterna e respeitosa, reconhecedora da sofisticação cultural do outro. [...] Até onde a Teoria do Estado e os estudos constitucionais estão preparados para esse novo tempo? Como o jurídico será afetado pelos novos ventos?” Cf. HORTA, José Luiz Borges. Urgência e Emergência do Constitucionalismo Estratégico. *cit.*, p. 794.

<sup>27</sup> Devemos destacar que há importantes pensadores que defendem uma nova constituinte, em virtude, especialmente, de a atual constituição ser constantemente emendada. No tocante às consequências dessa atividade revisional sobre a força normativa da constituição, vejamos: “Nas proximidades dos quinze anos de sua existência, a Constituição de 1988 vem experimentando intensa atividade revisionista [...] No Direito Constitucional Brasileiro, o volume pletórico de emendas, identificando a pluralidade das leis



Nesse diapasão, estamos de acordo com o diagnóstico do professor Roberto Mangabeira Unger que, em seu texto *A constituição do experimentalismo democrático*<sup>28</sup>, desafia seus leitores a pensar novos rumos para o Estado brasileiro.

Em outras palavras, o professor Mangabeira denuncia que a tradição do pensamento constitucional brasileiro se fiou, por um lado, no “constitucionalismo protodemocrático” dos Estados Unidos, e, por outro, no weimarianismo europeu. Um embate entre luzias e saquaremas<sup>29</sup> tem marcado a luta política no Brasil. Duas tradições que se comunicam com o constitucionalismo liberal e social, mas que não serviram para o nosso aprofundamento democrático.

Por isso mesmo, Mangabeira Unger (2011) propõe que os juristas e pensadores adotem um procedimento de *imaginação institucional*, que sejam, assim, desenhados institucionalmente novos mecanismos de separação de poderes, de controle, de concretização de direitos humanos e de relação entre Estado e mercado, para além da imitação e mistura de normas constitucionais trazidas de outros países<sup>30</sup>.

De fato, tendo em vista a ideologia neoliberal e o permanente Estado de exceção ao qual as populações vulnerabilizadas estão submetidas, precisamos com urgência desenhar institucionalmente mecanismos para que esses grupos sejam, enfim, como cidadãos, integrados ao Estado de Direito. Imbuídos dessa atitude metodológica, e sabedores de que o tempo presente impõe que pensemos o constitucionalismo a partir de uma visão de mundo *estratégica e culturalista*, o presente trabalho propõe uma releitura do papel das Cortes de Contas no Brasil.

## 2. IMAGINAÇÃO INSTITUCIONAL E CONTROLE EXTERNO

O Sistema de Controle Externo de Contas Públicas deve ter relevante papel para a construção, monitoramento e aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas para as populações

---

constitucionais, tem conduzido à ruptura da Constituição existente e à elaboração de nova Constituição, em procedimento cuja regularidade de suas etapas sucessivas dispõe das características de lei de fenomenologia constitucional de nosso país.”; HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 13. Sobre a reconstitucionalização do país, sugerimos HORTA, José Luiz Borges. História, Constituições e Reconstitucionalização do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, v. 94, p.121-155, 2006.

28 UNGER, Roberto Mangabeira. *A Constituição do Experimentalismo Democrático*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 2011, n. 05, p. 57, maio 2011.

29 LYNCH, Christian Edward Cyril. Saquaremas & Luzias: A sociologia do desgosto com o Brasil. *Revista Insiqh Inteligência*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p.21-37, out. 2011. Ainda sobre o embate entre liberais e conservadores no Segundo Reinado, recomendamos BALESTRA, Vinícius Batelli de Souza. *Origens do Presidencialismo: um estudo sobre o pensamento político republicano no Segundo Reinado*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2021 (Tese, Doutorado em Direito).

30 UNGER, Roberto Mangabeira. *A Constituição do Experimentalismo Democrático*, *cit.*, p. 67.



invisibilizadas. Como corolário e além desse papel, o sistema de controle externo deve nos auxiliar com o resgate de cidadania para esses grupos<sup>31</sup>, integrando-os ao Estado de Direito.

Acreditamos que somente conseguiremos garantir direitos humanos e reduzir a desigualdade social por meio da ação estatal estrategicamente direcionada através de políticas públicas. No exercício do controle externo da administração pública, as Cortes de Contas lidam com informações estratégicas a respeito da eficiência e efetividade das políticas públicas empreendidas pelos entes fiscalizados<sup>32</sup>.

Nesse itinerário, aventamos que devemos *imaginar institucionalmente* (talvez, de maneira reflexa) uma nova mecânica para a teoria da tripartição de poderes, já que, em alguma medida, o fortalecimento do sistema dos Tribunais de Contas, como o que defendemos, implica, no modelo constitucional vigente, uma maior robustez do próprio Poder Legislativo, do Parlamento.

Dessa forma, queremos propor que os Tribunais de Contas tenham especificamente uma nova função, no sentido da construção, monitoramento e aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas para as populações invisibilizadas.

Entre outros, os principais elementos que nos levam a intuir o diagnóstico dessa nova função são: a alta dose de politicidade na indicação dos membros das Cortes de Contas, a responsabilidade dividida entre os poderes Legislativo e Executivo para tais indicações, a vitaliciedade dos membros dos Tribunais de Contas no exercício das suas funções, e o fato de esses membros, em grande medida, ao tempo do processo de indicação, já terem desempenhado importantes funções nos Poderes Legislativo e/ou Executivo<sup>33</sup>.

Dessa forma, nossa intuição leva a acreditar que esse repertório pode e deve ser útil à construção do forte e robusto Estado brasileiro que tanto almejamos, com especial atenção aos direitos humanos, voltados para as populações que mais precisam<sup>34</sup>.

31 Sobre a relação da *cidadania, direitos sociais e políticas públicas*, assim ensina Eduardo Moreira: “É importante destacar que, da mesma forma que a dignidade da pessoa humana orienta os direitos fundamentais individuais, a cidadania, também ela um princípio estruturante, orienta os direitos da coletividade, e aí se inserem as participações advindas da realização das políticas públicas constitucionalmente previstas”. Cf. MOREIRA, Eduardo Ribeiro. Poder constituinte, construção e consciência constitucionais. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P151>. Acesso em: 14 jun. 2024, p. 63.

32 Nessa seara, é digno de nota que o que os Tribunais de Contas do Estado do Rio de Janeiro e do Estado de São Paulo trabalham há anos com o IEGM (índice de efetividade da gestão municipal). Nesse sentido, ver: <https://irbcontas.org.br/biblioteca-tipo/manual/>. Acesso em: 18 jun. 2024.

33 No desenho constitucional atual, a elaboração de políticas públicas cabe ao Legislativo. Ao Executivo, incumbe o desenvolvimento de tais políticas. Nesse sentido, é muito louvável que os membros dos Tribunais de Contas, antes de integrarem a corte, tenham desempenhado papéis junto a esses Poderes.

34 Em alguma medida, compartilha desse entendimento o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Durval Ângelo Andrade: “Decerto, os Tribunais de Contas têm papel crucial para a efetivação das políticas públicas e, por consectário lógico, para o atingimento das diretrizes essenciais dos direitos humanos.” Cf. ANDRADE, Durval Ângelo. *Os Tribunais de Contas e a efetividade dos direitos humanos: APACs e auditoria operacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 24.

Em passo mais abrangente, as Cortes de Contas devem também assumir que o papel que exercem enquanto parte do Poder Legislativo (onde repousa, em última análise, o estabelecimento democrático de uma agenda de governo e de Estado) não é meramente técnico. Isso se reflete, inclusive, na própria composição desses tribunais, uma vez que seus membros são escolhidos por indicações de cunho político pelos Poderes do Estado. Em vez de rejeitar essa politicidade, cremos ser necessário que os Tribunais de Contas fomentem debates a respeito do desenvolvimento de projetos e de planos de governo com vistas à integração das populações que vivem à margem da sociedade.

Ao fim, o que desejamos do sistema de controle externo de contas públicas é o auxílio constante e permanente na consecução de um Estado de Direito que efetivamente consiga declarar e garantir direitos humanos, especialmente para as populações marginalizadas.

## **CONCLUSÃO**

A teoria do pensamento único, profundamente fomentada pelo espectro ideológico neoliberal e que promove a ideia de uma única forma correta de pensar e agir, é profundamente problemática, especialmente quando analisada à luz da abissal desigualdade social presente no nosso país. Ao impor uma visão homogênea e monolítica sobre questões complexas, culturalmente diversas, essa teoria desconsidera a diversidade de experiências e perspectivas histórico-culturais que compõem o nosso corpo social. Isso não só marginaliza vozes dissidentes, mas também perpetua estruturas de poder que beneficiam uma minoria privilegiada, exacerbando a desigualdade social. Em um contexto no qual a concentração de riquezas e oportunidades já é alarmante, o pensamento único serve como um mecanismo de controle que silencia demandas por justiça social e igualdade. Ao desvalorizar a pluralidade e a crítica, essa teoria impede o desenvolvimento de soluções inovadoras e inclusivas, necessárias para enfrentar os imensos desafios sociais contemporâneos.

Nesse contexto, utilizamos do substrato teórico em torno do *constitucionalismo estratégico* e da *imaginação institucional* para, a um só tempo, tentarmos romper a ideologia do pensamento único neoliberal e propor a integração das populações invisibilizadas ao Estado de Direito, a partir de uma atuação mais veemente dos Tribunais de Contas.

Com efeito, propomos uma abordagem minimamente inovadora e adaptativa na fiscalização e controle das finanças públicas por parte do sistema de controle externo das contas públicas. A *imaginação institucional* permite que essas cortes transcendam a mera aplicação técnica das normas, incentivando a criação de mecanismos e práticas que respondam de maneira eficaz às complexidades e dinâmicas sociais contemporâneas. Por sua vez, o *constitucionalismo*



*estratégico* orienta os Tribunais de Contas a alinharem suas ações com os valores e princípios fundamentais estabelecidos na Constituição, de modo a garantir que suas decisões incentivem a promoção de justiça social. Juntas, essas abordagens fortalecem a capacidade de os Tribunais de Contas atuarem como guardiões éticos e políticos do interesse público, com o fito de contribuir para a construção de um Estado mais democrático e eficiente.

O que tentamos foi humildemente avançar nesse percurso já antecipado, com o desenvolvimento de um desenho institucional de um sistema de controle externo de contas públicas que, cumprindo um papel de fomento de políticas públicas, tenha ciência da necessidade de que essas políticas atendam ao papel estratégico que se espera das instituições do Estado na concretização dos direitos fundamentais, especialmente para aqueles que mais necessitam.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALMEIDA, Philippe Oliveira de. **Constitucionalismo estratégico e seus inimigos**. In: BROCHADO, Mariah; HENRIQUES, Hugo Rezende; CARVALHO, João Pedro Braga de. *Sinfilosofia Do Estado* - homenagem ao professor Catedrático José Luiz Borges Horta - Belo Horizonte: Editora Expert, 2022.

ALMEIDA, Philippe Oliveira de. **Crítica da Razão Antiutópica**. São Paulo: Loyola, 2018.

ANDRADE, Durval Ângelo. **Os Tribunais de Contas e a efetividade dos direitos humanos: APACs e auditoria operacional**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

BALESTRA, Vinícius Batelli de Souza. **Origens do Presidencialismo: um estudo sobre o pensamento político republicano no Segundo Reinado**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2021 (Tese, Doutorado em Direito).

BOLONHA, Carlos; BONIZZATO, Luigi; MAIA, Fabiana. (Coords.) **Teoria Constitucional e Constitucionalismo Contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 2016.

BOLONHA, Carlos; ZETTEL, Bernardo. RANGEL, Henrique. **O constitucionalismo popular em uma leitura Rawlsiana**. Revista Scientia Iuris, v. 18, n. 2, Londrina: UEL, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5433/2178-8189.2014v18n2p171>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª edição atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado social ao Estado liberal**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BROCHADO, Mariah. **Direito e ética: a eticidade do fenômeno jurídico**. São Paulo: Landy Editora, 2006.

BROCHADO, Mariah. **Prolegômenos a uma filosofia algorítmica futura que possa apresentar-se como fundamento para um cybersdireito**. *Revista de Direito Público-RDP*, Brasília, v. 18, n. 100, p. 131-170, out./dez. 2021b. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5977/pdf>. p. 136. Acesso em: 11 jun. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Coord.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, José Maurício de. **Antologia do Culturalismo Brasileiro; um século de Filosofia**. Londrina: Edições CEFIL, 1998.

CASTRO, Renata Ramos de; CASTRO, Sebastião Helvécio Ramos de. **Globalização, neoliberalismo e políticas públicas**. In: ANDRADE, Durval Ângelo; MAYOS SOLSONA, Gonçalves; HORTA, José Luiz Borges; MIRANDA, Rodrigo Marzano Antunes (Coords.). *A sociedade do controle?: macrofilosofia do poder no neoliberalismo*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CEIA, Eleonora Mesquita. **Minorias e Vulneráveis**. In: *Manual para agentes jurídicos populares*, 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2022.

DUARTE COSTA, Layon. **Estado, Poder e Liberdade: uma reflexão a partir dos culturalismos de Nelson Nogueira Saldanha e Joaquim Carlos Salgado**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2018 (Dissertação, Mestrado em Direito).

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

HENRIQUES, Hugo Rezende. **Fenomenologia do Poder: O Estado de Direito e seu compromisso com o Poder como Liberdade**. Belo Horizonte: UFMG, 2020. (Tese, Doutorado em Direito).

HORTA, José Luiz Borges. **Culturalismo Jurídico** (verbete). In: TRAVESSONI-GOMES, Alexandre. (Org). *Dicionário de filosofia do direito*. Vol. I. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009.

HORTA, José Luiz Borges. **História do Estado de Direito**. São Paulo: Alameda, 2011.







HORTA, José Luiz Borges. **História, Constituições e Reconstitucionalização do Brasil.** *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, v. 94, p.121-155, 2006.

HORTA, José Luiz Borges. **Urgência e Emergência do Constitucionalismo Estratégico.** *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, Fórum, a. 6, n. 23, p. 783-806, jul./set. 2012.

HUNTINGTON, Samuel. **O Choque das Civilizações e a Recomposição da Nova Ordem Mundial.** Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **Saquaremas & Luzias: A sociologia do desgosto com o Brasil.** *Revista Insiĝh Inteligência*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p.21-37, out. 2011.

MAYOS, Gonçal. **Macrofilosofía de la globalización y del pensamiento único: Un macroanálisis para el “empoderamiento”.** Saarbrücken: Editorial Académica Española, 2012.

MELO, Cecilia, AUGUSTO, Cristiane Brandão e QUINTANS, Mariana Trotta. **Endividar-se para viver: olhares e resistências feministas ao neoliberalismo.** *In: AUGUSTO, Cristiane Brandão. [et al.]. Novas direitas e genocídio no Brasil.* São Paulo : Tirant Lo Blanch, 2021.

MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **Poder constituinte, construção e consciência constitucionais.** *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais.* Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P151>. Acesso em: 14 jun. 2024.

PAIM, Antonio. **Problemática do Culturalismo.** 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1995.

PINTO COELHO, Saulo de Oliveira. **Miguel Reale e o Pensamento Jurídico no Brasil: história, fundamentos e atualidade do culturalismo jurídico brasileiro.** Rio de Janeiro: Editora Deescubra, 2011.

REALE, Miguel. **O Estado Moderno: liberalismo, fascismo, integralismo.** 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1935.

REGLA, J. A.; ATIENZA, M.; MANERO, J. R. **Fragmentos para uma Teoria da Constituição.** Trad. Eduardo Ribeiro Moreira, Curitiba: Juruá, 2023.

RIBEIRO, Ivan César. **Políticas públicas e teorias do Estado: o papel das teorias de médio alcance.** *REI - Revista Estudos Institucionais*, 5(3), p. 856 - 877, 2019.

SALDANHA, Nelson. **Carta a Antonio Paim sobre o Culturalismo**. Revista Brasileira de Filosofia, São Paulo, V. XXX, fasc. 119, p. 319-13, jun-set. de 1980.

SALDANHA, Nelson. **Historicismo e Culturalismo**. Recife, Rio de Janeiro: FUNDARPE, Tempo Brasileiro, 1986.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A ideia de justiça em Hegel**. São Paulo: Loyola, 1996.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A ideia de justiça em Kant: seu fundamento na liberdade e na igualdade**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1995.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A ideia de justiça no mundo contemporâneo: fundamentação e aplicação do Direito como *maximum* ético**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A ideia de justiça no período clássico ou da metafísica do objeto: a igualdade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

SALGADO, Joaquim Carlos. **Sacra Scientia: a metafísica: poder e liberdade de pensamento**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

THATCHER, Margaret. **Interview for Sunday Times**. London: Sunday Times, May 3rd, 1981.

UNGER, Roberto Mangabeira. **A Constituição do Experimentalismo Democrático**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 2011, n. 05, p. 57, maio 2011.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O direito e o futuro da democracia**. Tradução de Caio Farah Rodriguez e Márcio Soares Grandchamp. São Paulo: Boitempo, 2004.

UNGER, Roberto Mangabeira. **Política: os textos centrais, a teoria contra o destino**. Trad. Paulo César Castanheira. Rio de Janeiro/Chapecó: Boitempo/Argos, 2001;

UNGER, Roberto Mangabeira. **Uma nova Faculdade de Direito no Brasil**. In: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/42553>. Acesso em 28 jun. de 2024.

