

CONTROLE SOCIAL DA AÇÃO PÚBLICA: AS AUDITORIAS DEMOCRÁTICAS

Laura Mendes Amando de Barros¹

INTRODUÇÃO

O presente ensaio registra painel apresentado no 28º Congresso do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP, realizado em João Pessoa entre os dias 14 e 16 de agosto de 2024, com a temática “Democracia – riscos e perspectivas”.

Tem por foco o controle social da função pública, e o papel cada vez mais central a ser assumido pela sociedade civil tanto nos processos de controle quanto como nos de construção de políticas públicas.

A ferramenta paradigmática invocada para ilustrar o destaque outorgado à instância são as auditorias democráticas, ainda inéditas

¹ Doutora e Mestre em Direito do Estado pela USP. Especialista em Direito Público pela Escola da Paulista da Magistratura e em Autoridades Locais e o Estado pela ENA-Paris. Ex-Controladora Geral do Município de São Paulo. Conselheira do INAC e da Fiquem Sabendo. Professora do Insper.

no Brasil, mas já implementadas em diversos países, como Reino Unido, Argentina, Costa Rica, além da própria União Europeia.

Para tanto, partimos de um breve capítulo de aproximação, voltado a situar o ouvinte – e o leitor – quanto ao contexto e premissas adotadas, passando então à noção de controle social e, por fim, a abordagem das auditorias democráticas propriamente ditas.

As conclusões evidenciam a indispensabilidade dessa esfera de controle (e coprodução), inclusive diante da crise de confiança e legitimidade e disputa envolvendo as esferas institucionais tradicionais.

APROXIMAÇÃO CONTEXTUAL

Os dados e evidências mais recentes demonstram uma queda marcante nos índices de democracia e seus valores integrantes, não só no Brasil, mas em toda a América Latina – e no mundo.

Valores fundamentais como transparência, liberdade de expressão e imprensa, acesso a serviços essenciais e medidas de promoção da integridade e combate à corrupção vem sofrendo considerável queda, em movimento que finda por repercutir diretamente na qualidade da ação pública e de vida dos cidadãos.

Nesse sentido, estudo levado a efeito pela organização Latinobarômetro² em 2023, denominado ‘Recessão Democrática na América Latina’, que levou em consideração vinte países da região (excluída a Nicarágua, exatamente por ausência de condições de mínimas de segurança para o desenvolvimento dos trabalhos dos pesquisadores/entrevistadores).

Segundo a pesquisa, pode-se efetivamente constatar um declínio da democracia em toda a região, da mesma forma que uma marcante deslegitimação das instituições, traduzidos em dados como:

² Organização da sociedade civil apartidária e sem fins lucrativos com sede em Santiago, no Chile, e incumbida da realização do estudo Latinobarômetro.

- 1) No ano de 2023, apenas quarenta e oito por cento da população da região apoiava o sistema democrático – diminuição de quinze pontos percentuais desde 2010, quando eram sessenta e três por cento os apoiadores;
- 2) Aumento da indiferença quanto ao regime adotado, manifestações de preferência e pró autoritarismo, queda nos índices de desempenho dos governos e marcante deterioração da imagem dos partidos políticos;
- 3) Numerosas ocorrências de desvios e corrupção, com vinte e um presidentes condenados em decorrência da prática de atos tais;
- 4) Término prematuro de mandatos de vinte presidentes da região – situação que coloca em dúvida a legitimidade do exercício dos mandatos eleitorais e funcionamento dos sistemas de freios e contrapesos;
- 5) Ocorrência reiterada de situações em que presidentes forçavam sua permanência no poder, com o rompimento das regras de reeleição previamente estabelecidas;
- 6) Expressivo número de cidadãos dispostos a aceitar o sacrifício dos valores democráticos em troca de promessas de solução de problemas endêmicos da sociedade, tais como violência e má prestação de serviços públicos;
- 7) Ofensas reiteradas, por cerca de um terço dos chefes do Executivo, às regras democráticas, com o desenvolvimento de relações personalistas e a relegação dos partidos políticos a um segundo plano – e conseqüente comprometimento da legitimidade institucional.

Nesse sentido, no Brasil, digno de registro o nefasto e ‘criativo’ expediente das emendas parlamentares, que, não obstante incorporadas ao texto constitucional desde 2015, vem ganhando marcados destaque e impacto, com vultosos valores dados à livre distribuição

de parlamentares não comprometidos com a coerência e o princípio do planejamento orçamentários, e não raro instrumentalizados por estratégias eleitoreiras e desconformes com os princípios da impessoalidade, isonomia, transparência e moralidade.

A situação, bastante ilustrativa, desencadeou, para além de toda a distorção nas despesas públicas, uma desgastante – e cara, do ponto de vista político-institucional – disputa entre Legislativo, Executivo e Judiciário, em que os maiores prejudicados são a população brasileira e a nossa democracia.

As discussões atinentes à criminalização – ou penalização do porte de drogas – igualmente gerou desgaste entre as esferas de poder: em junho de 2024, o Supremo posicionou-se pela descriminalização do porte de maconha, observados os limites de quarenta gramas ou seis pés da planta, o qual passa então a ser classificado como infração administrativa (não criminal); no que tange às demais substâncias ilícitas, a decisão foi pela despenalização (afastamento da imposição de pena) para o usuário, no regime de presunção relativa – portanto passível de ser afastada, nas hipóteses em que o contexto releve a prática reiterada caracterizadora do tráfico.

Tais conclusões foram tratadas como tema de repercussão geral 506 (Leading case: RE 635.659), e portanto devem funcionar como norte a ser seguido em todo o país.

Seguem a linha do preconizado no artigo 28³ da Lei 11.343/06 (que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas

³ Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trouxer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas: I – advertência sobre os efeitos das drogas; II – prestação de serviços à comunidade; III – medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. § 1º Às mesmas medidas submete-se quem, para seu consumo pessoal, semeia, cultiva ou colhe plantas destinadas à preparação de pequena quantidade de substância ou produto capaz de causar dependência física ou psíquica. § 2º Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem

– SISNAD) que, não obstante tenha imposto aos usuários penas diversas da privação de liberdade, não definiu quem pode ser inserido em tal categoria.

Durante o processamento do referido *leading case*, porém, o Senado aprovou a PEC 45/23, apresentada pelo então presidente do Congresso, Rodrigo Pacheco, com o mote, justamente, de criminalizar o porte e posse de drogas.

Desgaste também ocorre nas discussões atinentes ao aborto: no âmbito da ADPF 442, a Ministra Rosa Weber havia votado pela sua possibilidade, até 12^a semana gestacional; na ADPF 1141, resolução do CFM que dificultava o aborto de gravidez decorrente de estupro foi suspensa, em maio de 2024, a partir de manifestação dos Ministros Alexandre e Rosa Weber; em junho de 2024, a Câmara aprovou o esdrúxulo PL 1904/24, que equipara o aborto após 22^a semana a homicídio qualificado – e portanto coloca em situação mais gravosa mulheres vítimas de estupro que recorrem ao procedimento que o próprio estuprador.

Em continuidade à disputa, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou, em novembro de 2024, PEC de autoria de Eduardo Cunha voltada à vedação absoluta ao aborto (e claramente ofensiva aos princípios constitucionais do não retrocesso e da dignidade humana).

como à conduta e aos antecedentes do agente. § 3º As penas previstas nos incisos II e III do caput deste artigo serão aplicadas pelo prazo máximo de 5 (cinco) meses. § 4º Em caso de reincidência, as penas previstas nos incisos II e III do caput deste artigo serão aplicadas pelo prazo máximo de 10 (dez) meses. § 5º A prestação de serviços à comunidade será cumprida em programas comunitários, entidades educacionais ou assistenciais, hospitais, estabelecimentos congêneres, públicos ou privados sem fins lucrativos, que se ocupem, preferencialmente, da prevenção do consumo ou da recuperação de usuários e dependentes de drogas. § 6º Para garantia do cumprimento das medidas educativas a que se refere o caput, nos incisos I, II e III, a que injustificadamente se recuse o agente, poderá o juiz submetê-lo, sucessivamente a: I – admoestação verbal; II – multa.

As discussões atinentes ao marco temporal das terras indígenas também desencadearam disputas acirradas.

Conforme dispõem os artigos 20, XI e 231 da CF, as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos originários integram o patrimônio da União, garantida a eles a posse permanente, com usufruto exclusivo das riquezas do solo, rios e lagos nelas existentes. São ainda inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

O STF havia se posicionado sobre o tema em 2013, no caso Raposa Serra do Sol (Pet 3.388 ED, rel. min. Roberto Barroso), em que, considerada a presunção *juris tantum* de legitimidade e veracidade da demarcação administrativa homologada pelo Presidente da República (RE 183.188, da rel. Min. Celso de Mello), com natureza declaratória e força auto executória, reconheceu-se o marco temporal.

Tal decisão foi revista em setembro de 2023, no âmbito do REXTR 1.017.365/SC, em que o marco temporal foi tido por inconstitucional, com Repercussão Geral (Tema 1031), e restou assentada a liderança institucional da União, sempre que os Estados e Municípios atuarem no interior das terras indígenas demarcadas.

Não obstante essa clara – e vinculante, ainda que não definitiva – manifestação do Supremo, o Congresso Nacional aprovou, em outubro de 2023, a Lei 14.701, alinhada à tese do marco temporal, e parcialmente vetada pelo Presidente da República – vetos esses derubados pelo Legislativo.

Essas idas e vindas, com sucessivas prolações de decisões judiciais e propostas legislativas em sentido contrário – assim como o ‘timing’ de sua apresentação – revelam inegável disputa entre os poderes Legislativo e Judiciário, com a subversão do sistema de freios e contrapesos constitucionalmente traçado, e em razão do qual legitimamente se espera uma ação coordenada, coerente e minimamente alinhada entre as instituições.

Para além disso, a confiança nas instituições, no Brasil – notadamente no Judiciário – vem sendo marcado por sucessivas quedas:

segundo o Índice de Confiança no Judiciário Brasil, publicado pela Fundação Getúlio Vargas em 2021, os brasileiros confiam mais nas grandes empresas, na igreja católica, na imprensa escrita, no Ministério Público e na polícia que no Judiciário.

O Congresso Nacional e os partidos políticos aparecem nas últimas posições, como instâncias menos confiáveis de todas, atrás das emissoras de televisão, dos sindicatos e das redes sociais.

É um cenário, sem dúvida, desalentador.

E, diante de tamanha dificuldade de articulação, de ação coordenada, coerente e eficiente das instâncias institucionais, a sociedade desponta como alternativa viável de intermediação e controle social por meio da qual se possa fazer valer, com fundamento nos princípios democrático e da soberania popular, a garantia de existência de leis – e do próprio Estado – de modo a atender às necessidades e demandas da população.

Vale lembrar que o sistema constitucionalmente posto de controle não traz qualquer espécie de hierarquia entre as suas instâncias integrantes – controles interno, externo e social –, devendo todas elas atuar de forma harmônica, respeitosa, em rede, colaborativa e com análogo destaque.

Tal consciência robustece o controle social, viabilizando, enfim, seu amadurecimento, indispensável para o satisfatório e eficiente desempenho da função pública.

CONTROLE SOCIAL

A compreensão do controle social está relacionada à noção de legitimidade da ação pública – tida como a sua sustentabilidade social, e sua coerência com as promessas apresentadas durante a campanha eleitoral, e conformidade do plano de governo e medidas adotadas, de forma a colocá-las em prática, após a eleição.

Ultrapassa, portanto, o direito (ou dever) de escolher periodicamente representantes, e avaliar o seu ‘merecimento’ de permanecer no cargo após um mandato, em novo período eleitoral.

A avaliação da compatibilidade da ação pública com o ordenamento jurídico, seus desideratos fundamentais, e com a vontade popular que conduziu os representantes até os respectivos cargos deve, portanto, ser perene, constante, estendendo-se e renovando-se durante todo o mandato.

O conceito de legalidade já não se restringe à mera observância das regras postas, abarcando também o respeito aos princípios e postulados, dentre os quais se destaca a legitimidade, a responsividade e a *accountability*.

A inobservância desses desideratos conduz, assim, ao inexorável comprometimento da juridicidade do atuar público, suplantando, em outras palavras, sua própria legalidade.

Consiste – o controle social – em conceito multidisciplinar e de baixa densidade jurídica, motivo pelo qual a sua assimilação e apropriação por vezes se mostram um tanto precárias, a demandarem amadurecimento e internalização.

Não obstante, estava já previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, cujo artigo 15 estabelece que “*a sociedade tem o direito de pedir contas de todo agente público pela sua administração*”.

A Constituição Federal de 1988 traz diversas referências às esferas de participação e controle social: o princípio da soberania popular (art. 1º); o direito de petição, certidão e informação (art. 5º XXXIII e XXXIV); a ação popular (art. 5º, LXXIII); a garantia de participação de empregadores e trabalhadores nos colegiados governamentais que lhes digam respeito (art. 10); o plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei (art. 14 e 61, 2º); a participação de usuários de serviços públicos junto à Administração direta e indireta (art. 37, 3º); as audiências públicas e manifestações de cidadãos

durante o processo legislativo (art. 58, II e IV); a possibilidade de provocação ao Tribunal de Contas (art. 74 2º); a participação popular no Conselho da República (art. 89); a publicidade dos julgamentos (art. 93, IX); o acesso aos tribunais por meio do quinto constitucional (art. 94); a participação da comunidade nas ações e serviços de saúde (art. 198); a participação popular, por meio de conselhos, na formulação e controle das ações de assistência social (art. 204), educação (art. 206) e infância e adolescência (art. 227).

Há, ainda, os instrumentos de formulação e controle orçamentário (PPA, LDO e LOA).

A participação, aliás, está em processo de mutação em direção à noção de coprodução, mais consentânea com as demandas e necessidades do mundo contemporâneo.

O controle social ocorre tanto em ambientes institucionais (conselhos participativos, consultas, audiência públicas...) como em esferas públicas não estatais – inclusive na internet.

Envolve os mais diversos atores, não havendo um quadro de pessoas formal e previamente definido – em tese, todos aqueles que de alguma forma estejam inseridos ou transitem por determinado contexto social podem atuar como sujeitos ativos.

No outro polo, como destinatários do controle, figuram potencialmente todos aqueles que de alguma forma, e a qualquer título, exerçam função pública, e/ou administrem/despendam recursos públicos.

Estão a ele submetidos, portanto, e para além dos atores institucionais tradicionais, as organizações da sociedade civil eventualmente parceiras, universidades destinatárias de recursos públicos e quaisquer outros eventualmente engajados no processo de coprodução (marcado, a seu turno, pela perda do monopólio estatal quanto à formulação, execução e acompanhamento das políticas e serviços públicos).

Orienta-se, ainda, a agentes técnicos e políticos, efetivos, comissionados, eleitos ou contratados, e alcança tanto a avaliação de legalidade *estricto sensu* quanto a de juridicidade – aí inseridos, como referido, os aspectos da legitimidade, responsividade e democraticidade da ação pública.

Em linhas gerais, e considerados os seus elementos constitutivos, definimos o controle social como

a gama de mecanismos pelos quais os diversos atores da sociedade — organizações da sociedade civil, movimentos, cidadãos, imprensa etc. — participam de forma dinâmica, interativa, multidimensional, sistêmica e em rede do ciclo da ação pública, em um modelo de cogovernança e coprodução de informações, dados, políticas, serviços e bens públicos, com o intuito de verificar e garantir a fiel observância dos valores legitimidade, responsividade e democraticidade e o alcance de resultados eficazes e eficientes pelos agentes públicos lato sensu, inclusive parceiros, contratados, particulares em colaboração, concessionários etc., com a potencial imposição de sanções diretas ou indiretas, de cunho jurídico ou simbólico. (AMANDO DE BARROS, Laura Mendes, 2019, p. 96)

Uma de suas formas de exercício mais promissoras – e cuja implementação é autorizada por diversas experiências pretéritas, em países tão distintos como Bósnia Herzegovina, Mongólia e Reino Unido, com resultados bastantes efetivos – são as auditorias democráticas, tratadas a seguir.

AUDITORIAS DEMOCRÁTICAS

As auditorias democráticas são instrumentais voltados à mensuração dos níveis de democracia vigentes em determinado contexto geográfico, em um período específico.

A avaliação da qualidade democrática é definida, nas palavras de Kemp e Jiménez, como:

a extensão em que as instituições, processos e práticas [locais] se baseiam e refletem princípios e valores democráticos fundamentais; ou seja, a extensão em que há efetivamente controle popular sobre as decisões governamentais e igualdade entre os cidadãos no exercício desse controle. (2013, p. 21)

A metodologia foi desenvolvida pela International IDEA, organização não governamental sediada na Suécia que goza da condição de observadora permanente na Organização das Nações Unidas, e tem alto grau de replicabilidade nos mais diversos contextos, em decorrência de características como 1) clareza de princípios; 2) abrangência; 3) flexibilidade da avaliação; 4) possibilidade de apropriação do processo pelo país e atores envolvidos; 5) adaptabilidade às mais diversas formas de democracia.

Preconiza a análise de valores indicativos: 1) participação; 2) autorização (legitimidade do governo); 3) representação; 4) *accountability*; 5) transparência; 6) responsividade e 7) solidariedade.

Foi aplicada em mais de cinquenta países, desde o ano de 1952, operacionalizando-se por meio de processos contínuos tradutores de verdadeiros ‘*check ups*’ do estado da democracia e do Estado.

Fundamenta-se nos valores fundamentais da soberania popular e igualdade política, podendo ter início a partir de iniciativa estatal – como deu-se na Argentina – ou da própria sociedade, como no case da Costa Rica e do Reino Unido.

Deve envolver o maior número de atores possível, observados parâmetros máximos de diversidade, inclusive com engajamento de instituições de controle interno e externo.

Pode focalizar o estado da democracia como um todo (hipótese em que será implementada em vários módulos), ou especificamente a qualidade da prestação dos serviços públicos.

Com relação ao âmbito de incidência, podem adotar os parâmetros federal, local ou supranacional – conforme deu-se com a União Europeia, cuja auditoria democrática deu-se, em âmbito acadêmico, no ano de 2004.

Desenvolve-se a partir de quatro pilares fundamentais: 1. Cidadania, lei e direito; 2. Responsividade, representatividade e *accountability* governamentais; 3. Sociedade civil e participação popular; e 4. Democracia para além do Estado.

Volta-se à avaliação constante e ininterrupta da ação administrativa e dinâmica estatal, à promoção do debate público, com conscientização sobre os valores democráticos, ao aprimoramento da qualidade democrática e à superação das discrepâncias de visão entre Estado, sociedade, academia, mídia...

Deve partir preferencialmente de dados pré-existentes, levando a efeito um diagnóstico da situação, para após impulsionar mudanças a longo prazo, com a fixação de agendas de reforma.

Um dos grandes trunfos do modelo é a sua função didática, contribuindo para a aproximação da população com os valores democráticos, com o incremento de custos de condutas desviantes/ineficientes e o aprimoramento do controle social, em um ciclo virtuoso do amadurecimento democrático.

Podem ser definidas como

Processos participativos prolongados no tempo e promotores de um debate político interno de que participa o maior número de atores possível, das mais diversas procedências e perfis, os quais, a partir de questões objetivas e parâmetros previamente estabelecidos, e por meio mecanismos de coprodução e cogestão, realizam um diagnóstico do contexto democrático — quer lato sensu, quer com relação ao grau de atendimento dos valores fundamentais pela prestação de serviços públicos —, com a apresentação de alternativas para o incremento da qualidade, legitimidade, responsividade e permeabilidade social e, portanto, de resultados concretos e efetivos, muito embora no mais

das vezes não imediatos e diretos sobre o campo das políticas públicas e ação administrativa. (AMANDO DE BARROS, 2017, p. 119)

EXPERIÊNCIAS PARADIGMÁTICAS

A primeira auditoria democrática britânica deu-se em 1992, com a participação de acadêmicos, advogados e cidadãos coordenados pelo Human Rights Center da Universidade de Essex e pelo Centre for Democratization Studies da Universidade de Leeds.

Seus principais desdobramentos, visíveis a partir de 1994, foram a efetivação de reformas constitucionais; a disciplina e incorporação dos ‘Quangos’ (quasi-autonomous non governmental organizations) ao sistema britânico, entidades híbridas que se situam juridicamente entre as públicas e as privadas.

Em 1999, operou-se uma releitura do modelo, e a metodologia foi novamente aplicada, em novos ciclos, em 2002, 2012 e 2018.

Na Costa Rica, marcada pelas pequenas extensão territorial e população, livre de conflitos polarizados, a auditoria ocorreu entre os anos de 1998 e 2002, e teve âmbito nacional.

O país goza de uma democracia consolidada: segundo estudo da Freedom House publicado em fevereiro de 2025, vem mantendo desde a edição de 2017 a condição de ‘país livre’, com pontuação de 91, dentre os 100 possíveis⁴.

Já contava previamente com polos estudiosos no assunto, e a iniciativa foi do Conselho Nacional de Reitores – CONARE e da Defensoria de los Habitantes de la Republica, com apoio da União Europeia, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e do Instituto Kellogg de Estudios Internacionales da

⁴ Dados completos disponíveis em <https://freedomhouse.org/country/costa-rica/freedom-world/2025>

Universidade de Notre Dame; grande parte dos custos foi garantida por entidades privadas.

Contou com um conselho consultivo, composto por quarenta e uma personalidades dos mais diversos segmentos.

A auditoria argentina, ocorrida em 2003, focou o âmbito local, abrangeu duzentos municípios – cuja sujeição ao processo foi voluntária, não compulsória.

O processo foi desencadeado por iniciativa estatal, e envolveu foros cívicos locais e, uma vez mais, o PNUD.

A experiência supraestatal de auditoria mirou a União Europeia, nos moldes defendidos pelo Professor Christofer Lord, da Universidade de Leeds, no Reino Unido (a mesma que encabeçou, juntamente com a Universidade de Essex, a experiência britânica paradigmática — a qual, a seu turno, serviu de base para o desenvolvimento do modelo International IDEA).

A iniciativa partiu da sociedade civil – meio acadêmico, mais especificamente –, e seguiu a lição de LORD, que em sua “A Democratic Audit of the European Union” defende que o processo, em cenários tais, deve focar normas, e não necessariamente instituições, passando à consideração dos dados empíricos somente em um segundo momento (LORD, 2004, p. 8) – até porque o delineamento, características e nível de maturidade democrática nas instituições europeias são bastante heterogêneos.

A referência metodológica adotada foi, uma vez mais, o modelo IDEA, com a fundamentação nas diretrizes basilares da isonomia política e controle social.

O prazo inicialmente estimado para a conclusão dos trabalhos era de cinco anos – o termo inicial foi 2004.

Não foram – até o momento – levado a efeito novos ciclos.

Houve, por fim, uma Auditoria Global, realizada pelo próprio IDEA, e que analisou cento e setenta e quatro países, a partir de cento e sessenta e cinco indicadores.

Levou em consideração indicadores de autocracia e democracia, organizados em escores de 1 a 21, a partir dos seguintes aspectos: 1. padrões de autoridade; 2. regime político; 3. legitimidade do regime: 3.1. modo de escolha dos governantes 3.2. responsividade; 3.3. participação; 4. relação entre os poderes; e 5. fragilidade do Estado.

Digna de registro, ainda, a The Global State of Democracy Initiative, conduzida igualmente pelo IDEA desde 2016, a partir da qual é levada a efeito uma avaliação mensalmente revisitada de um ‘rastreador de democracia’ – o Democracy Tracker.

Por meio da ferramenta⁵, promove-se o monitoramento, a partir de eventos efetivamente ocorridos, sobre questões afetas à democracia e aos direitos humanos: inclui a descrição do evento, indicação de aspectos específicos da democracia eventualmente impactados, a magnitude de tais impactos – tudo com links para as fontes de dados primárias e indexação por palavras-chave.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cada vez mais evidentes disputas travadas entre atores tradicionais – notadamente, Judiciário, Executivo e Legislativo – vem colocando em cheque a confiança nas instituições e na ação pública em geral – fenômeno objetivamente detectável não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina, e no mundo.

Tal cenário finda por corroer a dinâmica de funcionamento orquestradamente concebida para o sistema de freio de contrapesos, e para a própria consecução do interesse público (ou, melhor dizendo, dos interesses públicos, cuja definição necessariamente perpassa, nos dias que correm, pela manifestação da sociedade civil, dos destinatários da ação pública).

⁵ Disponível em: <https://www.idea.int/g sod/>.

Instâncias tradicionais de controle vem-se por vezes em situação de impotência, pouco ou nada podendo fazer de efetivo face às posturas incisivamente adotadas pelas searas políticas e legislativas – que não tem, estas últimas, salvaguardas jurídicas contra distorções e impulsos calcados em valores não republicanos e desconformes com os princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade.

Enquanto o Executivo pode sempre ver seus atos revistos ou limitados em razão de eventual desvio de finalidade ou conflito de interesses, e o Judiciário está submetido às lógicas do impedimento e suspeição processuais (cujo conteúdo, registre-se, é definido por seus próprios órgãos de cúpula⁶), o Legislador pátrio vê-se livre de qualquer limitação quanto ao conteúdo de seus atos, de eventual abuso do poder de legislar...

Diante de posturas não raro reveladoras de vieses denotativos de sobreposição de interesses próprios – ou corporativistas –, sobre os gerais, a sociedade civil desponta como uma alternativa a elevar o padrão, e de certa forma, ‘moderar’ os embates e disputas entre poderes.

É justamente esse o escopo do controle social, que vem a acrescentar à métrica de controle tradicional a atuação efetiva, proativa, determinante e influenciadora da cidadania – que, em última análise, é a razão mesma da ser da democracia, e do próprio Estado.

Nesse cenário, a metodologia das auditorias democráticas desponta como alternativa efetiva e confiável (tendo em vista há haver sido aplicada em mais de cinquenta contextos diferentes, os mais diversos possíveis) às disputas, desequilíbrio e instrumentalização das instâncias tradicionais.

⁶ Nesse sentido, digno de nota o julgamento da ADI 5953 pelo Supremo Tribunal Federal, em que restou assentado que reconheceu ausente o impedimento de magistrados nos processos em que for parte cliente do escritório de advocacia de seu cônjuge, companheiro ou parente.

Mais que uma forma de participação cidadã na concepção, execução, monitoramento e controle da ação pública, contribuem para o incremento da qualidade da democracia propriamente dita, transmutando o lócus social em verdadeira instância de controle, condicionante da legitimidade e responsividade da ação pública – e, assim, da sua própria juridicidade.

Trata-se de alternativa, defendemos, que, não obstante não contar com previsão expressa específica no ordenamento pátrio, pode ser tranquilamente aqui implementada – quer em nível nacional ou sub –, como desdobramento natural dos princípios da soberania popular, democrático, da moralidade, transparência e participação.

É o que se deduz de uma interpretação sistemática da Constituição Federal, conforme com referidos desideratos, e apoiada na ideia de que os mecanismos de participação popular em geral — e de controle social em especial — traduzem um *continuum* da democracia, sendo dela absolutamente indissociável.

De fato, a ideia de um controle *bottom up* permeia toda a lógica constitucional de relação Estado-sociedade, determinando o surgimento de uma esfera pública como um conjunto de espaços inter-relacionados de comunicação e deliberação (QUIÑONES; HERRERA, 2011, p. 8) – a qual, defendemos, podem ser levadas a efeito a partir da realização de auditorias democráticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMANDO DE BARROS, Luara Mendes. Compliance e controle social do setor públicos: auditorias democrática. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the world 2025. The uphill battle to safeguard rights. Disponível em <https://freedomhouse.org/country/costa-rica/freedom-world/2025>. Acesso em 24 mar. 2025.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Relatório Índice de Confiança no Judiciário Brasil 2021. Disponível em <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/82935cd1-3393-4262-80a6-e8e39570caf7/content>. Acesso em 26 mar. 2025.

KEMP, Brechtje; JIMÉNEZ, Mérida. State of Local Democracy Assessment Framework. Stockholm: International IDEA, 2013.

LATINOBARÔMETRO. Informe Latinobarómetro 2024: La democracia resiliente. Disponível em [file:///C:/Users/User/Downloads/F00017303-Latinobarometro_Informe_2024%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/F00017303-Latinobarometro_Informe_2024%20(1).pdf). Acesso em 25 mar.2025.

LORD, Christopher. A Democratic Audit of the Institutions of the European Integration. Economic and Social Research Council Research Report, 2004. Disponível em: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/16650/1/49.Christopher%20Lord.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2025.

QUIÑONES, Andrés Hernández; HERRERA, Jorge Flórez. Análisis y estudio de experiencias de accountability social en America Latina. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2011. Disponível em <https://cider.uniandes.edu.co/es/publicaciones/node%3Atitle%5D-29> . Acesso em 28 mar. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5953. Relator Ministro Edson Fachin. Julgado em 22 ago. 2023.