LAURA MENDES AMANDO DE BARROS

Auditoria democrática: instrumento de controle social na Administração Pública brasileira

Tese apresentada à Banca Examinadora de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Doutor Gustavo Justino de Oliveira.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo

2017

TERMO DE APROVAÇÃO

Nome: AMANDO DE BARROS, Laura Mendes.

Título: Auditoria democrática: instrumento de controle social na Administração Pública brasileira.

Tese apresentada à Banca Examinadora de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Doutor Gustavo Justino de Oliveira.

Data de aprovação: ___/___/___

Banca examinadora

Prof. Dr. _____Instituição: _____

Julgamento: _____Assinatura: _____

Prof. Dr. _____Instituição: _____

Julgamento: _____Assinatura: _____

Prof. Dr. _____Instituição: _____

Julgamento: _____Assinatura: _____

Prof. Dr. _____Instituição: _____

Julgamento: _____Assinatura: _____

Prof. Dr. _____Instituição: _____

Julgamento: _____Assinatura: _____

Ao meu marido, Marcello, por me proporcionar amor e verdade, pelo milagre da vida, sempre renovado.

À minha filha, Dora, pequenina que me faz plena.

Às minhas irmãs, vidas da minha vida, companheiras e cúmplices.

Aos meus anjos, Cilha e Mariô, pilares onipresentes.

Aos meus pais, por tudo...

Por serem quem são, e fazerem de mim o que sou...

Por me franquearem suas asas para que eu possa desbravar o mundo.

Ao meu orientador, Gustavo Justino de Oliveira, pela inspiração constante e incansável dedicação.

À minha vovi Carmem, por fazer de mim uma das suas...

RESUMO

AMANDO DE BARROS, Laura Mendes. **Auditoria democrática**: instrumento de controle social na Administração Pública brasileira. 2017. 227 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

O presente trabalho tem por escopo analisar criticamente, e a partir de um ponto de vista interdisciplinar em que confluem elementos das ciências política e sociais, sociologia, administração e gestão pública e direito, o tratamento, a aplicação e a disciplina do controle social. Para tanto, adota-se como paradigma a tecnologia das auditorias democráticas, inovadora e de comprovada eficácia e efetividade em diversos contextos. A obra tem início com um capítulo de aproximação, em que se apresenta o Estado desenvolvimentista e suas inexoráveis interfaces com os valores democráticos fundamentais da legitimidade, responsividade, *accountability* e eficiência, todos eles necessariamente informadores das apreciações ou mensurações de qualidade da democracia em geral ou da ação pública em especial. Uma vez apresentados e explorados os elementos constitutivos e as características estruturantes dessa espécie de controle, passa-se à invocação — e estudo — desse seu eloquente instrumental, de aplicação ainda inédita no cenário brasileiro: as auditorias democráticas. Por meio da utilização de autores estrangeiros e modelos universalmente utilizados nos mais diferentes contextos — todos eles desenvolvidos e implementados a partir da atuação da organização International IDEA —, passa-se à consideração dos seus elementos e à apreciação da metodologia, sempre de forma a sopesar a sua viabilidade no ambiente jurídico brasileiro. Para tanto, são tomadas em consideração, com mais vagar (porém sem qualquer pretensão de desenvolvimento de um estudo comparado propriamente dito), os casos das auditorias cidadãs britânica (pioneira), porto-riquenha, argentina (representantes latinos) e europeia (única referência em nível supranacional). O capítulo final é dedicado, justamente, e tendo em vista o arcabouço teórico-dogmático, fático e contextual levado a efeito ao longo do trabalho, a avaliar a possibilidade de efetivação de tais auditorias — independentemente de qualquer alteração legislativa — no município de São Paulo, assim como à apresentação de um modelo factível, exequível e capaz de viabilizar a obtenção dos relevantíssimos resultados de tal instrumento de controle social.

Palavras-chave: Controle social. Auditoria democrática. Qualidade. Democracia. Participação. Coprodução.

ABSTRACT

AMANDO DE BARROS, Laura Mendes. **Democratic audit**: a social control tool for brazilian publica administration. 2017. 227 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

This thesis aims to critically analyze, from an interdisciplinary point of view in which interacts elements of political and social sciences, sociology, public administration and management and law, the treatment, application and regulation of social control. In this way, it adopts as paradigm the cutting-edge and effective technology of Democratic Audit. The study begins with an approximation chapter in which the developmental state is presented, in addition to its inevitable interactions with the fundamental democratic elements of legitimacy, responsiveness, accountability and efficiency - all inexorable references to any measurement or appreciation of the quality of democracy or of the public action. Once the constitutive elements and the basic characteristics of this type of control are presented, the focus moves to the invocation - and analysis - of one of its most notable tools, not yet applied in Brazil: the Democratic Audits. Through the use of foreign references and universally adopted model - all developed and applied according to the International IDEA inspiration – it evolves to the consideration of the methodology itself, always considering its application in the Brazilian law environment. The references of the United Kingdom (pioneering experience), Puerto Rican, Argentine (Latin expressions) and European Union (the only supranational reference) are taken into account (although the absolute lack of intention to do a comparative study). The final chapter is dedicated - in accordance with the dogmatic, factual and contextual scenario presented - to evaluate the possibility of having one of these audits - without a change of law - in City de São Paulo, in addition to developing a possible and effective model through which Brazilian society can also benefit from this extremely important and useful instrument of social control.

Keywords: Social Control. Democratic Audit. Quality. Democracy. Participation. Co-Production.

RÉSUMÉ

AMANDO DE BARROS, Laura Mendes. **Audit démocratique** : instrument de contrôle social dans l'Administration Publique Brésilienne. 2017. 227 f. Thèse (Doctorat en Droit de l'État) – Faculté de Droit, Université de São Paulo, São Paulo, 2017.

Ce travail a comme but d'analyser de manière critique, et à partir d'un point de vue interdisciplinaire dans lequel confluent des éléments des sciences politiques et sociales, de la sociologie, de l'administration et gestion publique et du droit, le traitement, l'application et la discipline du contrôle social. Pour cela, nous adoptons comme paradigme la technologie des audits démocratiques, innovateurs et d'efficacité prouvée et effectivité dans de divers contextes. L'œuvre s'initie par un chapitre d'approximation, dans lequel est présentée l'État de développement et ses inexorables interfaces avec les valeurs démocratiques fondamentales dans la légitimité, responsivité, *accountability* et efficience, tous ceux-là nécessairement informateurs des appréciations ou mensurations de qualité de la démocratie en général ou de l'action publique en spécial. Une fois présentés et explorés les éléments constitutifs et les caractéristiques structurantes de ce type de contrôle, nous passons à l'innovation — et étude — de cet éloquent instrumental, d'application encore inédite dans la scène brésilienne : les audits démocratiques. Par voie de l'utilisation d'auteurs étrangers et modèles universellement utilisés dans les plus différents contextes — tous développés et mis en place à partir de l'action de l'organisation Internationale IDEA —, nous passons à la considération de ses éléments et à l'appréciation de la méthodologie, toujours de manière à soupeser à sa viabilité dans l'environnement juridique brésilien. Pour cela, nous prenons en considération, avec plus d'attention (mais sans aucune prétention de développement d'une étude comparée proprement dit), les cas des audits citoyens britanniques (pionnière), portoricaine, argentine (représentant d'Amérique Latine) et européenne (seul représentant en niveau supranational). Le dernier chapitre est dédié, justement, et étant donné le cadre théorique-dogmatique, phatique et contextuel pris en compte au long du travail, à évaluer la possibilité d'effectuation de tels audits — indépendamment de n'importe quel modification législative — dans le municipe de São Paulo, ainsi que la présentation d'un modèle faisable, applicable et possible d'être viabilisé l'obtention des résultat très relevant de tel instrument de contrôle social.

Mots-clés : Contrôle social. Audit démocratique. Qualité. Démocratie. Participation. Co-production.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 - Ciclo virtuoso das políticas públicas e desenvolvimento.....21
Figura 2 - Árvore da coprodução.....34
Figura 3 - Ciclo virtuoso para o aprimoramento democrático.....116
Figura 4 - Auditorias britânicas: análise comparativa.....126
Figura 5 - Distribuição de custos da auditoria costarriquenha.....133
Figura 6 - Grau de satisfação: transparência e participação.....181

Quadros

Quadro 1 - Comparativo entre três das mais impactantes metodologias de mensuração dos elementos democráticos.....81
Quadro 2 - Auditorias para avaliação da qualidade da prestação de serviços públicos: parâmetros.....105
Quadro 3 - Auditorias para avaliação da qualidade da prestação de serviços públicos: roteiro para fixação das relações de responsabilidade.....107
Quadro 4 - Auditorias para avaliação da qualidade da prestação de serviços públicos: roteiro para mapeamento dos vínculos de responsabilização.....108
Quadro 5 - Indicadores, medidores e fontes sugeridos por Lord.....156
Quadro 6 - Comparativo entre as metodologias IDEA e RECON.....158
Quadro 7 - Achados relacionados à democracia na UE.....160
Quadro 8 - Breve panorama comparativo das experiências invocadas.....162
Quadro 9 - Metodologia IDEA: indicadores.....185
Quadro 10 - Roteiro investigativo sugerido.....186
Quadro 11 - Aspectos da prestação de serviços a ser considerados.....190
Quadro 12 - Roteiro para a identificação das cadeias de responsabilidade.....191
Quadro 13 - Roteiro sugerido de perguntas.....191

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 11

1 TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO CONTEMPORÂNEO..... 15

1.1 Estado desenvolvimentista, qualidade democrática e a nova governança pública 16

1.2 Legitimidade 25

1.3 Responsividade 28

1.4 Accountability, coprodução da informação e do controle e cogovernança 30

1.5 O cenário brasileiro: demandas sociais, contexto político e potenciais alternativas viáveis 40

2 CONTROLE SOCIAL 45

2.1 Sujeitos ativos: institucionalização e espontaneidade 48

2.2 Sujeitos passivos: administração direta, indireta, entes públicos não estatais e entidades privadas de interesse público 54

2.3 Aspecto temporal 55

2.4 A sindicabilidade da atuação administrativa: questões técnicas e políticas 57

2.5 Sanções? 60

2.6 Tratamento jurídico pátrio do controle social 68

2.7 Conclusão parcial: proposta de definição de controle social no cenário do Estado desenvolvimentista 77

3 AUDITORIAS DEMOCRÁTICAS 79

3.1 Diferenciação de institutos afins: recall, impeachment, impugnação de mandato 86

3.2 Iniciativa 90

3.3 Atores envolvidos 91

3.4 Âmbito de incidência 93

3.5 Sistemática, procedimento e metodologia 99

3.6 Objetivos 109

3.7 Controle versus fiscalização 112

3.8 Efeitos 113

3.9 Conclusão parcial: proposta de definição de auditorias democráticas 117

4 EXPERIÊNCIAS RELEVANTES 119

4.1 Reino Unido 120

4.2 Costa Rica 128

4.3 Argentina 135

4.4 União Europeia 147

4.5 Síntese 161

5 APLICABILIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO? UM MODELO POSSÍVEL 163
5.1 Experiências afins em âmbito pátrio 164
5.1.1 A auditoria da dívida pública e o artigo 26 do ADCT 165
5.1.2 As auditorias operacionais/de desempenho do TCU 167
5.1.3 As auditorias de integridade da Controladoria Geral do Município de São Paulo 170
5.2 Vocação local 174
5.3 Modelo proposto 176
5.4 Iniciativa 178
5.5 Atores 181
5.6 Âmbito de incidência 182
5.7 Sistemática e procedimento 184
5.8 Bases de dados 192
CONCLUSÃO 195
REFERÊNCIAS 199
APÊNDICE: utilização da metodologia IDEA pelo mundo 225

INTRODUÇÃO

O atual momento histórico por que passa o Brasil é marcado por uma crise geral e institucionalizada nos campos da ética, política, economia, social e da confiança. Os escândalos de corrupção a que historicamente se assistia ganharam nova dimensão, entrelaçando-se às mais diversas instâncias, esferas e poderes. A institucionalização de faltas éticas e ilícitos de toda ordem conduz ao comprometimento da crença nas organizações, vendo-se a sociedade desestimulada e incapaz de depositar suas expectativas em quaisquer esferas de poder.

A consumição das relações de confiança, a total falta de lastro dos discursos políticos e estatais, com o esgarçamento da própria lógica da representatividade, leva à necessidade de entrada em ação de outros atores. O comprometimento — ao menos aos olhos da opinião pública — de todas as esferas de poder conduz à inviabilidade de superação do contexto de crise a partir da mobilização dos mesmos *players* usuais, posto que absolutamente carentes de legitimidade e sustentabilidade.

Realmente, não há como se pretender a superação do quadro caótico justamente pelos responsáveis pela sua produção.

A quebra desse ciclo de desvios, abusos, apropriação do ideal público e cooptação de interesses e valores demanda a inserção, na arena política, de novos e insuspeitos atores: os cidadãos. O engajamento da sociedade civil não é somente desejável, mas imperativo, condicionante da superação do turbulento cenário atual — além de compatível com o ordenamento jurídico pátrio.

Realmente, a Constituição Federal, alicerçada sobre os princípios democrático, da soberania popular, isonomia política e federativo, não só autoriza como orienta o profundo envolvimento da população no manejo e solução dos assuntos que lhe são afeitos. A necessidade de rendição de contas vem amplamente disciplinada pelo Texto Maior, o qual traz um verdadeiro sistema de controle do poder. Aí interagem, se coordenam e somam esforços (ao menos assim deveria ser) os órgãos de controle externo, interno e social; meios institucionais e não institucionalizados são conclamados à articulação, sempre com vistas a resultados mais efetivos e eficientes.

Daí a importância – ainda recentemente reconhecida – do controle social. Trata-se de espécie do gênero participação social, que representa, a seu turno, inafastável condição para uma Administração Pública legítima, responsiva, responsável e eficiente, capaz de

efetiva e produtivamente interagir com a cidadania — que é, em última análise, sua razão de ser. O controle, quando levado a efeito pela sociedade civil (aqui entendida em sua acepção mais ampla), ganha contornos específicos, inclusive em razão da peculiaridade das suas formas de desencadeamento, coercitividade e concretude de efeitos.

Considerada a baixa densidade jurídica do conceito, sua análise não é compatível com uma abordagem unifocal, fazendo-se necessário, contrariamente, um tratamento multidisciplinar que combine diretrizes, para além do direito, das ciências sociais, políticas, administração e gestão públicas. Para além disso, o instrumento focal deste estudo — qual seja, as auditorias democráticas — carece de tratamento legislativo ou normativo específico no âmbito local. Não foi, da mesma forma, e em momento algum, colocado em prática.

Daí o grande desafio desta tese: conciliar conceitos de baixa densidade jurídica, marcados pelo ineditismo e pelo debate rarefeitos, com o sistema jurídico vigente, de forma a analisar a possibilidade de sua implementação, tanto em nível federal quanto local. Buscou-se trilhar o caminho conducente ao científico tratamento das auditorias democráticas, com o seu delineamento e a apresentação de indicativos úteis à sua efetiva realização em prol do controle social e aferição da qualidade da democracia. Para tanto, recorremos a uma metodologia repetidamente testada e implementada em mais de cinquenta países, com os mais variados perfis e nos mais diversos contextos.

Trata-se do modelo da organização intergovernamental IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistence, sediada na Suécia e cuja *expertise*, impacto e relevância de trabalhos outorgaram-lhe a condição de Observador Permanente no Conselho das Nações Unidas.

Consideradas essas premissas, o estudo foi estruturado nos moldes seguintes:

O primeiro capítulo é dedicado à contextualização em que os institutos sob análise se inserem, tendo em vista, inclusive, a sua íntima relação com o perfil estatal e administrativo, determinantes do florescimento — ou não — da participação e controle sociais. São aí com mais vagar analisados os princípios basilares da democracia: legitimidade, responsividade e *accountabillity*.

A seguir, é tomado em consideração o controle social propriamente dito, com as suas características fundamentais, desenho, estrutura, impactos e forma de implementação. Alerta-se, uma vez mais, para a baixa densidade jurídica do conceito, característica que conduziu o estudo por caminhos pouco usuais, no que tange aos percursos ordinariamente relacionados à construção de teses estrita e tradicionalmente jurídicas. Adotou-se, pois, um enfoque multidisciplinar, sempre no sentido de trazer maior exatidão e clareza às

ponderações, que serviram de base, inclusive, para as considerações levadas a efeito no capítulo seguinte, especificamente dedicado às auditorias democráticas. Nesse ponto, nossos esforços se concentraram em traçar um perfil minimamente científico do instituto, com o delineamento das suas características básicas intrínsecas: iniciativa, atores envolvidos, âmbito de incidência, sistemática/metodologia, objetivos e efeitos.

Assentada a base teórico-dogmática do estudo, trouxemos, no capítulo 4, relatos sobre experiências relevantes de sua implementação. Para tanto, procedemos a um corte que se justifica sob três aspectos: pioneirismo, proximidade com o contexto brasileiro e peculiaridade.

Em razão do primeiro, chegou-se à experiência britânica, que inaugurou o processo de auditorias democráticas ao redor do mundo, circunstância que lhe garante, por si só, posição de destaque e justificado interesse. A proximidade — geográfica, cultural, econômica e social — da Costa Rica e da Argentina foram determinantes da sua adoção na condição de paradigmas de interesse. De fato, e não obstante as especificidades, as diferentes adaptações a que foi submetido o modelo-base IDEA, considerou-se conveniente e bastante ilustrativo trazer exemplos latino-americanos, inclusive no intuito de objetivamente demonstrar a aplicabilidade da ferramenta nesse cenário.

O quarto exemplo tomado em consideração foi o da União Europeia — única experiência de auditoria democrática em nível transnacional, o que por si só lhe garante posição de relevância. Nesse particular, vale registrar que as considerações levadas a efeito nessa fase em momento algum pretenderam assumir a condição de estudo comparado: trata-se de mera ilustração, de consideração, a partir de métodos descritivos e analíticos, das vivências selecionadas.

O derradeiro capítulo foi dedicado à aferição da possibilidade de aplicação do instituto no contexto brasileiro, de modo a se verificar a potencialidade de acomodação de uma auditoria democrática no ordenamento jurídico pátrio, em especial no âmbito da cidade de São Paulo. Tal opção encontra fundamento nas dimensões dessa capital — tanto populacional como territorial — e no caráter plural e heterogêneo de seu contexto social.

Para além da incontestável enormidade e heterogeneidade social paulistanos, invoca-se, ainda, como motivação para essa escolha, a vocação local dos instrumentos de controle social. Realmente, a proximidade da Administração com os cidadãos, a potencial constante interlocução direta e pessoal com os agentes públicos, a facilidade da promoção de encontros para debates com os mais diversos atores como acadêmicos, jornalistas, representantes de

entidades da sociedade civil e movimentos e cidadãos em geral cria cenário propício para o desenvolvimento de uma auditoria frutífera e eficiente.

Consideradas essas premissas, propomos um modelo de auditoria democrática a ser utilmente implementada como forma de aperfeiçoamento e aprofundamento democráticos.

Todas as citações de referências originariamente redigidas e consultadas em idioma estrangeiro foram livremente traduzidas com vistas a facilitar a leitura e proporcionar um maior e mais palatável acesso ao trabalho.

1 TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

O modelo Estatal não é estático: se altera e evolui em decorrência das mudanças sociais, econômicas, políticas e sociais. Busca constantemente a adequação e aprimoramento com vistas ao melhor desempenho das suas funções fundamentais de satisfação e atendimento aos interesses públicos.

Da mesma forma, a sociedade também está em constante mutação, experimentando — e ocasionando — diversas alterações de paradigmas. Surgem novas demandas, conceitos e valores, os quais ocasionaram, desde o início do presente século, o despontar de novas sistemáticas, com uma lógica inédita de relacionamento entre o Estado e os cidadãos, entre estes, e entre aqueles. Ganham espaço a participação popular, o diálogo entre público e privado, a horizontalização das relações Estado-sociedade, a dispersão do poder entre diversas esferas — fenômeno traduzido na Administração em rede referida por Cassese[1] e por Moreira Neto[2] — e a perda do monopólio estatal do interesse público.

Esse último fenômeno vem ocasionando uma divisão, um compartilhamento de "poderes"[3] ou atribuições e responsabilidades com outros atores, inclusive privados.

---

[1] "A fragmentação dos poderes públicos é um dos principais problemas dos ordenamentos modernos. Nos ordenamentos unitários, a instituição e posterior multiplicação das entidades públicas nacionais e o surgimento de figuras híbridas, constituídas de organismos semipúblicos, tiraram o sono dos Cultores do Estado. […] Portanto, podemos dizer que o policentrismo dos ordenamentos gerais traz hoje alguns problemas comuns, embora com intensidades diferentes. O primeiro deles é o das definições. Inicialmente procurou-se definir o ente público, depois, a figura deste entrou em crise, e, por fim, percebeu-se que as noções são tão numerosas quanto os entes — ou categorias de entes — existentes. […] Primeiramente, o princípio da unitariedade organizacional ou de ações dos poderes públicos. Com as autoridades independentes são estabelecidos novos procedimentos de criação do direito e, portanto, diversificados os produtores de normas. Além disso, reafirma-se o princípio de que nem todos os órgãos públicos se reportam a uma pessoa jurídica e que a entidade subjetiva Estado, no direito interno, exprime apenas parte da organização pública." (CASSESE, 2010, p. 32-35).

[2] "A profunda repercussão da nova morfologia social sobre as tradicionais construções cratológicas atingiu em cheio o Estado contemporâneo, abalando-se a 'estrutura organizativa unitária, de vontade unitária e de ação unitária', a ponto de Massimo Severo Giannini, um dos mais emitentes pensadores do Direito Público do século vinte, haver observado, ainda na década e oitenta, que essa concepção não é mais exata […]. Esse admirável prenúncio do processo, que o grande mestre peninsular denominou de desagregação da organização do Estado, logo se robusteceria com sua iminente aceleração. Efetivamente, em menos de duas décadas de publicada essa impressionante afirmação, haviam proliferado, além de todas as expectativas, inúmeras entidades e órgãos constitucionalmente independentes, administrativamente independentes e até dotados de atividades normativas independentes, confirmando a prenunciada transformação do Estado contemporâneo, em todas as latitudes e quadrantes, de uma tradicional, definida e limitada partição de 'poderes' funcionais, típica de uma organização uniclasse ou biclasse, voltada ao atendimento de estamentos dominantes, para tornar-se um inovador, variado e ilimitado do mosaico de funções, próprias de uma organização nitidamente pluriclasse e, por isso, vocacionada ao atendimento de uma sociedade pluralista." (MOREIRA NETO, 2008, p. 54-55).

[3] A remissão mais apropriada seria, defendemos, a separação de funções, posto que a noção de "poder" remete à ideia de subordinação, de dominação do Estado sobre o cidadão não mais se sustenta. Até porque as diversas funções estatais estão distribuídas de forma capilarizada entre os diversos "Poderes" instituídos, ou seja, Legislativo, Executivo e Judiciário. Lembre-se, ainda, a sua não limitação a prerrogativas em favor da Administração, impondo-lhe também deveres inarredáveis. Nesse sentido, Moreira Neto (2008, p. 6-7).

(MORLINO; DIAMOND, 2004, p. 28; HABERMAS, 2008, p. 444). Há um movimento de retroalimentação, de interdependência entre tais alterações e a consolidação democrática a partir da qual se torna viável, perceptível e marcante a atuação de novos atores, quer via meios institucionais, quer através de mobilizações voluntárias e protestos populares. As responsabilidades são compartilhadas intensamente entre o Estado e a sociedade, cujos papel e envolvimento vêm se mostrando cada vez mais determinantes dos rumos políticos e sociais e a serem seguidos. Daí os conceitos de participação, cogestão e coprodução abordados com mais vagar adiante.

1.1 Estado desenvolvimentista, qualidade democrática e a nova governança pública

A noção desenvolvimentista do Estado — inaugurada a partir da experiência das economias orientais do segundo pós-guerra (Japão, Coreia do Sul, Cingapura e Taiwan) (CHANG, 2010) — ganha destaque no alvorecer do século XXI, em que o pêndulo das funções estatais se alinha mais ao centro, imprimindo menor amplitude à sua movimentação.

Realmente, ao invés do extremo do Estado garantista, em que todos os pleitos individuais e sociais ficaram a seu cargo, e do seu oposto, em que à sociedade era atribuída a satisfação de suas demandas, atuando o ente estatal como mero mediador e controlador do respeito mútuo a direitos fundamentais, desponta o ideal marcado pelo Estado-promotor, fomentador, mobilizador de atividades de interesse público — ou, nas palavras de Evans (2010), *Estado aperfeiçoador de capacidades*.

Nesse cenário está presente a responsabilidade estatal pelas demandas sociais, ainda que o seu alcance não se dê diretamente. Ganha projeção o "poder" infraestrutural do Estado, entendido como a sua "capacidade de penetrar na sociedade e implementar logisticamente suas decisões, abarcando […] todo o território nacional e os diferentes segmentos da população que se quer beneficiar com a execução das políticas públicas". (DINIZ, 2004, p. 18)

Constata-se um amadurecimento traduzido na compreensão de que os extremos mais prejudicam que viabilizam a atuação estatal eficiente, de modo que a própria burocracia — inicialmente endeusada e depois relegada a suposta grande culpada pela ineficiência — ganha novo *status* e compreensão.

Chega-se a que o objetivo principal do Estado — qual seja, o desenvolvimento (tomado em seu aspecto não apenas econômico, mas igualmente social, cultural, individual,

político, cultural etc.[4]) —, não pode ser atingido sem uma estrutura burocrática organizada e coerente.

Fala-se em "elementos não burocráticos da burocracia", com a valorização de laços informais entre os diversos integrantes da estrutura estatal para o fortalecimento da sua organização formal. Ganha força a interação entre Estado e iniciativa privada, conjugando-se o ideal weberiano de coesão interna burocrática a intensa inserção estatal na estrutura social circundante. (EVANS, 1993)

São relativizadas — e redimensionadas — as referências de ineficiência, corrupção intrínseca e apropriação de recursos públicos, dando-se à burocracia novo voto de confiança, com a crença na sua imprescindibilidade para o eficiente atuar administrativo.

Despontam novas capacidades estatais, sendo a atuação pública marcada pela seletividade (no sentido de criteriosa triagem das áreas onde agir, de modo a minimizar os riscos de sobrecarga, paralisia e erosão institucional) e autonomia — a qual não se confunde, de forma alguma, com qualquer espécie de descolamento entre público e privado.

Vê-se, contrariamente, um alinhamento cada vez maior entre essas duas esferas, tanto no diagnóstico e definição das demandas sociais a serem atendidas (tendo em vista o incremento da responsividade) como nos mecanismos a serem empregados para tal (de modo a fomentar a eficiência), com a mobilização conjunta e união de esforços direcionados, com a conjugação de uma burocracia meritocrática e de procedimentos padronizados e instituições mediadoras entre as esferas interna e externa/global.

Conforme salientam Bresser-Pereira e Theuer (2012, p. 823), mais que uma lista de políticas, o desenvolvimentismo (ou, na expressão dos autores, novo desenvolvimentismo[5])

---

[4] Nesse sentido, o Relatório do Banco Mundial, "World Development Report 2017: Governance and the Law" (WORLD BANK, 2017).

[5] Os autores, assim como Boschi (2010) e Cerqueira (2012), utilizam tal expressão em razão da alegada adesão, entre as décadas de 1930 e 1980, de um modelo desenvolvimentista não liberal, com a coalizão política entre industriais e burocracia pública e substituição das importações pela forte presença do Estado na economia e a colocação da dimensão social em segundo plano (DINIZ; BOSCHI, 2013). Tal formato teria sido afastado nos anos 1980 em razão da crise da dívida externa e da hegemonia do neoliberalismo no mundo, a qual teria conduzido à adesão, na década de 1990, ao Consenso de Washington pelo Brasil e ao consequente abandono da estratégia desenvolvimentista, com a redução da participação dos empresários industriais na vida política nacional. A partir de 1998, porém, ganha força a reivindicação da classe empresária por uma política industrial e estratégia nacional de desenvolvimento, sem que isso implicasse em rompimento com o liberalismo econômico. As reformas neoliberais inauguraram seu processo de queda nos anos 2000, marcado por baixas taxas de crescimento, aumento do desemprego e desigualdade. A derrocada final se operou em 2008, com a crise mundial e o fim da hegemonia neoliberal no mundo, com a consequente transição para o desenvolvimentismo — ou novo desenvolvimentismo. Nas palavras dos autores, "O novo desenvolvimentismo prioriza políticas macrieconômicas responsáveis não apenas do ponto de vista fiscal mas também cambial; não quer apenas limitar os déficits fiscais; quer também limitar os déficits em conta corrente — algo que a ortodoxia liberal ignora ao defender a política de crescimento com poupança externa. E defende uma intervenção moderada mas efetiva nos mercados para regulá-los e os fazerem razoavelmente consistentes com o desenvolvimento econômico e a diminuição das desigualdades." (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2013)

é uma estratégia de desenvolvimento nacional informal voltada à criação de boas oportunidades para os empresários e à melhoria da qualidade de vida da população a partir de uma coalizão, de um pacto político ou acordo social em que tomam parte governo, população em geral e as "elites". Nesse contexto, exsurge o Executivo como articulador de burocracias weberianas, formatador das relações capital-trabalho e articulador das relações público-privadas (BOSCHI, 2010, p. 3). Daí a denominação *autonomia inserida*. (EVANS, 1995)

Fala-se, ainda, em *complementariedade institucional*, em que as empresas devem ser tomadas em suas relações com as diferentes instituições, na medida em que a efetividade de uma depende das outras com as quais interage, sendo elas mutuamente complementares, *no sentido de induzirem-se e emularem-se mutuamente a comportamentos mais eficientes*. Mais que de outorga de destaque ao livre mercado, trata-se de coordenação estatal da esfera econômica. (CERQUEIRA, 2012, p. 5)

Toda essa mobilização, toda essa lógica tem uma razão maior: a conquista do desenvolvimento, entendido, conforme lição de SEN (2010), como liberdade. Não se pode falar em desenvolvimento sem Estado desenvolvimentista (EVANS, 2010), e sem a garantia de todas as liberdades inerentes ao ser humano e às sociedades, desde os aspectos sociais, culturais, econômicos, participativos, de expressão etc. (DINIZ, 2013, p. 2; O'DONNELL, 2007, p. 52)

O desenvolvimento transcende, assim, a dimensão econômica, abarcando também a busca pela igualdade social e a melhoria do padrão de vida da população, com a expansão da fronteira social. (BOSCHI, 2010, p. 25)

> As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. […] tendem a contribuir para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, mas também têm o efeito de complementar umas às outras. Embora a análise do desenvolvimento deva, por um lado, ocupar-se dos objetivos e anseios que tornam essas liberdades instrumentais consequentemente importantes, deve ainda levar em conta os encadeamentos empíricos que vinculam os tipos distintos de liberdade um ao outro, reforçando sua importância conjunta. De fato, essas relações são essenciais para uma compreensão mais plena do papel instrumental da liberdade. (SEN, 2010, p. 26-58)

E a liberdade, ou liberdades, aí, tem as seguintes dimensões instrumentais[6]:

---

[6] Diamond e Morlino (2004, p. 26) entendem liberdade como o conjunto de três espécies de direitos: 1) políticos (votar, concorrer às eleições, fazer campanha e fundar/se filiar a partidos políticos); 2) civis (liberdade pessoal,

1. Liberdades políticas em sentido amplo, as quais englobam os direitos civis e se relacionam à possibilidade de escolha de governantes e aos princípios a serem por eles observados, além da sua fiscalização, controle, com a coexistência de vários partidos políticos. Estende-se, ainda, à liberdade de expressão e à imprensa livre, ao diálogo político, crítica e dissenso (SEN, 2010, p. 58);
2. Facilidades, ou direitos econômicos, em que o enriquecimento não beneficia tão somente os indivíduos, mas igualmente o Estado, a estrutura social como um todo, por meio, por exemplo, do financiamento da seguridade social, da intervenção governamental ativa (DINIZ, 2013, p. 3), da expansão do crédito, do aumento do salário mínimo, do emprego formal. Implicam a possibilidade de utilização de recursos econômicos com vistas ao consumo, produção ou troca, passando pela distribuição e desconcentração de renda (SEN, 2010, p. 58);
3. Oportunidades sociais: saúde, educação, acesso aos serviços públicos em geral, que influenciam diretamente a liberdade substantiva de viver melhor e findam por condicionar a participação efetiva em atividades econômicas e políticas;
4. Garantias de transparência, vinculadas à presunção básica de confiança que deve reger a vida em sociedade e preventiva da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas (SEN, 2010, p. 58);
5. Segurança protetora, ou esfera de segurança social protetora, garantidora de condições mínimas de subsistência à população em situação de vulnerabilidade.

Nas palavras de Evans,

> A convergência dessas três linhas da teoria do desenvolvimento produz uma clara agenda para o Estado desenvolvimentista do século XXI. O aceleramento do crescimento econômico no século XXI exige a expansão do acesso ao estoque de ideias existentes, o aumento da utilização efetiva desse estoque e a geração de novas ideias, compatíveis com as peculiaridades de cada país. Tudo isso depende do incremento das capacidades humanas.
> Para ser desenvolvimentista, um Estado precisa exercer ao menos dois papéis. Precisa sustentar a distribuição de direitos básicos que incentivam os indivíduos a investir nas suas próprias capacidades. […] Ao mesmo tempo, o Estado precisa oferecer, nas palavras de Sen, um programa

segurança, privacidade, liberdade de pensamento, expressão e informação; liberdade religiosa, de reunião e associação; liberdade de locomoção e residência; ampla defesa, devido processo legal e propriedade privada); e 3) sociais (direitos trabalhistas, salário justo e descanso remunerado).

> efetivo de suporte à saúde, educação e outros aspectos sociais relevantes. É essa função que coloca a participação efetiva nas deliberações democráticas no topo da lista das capacidades que o Estado desenvolvimentista deve promover.[7] (EVANS, 2010, p. 44)

Trata-se de uma visão, ou construção, convencional — a partir da noção de liberdade substantiva, fundamento do desenvolvimento — de efetivo desenvolvimento, em que os mais diversos atores (considerado inclusive o contexto globalizado, em que diferentes arenas e titularidades atuam de maneira transversal e em diversos níveis) compartilham e participam ativamente do processo de reconhecimento, consagração e construção do conceito.

O Banco Mundial (2017, p. 41) relaciona desenvolvimento à segurança, à eficiência e crescimento econômico e à equidade. Os Millennium Development Goals (MDGs), lançados em 2000 pelas Nações Unidas e revistos em 2016 por meio do documento intitulado Sustainable Development Goals (SDGs), vincula-o à promoção da paz, justiça e força/estabilidade das instituições. Vincula-o, portanto, e diretamente, à noção de governança — tida como o "processo pelo qual atores estatais e não estatais interagem com vistas a desenhar e implementar políticas em um determinado contexto de normas formais e informais que influenciam e são influenciadas pelo poder"[8] (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 41). Digna de registro, ainda, uma outra definição de governança, como o "processo complexo em que atores negociam a respeito do desenho e implementação de políticas, em um contexto social, histórico e econômico muito específico". (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 51)

O Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial de 2017 elenca três diretrizes fundamentais da governança orientada ao desenvolvimento:

1. Pensar não apenas nas instituições, mas também nas respectivas funções;
2. Considerar não apenas a capacidade institucional de realização, mas também as assimetrias de poder envolvidas no processo; e

---

[7] Tradução livre do original: "*To be developmental, a state must perform at least two general roles. It must support a distribution of basic rights that gives individuals incentives to invest in their own capabilities. Captured by an elite with an agenda of dispossession, the state becomes the instrument for wiping out those incentives – the antithesis of a developmental state. At the same time the state must offer, in Sen's words, 'a program of skillful social support for health care, education and social relevant arrangements' (1999a:46). In addition to being instruments of achieving social goals, developmental states must be vehicles for making social choices and defining developmental goals. It is this function that places effective participation in democratic deliberation at the top of the list of the capabilities that the developmental state must foster.*"

[8] Tradução livre do original: "*Governance is the process through which state and nonstate actors interact to design and implement policies within a given set of formal and informal rules that shape and are shaped by power.*"

3. Tomar em perspectiva não apenas a *rule of Law*, como forma de garantia da isonomia e da impessoalidade, mas também o papel das normas (ou *role of Law*).

Com relação às funções, é necessário assumir posturas promocionais de maior comprometimento, coordenação e cooperação dos envolvidos, de modo a permitir a sustentação temporal de políticas, a conjugação de visões e crenças distintas e a prática voluntária do controle. A efetividade da governança, com a consequente conquista de desenvolvimento, depende de vários fatores, dentre os quais a predisposição a aceitar e aderir às normas e agir coletivamente.

Tal documento traz ainda um ciclo virtuoso para a efetividade das políticas e do próprio desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 30):

Figura 1 - Ciclo virtuoso das políticas públicas e desenvolvimento

No que tange à fase de planejamento, vale esclarecer que as regras de primeiro nível tratam das políticas específicas; as de nível médio, das formas organizacionais, e as de nível

alto, por fim, das normas constitucionais e eleitorais ("normas voltada à mudança de normas").

Há ainda um outro vínculo fundamental ao Estado desenvolvimentista: a democracia, tomada como um catalizador do processo de desenvolvimento, um "'pré-requisito' para a sobrevivência e o desenvolvimento de todos os países do globo" (IPEA, 2010, p. 18, 23). Realmente, inviável se imaginar um cenário desenvolvimentista, com Estado e sociedade saudáveis e interativos, sem que o valor democracia seja consagrado — e internalizado. Há em verdade uma simbiose entre os dois conceitos, uma interdependência e retroalimentação: da mesma forma que a garantia de liberdades é tradução do desenvolvimento, este condiciona a democracia.

Como aponta O'Donnel (2007, p. 25), um Estado consistente com a democracia age a partir da sua legalidade, implementada a partir de sua burocracia e, juntamente com uma sociedade civil atuante e presente, se direciona à consolidação e expansão dos direitos de cidadania. Nesse contexto, os cidadãos gozam de um direito público e irrenunciável ao Estado comprometido com os valores democráticos, um *Estado de e para a democracia*.

A ligação entre desenvolvimento e democracia é tamanha que conduz Sen (2010, p. 201) a observar que nunca houve, em lugar algum, caso de fome coletiva (indicativo paradigmático de ausência de desenvolvimento) em país independente, com eleições regulares, partidos de oposição e liberdade de imprensa.

E a democracia a ser aqui considerada é necessariamente adjetivada: não basta a referência democrática, que, tomada de forma isolada, perde grande parte de sua eloquência; deve trazer uma boa qualidade, ser efetiva, substantiva e consolidada.[9]

Nesse sentido, o regime marcado pelas características elementares do sufrágio universal, eleições livres, competitivas e justas,[10] disputa entre partidos políticos e fontes alternativas de informação (DIAMOND; MORLINO, 2005, p. x-xi; 2004, p. 21) deve, para

---

[9] "Grande parte da literatura sobre democracia dos anos 1990 se preocupava com a consolidação dos regimes democráticos. Recentemente, os cientistas sociais, estudiosos da democracia e agências de auxílio têm procurado desenvolver meios de enquadrar e avaliar a qualidade da democracia." (DIAMOND; MORLINO, 2005, p. ix). Tradução livre do original: "*Much of the democracy literature of the 1990s was concerned with the consolidation of democratic regimes. In recent years, social scientistis as well as democracy practitioners and aid agencies have sought to develop means of framing and assessing the quality of democracy.*"

[10] Na lição de Ackerman (2004, p. 448), "a realização de eleições livres e justas é um dos mecanismos mais poderosos pró-accountability que existem. Por meio de eleições periódicas, líderes políticos que trabalharam para o bem comum são, supostamente, reeleitos, e aqueles que usaram a estrutura pública em prol de interesses particulares são, supostamente, removidos dos cargos." Tradução livre do original: "*The celebration of free and fair elections is one of the most powerful pro-accountability mechanisms in existence. Through periodic elections, political leaders who work for the common good are supposed to be reelected, and leaders who use public office for particularistic ends are supposed to be removed from office.*"

atender às exigências de legitimidade, responsividade e eficiência marcantes do Estado desenvolvimentista e da sociedade civil participativa e controladora, ser positivamente analisado a partir das seguintes dimensões:

1. Procedimental (existência de um Estado de Direito – *rule of Law*,[11] participação política, competição política e *accountability*[12]);
2. Substantiva (respeito a liberdades civis e políticas, implementação de igualdade política e progressiva igualdade social e econômica); e
3. Da responsividade (satisfação das expectativas do cidadão, responsividade aos seus anseios). (DIAMOND; MORLINO, 2005, p. xi)

Em suma, considera-se democracia de qualidade aquela que

> […] garante a seus cidadãos um alto grau de liberdade, igualdade política e controle popular sobre as políticas públicas e governantes por meio de instituições estáveis, legítimas e sujeitas à legalidade. Uma boa democracia é, portanto, e antes de tudo, um regime amplamente legítimo que satisfaz as expectativas de governança dos cidadãos (qualidade em termos de resultados). Segundo, uma boa democracia é aquela em que os cidadãos, associações e comunidades gozam de ampla liberdade e igualdade política (qualidade em termos de conteúdo). Terceiro, em uma boa democracia os cidadãos têm poder soberano para avaliar se o governo proporciona liberdade e isonomia conforme a legalidade. Cidadãos e suas organizações e partidos participam e competem para eleger agentes "*accountable*" por seus atos e políticas. Eles monitoram a eficiência e justiça da aplicação das leis, a eficácia das decisões governamentais e a responsabilidade política e responsividade dos governantes eleitos. Instituições governamentais também controlam umas às outras perante a Lei e a Constituição (qualidade em termos de procedimento).[13] (DIAMOND; MORLINO, 2005, p. xii)

---

[11] Conforme lição de Diamond e Morlino (2004, p. 8), *rule of Law* compatível com uma democracia de boa qualidade pressupõe: 1) igual sujeição de todos à lei, inclusive os integrantes do governo; 2) supremacia das organizações estatais, que mantêm controle sobre as paralelas (crime organizado, oligarquias locais, coronéis…); 3) efetivo controle da corrupção; 4) burocracia eficiente, competente e responsável; 5) força policial eficiente, respeitosa e garantidora dos direitos individuais; 6) livre e amplo acesso ao Judiciário; 7) observância do devido processo legal; 8) Judiciário livre, independente e neutro, em todas as esferas; 9) respeito às decisões judiciais; 10) supremacia da Constituição, cuja interpretação fica a cargo de uma Corte Suprema.

[12] Para Ackerman (2004, p. 447), a boa governança e a *accountability* são elementos inafastáveis do desenvolvimento econômico.

[13] Tradução livre de: "*[…] provides its citizens a high degree of freedom, political equality, and popular control over public policies and policy makers through the legitimate and lawful functioning of stable institutions. A good democracy is thus first a broadly legitimated regime that satisfies citizen expectations of governance (quality in terms of result). Second, a good democracy is one in which its citizens, associations, and communities enjoy extensive liberty and political equality (quality in terms of content). Third, in a good democracy the citizens themselves have the sovereign power to evaluate whether the government provides liberty and equality according to the rule of law. Citizens and their organizations and parties participate and*

Trata-se de conceito multidimensional, de um sistema integrado, em que a melhora em um dos aspectos propicia o incremento dos demais. (DIAMOND; MORLINO, 2004, p. 2)

Segundo a metodologia desenvolvida pelo International IDEA — abordada com maiores detalhes ao longo deste trabalho —, a análise da qualidade democrática pode ser traduzida 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.[14] (KEMP; JIMÉNEZ, 2013, p. 21)

Deve combinar avaliações quanto ao comprometimento com princípios democráticos fundamentais, a adoção de valores expressivos desses princípios e uma larga combinação de perguntas relacionadas à performance democrática. (BEETHAM et al., 2008, p. 8)

Nesse contexto, seriam sete os valores indicativos a serem apreciados: 1) participação; 2) autorização (legitimidade do governo); 3) representação; 4) *accountability*; 5) transparência; 6) responsividade e 7) solidariedade.

Os direitos políticos efetivamente ganham inequívoco destaque, na medida em que: 1) têm uma importância direta para a vida humana associada a capacidades básicas (como a de participação política e social); 2) são instrumentos do aumento de responsividade e consideração das reinvindicações de necessidades econômicas; e 3) são estruturantes da conceituação das necessidades. (SEN, 2010, p. 195)

O impacto da democraticidade de uma sociedade foi empiricamente demonstrado por Putnam (1996), que, a pedido do governo italiano, desenvolveu, ao longo de vinte anos, estudo voltado à elucidação das causas das discrepâncias nos níveis de desenvolvimento econômico e social entre as diversas regiões daquele país.

Naquele cenário, os locais marcados por menores índices de desenvolvimento econômico e social eram "agraciados" com maiores verbas — fato que não garantiu a

---

compete to hold elected officials accountable for their policies and actions. They monitor the efficiency and fairness of the political responsibility and responsiveness of elected officials. Governmental institutions also hold one another accountable before the law and the constitution (quality in terms of procedure)."

[14] Tradução livre de: "*By 'quality' is meant the extent to which the local institutions, processes and practices in place are based on and reflect key democratic principles and values; that is, the extent to which there is indeed popular control over decisions that (local) government makes and equality amongst citizens in the exercise of such control.*"

superação da sua baixa *performance*. Contrariamente, houve regiões bem-sucedidas nesse processo, e outras nem tanto. A causa para essa diferença seria, segundo os dados levantados, justamente a maior e mais efetiva participação da população na gestão local e nas decisões administrativas em geral, e, portanto, maior controle social (PUTNAM, 1996). O autor demonstrou empiricamente o papel decisivo da participação e controle social quanto às diferentes facetas do desenvolvimento.

Esse o pano de fundo a ser considerado para o desenrolar do presente estudo.

Isto posto, cumpre passar à consideração de dois valores democráticos basilares e estruturantes: a legitimidade e a responsividade.

1.2 Legitimidade

O valor legitimidade relaciona-se ao suporte e apoio social aos governantes, à identificação e ao vínculo de sustentação entre eleitorado e representantes políticos, entre sociedade e atuação pública. Manifesta-se, conforme Relatório do Banco Mundial Governança e Direito (WORLD BANK, 2017, p. 31), por meio da adesão voluntária às regras e ao seu controle, e pode advir de três possíveis fontes: 1) repetido ou usual comprometimento governamental com as demandas sociais (legitimidade por resultados); 2) percepção de justiça e equidade no desenho e implementação de políticas e normas (legitimidade pelo processo); 3) partilhamento de valores e normas comuns (legitimidade relacional). Não se limita, porém, à consideração do governo, ou dos governantes: deve levar em consideração todos os atores sociais potencialmente atuantes.

Propõe-se, nesses termos, uma noção de *legitimidade do sistema político*, para além dos governantes, do governo, da sociedade e dos diversos grupos sociais isoladamente considerados; é o conjunto, a interação, a mobilização dessas diversas instâncias que indicará o grau de legitimidade de determinada sociedade.

Fala-se, assim, em legitimidade para além do Estado (PETER, 2016, p. 1). Trata-se de noção marcada pela continuidade, que deve ser analisada e dimensionada *pari passu* ao desenvolvimento da função administrativa e de representação de política. Vincula-se intimamente à confiança, à estabilidade das relações políticas, havendo mesmo quem a compreenda como sinônimo de democracia. (IPEA, 2010, p. 231)

Como bem salienta Gilley (2006, p. 518), está diretamente ligada à performance estatal, mais especificamente à estabilidade política e da ordem constitucional e à qualidade

democrática, da mesma forma que à redução da pobreza, garantia das liberdades civis, boa governança institucional e confiança social.

Sua ausência conduz à crise de representatividade (IPEA, 2010, p. 387), mas é certo que aí não se esgota: transcende a opção expressa no momento das eleições, traduzindo-se em um vínculo de confiança e sustentação democrática a ser constantemente avaliado e medido, de forma a propiciar o estabelecimento de governos sustentáveis, com lideranças não contestadas e instituições enraizadas. (DINIZ; BOSCHI, p. 5)

Como lembra Peter (2016, p. 2), a carência das condições de legitimidade conduz ainda ao exercício do poder político sem justificativa, com relativização da observância das regras, normas e decisões exaradas, por comprometimento da fundamentação moral da autoridade política.

Finalmente, o *déficit* de legitimidade determina necessidade de maior investimento de energia e recursos na manutenção do *rule of Law*, do Estado de direito, que na governança efetiva, além do comprometimento da autoestima da sociedade como um todo (GILLEY, 2006, p. 499). Sustenta-se não apenas sobre os processos políticos, mas também sobre os econômicos (IPEA, 2010, p. 369), sociais e culturais: não há como se falar em governo legítimo com uma população marcadamente excluída, cujos direitos fundamentais são rotineiramente desrespeitados e sem a garantia das liberdades fundamentais referidas no item anterior. Abarca a percepção prática e cotidiana do funcionamento das instituições e prestação dos serviços de interesse público, com a decorrente confiança — ou falta de — nos políticos e instituições.

Um governo — ou uma Administração — que carece dessa sustentação, sendo tido pela população como ilegítimo, dissociado dos anseios, valores e orientações sociais, perde seus principais pilares. E, sem esse suporte, a manutenção no governo, como representante político, passa a ser questionada: o vínculo de representatividade, a correspondência de valores deixa de existir, desaparecendo também a justificativa para o desempenho da função pública em nome da sociedade.

Como se não bastassem tais problemáticas, um governo carente de legitimidade tende a experimentar considerável decréscimo de arrecadação, inclusive em decorrência de evasões fiscais (GILLEY, 2006, p. 508). Resta comprometido, assim, o exercício do poder — ou do poder-dever — político, de modo a autorizar, inclusive, a adoção de instrumentos juridicamente previstos para colocar fim à dissonância entre expectativas e demandas dos representados e a atuação do representante.

A legitimidade se desdobra em três dimensões: legalidade, justificativa e consentimento, podendo ser classificada em níveis, ou graus, por meio dos seguintes instrumentos:

1. Quanto à legalidade: pesquisas sobre legalidade e corrupção; aceitabilidade de mandatos eleitorais ou revolucionários; visão da política, judiciário e funcionários públicos; demonstrações ou movimentos sociais relativos a questões legais ou constitucionais; importância da lei ou constituição na via política; questionamento de resultados de eleições.
2. Quanto à justificativa (justificativa moral do poder do Estado): pesquisas de apoio ao sistema, confiança e alienação políticos; visão da efetividade das instituições políticas; popularidade da política adotada; violência policial; tamanho de eventual polícia secreta; movimentos antissistema, cessecionistas e guerras civis; emigração em massa e níveis de criminalidade.
3. Quanto ao consentimento: resultado e participação nas eleições; alistamento militar, utilização de forças mercenárias; pagamento de tributos, empréstimos estrangeiros e impostos de exportação; mobilização popular. (GILLEY, 2006, p. 205)

Em termos práticos, há diversas correntes sobre o efetivo conteúdo do valor legitimidade: enquanto alguns adotam um enfoque subjetivo, baseado na confiança, no reconhecimento popular quanto à capacidade de exercício do poder por determinado governante, governo ou sistema, como uma *crença de que uma regra, instituição ou líder tem o direito de governar* (HURD, [s.d.], p. 1), outros preferem uma abordagem objetiva, considerando a garantia dos direitos humanos condição inafastável e suficiente para a configuração da legitimidade (BUCHANAN, 2003, p. 432). Há, ainda, aqueles que, assim como Locke, concentram o requisito essencial da legitimidade no consentimento, na efetiva concordância social com o governo ou sistema. Digna de registro, por fim, a corrente que desenvolve uma análise procedimental, quanto ao atendimento a requisitos formais e processuais para a configuração dessa qualidade. Nesse sentido, a doutrina de Tom Tyler (2001, p. 416).

Defendemos, para fins do desenvolvimento do presente estudo, uma visão híbrida, construída a partir de todas essas vertentes, e conglobante dos diversos aspectos e indicativos elencados.

Entendemos, assim, que a legitimidade pode ser traduzida como uma combinação de um sentimento social e difuso de reconhecimento e conforto por parte da população com o respeito aos direitos fundamentais e a procedimentos prévia e objetivamente estabelecidos e colocados em prática a partir de mecanismos objetivos de consentimento e outorga de licença para esse exercício, capazes de conferir estabilidade à ordem política.

Trata-se de conceito multidimensional, marcado pela combinação de indicativos subjetivos, objetivos, relacionais e procedimentais.

1.3 Responsividade

Na lição de Diamond e Morlino (2004, p. 27), invocando Powell, os governos democráticos poderão ser tidos como responsivos quando os processos levados a efeito os conduzam a elaborar e implementar políticas que a coletividade efetivamente queira.

Trata-se de noção apoiada em três pilares fundamentais e condicionantes: 1) que as escolhas sejam tomadas de modo a conciliar diversidade social e multiplicidade de preferências políticas; 2) que as diversas inclinações e preferências políticas sejam de alguma forma conjugadas quando da elaboração das políticas públicas; 3) que os representantes eleitos efetivamente coloquem em prática as expectativas encampadas durante o processo eleitoral e em razão das quais foram democraticamente eleitos. (DIAMOND; MORLINO, 2004, p. 27). Abarca, ainda, a satisfatória e eficiente prestação de serviços públicos e distribuição de bens materiais e simbólicos (sem valor intrínseco, mas alvo de apreço social ou individual).

Para que se desenvolva uma atividade pública responsiva, indispensável uma sociedade civil forte, um sistema partidário funcional e um governo capaz de traduzir demandas em políticas públicas e suportado por uma burocracia eficiente e honesta (DIAMOND; MORLINO, 2004, p. 28). Inquestionável, nesses termos, uma íntima relação entre *accountability* vertical[15] e responsividade, na medida em que ambas percorrem o mesmo caminho para florescer: é indispensável, em ambos os contextos, uma organização

[15] Exercida pela sociedade ou por atores externos sobre o Estado. Nas palavras de O'Donnell (1998b, p. 28), pai do conceito, "Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades púbicas são dimensões do que chamo de '*accountabilit*y vertical'. São ações realizadas individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não."

social forte, estruturada, independente, bem informada e engajada, aliada a um sistema partidário plural e efetivo.

Um dos maiores desafios relacionados a esse valor é justamente a dificuldade, bastante comum, da população em diagnosticar e manifestar quais são as suas reais prioridades e aspirações. Até porque não raro um sentimento de imediatismo finda por comprometer a concentração e foco em pretensões mais grandiosas — e trabalhosas, demandantes de esforços mais duradouros. (DIAMOND; MORLINO, 2004, p. 28)

Outro aspecto bastante delicado, decorrente da relação entre responsividade e representatividade: a quebra da primeira levaria inexoravelmente ao comprometimento da segunda?

Para Stokes (2010), ainda que um governante eleito não leve a efeito as promessas e plano de campanha que conduziram à sua eleição — com o consequente comprometimento da responsividade de suas ações —, não haverá que se falar, necessariamente, em comprometimento da representatividade. Isso porque o governante, ao ser investido no mandato, pode se deparar com condições diversas daquelas esperadas e anteriormente vigentes, as quais poderiam levar, no caso de responsividade total ao inicialmente prometido, à irresponsabilidade e comprometimento dos resultados a longo prazo. Imprescindível, pois, uma visão equilibrada e temperada do contexto total, consideradas as reais possibilidades e os verdadeiros interesses a serem defendidos em prol do bem comum — ainda que a um custo maior.

Fazemos uma ressalva ao pensamento do autor, no sentido de salientar a conveniência de os planos de governo, ou de metas, serem objetivos, trazendo metas quantificáveis, qualificáveis e diretamente mensuráveis, e ao mesmo tempo flexíveis, de modo a possibilitar sua adaptação a eventuais alterações conjunturais. Dessa forma, o respeito à responsividade — e, portanto, à representatividade —, restará preservado, com resguardo do mandato em questão. Trata-se de ponto fulcral, posto que o comprometimento de tais valores pode vir a solapar — como mais adiante se verá — a legitimidade e o fundamento para exercício da função pública, com potencial revocatória de mandato.

Outro desafio: como conciliar os interesses da maioria e das diversas minorias?

Segundo defendem Diamond e Morlino, a tarefa tende a ser um pouco menos complicada nos sistemas representativos proporcionais, em que a diversidade de interesses da sociedade é privilegiada de forma mais equânime — o que dificulta, por outro lado, a formação de maiorias no governo (IPEA, 2010, p. 100). Os sistemas majoritários, a seu turno, tendem a propiciar o surgimento de maiorias e enxugamento do quadro partidário. A

escassez ou limitação de recursos também constitui ponto potencialmente restritivo da responsividade.

Tendo em vista a sua finitude, a responsividade total jamais poderá ser alcançada, na medida em que não é que factível o atendimento de absolutamente todas as demandas da sociedade — ou dos grupos sociais. Realmente, em não sendo viável atender a todas elas, indispensável se proceda a um juízo de valores voltado ao escalonamento das prioridades — com a consequente exclusão, ainda que temporária, de algumas políticas e demandas cujo financiamento se mostra no momento impossível. Tal processo deve se operacionalizar de modo coletivo, com a participação do maior número de atores, de modo não monopolizante pelo governo, com vistas justamente a garantir a sua legitimidade. Já aí se entrevê a importância fundamental da participação e controle sociais.

Vale considerar, ainda, como possível limitante da responsividade administrativa, a relativização da soberania nacional decorrente do processo de globalização, termo que, segundo Basedow (2013, p. 77), é utilizado no campo das ciências sociais para descrever o fato de que um número crescente de problemas sociais tem agora uma dimensão global, não mais sendo viável o seu tratamento e superação a partir de medidas nacionais ou locais isoladas e dissociadas do resto do mundo.

No que tange à forma de mensuração, à identificação do grau de responsividade — e, portanto, legitimidade — de um governo, Diamond e Morlino (2004, p. 29) propõem a consulta direta aos cidadãos — por meios de instrumentos, inclusive, tais como o proposto no presente trabalho, qual seja, as auditorias democráticas. A partir de tais expedientes, pode-se chegar — ainda que com uma margem de segurança não absoluta — à opinião popular, a um efetivo diagnóstico quanto ao desempenho governamental e ao estágio democrático em que se vive.

1.4 *Accountability*, coprodução da informação e do controle e cogovernança

A noção de *accountability* transcende em muito a de mera prestação de contas, assumindo um perfil cada vez mais amplo e fundamental no Estado atual.

Trata-se de conceito em evolução, inicialmente sem compreensão própria no Brasil (CAMPOS, 1990), e pouco a pouco incorporado e mais bem explorado no ambiente pátrio. A sua linha evolutiva tem início com a Administração Pública Tradicional (APT), em que o controle e as análises se cingiam à conformidade às leis e normas procedimentais

(*accountability* de processos), a partir de um ponto de vista hierárquico e descomprometido com os resultados.

O segundo momento, correspondente à Nova Gestão Pública, traz outras preocupações, tanto com os resultados pretendidos quanto com o desempenho da Administração Pública. São incorporadas noções e vetores até então usualmente relacionados ao mercado, como eficácia e eficiência.

O amadurecimento desse modelo levou ao denominado Novo Serviço Público,[16] multifacetado, em que se prioriza a resposta do agente público às demandas sociais, com foco no desempenho de uma atuação responsável, ética, consagradora dos princípios democráticos e da defesa do interesse — ou interesses — públicos. Aí, cabe aos agentes públicos respeitar, garantir e implementar os valores democráticos e a promoção do bem público, com plena observância da lei, normas políticas e profissionais. (ROCHA, 2011, p. 47-50)

Na visão de Behn (2001, p. 6), o fenômeno da *accountability* pode ser descrito como uma

> constelação de forças legais, políticas, socioculturais e econômicas que busca efetivamente controlar os servidores públicos sob três perspectivas: quanto aos recursos financeiros onerados, aos resultados alcançados e ao tratamento outorgado aos destinatários das políticas públicas.

Essa a visão que mais se coaduna com o cenário no qual se pretende desenvolver o presente estudo — não obstante os modelos não se implementarem de forma isolada e excludente, seus elementos se combinam em um feixe de princípios, valores e práticas.

Nas palavras de Abrucio e Loureiro (2005), *accountability* democrática corresponde a uma série de mecanismos pelos quais os agentes públicos são obrigados a continuamente render contas — e ser penalizados ou recompensados — por seu desempenho, sua atividade com relação aos cidadãos. Abarca cinco dimensões estruturantes e indissociáveis de

---

[16] Nas palavras de Rocha (2011, p. 92), invocando Denhardt, "partindo da premissa de que o governo não deve ser conduzido como um negócio, mas sim como uma democracia, a administração pública é caracterizada por uma nova postura frente aos seus desafios: a) servir aos cidadãos, não aos consumidores; b) buscar o interesse público; c) dar mais valor à cidadania do que ao empreendedorismo; d) pensar estrategicamente e agir democraticamente; e) reconhecer que a *accountability* não é simples; f) servir ao invés de dirigir [ou controlar]; e g) valorizar as pessoas e não somente a produtividade." Dignas de registro, ainda, a lição de Schommer, Bueno e Kinzler (2010, p. 5): "A participação popular é característica-chave do Novo Serviço Público, o qual pressupõe que a cidadania está conectada à capacidade do indivíduo de influenciar os sistemas político e econômico. No mesmo sentido, a coprodução fundamenta-se na participação ativa do cidadão na vida social […] Essa participação promove a democracia direta, vital para a manutenção da vida comunitária, contribui para a transparência das instituições públicas, promove aprendizagem social e compartilhamento de poder."

interação Estado-sociedade: transparência, imputabilidade (*liability*), sujeição ao controle, responsabilidade e responsividade (KOPPEL, 2005). Engloba, ainda, e conforme conceito originário inglês, as noções de *answerability* (dever de justificativa e explicações quanto a determinada decisão/procedimento/postura) e *enforcement* (capacidade de os agentes de controle obrigarem os gestores públicos a agir de determinada forma e, em não o fazendo, submeterem-no a sanções). (SCHEDLER, 1999, p. 14; FIABANE, 2011, p. 47)

A ausência — ou *déficit* — de *accountability* conduz, conforme lição de O'Donnell (1998b), a uma situação de "democracia delegativa", em que, não obstante a previsão e existência de instrumentos próprios das democracias plenas, a sua utilização se desenvolve de forma tutelada ou parcial, justamente em razão do exercício não controlado dos poderes outorgados pela sociedade aos seus representantes políticos.[17]

O mesmo O'Donnell desenvolveu a classificação, clássica, de *accountability* horizontal e vertical. De acordo com o autor, enquanto a primeira se estabelece entre atores estatais, das diversas esferas de poder — e com relação às quais não se verifica, portanto, qualquer hierarquia —, a segunda pressupõe uma relação principal-agente, ou mandante-mandatário, em que o titular originário das prerrogativas relacionadas ao exercício do poder político as transfere para representantes dele incumbidos. Tal divisão, não obstante bastante prática e útil do ponto de vista do exercício da *accountability*, já não se mostra, a nosso ver, suficiente. Isso porque demanda uma segregação — ou até mesmo contraposição — entre as duas esferas (sociedade civil e instituições estatais) no exercício do controle — premissa que veementemente rechaçamos.

Não obstante a relevância histórica e determinante para o amadurecimento e evolução do conceito — e da atividade de controle propriamente dita —, temos que, hoje, a ideia mais apropriada para o seu tratamento seja a relacionada à coprodução.[18] Vincula-se

---

[17] O autor inseriu nesse conceito o Brasil (O'DONNELL, 1998b). No mesmo sentido, pesquisa levada a efeito pelo The Economist, em 2006 (SHOMMER; NUNES; MORAES, 2012, p. 5).

[18] "O conceito de coprodução vem ganhando espaço no campo da administração pública desde os anos 1970, embora, originalmente, o conceito tenha sido usado para caracterizar relações tanto no setor público como privado. Segundo Brandsen e Pestoff (2006), o conceito foi originalmente desenvolvido no âmbito do Workshop in Political Theory and Policy Analysis na Universidade de Indiana (EUA). O termo teria sido cunhado por Elinor Ostrom e sua equipe, em uma série de estudos sobre a polícia de Chicago, nos anos 1970. Naquele contexto, coprodução referia-se ao processo por meio do qual os recursos usados para produzir um bem ou serviço recebem contribuição de um conjunto de indivíduos, de diferentes origens, desempenhando diferentes papéis." (SCHOMMER; BUENO; KUNZLER, 2010, p. 5). "A cocriação se promoveu como uma possibilidade de desenvolver processos de inovação e melhora de serviços. Seu fundamento se encontra na investigação participativa e na incorporação de atores geralmente não considerados na definição de causas de problemas e soluções. Nesse sentido, a cocriação implica em que a produção de bens e serviços se realiza com os afetados. Uma das questões que mais se tem destacado é que esse enfoque permite incorporar aos processos de desenho de políticas vozes e conhecimentos que de outra forma seriam difíceis de capturar." (TRAVERSO;

tanto à informação e controle como à prestação de serviços públicos, e inaugura uma lógica transcendente da acepção clássica do controle, com superação da estagnação, imobilidade, não interação entre as instâncias controladoras e monopólio estatal no tratamento, produção e disponibilização de informações (SCHOMMER et al., 2015a, p. 6). Traduz estratégia de produção de bens e serviços em rede, a partir da mobilização dos mais diversos atores públicos e privados em espaços de interlocução e articulação em que o cidadão figura com protagonista, e que resulta em ações conjuntas marcadas pelo consenso, acordo, confiança, discussões, disputa e articulações. (SCHOMMER et al., 2015a, p. 6)

A organização não governamental britânica Governance International destaca que a ideia de coprodução pressupõe a prestação de serviços públicos *com* as pessoas, e não *para* elas, e implica em formas de cocomissionamento, codesign, cofornecimento e coavaliação.

Suas principais vantagens seriam:

1. Para os cidadãos/usuários:
    a. Melhoria da qualidade de vida e bem-estar;
    b. Serviços públicos de melhor qualidade;
2. Para as comunidades:
    a. Melhores resultados;
    b. Aprimoramento do capital social;
3. Prestadores:
    a. Maior responsabilidade e satisfação;
4. Agentes públicos:
    a. Alteração dos gastos: da solução de problemas para a prevenção;
    b. Melhor colaboração com entidades do terceiro setor;
    c. Mobilização de novos recursos e conhecimentos para inovação;
5. Altas autoridades:
    a. Redução na demanda de serviços;
    b. Alteração estratégica da função de fornecedor de serviço para a de gestor/fiscal;

ORREGO, 2016, p. 4). Tradução livre de: "*La co-creación se ha promocionado como una posibilidad de gatillar procesos de innovación y mejora de servicios. Su fundamento se encuentra en la investigación participativa y la incorporación de actores generalmente no considerados (los usuarios) en la definición de causas de problemas y soluciones. En ese sentido, se ha destacado que la co-creación implica que la producción de bienes y servicios se realiza con los afectados. Una de las cuestiones que más se ha destacado es que este enfoque permite incorporar a los procesos de diseño de políticas voces y conocimientos que de otra forma serían difíciles de capturar.*"

6. Políticos:
    a. Estratégia para lidar com orçamentos reduzidos e diversidade geográfica;
    b. Redução de custos.

Para ilustrar o processo, a Governance International criou a denominada "árvore da coprodução", em que elementos basilares (empoderamento, *big society*,[19] participação, voluntariado, apoio social mútuo, bancos de horas sociais,[20] orçamentos individuais, orçamentos participativos, personalização, alteração de hábitos, cooperação e consultas) são combinados a partir da dinâmica: diagnóstico → verticalização → mobilização/envolvimento do cidadão, de agentes públicos e prestadores → agregação de valor à iniciativa, tornando-a atrativa → divulgação/ampliação:

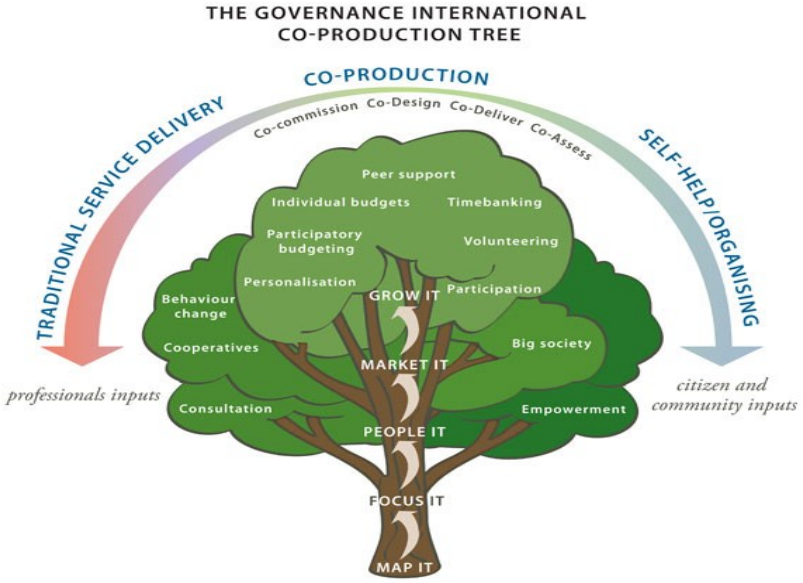

Figura 2 - Árvore da coprodução
Fonte: GOVERNANCE INTERNATIONAL, [s.d.]c

[19] Corresponde a impactante redistrituição do poder para a sociedade civil. Tem como valores fundamentais o "localismo", a descentralização e a criação de comunidades responsáveis e capacitadas em associação com o aumento do voluntariado, autoajuda da sociedade e prestação de serviços públicos por empresas sociais. Maiores detalhes: GOVERNANCE INTERNATIONAL, [s.d.]a.

[20] Em que os participantes "depositam" seu tempo, dando ajuda e apoio a outros, ficando autorizados a "resgata-lo" quando precisarem de algo. São valorizados todos os tipos de auxílio e habilidades, correspondendo uma hora a uma unidade de crédito. Maiores informações em: GOVERNANCE INTERNATIONAL, [s.d.]b.

A coprodução, justamente por envolver os mais diversos atores e instâncias sociais, constitui bem público essencial à *accountability* democrática. (DOIN et al., 2012, p. 1).

Exemplo eloquente do fenômeno (da coprodução de bem público em rede) seria, na lição de Schommer, Nunes e Moraes (2012, p. 7), a geração e uso de informações para promoção do controle. Realmente, o engajamento cidadão na produção de informações públicas e controle social evidencia justamente que a *accountability* democrática demanda da sociedade civil a defesa e alerta constantes quanto aos seus direitos, com participação efetiva na vida política e pleno exercício da cidadania.

Tal amadurecimento conduz, inclusive como consequência das demandas e expectativas sociais atuais e das múltiplas interações entre agentes e mecanismos de controle, a outras modalidades, ou estágios de *accountability.*

Schommer et al. (2015a, p. 6), por exemplo, referem-se a *accountability* intersetorial, em que a coprodução da informação e controle se dá de forma apenas esporádica e secundária. Não obstante se possa constatar alguma influência do controle social sobre o sistema institucional, este permanece no centro do processo, ficando a produção de informação mormente a cargo do Estado (sem contribuições da sociedade civil).

Isunza (2003, p. 5) fala em *accountability* transversal, "dirigida através de instituições do Estado", indo da sociedade civil para esse. Aí, os atores sociais participam diretamente da direção e operacionalização das agências estatais pró-*accountability*, ou seja, instituições que, não obstante de origem estatal, são vocacionadas a desenvolver suas raízes junto à sociedade civil. Exemplo típico desses expedientes são os conselhos deliberativos e comissões temáticas.

Tais arenas exercem controle legal e político sobre as atividades burocráticas do Estado — sendo os agentes políticos atingidos somente indiretamente. Podem ainda desencadear, a qualquer tempo, a atuação dos mecanismos clássicos de controle horizontais — e, nessa hipótese, além de dar maior visibilidade e titularizar demandas, passam a influenciar sua p*erformance*, quer por meio de inclusão persistente de temas em debate, quer tornando-se "guardiães organizados dos guardiães". (SMULOVITZ; PERUZZOTI, 2000b, p. 5)

Moncrieffe (2011) e Quiñones e Herrera (2011) referem-se a *accountability* relacional, apontando seis tipos de a*ccountability* social: a) *accountability* cidadã pró-horizontal, em que cidadãos acionam agências ou ferramentas de controle para defender interesses pessoais ou de grupos de interesses; b) *accountability* social pró-horizontal, em que também impulsionam instâncias institucionalizadas de controle, porém a partir de

iniciativa de organizações e redes sociais, movimentos ou meios de comunicação (como passeatas, ocupações, manifestações, escândalos midiáticos e pressão sobre a mídia); c) *accountability* social pró-vertical eleitoral, traduzida em iniciativas de organizações, redes e alianças sociais, meios de comunicação com vistas a influenciar os votos e escolha da população; d) *accountability* social-transversal, relacionada à vigilância, monitoramento e sanção de políticos e agentes públicos pela sociedade a partir de espaços institucionais-estatais (conselhos e comitês, por exemplo); e) *accountability* cidadã-transversal, operacionalizada individualmente pelos cidadãos, sem qualquer intermediação institucional-estatal ou relação de representação. (QUIÑONES; HERRERA, 2011, p. 14)

As designações "híbrida" e "diagonal" são adotadas por Goetz e Jenkin (2001), que falam também em formas de controle em que atores "verticais" desempenham formas intraestatais "horizontais", em uma combinação das duas modalidades clássicas. Relatam os autores os casos americano e indiano, em que essa espécie de *accountability* se aperfeiçoou de forma bastante efetiva.

Citam, no contexto indiano, a "*public interest litigation*", ou "*social action litigation*", implementada a partir da metade da década de 1980, e em cujo âmbito a Suprema Corte se manifestou repetidas vezes pela obrigatória observância do princípio segundo o qual o Judiciário é moralmente orientado e constitucionalmente obrigado a aumentar a responsividade das demandas dos cidadãos por investigação e repreensões quanto à atuação das agências estatais (inclusive em âmbito policial). (GOETZ; JENKIN, 2001, p. 368)

Dessa forma, os cidadãos têm acesso a informações em princípio adstritas ao âmbito governamental e burocrático, com prejuízo do controle a ser exercido sobre suas atividades. Como resultado, o envolvimento direto dos cidadãos em assuntos de controle do Executivo ganhou absoluta legitimidade, e passaram eles a ser investidos na condição de demandantes reconhecidos por *answerability* em uma arena dotada de *enforceability*. Combinam-se, assim, acesso a informação e possibilidade de imposição de eventuais sanções.

São elementos essenciais dessa *accountability* interativa, híbrida ou mista: 1) existência de dois atores-chave, quais sejam, Estado e sociedade; 2) participação ativa do cidadão,[21] a partir de um engajamento voluntário e coletivo; 3) crença de que o envolvimento conduzirá ao incremento da qualidade da atividade estatal; 4) atuação por meio de redes,

[21] Segundo Mattia e Zappelini (2014, p. 278), o grau de participação do cidadão conduzirá a um dos diversos modelos de coprodução: nominal; simbólico; funcional; representativa com sustentabilidade ou para a mobilização comunitária. Esse último seria o contorno ideal, na medida em que determina a adoção do conceito de participação como "permanente mobilização da comunidade e superação da organização burocrática".

com privilégio da horizontalidade das relações; 5) criação de uma atmosfera de confiança e compartilhamento de responsabilidades. (MATTIA; ZAPPELINI, 2014, p. 578)

As características institucionais a propiciarem o seu desencadeamento popular são: 1) previsão legal de postos de observação para agentes não governamentais dentro de instituições de controle horizontal; 2) presença contínua desses agentes observadores durante todo o processo de atuação dos órgãos públicos; 3) procedimentos bem delineados para os encontros entre cidadãos e atores do setor público; 4) acesso estruturado ao fluxo documental de informação; e 5) reconhecimento do direito dos observadores de entregar relatórios dissonantes diretamente aos órgãos legislativos. (GOETZ; JENKINS, 2001, p. 369)

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 11), da mesma forma, faz referência a tal termo, inserindo as auditorias democráticas justamente nessa classe (mecanismos híbridos, em que "a própria sociedade civil assume os atributos do Estado na supervisão do desempenho dos organismos estatais"). Avritzer (2002) também aborda cenários tais, em que atores participativos agem e são acolhidos pelo Estado.

Tais reflexões partem da premissa da heterogeneidade e assimetria de poder e informações entre os mecanismos de controle estatal e agentes públicos e da variedade de papéis e formas de interação Estado-sociedade (CENEVIVA, 2006). São resultado da combinação das tradicionais formas vertical e horizontal em razão da coprodução de informação e controle,[22] com a mobilização dos mais diversos atores e a interação entre várias estruturas e estratégias de governança, com a consequente articulação entre elementos técnicos e políticos. (DENHARDT, 2012)

O fenômeno decorre, ainda, e para além das assimetrias de poder marcantes da *accountability* horizontal, da incapacidade de a vertical retratar — e habilitar — toda a gama de papéis e interações entre os diversos atores sociais — ambas determinantes da insuficiência do modelo tradicional (CENEVIVA, 2006). A *accountability* ganha, portanto, *status* de um mecanismo complexo, sistêmico, local e coproduzido por diversos agentes em processos abertos e inovadores (DENHARDT; DENHARDT, 2003), focado nas relações

[22] A qual pode se traduzir em mecanismos a demanda por informações de órgãos institucionalizados, políticos e governantes; exercício de pressão sobre órgãos institucionalizados de controle para que cumpram seus papéis na produção de informações qualificadas e no controle; intermediação entre cidadãos/sociedade, políticos e governantes e espaços de diálogo na esfera pública necessários à coprodução de bens públicos; promoção da educação fiscal, cidadania e controle social; monitoramento da qualidade da gestão pública e de vida nas cidades, por meio da participação em espaços institucionalizados de controle por resultados, em diálogo com diferentes agentes públicos; coleta e elaboração de dados e indicadores de desempenho para comparar com dados oficiais e sinalizar necessidades da população (SCHOMMER; MORAES, 2010).

entre eles. A mobilização social acaba por desencadear — e aprimorar — o controle institucional, em uma interação constante e dinâmica.

A coprodução de informações e controle, com engajamento mútuo e contínuo entre cidadãos — isolados ou organizados em conselhos, associações, movimentos sociais etc. — e entes governamentais e públicos em geral, aliás, conduz a uma corresponsabilidade pelo processo levado a efeito e resultados alcançados. (SALM; MENEGASSO, p. 18, 2009)

Essa coprodução — originalmente considerada sob o viés econômico da prestação de serviços públicos, com vistas a desonerar os cofres estatais — é hoje entendida, também, como algo voltado ao envolvimento cidadão, não apenas no que diz respeito à eficácia e redução de custos, mas também, e principalmente, como direito e dever subjetivo de participação da vida pública e na busca de valores democráticos:

> A coprodução do bem público, então, pode ser considerada uma estratégia. Não simplesmente uma estratégia para reduzir gastos do governo, mas, sobretudo, uma estratégia que una Estado e cidadão, fazendo com que, além de produzirem bens e serviços públicos, fomentem a democracia. (MATTIA; ZAPPELINI, 2014, p. 577)

Na lição de Schommer, Bueno e Kunzler (2010, p. 5), o processo de coprodução relaciona-se intimamente com as discussões sobre *accountability* social, na medida em que envolvem ambos a corresponsabilização pelo processo e resultados — o que se estende para além do acesso a informações, atingindo também a criação de canais de questionamento e responsabilização contínua dos envolvidos.

Conforme asseveram Ronconi, Debetir e De Mattia (2011, p. 55), "na coprodução desaparece a concepção tradicional do Estado como núcleo exclusivo da formulação e implementação das políticas públicas; cidadãos passam a ser coprodutores e parceiros na perspectiva de compartilhamento de responsabilidades". Mais um monopólio, portanto, é quebrado: o da responsabilidade estatal pela fiscalização e ação pública (GOETZ; JENKINS, 2001, p. 365).

O momento atual é de incorporação e assimilação cultural e política da *accountability*,[23] com expansão da capacidade dos agentes públicos e sociais para ação e compreensão do sistema político como um todo (SCHOMMER et al., 2015b, p. 14-15). Essa

[23] Na lição de Abrucio e Loureiro (2006, p. 2), "Entende-se por *accountability* ou responsabilização um processo institucionalizado de controle político estendido no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente. Para tanto, são necessárias regras e arenas nas quais a *accountability* é exercida, além de práticas de negociação ampliadas entre os atores, para tornar mais públicas e legítimas as decisões."

atividade se desenvolve nos mais diversos momentos, desde o planejamento/formulação até a efetivação, monitoramento e avaliação da atividade administrativa (BOVAIRD, 2007; SALM; MENEGASSO, 2009). Depende da articulação entre diversos atores sociais, órgãos e aparatos administrativos, elementos técnicos e políticos e de caráter institucional-legal e informal (SCHOMMER et al., 2015a, p. 9). Essa forma de agir — dinâmica, interativa, multidimensional, em rede e sistêmica — gera melhores frutos, tanto no que toca à qualidade da informação produzida quanto do controle a partir daí levado a efeito.

Uma enumeração dos benefícios potenciais da sistemática: 1) valorização da cidadania e participação, com a construção de novos arranjos e articulações entre diferentes atores; 2) aprofundamento da democracia; 3) incremento do convívio social, com fortalecimento da reciprocidade e laços de confiança; 4) desenvolvimento de um sentimento de pertencimento a determinadas causas ou comunidades; 5) fomento a processos de aprendizagem social, beneficiando indivíduos, grupos e organizações; 6) redução de custos; 7) aumento da probabilidade de a atuação pública se desenvolver com boa qualidade, de modo acessível e eficiente. (SCHOMMER; BUENO; KUNZLER, 2010, p. 7)

Nesse cenário, assevera Ackerman (2004, p. 447) a insuficiência da mera combinação das "soluções de saída", ou *exit solutions*, traduzidas em estratégias de mercado, com as "de voz" (*voice solutions*), baseadas na coprodução de informações, protestos sociais ou consultas públicas. Para o autor, a evolução funcional e racional dessa combinação conduziria à noção de cogovernança, com a mobilização de diversos atores sociais instados a agir e participar de todos os assuntos públicos sensíveis, com máxima abertura e permeabilidade estatal à sociedade.

Tal cenário resta bastante bem ilustrado a partir do exemplo do orçamento participativo levado a efeito pioneiramente na cidade de Porto Alegre, no ano de 1990:

> O processo do orçamento participativo é um exemplo excelente de "co-governança para *accountability*". Cidadãos comuns se envolvem diretamente no planejamento e supervisão dos gastos públicos, atividades essas usualmente limitadas à atuação dos agentes públicos. Esse arranjo é claramente um passo além dos modelos de participação social da "co-produção" e da "*accountability social*". Ao invés de tentar influenciar as políticas de fora para dentro ou tão somente em nível local, os cidadãos de Porto Alegre são convidados a ingressar no aparato governamental propriamente dito.[24] (ACKERMAN, 2004, p. 451)

[24] Tradução livre de: "*The participatory budgeting (PB) process is an excellent example of 'co-governance for accountability.' Normal citizens are involved directly in the planning and supervision of public spending, activities normally under the exclusive purview of public officials. This arrangement is clearly a step beyond*

Passa-se, assim, e no que tange à sistemática de efetivação da *accountability*, da coprodução para a cogovernança, em um movimento evolutivo e de assimilação da constante interação, em rede, dos mais diversos atores. E nessa seara da *accountabilit*y, não custa registrar, se insere justamente o controle social,[25] um de seus instrumentos mais poderosos (SCHOMMER; MORAES, 2010, p. 301), importante fator de legitimidade da Administração e responsável pelo desempenho das funções de indicador de desenvolvimento da democracia, consolidador de liberdades e direitos sociais e precursor do desenvolvimento econômico e social. (CONCEIÇÃO, p. 16, 2010)

1.5 O cenário brasileiro: demandas sociais, contexto político e potenciais alternativas viáveis

O atual contexto brasileiro é marcado por demonstrativos de universal insatisfação e indignação da população. A absoluta ausência de fé, decorrente da reiterada, constante e onipresente quebra de confiança entre cidadãos e agentes políticos, representantes e representados, titulares do poder e os escolhidos para exercê-lo em seu nome é flagrante. Pode-se afirmar que a sociedade brasileira encontra-se em convulsão, em um processo que, se não bem gerenciado e cuidado, pode levar ao seu colapso, tanto econômico como político.

A falta de credibilidade nas instituições é generalizada, havendo não só o Executivo e o Legislativo, mas também o Judiciário — e, em alguns pontos, até mesmo a mídia — restado comprometidos. A crise — de confiança, de representatividade, de controle, de valores, de legitimidade, de democracia… — é tão séria que chegou mesmo aos atores privados, ao mercado — que, a partir de relações absolutamente promíscuas com a esfera pública, findou por conduzir, em grande parte, o movimento de derrocada moral, política, econômica e democrática brasileira.

Demonstração bastante clara e contundente desse fato consta de um relatório de investigações publicado no mês de maio de 2017 pelo blog americano do Foreing Corrupt Practices Act – FCPA (2017). Segundo o relato, das 140 empresas envolvidas em procedimentos de *disclosure* com a instituição, 30 delas citaram o Brasil como cenário de

---

both the ''co-production'' and the ''societal accountability'' models of civil society participation. Instead of trying to influence policy from the outside or only at the local community level, the citizens of Porto Alegre are invited inside the governmental apparatus itself."

[25] Outros instrumentos de *accountability*: controle parlamentar, judicial, administrativo, de resultados. (SCHOMMER; MORAES, 2010, p. 6).

atos de corrupção. Foi o país que mais teve referências, seguido pela China (dezessete), Índia e Polônia (ambas com três menções). Nenhum dos outros vinte e sete países contou com mais de duas referências.

Digna de registro, ainda, pesquisa levada a efeito no final do ano de 2016 pelo Instituto Ipsos (2016), segundo a qual 96% dos brasileiros se disseram incondicionalmente apoiadores das medidas de combate à corrupção deflagradas a partir da Operação Lava Jato,[26] sendo que 91% estariam dispostos a enfrentar eventuais momentos de instabilidade política dela decorrentes. Nessa mesma ocasião, 82% dos entrevistados afirmaram acreditarem que todos os partidos políticos são corruptos.

Segundo a pesquisa, esse é o cenário mais negativo desde o ano de 1989, tanto com relação à aprovação do governo quanto às perspectivas e rumos do país.

Nessa mesma época, a já existente crise institucional entre Legislativo e Judiciário se agravou em razão da desnaturação, pela Câmara dos Deputados, do pacote veiculador das dez medidas de combate à corrupção. O projeto, proposto pelo Ministério Público, foi submetido a inúmeras emendas — em um movimento de claro distanciamento das intenções iniciais ratificadas pelo Judiciário.

Diante de tão comprometido e viciado cenário, as ferramentas institucionais já não se mostram suficientes. Urge o desenvolvimento e implementação de mecanismos alternativos de recuperação — e aprofundamento, e assimilação — da democracia, da transparência, do respeito à coisa pública, da legitimidade e responsividade administrativa e política — assim como da *accountability*, constante e ininterrupta, sobre a atuação pública.

Nesse contexto, instrumentos de controle social, por meio dos quais se pode eventualmente romper o ciclo de desvirtuamento, desvios e perda de credibilidade ganham destaque. Por meio deles pode a população retomar o controle sobre as ações daqueles que agem em seu nome, reestabelecendo, ainda que de forma paulatina, o liame de responsividade e legitimidade que deve reger a atividade pública.

Somente com a inclusão deste *player* — sociedade civil — é que se poderá pensar em uma efetiva transformação capaz de transpor a crise sem precedentes que atualmente assola o país nos mais diversos segmentos.

Daí a importância, talvez inédita, do controle social.

---

[26] Operação de combate à corrupção levada a efeito de forma coordenada e articulada por diversos órgãos de controle — polícia federal, Ministério Público Federal e Judiciário —, com incentivo à participação popular via publicidade e transparência dos trabalhos. A proximidade da população, no caso, foi essencial para proteger as investigações do contágio político. (OLIVEIRA, 2016, p. 1)

E, dentro dessa classe, insere-se justamente o mecanismo objeto específico do presente estudo: as auditorias democráticas. Suas características fundamentais — a serem com mais vagar apresentadas adiante — de continuidade, difusão, dispersão e envolvimento pluriatores, orientação não estatal, prospecção, proposição e amplitude temática a habilitam como importante instrumento de resgate ético, moral e político a partir de estratégias de *accountability*.

No momento em que todas — ou quase todas — as instituições perdem a credibilidade e a legitimidade, cabe à sociedade se mobilizar e agir prontamente, como o grande fator de resgate necessário.

A reorganização político-social, reestruturação cultural e econômica se mostram absolutamente necessárias — e somente poderão se aperfeiçoar por meio de mecanismos concebidos justamente sobre a noção de controle social, ou *accountability* democrática.

Essa é uma lição que nos lograram as Jornadas de Junho de 2013,[27] responsáveis pelo desencadeamento do processo que veio a dar origem à denominada Lei Anticorrupção (Lei

---

[27] "Em junho de 2013, o Brasil assistiu às maiores manifestações de sua história moderna. A bronca das ruas interrompeu um longo ciclo de "paz social", cuja origem remonta à derrota da luta por reformas democráticas, em 1989, e à consolidação do Plano Real, em meados da década de 1990. Os protestos multitudinários evidenciaram a extrema fragilidade das instituições e colocaram na ordem do dia a necessidade de mudanças substanciais na forma de organização da economia e da sociedade. Durante algumas semanas, os poderes estabelecidos ficaram suspensos no ar. A força vulcânica das manifestações gerou a impressão de que a sociedade brasileira assistia às primeiras labaredas de um processo social verdadeiramente revolucionário. Os que sonhavam com dias melhores, viveram momentos de grande esperança; os que temiam por seus privilégios, tempos de apreensão e medo-pânico. Para quem estava iludido com o mito do neodesenvolvimentismo, a fúria das ruas estalou como um misterioso relâmpago em céu azul. A compreensão do significado e das implicações da revolta urbana que sacudiu o Brasil passam pelo entendimento das causas e das consequências da ira do povo." (SAMPAIO JÚNIOR, 2013). "Em 2013 o mundo assistiu a erupção dos protestos no Brasil, com cidadãos reclamando sobre a qualidade dos serviços públicos – transporte, educação e saúde -, com a proximidade da Copa do Mundo da FIFA em 2014. O país vinha de 12 anos de crescimento sustentável, em que mais de 30 milhões de pessoas saíram da pobreza e ingressaram na classe média. Mas essa mesma classe média que contribuía por meio de seus impostos com o custeio dos serviços públicos estava então demandando melhor qualidade e cobertura, inclusive com a demanda de 'escolas padrão FIFA'. Por que essa mudança de deu? O contrato social brasileiro é historicamente fraco e fragmentado. Os pobres somente têm acesso a serviços de baixa qualidade, enquanto a classe média alta se socorre de serviços privados, e portanto já não se mostra aberta a contribuir com o sistema previdenciário e de saúde. A criação de uma classe média mais larga e a redução da pobreza paradoxalmente aumentaram a percepção de injustiça, ao passo que a nova classe média esperava mais que serviços de baixa qualidade em contrapartida às suas contribuições. […] No Brasil, […] todas as expressões de ações cidadãs coletivas, inclusive votações, participação em partidos políticos, movimentos sociais, associações e outros espaços de deliberação política menos convencionais são imperfeitos. Portanto, os cidadãos, com vistas a fortalecer sua influência sobre a arena política, precisam se engajar em vários mecanismos concebidos para solucionar problemas coletivos. Essa combinação estratégica pode potencializar as chances de efetivamente se promover mudanças nos questionamentos, incentivos, preferências e crenças. (WORLD BANK, 2017, p. 42; p. 25). Tradução livre de: "*In 2013 the world watched when protests erupted in Brazil's streets, with citizens complaining about the quality of public services—transport, education, and health—as the 2014 FIFA World Cup soccer tournament approached. Brazil had gone through 12 years of inclusive and sustained growth, which had lifted more than 30 million people out of poverty and strengthened the middle class. But these same middle classes that contributed with their taxes to the provision of public services were now demanding better quality and*

federal n. 12.861/2013) (PEREZ, 2016, p. 663), e que certamente ficará de legado nesse momento de crise geral e comprometimento institucional, moral e ético agudo em que se encontra a sociedade brasileira.

Maiores detalhes sobre mecanismos de controle dessa natureza serão objeto do capítulo seguinte.

---

coverage, including "FIFA standards" for their schools. Why did this change come about? Brazil's social contract has historically been weak and fragmented. The poor received low-quality public services, while the upper-middle classes relied on private services and thus were less willing to contribute to the fiscal system. The creation of an expanded middle class and the reduction of poverty paradoxically heightened the perceptions of unfairness as the new middle class expected more than low-quality public services for its contributions. (...) In Brazil, (...) all expressions of citizens' collective action, including voting, political parties, social movements, civic associations, and other less conventional spaces for policy deliberation, are imperfect. Therefore, citizens, to strengthen their influence in the policy arena, need to engage through multiple mechanisms designed to solve collective action problems. This strategic combination can maximize the chances to effectively bring about changes in contestability, incentives, and preferences and beliefs."

2 CONTROLE SOCIAL

A temática da *accountability* em geral, e do controle social em especial, vem alcançando grande destaque desde o início do presente século. Tanto países de democracia estabilizada quanto aqueles que se encontram ainda em processo de amadurecimento e enraizamento democrático vêm experimentando momentos de extrema valorização dos diversos instrumentos de controle da ação pública, tanto institucionais quanto não institucionalizados, internos e externos.

O processo de valorização do controle iniciado no final do século XX, quando o foco — originalmente na burocracia estatal, com suas regras próprias, estruturas de autoridade, fundamentos hierárquicos e procedimentos padrão — foi ampliado de modo a incorporar também os sinais, a atuação do mercado. (EVANS, 2005)

Durante a maturação do processo, porém, esses dois indicadores, ou searas, já não se mostravam suficientes, fazendo surgir a necessidade de conjugação de um elemento a mais, mais uma esfera, qual seja, a de controle *bottom up*, ou social, fundamentado na própria ideia de democracia. Passou-se, assim, a uma "hibridicidade", a uma concepção em que se combinam e coordenam, com vistas à garantia da efetividade das instituições públicas, essas três abordagens de controle, com a concepção do tripé burocracia-mercado-participação democrática. (EVANS, 2005)

Nesse modelo, combinam-se: 1) a capacidade burocrática fundada nos modelos meritocráticos de recrutamento, nas normas profissionais, em carreiras planejadas, organizadas e bem-remuneradas, estruturas organizacionais coordenadas e capacidade estatal regulatória; 2) os "sinais do mercado", capazes de converter custos em benefício, facilitar a alocação eficiente de recursos e prover "disciplina fiscal"; e 3) os mecanismos de participação democrática, tradutores de uma concepção "gorda" de democracia,[28] em que são valorizadas a legitimidade e a responsividade da ação governamental. (EVANS, 2005)

As constantes atenção e avaliação sobre o que é efetivado nas esferas públicas são apropriadas pela sociedade, que passa à condição de protagonista nos processos de diagnóstico, planejamento, execução, fiscalização e controle das políticas públicas.

O controle social é uma concepção de baixa densidade jurídica, que se insere no campo da interdisciplinariedade, com a conjugação de elementos das ciências política e sociais, sociologia, administração e gestão pública e direito. Daí a relativa carência de uma

[28] Em oposição às formas "magras", limitadas aos mecanismos eleitorais e representativos.

mais extensa e profunda bibliografia exclusivamente jurídica e tradicional sobre o tema. Tal assertiva não conduz, por óbvio, ao apartamento entre essa modalidade de controle e o direito: há inevitável interação entre os campos científicos, incidindo sempre, em alguma medida, a lógica e o sistema jurídicos sobre as tecnologias participativas.

Nesse ponto, digna de registro a doutrina de Specie, segundo a qual o direito emoldura a participação social (da qual, lembre-se, o controle social é espécie) por meio da institucionalização de três estruturas jurídicas: direito à participação; regras de participação; e direitos da participação. O primeiro se traduziria no estabelecimento da participação como objeto das regras jurídicas em diferentes níveis, como acesso à informação, consulta, deliberação e fiscalização. Essas regras de participação, a seu turno, seriam as responsáveis pela organização das relações Estado-sociedade, tais como parâmetros de quem pode participar, em que escala, se isoladamente ou em grupos etc. Os direitos da participação, por fim, corresponderiam a instrumentos normativos orientadores da ação estatal em políticas específicas, tais como resoluções, recomendações, diretrizes e outros atos com potencial impacto sobre a atividade legislativa. (SPECIE, 2015)

Conforme asseveram Quiñones e Herrera (2011, p. 8), a *accountability* social se apresenta como mais uma forma de participação cidadã e expressão da sociedade civil — nesse contexto tomada como: a) movimentos sociais contra o autoritarismo, a favor dos direitos sociais, aprofundamento democrático e construção de novos modelos de desenvolvimento; b) terceiro setor, impulsionado pela onda reducionista do Estado dos anos 1990; c) expressão da opinião pública em um cenário de protagonismo e fortalecimento dos meios de comunicação; e d) novas formas participativas coletivas ou individuais, com foco na exigência de prestação de contas e na construção de novas relações sociedade-Estado.

Trata-se, em suma, de um *continuum* da democracia. Traduz "uma nova forma de ação e cultura públicas, que se expressa, por um lado, na presença da sociedade civil preocupada com o público e, por outro lado, na geração de esfera pública como um conjunto de espaços inter-relacionados de deliberação e comunicação" (QUIÑONES; HERRERA, 2011, p. 8). Desenvolve-se tanto em espaços institucionais como em ambientes públicos não estatais, tomando como aspectos centrais a exigência de prestação de contas, a garantia do acesso à informação pública, a mudança de comportamento de agentes públicos/políticos e empresas (que se tornam mais receptivos e abertos ao diálogo) e a construção de parâmetros formais e informais de avaliação, desempenho e resultados da gestão pública — sempre no intuito de superação de lapsos de desenvolvimento, *déficits* democráticos e incremento da

qualidade de vida por meio do maior acesso a direitos. (QUIÑONES; HERRERA, 2011, p. 16)

Nessa lógica de governança, atores públicos e privados compartilham decisão, execução e fiscalização sobre as questões de interesse coletivo (FIABANE, 2011, p. 57). Implica, ainda, uma relação bilateral congregante da obrigação de prestar contas e do direito de exigi-las, em uma dinâmica (SCHEDLER, 1999), ou, nas palavras de Quiñones e Herrera (2011, p. 11), em um conceito relacional.

Contrariamente ao que se verifica com os meios institucionais/tradicionais de controle, o controle social é marcado pela mais absoluta autonomia política, não apresentando amarras, restrições ou relativizações, quer dessa ordem, quer formais/burocráticas. O controle social se faz cada vez mais presente — e imprescindível — em uma sociedade que se pretenda democrática, e tem como consequência imediata o aumento dos custos do comportamento político ilegal ou imoral (FIABANE, 2011, p. 53; ALVES, 2013, p. 833). Tanto que o PNUD (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 3) o coloca no centro do conceito de governabilidade democrática[29] e, em termos

---

[29] Tida como um "conjunto de valores e princípios que sustentam as relações Estado-sociedade. Dá lugar a que as pessoas, em especial os pobres e marginalizados, possam opinar sobre como são governadas, como se tomas e implementam as decisões, e como se conciliam as opiniões divergentes e os interesses em conflito de uma maneira previsível e em conformidade com o Estado de Direito. A governabilidade democrática, praticada em diversos modelos de governo, implica em que sejam respeitados os direitos humanos e as liberdades fundamentais das pessoas, que os cidadãos possam demandar a prestação de contas de seus líderes, e que estejam protegidos de ações arbitrárias por parte do governo, instituições privadas e outras forças. A governabilidade democrática, portanto, gera como resultado instituições de governo mais resolutivas, inclusivas e responsáveis, respeitosas às normas e princípios internacionais." (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 6). Tradução livre de: "*Para el PNUD, la gobernabilidad democrática es un conjunto de valores y principios que sustentan las relaciones Estado-sociedad. Da lugar a que las personas, en particular las pobres y marginadas, puedan opinar sobre cómo son gobernadas, cómo se toman e implementan las decisiones, y cómo se concilian las opiniones divergentes y los intereses en conflicto de una manera predecible y de conformidad con el Estado de Derecho. La gobernabilidad democrática, practicada en diversos modelos de gobierno, implica que son respetados los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, que los ciudadanos pueden demandar la rendición de cuentas a sus líderes, y que están protegidos de acciones arbitrarias en sus vidas por parte de gobiernos, instituciones privadas y otras fuerzas. La gobernabilidad democrática, por lo tanto, da como resultado instituciones de gobierno más resolutivas, inclusivas y responsables, y respetuosas de las normas y principios internacionales.*" Veja-se, ainda: "O termo governabilidade se refere aos processos mediante os quais se tomam e implementam decisões de políticas públicas. É o resultado de interações, relações e redes entre os diferentes setores (instituições governamentais, setor público, setor privado e sociedade civil) e implica em decisões, negociação e diversas relações de poder entre as partes interessadas para determinar quem, quando e como se obtém o que. As relações entre o governo e os distintos setores da sociedade determinam como se atua e como se prestam os serviços. Portanto, a governabilidade é muito mais que o governo ou 'o governo correto' e determina a maneira de planificar, gestionar e regular um serviço ou grupo de serviços dentro de um conjunto de sistemas políticos, sociais e econômicos." (WILDE et al., 2008, p. 5). Tradução livre de: "*Governance is about the processes by which public policy decisions are made and implemented. It is the result of interactions, relationships and networks between the different sectors (government, public sector, private sector and civil society) and involves decisions, negotiation, and different power relations between stakeholders to determine who gets what, when and how. The relationships between government and different sectors of society determine how things are*

mais gerais, do próprio desenvolvimento humano, conforme se vê tanto em seu Plano Estratégico (2008-2013) como em sua Estratégia para a Sociedade Civil e Participação Cívica (2009).

Realmente, trata-se de conceito atrelado à manutenção da ordem social e ao consenso, este último relacionado à difusão e compartilhamento de valores e percepções, decorrência de instituições culturais como educação, religião, arte e ciência (CRANE, 1982, p. 229). Fundamenta-se, assim, e diferentemente dos controles formais/burocráticos, que tomam por base a lei e a ordem legal, na ordem convencional, na perspectiva de reprovação, em um determinado contexto, (relativamente) geral, ou, em outras palavras, na legitimidade consensual (CRUBELLATE, 2004, p. 6). Dispensa a existência de um quadro de pessoas formalmente definidas para o seu exercício (CRUBELLATE, 2004, p. 6), daí ser mais apropriado para o manuseio de questões complexas inerentes à sociedade plural, em rede, demandante de participação, e congregante dos mais diversos valores e demandas, típica do século XXI.

A sua efetividade depende de algumas variáreis: a) articulação com as instituições de democracia representativa; b) fortalecimento da capacidade institucional do Estado por meio do aprimoramento técnico de seus agentes; c) desenho organizacional estatal propício à participação democrática, com aproximação entre governo, cidadãos, organizações da sociedade civil e movimentos sociais; d) difusão ampla e transparente de informações.

Tais premissas se tornam ainda mais arraigadas no contexto do Estado desenvolvimentista do século XXI, conforme visto no capítulo 1.

2.1 Sujeitos ativos: institucionalização e espontaneidade

Segundo defende Mainwarnig (2003), somente integrariam o conceito de a*ccountability* os mecanismos de controle formais e institucionalizados. Nessa linha, e tendo em vista ser o controle social espécie do gênero a*ccountability*[30] (SCHOMMER; MORAES,

---

done, and how services are provided. Governance is therefore much more than government or 'good government' and shapes the way a service or set of services are planned, managed and regulated within a set of political social and economic systems."

[30] Em sentido contrário: "[…] A segunda distinção é entre accountability social e controle cidadão como modalidades de participação cidadã. Compreendemos *a accountability* social como uma nova modalidade de participação cidadã centrada não apenas no controle cidadão (ou social) mas também nas seguintes práticas: a. exigência de que políticos, funcionários, empresários que manejem recursos públicos prestem contas pelos resultados e desempenho ou por atos de corrupção; b. ativação das agências estatais de controle com vistas à imposição de sanções penais, administrativas, disciplinares ou judiciais; c. promoção de sanções sociais,

2010, p. 6), do seu exercício também estariam alijados os movimentos, cidadãos individuais ou em grupos, organizações da sociedade civil e imprensa. Não temos como concordar com tamanha limitação, que findaria, em última análise, por comprometer toda a lógica da rede de controle social e desenvolvimento democrático.

O'Donnell, ao trazer a clássica divisão entre *accountability* horizontal (institucional tradicional) e vertical (pela sociedade, tanto no momento da eleição quanto nos interregnos entre elas), estende sua visão também para os atores não institucionalizados e informais. (1998)

Alves (2013, p. 820), ao abordar o Movimento Nossa São Paulo, fala em agências multilaterais, associações de vizinhos, associações profissionais, companhias, organizações não governamentais, uniões de trabalhadores, mídia, universidades, organizações públicas não estatais e movimentos populares.

Fiabane (2011) e Rocha (2011, p. 87) elencam entre os principais atores desse controle (no polo ativo) as ONGs (ou organizações da sociedade civil – OSCs, para se utilizar o termo usualmente empregado na legislação vigente[31]), os movimentos sociais e a mídia. Enquanto as OSCs englobam as mais variadas associações e fundações, além das entidades religiosas e cooperativas, os movimentos sociais são conceituados como coletividades dotadas de algum grau de organização e continuidade que agem tanto fora quanto dentro dos canais institucionais e organizacionais, com o fito de desafiar e questionar

---

culturais ou morais capazes de envolver a opinião pública, modificar o voto ou gerar mudanças positivas na gestão pública; d. acesso à informação e aumento da transparência na gestão pública; e. participação na formulação e reforma de parâmetros constitucionais e legais (normas, leis, políticas públicas, indicadores de resultados etc.) e sua aplicação para avaliação do desempenho e resultados da gestão pública; f. construção de padrões informais (pesquisas de percepção cidadã, sistemas de acompanhamento e monitoramento etc.); e g. trabalho conjunto com funcionários e agências públicas orientado ao aumento da receptividade e compromisso dos funcionários com o interesse público, as demandas cidadãs e o cumprimento da lei. (QUIÑONES; HERRERA, 2011, p. 8). Tradução livre de: "*La segunda distinción es entre accountability social y control ciudadano como modalidades de participación ciudadana. El accountability social lo concebimos como una nueva modalidad de participación ciudadana centrada no solo en el control ciudadano (o social) sino también en las siguientes practicas: a) la exigencia a políticos, funcionarios, empresarios que manejen recursos públicos que rindan cuentas por los resultados y desempeños o por actos de corrupción por fuera de la ley; b) la activación de agencias estatales de control con el fin de que están se pronuncien o impongan sanciones penales, administrativas, disciplinarias o judiciales; c) la promoción de sanciones sociales, culturales o morales que logren comprometer la opinión pública, modificar el voto o generar cambios positivos en la gestión pública; d) el acceso a la información y el aumento de la transparencia en la gestión pública; e) la participación en la formulación y reforma de estándares constitucionales y legales (normas, leyes, políticas públicas, indicadores de resultados, etc) y el uso de los mismos para evaluar el desempeño y los resultados de la gestión pública; f) la construcción de estándares informales (encuestas de percepción ciudadana, sistemas de seguimiento y monitoreo, etc); y g) el trabajo conjunto con funcionarios y agencias públicas orientado a incrementar la receptividad y el compromiso de funcionarios con el interés público, las demandas ciudadanas y el cumplimiento de la ley.*"

[31] Vide Lei federal n. 13.019, de 31 de julho de 1994.

sistemas de autoridade sobreviventes ou resistir a mudanças neles, na organização, sociedade, cultura ou sistema em que inseridos. (SOULE; SNOW, 2009, p. 6)

Conforme asseveram Smulovitz e Peruzzotti, a agenda desses atores, no âmbito da América Latina, se concentra mormente na segurança cidadã, autonomia judicial e acesso à justiça, combate à fraude eleitoral e à corrupção. (2006, p. 12)

A mídia, um jornalismo crítico e independente, é fundamental para a exposição de desvios e irregularidades, chegando a assumir o papel simultaneamente de promotor e juiz nos casos de maior repercussão (SMULOVITZ; PERRUZZOTI, 2006, p. 9) — como se verificou, por exemplo, no caso do *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello. Funciona, ainda, como meio alternativo de acesso mais rápido e eficiente à justiça, de obtenção de informações e atenção de autoridades públicas e julgamento informal de atividades ilegais — com potencial reforço das sanções simbólicas ou morais. (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000b, p. 3; 2006, p. 18)

A rede BBC (LARKIN; REIMPELL, 2012), procurando se estabelecer como um ator relevante no processo de *accountability* social, formulou um "*media action working model*" – projeto multipaíses sobre governança em que aponta os requisitos necessários ao atingimento dessa finalidade: 1) existência de uma regulação da mídia e políticas de acesso à informação para um governo *accountable*; 20 grande demanda popular por governança e controle em geral; 3) população politicamente empoderada; 4) interação e comprometimento mútuo entre Estado e sociedade civil; 5) envolvimento da sociedade civil nos processos de planejamento e tomada de decisões; 6) mídia local efetiva e atuante. Essa iniciativa se desenvolveu a partir de métodos experimentais, quase experimentais e qualitativos de pesquisa, orientados por teses de mudanças constantemente reavaliadas, e pretende não apenas avaliar o impacto, mas também contribuir para o futuro de programas de interesse público. (BJURELMALM; SJOSTEDTD, 2016, p. 32)

À parte do fato de serem integrantes relevantes da sociedade, conforme salientam Schommer, Bueno e Kunzler (2010, p. 6), as empresas privadas podem atuar enquanto parceiras ou concessionárias de serviços públicos, expressando suas opiniões e interesses — e de seus funcionários —, disponibilizando seus conhecimentos, infraestrutura e tecnologias ou, ainda, estimulando seus empregados ou parceiros a contribuir para causas de interesse coletivo.[32]

---

[32] Interessante exemplo de mecanismo de controle e mobilização cidadã por meio da coprodução é a Rede Observatório Social do Brasil (OSB), decorrente da iniciativa, em 2005, de lideranças empresariais e servidores

Uma das grandes vantagens do controle social está justamente nessa multiplicidade: não havendo necessidade de suporte de grandes grupos, nem de observância de regras de maioria ou concordância de representantes quanto à relevância das demandas, as ações nesse âmbito se legitimam justamente pela natureza dos sujeitos, de modo que muitos dos historicamente excluídos ou impedidos de atuar nas arenas representativas se veem habilitados — e até estimulados — a tanto (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000b, p. 6). Tem-se, assim, instrumentos capacitantes de atores excluídos das instâncias representativas para fazer suficiente "barulho" e emplacar interesses e temáticas na agenda pública (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2006, p. 19). Pode esse mecanismo se esgotar na atuação cidadã ou transbordar para a esfera institucional, com o desencadeamento das instâncias formais e oficiais de controle (Parlamento, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, Controladorias etc.).

Conforme asseveram Malena, Forster e Singh (2004, p. 14), não obstante as iniciativas *ad ho*c de controle social poderem ter algum impacto, a experiência mostra que os resultados são mais impactantes e sustentáveis quando se dá de forma institucionalizada, quer por meio de organizações da sociedade civil, estatais ou híbridas.

Na feliz expressão de Schommer, Rocha, Spaniol e Sousa (2015a, p. 1), fala-se em uma rede de coprodução do controle, em que diversos atores e mecanismos, estatais e resultantes da articulação entre cidadãos e governantes interagem e mutuamente se influenciam a partir de estruturas e estratégias de governança pública. Conforme ponderam os autores,

> […] a interação contínua e dinâmica entre formas de controle mais institucionalizadas e formas de controle menos institucionalizadas é potencialmente mais efetiva na promoção da *accountability* do que os mecanismos estatais e os de controle social atuando isoladamente, na medida em que tal interação forja a coprodução de bens e serviços públicos na atuação conjunta de governantes e cidadãos, aproximando-os e gerando melhores resultados. (SCHOMMER et al., 2015a, p. 2)

Daí se vê tratar-se de um sistema em que interagem mecanismos institucionais tradicionais — Judiciário, Ministério Público, Parlamento, Tribunais de Contas etc. —, instituições não estatais e instâncias informais ou não institucionalizadas, sempre difusamente e sobre as questões do diagnóstico, mineração e adequada exposição da

públicos paranaenses. Nesse caso específico, o foco maior é o combate à corrupção. (SCHOMMER; NUNES; MORAES, 2012, p. 3)

informação, planejamento, escolha e delineamento de políticas públicas, execução, controle de resultados e responsabilização/eventual imposição de sanções. Este o caminho mais eficiente para a realização do controle social: combinação entre mobilização e iniciativa pública, provocação das instâncias institucionais e apoio/atuação dinâmica da mídia. (PEROZZOTTI; SMULOVITZ, 2006, p. 23)

Imprescindível, nesse cenário, a intencionalidade, a decisão consciente e determinada de controlar, e que os mecanismos de controle hajam sido deliberadamente formatados para esse fim. (DAHL, 1989)

Ponto de fundamental importância é a autonomia e imparcialidade dos atores envolvidos no controle social. Assim, em se tratando da atuação retrospectiva — ou *a posteriori* —, não podem os sujeitos coincidir com aqueles que tenham de alguma forma participado dos momentos anteriores (de planejamento ou implementação), sob pena de comprometimento do distanciamento e imparcialidade inerentes à atividade. (ISUNZA VERAS, 2003, p. 7)

Digno de abordagem, ainda, um outro aspecto: a conveniência — ou não — de vinculação dos sujeitos ativos a partidos políticos. Nos exemplos com mais vagar abordados na seção 2.6 adiante — Programa Bogotá Como Vamos? e Movimento Nossa São Paulo —, a opção foi pela proibição de envolvimento de representantes ou integrantes de partidos políticos enquanto tais. Tal postura, por óbvio, não impede de modo absoluto o envolvimento de cidadãos eventualmente atuantes no âmbito partidário, não se admitindo, porém, a sua ação nesse sentido, ou a pretensão de contaminar o caráter nesse aspecto imparcial do Movimento.[33]

Nas palavras de Gilberto Palma,[34] coordenador do Grupo de Trabalho de Acompanhamento da Câmara do Movimento Nossa São Paulo,

> Acontece que pessoas com comprometimento partidarizado, com forças partidarizadas não vão se sentir à vontade e não vão se sentir identificadas com a proposta do movimento. Eventualmente a recíproca é verdadeira também. Porque não é um espaço para ser instrumentalizado por forças

[33] Esse balanceamento parece não haver sido adotado pela rede Observatório Social do Brasil: "Entre os observatórios da Rede OSB, em particular, chama atenção a recusa de associados filiados a partidos políticos e o receio quanto ao uso do termo política, ao passo que se enfatiza o termo cidadania. […] A não aceitação de pessoas filiadas a partidos políticos em seus quadros de associados é uma recomendação explícita da Rede OSB. Suas lideranças argumentam que, embora a política partidária seja importante, é preferível, no contexto atual, que os observatórios não tenham qualquer vinculação formal com partidos, em função de seu baixo grau de legitimidade e pela associação com disputas por cargos e recursos e casos de corrupção" (SCHOMMER; NUNES; MORAES, 2012, p. 4 e 27)

[34] Entrevista transcrita em: FIABANE, 2011, p. 108.

> que já estão estruturadas, quer dizer, tomar um Movimento ou um espaço do Movimento como um campo de incidência para instrumentalizar.

Tal decisão se fundaria no fato de os movimentos se pretenderem justamente um canal de comunicação constante entre a população e a esfera política institucionalizada.

Discordamos frontalmente desse posicionamento: não se pode identificar óbice razoável ao exercício do controle social propriamente dito por entidades organizadas e pessoas jurídicas formais. Isso porque, se a sociedade civil é o âmbito em que o controle social surge e floresce, não há como desvencilhar ambos os conceitos. A sociedade civil não pode ser vista de forma limitada, restritiva, gerando, assim, o risco de deixar cidadãos e eventuais organizações — institucionalizadas ou não — fora de seu alcance, proteção e responsabilidade.

Conforme ponderam Schommer, Nunes e Moraes (2012, p. 21), não obstante ser compreensível que as instâncias organizadas de controle social devam pautar-se por padrões técnicos e não políticos e devam ser independentes dos interesses partidários, a vedação de envolvimento de seus integrantes em política poderia conduzir ao reforço da cisão entre técnica e política — o que potencialmente contribuiria para a não renovação dos quadros partidários, com manutenção do apartamento e não intercâmbio entre os interessados em cidadania e controle dos gastos e os focados na política e disputa por cargos eletivos.

Adotamos, nesse sentido, a noção de Habermas, segundo a qual a sociedade civil contempla associações, organizações e movimentos mais ou menos espontâneos que, atentos às questões sociais, geram eco nas esferas da vida privada, sendo gestadas, trabalhadas, assimiladas e finalmente devolvidas e amplificadas na esfera pública. (HABERMAS, 1996, p. 367).

Para Abrucio e Loureiro (2005), são potenciais sujeitos ativos do controle social a população em geral e os usuários de serviços públicos, agindo independentemente ou por meio de arenas (como conselhos) ou espaços de diálogo (como plebiscitos, orçamentos participativos, conferências, observatórios etc.). Inserimos, dentre essas possibilidades, as autorias democráticas, principal objeto de estudo no presente trabalho.

Outra discussão relacionada aos atores do controle social diz respeito à teoria principal-agente, cuja relação é tida como basilar e indispensável à configuração da ferramenta.

Nesse sentido, defendem Moreno, Crisp e Shugart (2000) que somente em contextos em que determinado ator (principal) outorga a outro (agente) licença para representá-lo e

agir em seu nome, em razão do que nasça a capacidade de cobrar explicações e punir diretamente (penalidades, desligamento automático da relação ou não renovação oportuna), se pode falar em controle social.

Segundo Armour, Hansmann e Kraakman,

> um "problema de agência" […] surge todas as vezes eu o interesse de uma parte, denominada "principal", depende de ações tomadas por outra parte, denominada "agente". O problema reside em motivar o agente a agir no interesse do principal em vez de simplesmente no interesse do próprio agente.[35] (2009)

Partilhamos dessa mesma opinião, com a ressalva de que não pode ela — justamente pelo seu caráter restritivo — pretender ser aplicada a todas as formas de *accountability* (institucionais clássicas, por exemplo, não obstante poder-se observar a existência de relação principal-agente em ambientes institucionais, como nas relações políticos burocratas, por exemplo). Isso não implica que o controle intraestatal se desenvolva sempre de forma não hierárquica, ou horizontal: há ocasiões em que se estabelecem, mesmo nesse cenário, relações de ascendência e assimetria informacional.

Diante do exposto, tem-se que, dependendo dos atores admitidos a exercer o controle, será ele tomado por social, parlamentar, judicial ou administrativo. (DOIN et al., 2012, p. 7)

Um aspecto, porém, não suscita quaisquer questionamentos: o cidadão figura e desempenha, nesse processo, posição central, essencial e indispensável. (DOIN, et al., 2012, p. 3)

2.2 Sujeitos passivos: administração direta, indireta, entes públicos não estatais e entidades privadas de interesse público

O exercício da função pública já não constitui monopólio do Estado. Como lembra Malafaia (2011, p. 34), fala-se hoje em "ação pública", fusão de política pública e ação social, relacionada ao duplo movimento do Estado para a sociedade civil e vice-versa, numa combinação de efetivo exercício do poder e preocupações com a vida coletiva. Trata-se justamente de espaços de produção — ou coprodução — de políticas públicas, e que, portanto, seguem plenamente controláveis e devassáveis pelos mais diversos sujeitos de

[35] Tradução livre de: "[…] *an 'agency problem' (...) arises whenever the welfare of one party, termed the 'principal', depends upon actions taken by another party, termed the 'agent.'"*

controle referidos no item anterior. Há, ainda, os serviços públicos privatizados — ou, de forma mais genérica, que são prestados por entidades privadas, com ou sem finalidade lucrativa —, as quais se tornam, uma vez investidas nessas funções, também sujeitos ao controle social. (CUNILL GRAU, 2006, p. 276)

Realmente, não é porque determinada empresa ou organização da sociedade civil não integra os quadros estatais que estará alheia à possibilidade de constante e próximo acompanhamento — pela sociedade civil e entes clássicos de controle: na medida em que se tornam corresponsáveis pelo atendimento de determinada demanda social, devem igualmente prestar contas a todos aqueles direta ou indiretamente, efetiva ou potencialmente atingidos pela política ou prestação em questão. A corresponsabiliade de todos os envolvidos no processo de coprodução, conforme reportado acima, conduz à sua potencial sujeição aos mecanismos de controle — com as eventuais sanções daí decorrentes.

Com relação às entidades sem fins lucrativos, inclusive, o ordenamento pátrio é explícito ao submetê-las às normas de transparência e acesso à informação, ao menos com relação à seara em que desempenham atividades públicas a partir de alguma relação com a Administração.[36] E o acesso à informação é, conforme sabido, intimamente ligado, um dos pilares fundamentais do controle social, um de seus instrumentos mais basilares. Nesse particular, defendemos a total sujeição dessas entidades ao controle social: ainda que não estejam parceirizando com a Administração, desenvolvem, por definição, atividades de relevância pública — em razão das quais são agraciadas, inclusive, com benefícios tributários e potenciais incentivos. São beneficiadas, portanto, e, ainda que indiretamente, com vantagens — não decorrentes simplesmente de sua personalidade, mas da natureza de suas atividades —, as quais, por si só, justificam a efetivação do controle, inclusive social, sobre as suas atividades e regularidade.

2.3 Aspecto temporal

Não obstante a visão tradicional do controle social ser mais associada à avaliação e monitoramento da ação governamental *a posteriori*, a evolução do instituto vem

[36] Lei n. 12.527/2011, art. 2º - "Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no *caput* refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas."

determinando uma cada vez maior participação e envolvimento no processo de tomada de decisões, portanto *ex ante* (ALVES, 2014, p. 833), e mesmo durante o seu aperfeiçoamento (ISUNZA VERA, 2003, p. 6). Nesse contexto, fala-se em *accountability* prospectiva,[37] processual[38] e retrospectiva.[39]

O momento — ou momentos — de efetivação do controle social não encontra grandes limitações. Conforme asseveram Smulovitz e Peruzzotti (2006, p. 10), sua ativação se dá "sob demanda" e pode objetivar o controle de assuntos específicos, políticas ou agentes públicos (políticos ou não).

Realmente, e tendo em vista sua potencial tradução em diversas formas, nos mais diferentes instrumentos, pode ter lugar tanto nos momentos da mais típica exposição e mobilização democrática — período eleitoral — quanto no interregno intereleitoral.

É justamente esse lapso que mais de perto nos interessa no presente: na medida em que os mecanismos de controle pela via das urnas já se encontram de certa forma assimilados e sedimentados tanto no ordenamento quanto na sociedade brasileira, é justamente o período entre mandatos que desperta as maiores — e mais interessantes — discussões. Até porque o controle efetivado simplesmente por meio de processos eleitorais sofre de indeléveis problemáticas: além de somente possibilitar o julgamento sobre os agentes políticos, investidos em seus cargos a partir da escolha popular, deixando de lado toda a estrutura burocrática não eleita, não permite a expressão de todas as opiniões e demandas sociais, pois

---

[37] "[…] um primeiro momento corresponde ao desenho das políticas públicas em que os membros da sociedade civil organizada devem participar da forma mais ativa possível. É necessário, obviamente, certo conhecimento técnico especializado por parte da sociedade civil e a existência de uma permeabilidade, de certa porosidade do Estado que possibilite uma comunicação fluida nessa primeira fase de instrumentalização democrática das políticas públicas. Sem dúvida a exigência de realização dos direitos e sua decorrência prática de prestação de contas nessa fase requer algum regramento que torne vinculante as consultas aos afetados pelas ações estatais (ou de qualquer instituição ligada à prestação de contas)." (ISUNZA VERAS, 2003, p. 7). Tradução livre de: "*[...] un primer momento es el diseño de las políticas públicas en el que los miembros de la sociedad civil organizada deben participar de la manera más activa posible. Es necesario, por supuesto, cierto conocimiento técnico especializado de parte de la sociedad civil y la existencia de una permeabilidad, de cierta porosidad, del estado que haga posible una comunicación fluida en esta primera fase de la instrumentación democrática de políticas públicas. Sin lugar a dudas, la exigibilidad de la realización de los derechos y su contingente práctica de rendición de cuentas en esta fase requiere de alguna normatividad que eleve a rango vinculante las consultas a los afectados por las acciones del estado (o de cualquier institución ligada a la rendición de cuentas).*"

[38] "A execução das políticas públicas é o segundo momento em que a sociedade civil pode ser envolver na prestação de contas. É nos espaços microssociais em que as políticas públicas tomam forma e onde precisamente se definem as macropolíticas e macrodiscursos." (ISUNZA VERAS, 2003, p. 7). Tradução livre de: "*La ejecución de las políticas públicas es el segundo momento en el que la sociedad civil puede involucrarse en la RdC. Es en los espacios micro sociales donde las políticas públicas toman corporeidad y donde precisamente se redefinen las macropolíticas y los macrodiscursos*."

[39] "O terceiro momento chave para a participação da sociedade civil na prestação de contas é o mais conhecido e praticado: a avaliação das políticas públicas." (ISUNZA VERAS, 2003, p. 7). Tradução livre de: "*El tercer momento clave para la participación de la sociedad civil en la rendición de cuentas es el más conocido y practicado: la evaluación de las políticas públicas.*"

que as escolhas somente podem ser feitas a partir das opções colocadas. Isso sem falar no fisiologismo e dívidas de campanha que findam por conduzir muitos dos políticos à corrupção e atos de patronagem. (ACKERMAN, 2004, p. 448-449)

Nesses momentos (muito mais constantes e perenes que as fugazes campanha e eleição), o controle social se manifesta via instrumentos de consulta popular, conselhos, orçamentos participativos, parcerias com organizações da sociedade civil etc. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p. 7). Trata-se de rol meramente exemplificativo — ao qual somamos justamente as auditorias democráticas.

Tem-se, pois, que a natureza difusa do controle social é detectável não apenas com relação aos seus instrumentos e sujeitos: opera-se, também, e da mesma forma, com relação aos momentos de incidência. Opera como sistema e assim deve ser considerado, em todo o ciclo da ação pública.

2.4 A sindicabilidade da atuação administrativa: questões técnicas e políticas

No que toca à ação administrativa sujeita ao controle social, é de se fazer, uma vez mais, remissão à linha evolutiva: Administração Pública Tradicional, Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público. (ROCHA, 2011, p. 90)

Enquanto na primeira a atuação técnica, de agentes não eleitos e não responsáveis por decisões, não integrava o escopo do controle, vez que sua atividade não gozava de qualquer conotação política (somente sendo sindicáveis pelas vias institucionais, e no que toca aos processos adotados), a segunda traz a possibilidade de controle social também desses agentes, responsáveis pela implementação das políticas e investidos de considerável grau de discricionariedade — atividade esta que não se pode afastar da política em absoluto.[40] O terceiro momento — ou modelo do Novo Serviço Público — agrega ao controle procedimental e de resultados a noção de *dever* do agente público, inclusive quanto a responsividade, ética, comprometimento com o interesse público e princípios

[40] Realmente, grandes teóricos do século XX defenderam a separação entre as questões técnicas — a serem atribuídas exclusivamente aos burocratas, aos servidores públicos em tese preparados para a sua solução – e políticas — essas sim confiadas aos representantes eleitos (SCHUMPETER, 1971). Para os teóricos da NGP, diversamente, administração e políticas jamais podem ser separados, cabendo aos agentes públicos o desempenho de raciocínios e decisões voltados ao efetivo atendimento ao interesse público — com a tomada, portanto, de decisões políticas (BEHN, 1998, p. 7). Mais ao extremo estão os defensores da "Public Choice", teoria que defende a indissociabilidade dos aspectos técnicos e políticos da atuação pública (BUCHANAN; ROWLEY; TOLLISON, 1987) — e a partir da qual estariam sujeitos ao controle social tanto os agentes políticos quanto os burocratas.

democráticos. Esmorece a separação entre estritamente técnico e político, instituindo-se uma interrelação e interdependência entre essas searas.

O aperfeiçoamento da qualidade das decisões públicas pressupõe, nesse contexto, uma "burocratização da política" aliada a uma "politização da burocracia" (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p. 3), com considerável incremento de *policymakers* que aliam competência técnica e habilidade/sensibilidade política, tais como capacidade de negociação e articulação de interesses. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p. 8)

Já não se pode falar em adoção e desenvolvimento de políticas e decisões de maneira isolada: a ação pública se opera por meio de uma rede de atores e organizações, em um intrincado feixe de colaboração, cooperação, coordenação — e, portanto, corresponsabilidade. A noção de coprodução do bem público — fundamento dogmático claramente adotado no presente — cria um elo entre a participação cidadã e a produção de bens e serviços, com a superação da dicotomia entre tecnicismo burocrático e espaço político (SCHOMMER; NUNES; MORAES, 2012, p. 22). Prestigiam-se canais de expressão dos mais diversos interesses e perspectivas, sempre permeados pelo diálogo e construção de consensos e objetivos comuns — não obstante os processos sejam invariavelmente marcados por conflitos, relações de poder e articulações negociadas.

O conhecimento resultante dessa estratégia — indicadores, dados, informações e análises — potencialmente subsidia a mobilização política, que passa a ser mais bem informada, contribuindo para o incremento de processos e resultados, com facilitação da responsabilização de agentes — em ambos os aspectos — e avanço na qualidade da gestão (SCHOMMER; NUNES; MORAES, 2012, p. 22). Inquestionável, portanto, a sujeição, tanto de agentes políticos quanto de técnicos, ao controle social.

Sob o aspecto material, adotamos, de forma congruente, e na esteira de Mainwaring (2003), Abrucio e Loureiro (2005), Schimtter (1999) e Elster (1999), visão abrangente: além de posturas — ou deslizes — políticas, os atos e omissões de agentes políticos e burocratas também estão sujeitos ao controle social.[41]

Assim, a análise já não mais se restringe aos indicativos de legalidade, chegando também à sindicalidade quanto à legitimidade e responsividade da ação pública. São sopesados tanto os aspectos técnicos quanto os políticos, as decisões racionais e o seu cotejamento com as expectativas e aprovação resultantes da consagração pelas urnas. As

[41] Isunza Veras fala em *accountability* política, legal e administrativa. (2003, p. 8)

medidas e opções efetivas terão sua compatibilidade comparada com as expectativas legítima e objetivamente criadas.

A grande questão que permanece é a forma pela qual o controle sobre os agentes não políticos será operacionalizado (vez que os políticos estarão sempre sujeitos às sanções simbólicas inerentes ao sistema eleitoral e a sua relação de suposta confiança com o eleitorado). Nesse particular, vale lembrar a dinâmica suprarreferida, a partir da qual, por meio de mecanismos diagonais ou híbridos o controle vertical — ou social — atua como desencadeante dos institutos de controle clássicos, dentre os quais destacamos a responsabilização funcional, hierárquica e por improbidade administrativa.[42] Lembre-se, ainda, do importante papel da mídia, que, a partir da exposição e colocação em pauta de condutas incompatíveis com os princípios administrativos, finda por desempenhar funções preventivas e repressivas de eventuais desvios.

Quanto aos parâmetros adotados, a análise da regularidade da ação pública em geral — e de seus agentes em particular, sejam eles funcionários públicos, particulares em colaboração, parceiros ou contratados incumbidos da implementação das medidas de relevância geral — não se restringe à fiel observância das regras postas, da letra fria da lei. Ganha corpo a análise de juridicidade, que traz em seu bojo os fundamentais valores, já referidos, da legitimidade e responsividade. Não basta a compatibilidade da lei; a aderência aos princípios e valores tem a mesma relevância, inclusive em decorrência do princípio da boa-fé.[43]

Conforme assinala Diogo Figueiredo Moreira Neto,

> […] os resultados também devem estar conformados aos princípios de legitimidade e eficiência. A expressão resultado, embora oriunda das ciências administrativas, não deve ser tomada como mera transposição de um conceito de sentido econômico, mas, com muito maior amplitude, ser

---

[42] Conforme artigos 1º e 2º da Lei federal n. 8.429/1992: " Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior."

[43] Em sentido contrário, O'Donnell (1998; 2003) e Kenney (2003), por exemplo, defendem que somente as agressões à lei, ao ordenamento jurídico, estariam em seu âmbito de incidência.

> coerentemente adaptada em referência aos imperativos de efetiva realização das diretrizes constitucionais que orientam e balizam os Poderes Públicos. Assim é que, não obstante legítimo o planejamento e legítima a execução de uma política pública, deve ser também legítimo o resultado, o que vale dizer: o bem ou o serviço entregue à sociedade deve necessariamente garantir uma utilização eficiente por parte de seus destinatários. […] Eis uma visão finalística de resultado e não de intenções, tanto da legitimidade como da eficiência, indispensável para a compreensão da incidência desses fundamentos que vai além da juridicidade da orientação teleológica de uma política pública, seja na sua formulação, seja na sua execução. A referência aqui, portanto, é a um resultado administrativo legítimo e eficiente e não apenas a processos administrativos legítimos e eficientes e, muito menos e ainda mais remotamente, a atos administrativos singulares legítimos e eficientes. (MOREIRA NETO, 2008, p. 135)

Ganha corpo, pois, a possibilidade/hipótese de controle social do cumprimento dos compromissos assumidos por agentes políticos eleitos durante a campanha, ou seja, da fiel observância do programa de governo democraticamente validado pelas urnas.

Ratificando a sua importância, vale registrar que, quando das discussões acerca do *Bill of Rights* norte-americano, cogitou-se inserir na Primeira Emenda, além das liberdades de expressão e de religião, a garantia do direito de dar instruções aos representantes. (CRONIN, 1999, p. 23-24)

Tendo em vista a polêmica relacionada a eventual efetividade desse controle, a questão será mais bem considerada na seção seguinte.

2.5 Sanções?

A ideia de controle conduz logicamente à de sanção, de possibilidade de punição por eventuais desvios ou inobservância de deveres ou obrigações legitimamente assumidas — como na hipótese de vinculação a planos de governo, por exemplo.[44] Questiona-se, assim, se a imposição de reprimendas é inerente ao exercício – ou a noção – de *accountability*[45].

Para análise dessa questão, necessário se estabelecer, preliminarmente, de que espécie de sanção se fala, ou o que se entende por sanção. Nesse particular, há os que adotam entendimento mais restritivo, segundo o qual somente poderiam ser inseridas nessa classe as

---

[44] Schedler (1999, p. 17) faz referência a posicionamento defendido por instituições bancárias, segundo os quais o ideal de *accountability* surge totalmente desvencilhado da noção de punição.

[45] Autores como Ceneviva (2006), Mainswaring (2003), Schedler (1999), Oakerson (1989), Keohane (2002), Isunza Vera (2003) e Fearon (1999) defendem ser a viabilidade de imposição de sanções inerente à noção de *accountability* — e, portanto, controle social.

punições jurídicas, com a imposição de penalidades de ordem legal, restritiva de direitos, após a observância de um devido processo legal. (MAINWARING, 2003)

Não obstante a relevância dos argumentos de que lança mão essa doutrina, não podemos deixar de notar seu escopo exageradamente limitado e descolado do real sentido da *accountability*, que traz em seu bojo, dentre outras, a ideia de democraticidade, compatibilidade com valores basilares e caros à sociedade e, para além disso, sua função profilática, de convencimento e indução à adoção de posturas compatíveis com os valores fundantes do ordenamento. Assim, não podemos deixar de incluir entre eventuais decorrências e consequências efetivas da *accountability* — e do controle social — as sanções de ordem moral[46] ou simbólica, capazes de comprometer a legitimidade, o suporte popular de determinado agente. Nesses moldes, por exemplo, o importante agir da mídia: não obstante não resulte em imposição de penalização jurídica propriamente dita, é inquestionável o seu poder de comprometer a sustentabilidade dos agentes políticos.

Além do bombardeio por órgãos de imprensa, pode-se elencar a publicidade em redes sociais, a difusão de informações eventualmente desabonadoras — e a exigência de explicações, a capacidade de demanda por prestação de contas ou justificação (*answerability*). (O'DONNELL, 2003; SCHEDLER, 1999; CENEVIVA, 2006; MALENA; FOSTER; SINGH, 2004, p. 10; PERUZZOTI; SMULOVITZ, 2006, p. 11)

Outro importante e não desprezível desdobramento das sanções de ordem política/simbólica: são poderosos instrumentos mobilizadores e desencadeadores dos mecanismos clássicos institucionalizados de controle. (O'DONNELL, 1998; FIABANE, 2011; PERUZZITTI; SMULOVITZ, 2006, p. 16)

Visão mais incisiva é defendida por Shugart, Moreno e Crisp (2000, p. 15-16), que afirmam categoricamente que uma *accountability* vertical efetiva é pré-requisito para a horizontal. Trata-se de condição não suficiente, mas indispensável. Segundo argumentam, o pleno funcionamento dos mecanismos de *checks and balances* depende da ação de agentes eleitos — os quais, se não tiverem apelos suficientes para incrementar mecanismos de controle, permanecerão em um jogo de cena e troca de interesses.

Conforme salientam Smulovitz e Peruzzotti,

---

[46] Há quem a elas se refiram como sendo essa uma noção "fraca" de a*ccountability*, em que uma pessoa seria *accountable* por outra se se entender que a primeira deve agir em benefício da segunda, independentemente da existência de instrumentos sancionatórios ou de recompensa. Tal visão traduziria uma confusão entre *accountability* e responsabilidade moral, e não corresponde ao uso corrente da expressão. (FEARON, 1999, p. 55)

> Mecanismos sociais constituem mecanismos alternativos para imposição de custos aos atores políticos e são condição necessária para a operacionalização dos mecanismos institucionais com capacidade de sanção mandatória. Em outras palavras, eles mostram que a eficiência dos controles horizontal e vertical dependem da habilidade dos atores sociais em lembrar aos agentes públicos que eles podem vir a sofrer sanções.[47] (2006, p. 26)

Tais sanções, mesmo sem consequências ou resultados vinculantes, outorgam aos mecanismos de controle social "consequências materiais", na medida em que prejuízos à reputação podem trazer impactos políticos desastrosos — os "custos reputacionais" (SMULVITZ; PERUZZOTTI, 2000b, p. 6). Segundo os autores,

> ainda que os mecanismos sociais se baseiem em uma forma suave de punição, traduzida fundamentalmente na desaprovação popular, isso não necessariamente significa que eles não tenham capacidade de controle ou que esse controle seja fraco ou carente de consequências institucionais.[48] (SMULVITZ; PERUZZOTTI, 2000b, p. 4)

Partilhamos dessa tese, que garante alternativas de controle efetivo para além daquele *a posteriori* traduzido nas eleições subsequentes,[49] em que o governante estará sujeito a

---

[47] Tradução livre de: "*Social mechanisms constitute an alternative mechanism for imposing costs on political actors and are a necessary condition for the operation of those institutional mechanisms that have mandatory sanctioning capacities. In other words, they show that the efficiency of horizontal and vertical controls depends on the ability of social actors to remind public agents that they can be sanctioned.*"

[48] Tradução livre de: "*[...] even though societal mechanism rely on a soft form of punishment based mostly on public disapproval, this does not necessarily mean that they do not have control capacities nor that the controls they exercise are weak or without institutional consequences.*"

[49] Fearon (1999, p. 60) defende terem as eleições uma feição também relacionada à escolha dos melhores representantes, para além de sanção aos maus governantes, ou *accountability* propriamente dita. Essa outra função seria a preponderante, ao menos sob o ponto de vista dos eleitores. Smulovitz e Perzzotti (2000a, p. 149) indicam diversos fatores determinantes da ineficiência dos mecanismos puramente eleitorais de controle: "Primeiramente, eleitores tem somente uma chance de punir ou recompensar as mais diversas decisões governamentais. Dessa forma, agentes eleitos sabem que os eleitores carecem de instrumentos adequados ao controle de cada uma de suas decisões. Realmente, eles têm consciência de que a maior parte das suas decisões não serão submetidas a controle. Segundo, o voto é uma estratégia descentralizada de ação. Na medida em que os cidadãos não podem coordenar a orientação de seus votos, o poder do voto como mecanismo de controle se perde. Finalmente, limitações de informações impedem que os eleitores tenha padrões adequados para avaliar a performance e decisões governamentais." Tradução livre de: "*First of all, voters have only one shot at punishing or rewarding numerous governmental decisions. Therefore, elected officials know that voters lack adequate instruments to control each of their decisions; indeed, they know that most of their decisions: will not be controlled. Second, voting is a decentralized strategic action. Since citizens cannot coordinate the orientation of their votes, the power of voting as a control mechanism is lost. Finally, shortages of information prevent voters from having an adequate standard for evaluating government performance and decisions.*" Conforme asseveram Schedler, Diamond e Plattner (1999, p. 2), eleições — ainda que competitivas, livres e justas — são si só impotentes para garantir um governo "decente". Elas são condição necessária, porém nunca suficiente para manter o poder estatal sob controle, proteger os direitos civis, garantir a observância oficial de normas e procedimentos, garantir responsividade, eficiência e justiça dos gastos públicos e impedir a apropriação da coisa pública.

escrutínio popular.[50] Dessa forma, inclusive as posturas não coincidentes com as expectativas criadas e demandas cristalizadas por meio do planejamento não restarão impunes. (SMULOVITZ; PERUZZOTI, 2006; KEOHANE, 2002).

Como bem lembra Alves (2013, p. 834), os cidadãos devem contribuir para a definição da direção de sua cidade não apenas no momento das eleições, mas também por meio do processo político deliberativo; o representante eleito já não é mais o único a falar pelas pessoas e precisa interagir com organizações e movimentos que da mesma forma representam a sociedade civil.

Realmente, o pleito eleitoral já não corresponde à única instância de validação do processo representativo, sendo o mecanismo tradicional cada vez mais permeado de instrumentos participativos. É a noção "gorda" de democracia. (EVANS, 2005). Assim agindo, o controle social — e político — tende a se tornar mais efetivo, posto que direcionado por informações pertinentes e de qualidade com grande poder de influência sobre os mecanismos institucionais e efeitos palpáveis. (SCHOMMER et al., 2015a, p. 5)

Nesse particular, merece guarida a posição de Isunza Veras (2003, p. 25), segundo a qual o modelo de *accountability* transversal, em que o controle social se operacionaliza a partir de arenas públicas institucionalizadas — tais como os conselhos — se mostra mais efetivo que os controles sociais puros: enquanto nestes as sanções potenciais são de cunho exclusivamente morais ou simbólicas, naquele podem se dar também no campo legal, jurídico e político.

Tem-se, pois, que, não obstante concordarmos com a premissa de que os mecanismos de controle social somente indiretamente implicam a imposição de sanções jurídicas, traz, ou pode trazer, consequências imediatas de ordem moral. E esse cenário é plenamente compatível com a sua lógica de ação: considerando que ocorre nos mais diversos momentos do ciclo da ação pública, e que tem como objetivos primordiais evitar e prevenir irregularidades, operando uma mudança cultural e de percepção da atividade administrativa, assim como o incremento da qualidade da gestão, suas energias devem se concentrar nesses pontos.

---

[50] Na lição de Przewerski, Stokes e Manin (1999, p. 38), "[…] eleitores podem querer punir políticos que reneguem suas promessas […]. Afinal, eles querem que suas escolhas tenham consequências, e que sejam capazes de prever o comportamento dos políticos a partir de suas plataformas de campanha, retórica ou identidade." Tradução livre de: "*(...) voters may want to punish politicians who renege on their promises as an investment on information. After all, voters want their choices to have consequences; hence, they want to be able to predict the behavior of politicians from their campaign platforms, rhetoric, or identity.*"

Ganham destaque primordial a exposição das irregularidades, desvios e vícios da ação pública, a incorporação de novas discussões e assuntos na agenda pública e a reversão de decisões erroneamente adotadas por agentes públicos (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000b, p. 3). Somente na hipótese de falharem — ou não funcionarem perfeitamente — tais medidas profiláticas e de acompanhamento é que deverá se pensar na alternativa sanção, com a provocação dos mecanismos clássicos — ponto em que o controle social já haverá pavimentado os caminhos para uma sua mais efetiva (e informada, e eficiente) atuação.

Em conclusão: os efeitos do controle social podem assumir as seguintes naturezas: 1) exposição e denúncias de desvios e irregularidades, com indicação das vítimas, responsáveis e dos impactos da conduta — e a consequente inclusão das questões na agenda pública —; 2) aumento dos custos reputacionais dos agentes públicos, que, antevendo eventuais denúncias e contestações, repensam sua forma de agir; 3) desencadeamento da ação dos mecanismos tradicionais de *accountatility* horizontal; 4) efeitos diretos de destituição de governantes (este ainda não incorporado ao ordenamento brasileiro).

Interessante e bastante ilustrativo exemplo da hipótese referida na seção 2.4 é a contemplada pelo ordenamento colombiano — onde a eficácia direta é ainda mais contundente: lá, a inosbservância do programa de governo constitui autorizativo bastante para a revogação do mandato dos governadores e prefeitos faltosos. É o que se denomina "voto programático", previsto no artigo 259 da Constituição Federal[51] e regulamentado pela Lei n. 131/1994 — cujos artigos 1º a 3º merecem especial atenção:

> Artigo 1º. Nos termos do artigo 259 da Constituição Política, entende-se por voto programático o mecanismo participativo por meio do qual os eleitores impõem aos governadores e prefeitos eleitos o obrigatório cumprimento do programa apresentado quando da inscrição de sua candidatura.
> Artigo 2º. Conforme os artigos 40 e 103 da Constituição Política, a revocatória do mandado por descumprimento do programa de governo é um mecanismo de participação popular, nos termos desta Lei.
> Artigo 3º. Os candidatos a serem popularmente eleitos como governadores e prefeitos deverão submeter à consideração da cidadania um programa de governo que fará parte integral da sua inscrição perante às respectivas autoridades eleitorais. Na sua ausência, as administrações estaduais ou municipais determinarão a edição de uma publicação por meio da qual se deem a conhecer os programas de todos os candidatos, sem prejuízo da

[51] "Artigo 259. Aqueles que elegerem governadores e prefeitos lhe impõem por mandato o programa apresentado quando de sua inscrição como candidato. A lei regulamentará o exercício do voto programático." Tradução livre de: "*Artículo 259. Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.*"

> divulgação pública conforme as normas de uso dos meios de comunicação.[52]

A exequibilidade dessas normas deve observar os seguintes requisitos: 1) decurso de interregno mínimo de um ano da posse do agente em questão; 2) apresentação à Registraduría Nacional de requerimento fundamentado de convocação popular para manifestação sobre a intenção de revogação do mandato, mediante memorial subscrito por eleitores correspondentes a pelo menos quarenta por cento dos votos válidos;[53] 3) convocação dos eleitores locais a se manifestarem sobre o pleito, em período não superior a seis meses da apresentação do pedido; 4) aprovação, por no mínimo sessenta por cento dos cidadãos participantes da convocatória, desde que acorram à manifestação ao menos sessenta por cento dos votantes na eleição em que se sagrou vencedor o representante cujo mandato está sendo contestado; 5) aprovado o pleito, caberá ao presidente da república, no caso de governadores, e ao governador respectivo, no caso de prefeitos, a remoção do cargo, que terá eficácia imediata; 6) aperfeiçoada a revogação do mandato, convocar-se-á eleições dentro de dois meses. Entre esta e a posse do novo mandatário, assumirá a função cidadão do mesmo grupo, movimento, setor ou partido do governante afastado, a ser indicado pelo presidente ou governador, conforme o caso.

Outro precedente digno de nota é o da Constituição peruana de 1993,[54] que prevê a possibilidade de revogação de mandato não apenas de autoridades eleitas, mas também

---

[52] Tradução livre de: "*Artículo 1º. En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura. Artículo 2º. En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta Ley. Artículo 3º. Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva o, en su defecto, las administraciones departamentales o municipales ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes, sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación*."

[53] Interessante registrar a previsão segundo a qual haverá conferência, em prazo não superior a trinta dias, quanto à efetiva correspondência entre os signatários da petição e os eleitores votantes no pleito em questão. (Artigo 7º, parágrafo único da Lei).

[54] "Artigo 2º Toda pessoa tem direito: […] 17. A participar, individualmente ou em associação, da vida política, econômica, social e cultural da nação. Os cidadãos gozam, conforme a lei, dos direitos de eleição, remoção ou revogação de autoridades, de iniciativa legislativa e de referendo. Artigo 31. Os cidadãos têm direito de participar dos assuntos públicos mediante referendo; iniciativa legislativa; remoção ou revogação de autoridades e exigência de prestação de contas. Gozam também do direito de serem eleitos e eleger livremente seus representantes, de acordo com as condições e procedimentos fixados pela Lei Orgânica. Artigo 139. São princípios e direitos da função jurisdicional: 17. A participação popular na nomeação e remoção de magistrados, nos termos da lei. Artigo 191. […] O Presidente é eleito conjuntamente com um vice-presidente,

daquelas designadas pelo governo central ou regional. Tais autoridades estão também sujeitas ao pedido de prestação de contas.

Essas normas são regulamentadas pela Lei n. 26300/94:

> Artigo 3º. São direitos de controle dos cidadãos: a) Revocatória de autoridades, b) Remoção de autoridades; c) Demanda de prestação de contas; e, d) Outros mecanismos de controle estabelecidos pela presente lei para a esfera de governos municipais e estaduais.
> […]
> Artigo 20. A revocatória é um direito da cidadania para destituir dos respectivos cargos: a) prefeitos; b) Presidentes regionais, vice-presidentes regionais e conselheiros regionais; c) juízes de paz eleitos popularmente.
> Artigo 21. Os cidadãos têm o direito de destituir as autoridades eleitas. A consulta de revocatória somente pode ser levada a efeito uma vez durante o período do mandato, sendo inviável a sua apresentação no primeiro ou último anos, salvo os casos dos juízes de paz. A solicitação de revocatória refere-se a uma autoridade em particular, deve ser fundamentada e não exige comprovação. O "Jurado Nacional de Eleições" convoca a consulta eleitoral que se efetiva nos noventa dias seguintes à sua solicitação formal.
> Artigo 22. A consulta será levada a efeito em uma circunscrição eleitoral se cinte e cinco por cento dos eleitores, com o máximo de 4000.000 assinaturas, apresentar solicitação de revocatória de mandato perante ao escritório de processos eleitorais correspondente.[55]

---

por sufrágio direto, pelo período de 4 (quatro) anos, e pode ser reeleito. Os membros do Conselho Regional são eleitos da mesma forma e por igual período. O mandato dessas autoridades é passível de revogação, nos termos da lei, e irrenunciável, com exceção dos casos previstos da Constituição. Artigo 194. […] Os prefeitos e vereadores são eleitos por sufrágio direto, por um período de 4 (quatro) anos, sendo admitida sua reeleição. Seu mandato é revogável, nos termos da lei, e irrenunciável, com exceção dos casos constitucionalmente previstos." Tradução livre de: "*Artículo 2º. Toda persona tiene derecho: […] 17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum. Artículo 31. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Artículo 139. Son principios y derechos de la función jurisdiccional: 17. La participación popular en el nombramiento y en la revocación de magistrados, conforme a ley. Artículo 191. […] El Presidente es elegido conjuntamente con un vicepresidente, por sufragio directo por un periodo de cuatro (4) años, y puede ser reelegido. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual periodo. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley, e irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución. Artículo 194. […] Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. Pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable, conforme a ley, e irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.*"

[55] Tradução livre de: "*Artículo 3º. Son derechos de control de los ciudadanos los siguientes: a) Revocatoria de Autoridades, b) Remoción de Autoridades; c) Demanda de Rendición de Cuentas; y, d) Otros mecanismos de control establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales. […] Artículo 20. La revocatoria es el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos a: a) Alcaldes y regidores. b) Presidentes regionales, vicepresidentes regionales y consejeros regionales. c) Jueces de paz que provengan de elección popular. Artículo 21. Los ciudadanos tienen el derecho de revocar a las autoridades elegidas. La consulta de revocatoria sólo procede una vez en el período de mandato, excluyendo la posibilidad de presentarla en el primer y último año, salvo el caso de los jueces de paz. La solicitud de revocatoria se refiere a una autoridad en particular, es fundamentada y no requiere ser probada. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) convoca a consulta electoral que se efectúa dentro de los noventa (90) días siguientes de*

A destituição do poder, nas hipóteses admitidas, se dá mediante a solicitação de ao menos vinte e cinco ou cinquenta por cento do eleitorado, dependendo das autoridades envolvidas, e pela aprovação de metade mais um dos votos válidos — desde que compareçam ao menos cinquenta por cento dos eleitores.

Aprovada a revocatória, o Jurado Nacional de Elecciones nomeia como substituto da autoridade afastada, até o final do mandato — salvo a hipótese dos juízes de paz —, os respectivos vices ou substitutos legais.[56] Novas eleições somente serão convocadas no caso de a revocatória atingir mais de um terço dos membros do conselho municipal ou regional.

No caso de não aprovação da revogação, a proposta não poderá ser renovada durante o mesmo mandato; a sua aprovação não impede a participação do agente, na condição de candidato, nas eleições subsequentes. Caso se trate de autoridade não eleita, porém, ficará a mesma impedida de desempenhar a mesma função nos cinco anos subsequentes.

No que toca à solicitação de prestação de contas, assim estabelece o regramento peruano:

> Artigo 34. Para que se processe o pedido de prestação de contas requer-se a solicitação por ao menos dez por cento (10%) da população local com direito a voto na respectiva circunscrição territorial, com o máximo de vinte e cinco mil (25.000) assinaturas.

---

solicitada formalmente. Artículo 22. La consulta se lleva adelante en una circunscripción electoral, si el veinticinco por ciento de los electores de una autoridad, con un máximo de 400,000 firmas, presenta la solicitud de la revocación del mandato ante la oficina de procesos electorales correspondiente."

[56] "Artigo 24. O Jurado Nacional de Eleições (JNE) indica o substituto da autoridade sujeita à revocatória para finalizar o mandato - salvo os juízes de paz - nos seguintes termos: a) Tratando-se do presidente regional, o vice-presidente regional; b) Tratando-se do vice-presidente regional, pessoa eleita pelo Conselho Regional entre os conselheiros hábeis integrantes da lista a que pertence a autoridade revogada, mediante votação da metade mais um do número legal de conselheiros. c) Tratando-se simultaneamente do presidente regional e do vice-presidente regional, pessoa eleita pelo Conselho REgional entre os conselheiros hábeis integrantes da lista a que pertencem as autoridades revogadas, mediante votação da metade mais um do número legal de conselheiros. d) Tratando-se de um conselheiro regional, o correspondente acessitário. e) Tratando-se do prefeito, o primeiro vereador habilitado que permaneça na mesma lista eleitoral da que autoridade revogada. f) Tratando-se do vereador, o suplente correspondente na lista eleitoral a que pertence o revogado." Tradução libre de: "*Artículo 24. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) acredita como reemplazante de la autoridad revocada -salvo los jueces de paz-, para que complete el mandato, según las siguientes reglas: a) Tratándose del presidente regional, al vicepresidente regional. b) Tratándose del vicepresidente regional, a quien resulte elegido por el Consejo Regional entre los consejeros hábiles integrantes de la lista a la que pertenece la autoridad revocada, mediante votación de la mitad más uno del número legal de los consejeros. c) Tratándose simultáneamente del presidente regional y el vicepresidente regional, a quienes resulten elegidos por el Consejo Regional entre los consejeros hábiles integrantes de la lista a la que pertenecen las autoridades revocadas, mediante votación de la mitad más uno del número legal de los consejeros. d) Tratándose de un consejero regional, al correspondiente accesitario. e) Tratándose del alcalde al primer regidor hábil que sigue en la lista electoral a que pertenece la autoridad revocada. f) Tratándose de un regidor, al correspondiente suplente en la lista electoral a que pertenece el regidor revocado.*"

> Artigo 35. Processada a demanda, a autoridade eleitoral demandará ao representado resposta clara e direta dentro do prazo de sessenta dias corridos.
> Artigo 36. As autoridades a quem se tenham sido demandadas prestações de contas deverão proceder à publicação do pedido e respectiva resposta.[57]

Inquestionável, portanto, e em tese, observadas as peculiaridades de cada ordenamento, a possibilidade de resultar o controle social em imposição direta ou indireta de sanções, as quais podem assumir natureza jurídica ou simbólica.

2.6 Tratamento jurídico pátrio do controle social

A Constituição Federal brasileira traz, específica e expressamente, apenas uma referência ao controle social, quando da fixação dos princípios norteadores do Sistema Nacional de Cultura.[58] Não obstante esse fato, tal espécie de controle vem sendo faticamente reconhecida — e implementada.

Fundamento importante no processo de desencadeamento dessa tendência é o artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, segundo o qual "a sociedade tem o direito de pedir contas de todo agente público pela sua administração".

Para além disso, não se pode olvidar que o Texto Maior consagrou, em diversas passagens, a participação democrática[59] — tida por muitos[60] como gênero do qual o controle

---

[57] Tradução livre de: "*Artículo 34. Para que se acredite la demanda de rendición de cuentas se requiere que la soliciten cuando menos el diez por ciento (10%) con un máximo de veinticinco mil (25 000) firmas de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción territorial. Artículo 35. Acreditada la demanda la Autoridad electoral comunica de ello a la autoridad para que responda en forma clara y directa el pliego interpelatorio dentro de los 60 días calendario. Artículo 36.- Toda autoridad a la que se haya demandado que rinda cuentas, publica el pliego interpelatorio y su respuesta al mismo.*"

[58] Artigo 216-A, §1º, X: "O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: […] X. democratização dos processos decisórios com participação e controle social."

[59] "A participação pode ocorrer, pois, de diversas maneiras, entre elas: mediante a demanda por informações públicas e seu monitoramento, a manifestação de opiniões e expectativas, a exigência de satisfação dessas expectativas, a partilha na tomada de decisões e o engajamento direto na produção de bens e serviços." (SCHOMMER et al., 2015a, p. 4)

[60] "Participação significa "tomar parte em", compartilhar, associar-se pelo sentimento ou pensamento, é a ação de indivíduos e grupos com o objetivo de influenciar o processo político. Aqui, nos interessa, em especial, a participação popular no controle da administração pública. *O controle social, que é espécie do gênero participação popular*, gera para a sociedade a possibilidade efetiva de participação na gerência desses processos." (MALAFAIA, 2011, p. 36-37). Em sentido contrário, doutrina de Brito (2015, p. 5) e Siraque (2005, p. xxi) "O vocábulo controle diferencia-se do termo participação. A participação da sociedade, coletiva ou individualmente, é exercício de poder político (soberania popular, plebiscito, referendo, voto, iniciativa popular de lei, participação em órgãos colegiados que tenham por fim elaborar políticas referentes a interesses profissionais e previdenciários). É partilha de poder entre os governantes e a sociedade para a deliberação de interesse público. Por outro lado, o controle é fiscalização, é sindicalização, investigação, o acompanhamento da execução daquilo que foi decidido e constituído por quem tem o poder político ou a competência jurídica

social seria espécie. Seu texto traz, em vários momentos, em diversas passagens, fundamentos bastante eloquentes do controle social. Nesse sentido, 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 plesbicito, 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).

Além da consagração constitucional, dignas de registro também a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000[61]), a Lei de Acesso à Informação (Lei federal n. 12.527/2011[62]), a Lei de Licitações (Lei federal n. 8.666/1993) e o Estatuto da Cidade (Lei federal n. 10.257/2001), todas consagradoras do importante papel da participação democrática e do controle *bottom up*. Na primeira, o prestígio dos princípios da transparência e participação popular encontra-se expresso nos artigos 48, 55, 2º, 56, 3º e 67. Na segunda, o controle social é consagrado como diretriz relacionada ao direito fundamental de acesso à informação.

Em nível estadual de São Paulo, a Constituição consagra a participação popular no processo de divisão dos municípios em distritos (art. 145, parágrafo único); no planejamento

---

de tomar decisões de interesse público. […] controle social é direito público subjetivo dos integrantes da sociedade fiscalizarem as atividades do Estado." Discordamos deste último posicionamento, na medida em que consideramos plenamente viável — e aconselhável — o exercício do controle social nos momentos de diagnóstico e planejamento da ação pública. Dessa opinião partilha Guedes (2007). As auditorias democráticas de que trato no presente seriam, inclusive, instrumento típico dessa lógica. Cf., também: QUIÑONES; HERRERA, 2011, p. 8.

[61] "Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a: […] III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social."

[62] "Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: […] V - desenvolvimento do controle social da administração pública."

regional e tomada de decisões (art. 154, 2º); no Conselho de Desenvolvimento Rural (art. 184, 2º); nas políticas relativas ao meio ambiente (arts. 191 e 193); quanto aos recursos hídricos (art. 205, VI); nas ações e conselho de saúde (arts. 220 e 221); na formulação de políticas de saneamento básico e manuseio de agrotóxicos (art. 223, IV e VII); nas políticas de promoção social (art. 232); no sistema de ensino universitário (art. 254); nas ações de cultura (art. 262, V e VII); nos programas especiais de apoio aos portadores de deficiência (art. 278); nos conselhos estaduais (art. 294); no conselho consultivo do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (art. 61, 3º).

Existem também outros mecanismos, verificáveis e exigíveis em todos os níveis da federação, e tradutores de maior tipicidade e grau de concretização: os Planos de Metas. Correspondem, nas palavras de Evangelista (2012, p. 4-5-14), a instrumentos de planejamento da gestão pública, a partir dos quais os chefes de governo assumem compromissos verificáveis e quantificáveis para que tanto os órgãos públicos como a sociedade possam monitorar suas ações e com eles dialogar. Unem diagnóstico à formulação de políticas públicas e a uma dinâmica sistemática de participação e controle social.

Sua incorporação pelo ordenamento pátrio foi inspirada no modelo colombiano de Bogotá, implantado a partir 1994, em que prefeito e secretários prestam contas diretamente à população, observada uma política concreta de planejamento da gestão e criação de mecanismos voltados ao incremento do controle social (EVANGELISTA, 2012, p. 5). Trata-se do programa "Bogotá Como Vamos", que influenciou iniciativas semelhantes em mais de cinquenta cidades da América Latina, e por meio do qual se promove o monitoramento de ações de gestão local a partir de indicadores técnicos e pesquisas de percepção da qualidade de vida nas cidades, com a análise do efetivo cumprimento das metas de governo.

Nesse sentido, mencionem-se a Rede Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis ([s.d.]), a Rede Nossa São Paulo ([s.d.]a), e o Movimento Nossa São Paulo,[63] congregador de mais de seiscentas organizações não governamentais com o objetivo de "mobilizar diversos segmentos da sociedade para, em parceria com instituições públicas e privadas, construir e se comprometer com uma agenda e um conjunto de metas, articular e promover ações, visando a uma cidade de São Paulo justa e sustentável". (MOVIMENTO NOSSA SÃO PAULO, 2009)

Um dos grandes objetivos do Movimento Nossa São Paulo era a superação da "lacuna" constitucional ao tratar expressa e especificamente do controle social com relação

[63] Criado em 2007 sob influência do modelo colombiano "Bogotá como Vamos" ([s.d.]).

à ação pública em sentido amplo, sem a criação de instrumentos essencialmente vinculados a essa função, por meio de alteração do diploma fundamental do município de São Paulo. (FIABANA, 2011, p. 117)

Sua ação determinou a edição, em 2008, da Emenda n. 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo[64] — apresentada à Câmara Municipal pelo prefeito Gilberto Kassab a partir de iniciativa popular e aprovada por unanimidade —, por meio da qual se incorporou ao texto fundamental local (não sem marcante oposição inicial de boa parte do parlamento) a obrigatoriedade de o Prefeito apresentar um programa de governo com metas específicas e detalhadas, com relação às quais deverá prestar contas semestralmente:

> Art. 1. Fica acrescentado ao art. 69 da Lei Orgânica do Município de São Paulo o artigo 69-A com a seguinte redação:
> "Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterá as prioridades, as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, subprefeituras e distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.
> §1º. O Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial do Município no dia imediatamente seguinte ao do término do prazo a que se refere o "caput" deste artigo.
> § 2º. O Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas subprefeituras.
> § 3º. O Poder Executivo divulgará semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas.
> § 4º. O Prefeito poderá proceder a alterações programáticas no Programa de Metas sempre em conformidade com a lei do Plano Diretor Estratégico, justificando-as por escrito e divulgando-as amplamente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.
> § 5º. Os indicadores de desempenho serão elaborados e fixados conforme os seguintes critérios:
> a) Promoção do desenvolvimento ambientalmente, socialmente e economicamente sustentável;
> b) inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais;
> c) atendimento das funções sociais da cidade com melhoria da qualidade de vida urbana;
> d) promoção do cumprimento da função social da propriedade;
> e) promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais de toda pessoa humana;

[64] A Emenda resultou de projeto apoiado por mais de quatrocentas organizações da sociedade civil ligadas ao Movimento Nossa São Paulo. Tratou-se de experiência sem precedentes no contexto brasileiro: São Paulo foi a primeira cidade do Brasil a obrigar os prefeitos a apresentarem um programa de metas quantitativas e qualitativas. (EVANGELISTA, 2012, p. 7)

> f) promoção de meio ambiente ecologicamente equilibrado e combate à poluição sob todas as suas formas;
> g) universalização do atendimento dos serviços públicos municipais com observância das condições de regularidade; continuidade; eficiência, rapidez e cortesia no atendimento ao cidadão; segurança; atualidade com as melhores técnicas, métodos, processos e equipamentos; e modicidade das tarifas e preços públicos que considerem diferentemente as condições econômicas da população.
> § 6º. Ao final de cada ano, o Prefeito divulgará o relatório da execução do Programa de Metas, o qual será disponibilizado integralmente pelos meios de comunicação previstos neste artigo."
> Art. 2º. Fica acrescentado ao art. 137 da Lei Orgânica Municipal o § 9º com a seguinte redação:
> "§ 9º. As leis orçamentárias a que se refere este artigo deverão incorporar as prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas e da lei do Plano Diretor Estratégico.
> § 10. As diretrizes do Programa de Metas serão incorporadas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias dentro do prazo legal definido para a sua apresentação à Câmara Municipal."

Tratou-se de iniciativa inquestionavelmente corajosa, na medida em que colocou a sociedade civil em posição de total empoderamento para o exercício do controle da Administração, com fundamento nos princípios republicano e da soberania popular — controle este a ser exercido em concorrência com aquele praticado pelas instâncias tradicionais.

A ideia do texto era conciliar a necessidade de — e cada vez maior demanda por — um planejamento transparente e detalhado em metas com a necessidade de relativa flexibilidade, inerente às alterações contextuais no campo da gestão municipal (FIABANA, 2011, p. 117). Decorreu de questões históricas que marcaram a evolução democrática da América Latina, em que as promessas e plano de campanha se mostraram muitas vezes incongruentes com as políticas adotadas durante o exercício do mandato. Veja-se, nesse sentido, o que se deu nos governos de Alberto Fujimori no Peru e de Carlos Andrés Perez, na Venezuela.

Nessas circunstâncias, se o governante não pode ser vinculado ao projeto em razão do qual foi eleito, o terreno para o controle desaparece; sem um mandato específico dos eleitores, não há como avaliar o cumprimento do plano original — de modo que os cidadãos se veriam na situação de assumir todos os riscos inerentes a cenários em que escolheriam pessoas, e não políticas, programas ou plataformas por meio do voto. Outorgar-se-ia aos eleitos, assim, verdadeiro "cheque em branco". (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000a, p. 149)

As sanções simbólicas, traduzidas em descrédito popular e desconfiança dos eleitores com total comprometimento da legitimidade, restam, a partir desse processo, bastante evidenciados.

Efetivada a inserção na Lei Orgânica Municipal, e após a realização de várias audiências públicas,[65] foi publicada a Agenda 2012, documento por meio do qual o governo municipal disponibilizou na Internet seu plano de metas quanto ao planejamento da cidade, com possibilidade de pesquisa temática ou por região (REDE NOSSA SÃO PAULO, [s.d.]c).[66]

Trouxe 223 metas (das quais 123 foram cumpridas) e foi inaugurada nos seguintes termos:

> Plano de metas para a cidade de São Paulo. Reitera o comprometimento do governo municipal com a administração transparente, responsável e inovadora: ele define objetivos de curto, médio e longo prazo que refletem os planos do governo aprovados pela maioria dos cidadãos nas eleições de outubro último e ao mesmo tempo cria mecanismos que permitem aos cidadãos paulistanos monitorar esses objetivos. (SÃO PAULO, 2009)

A versão 2013-2016 do plano contemplou 123 metas, das quais 61, ou 76,96% foram cumpridas.

A repercussão da inovação resta bastante bem ilustrada pelas palavras de Fiabane (2011, p. 144): "O plano de metas vira instrumento de pressão, a serviço do debate na sociedade civil e do seu diálogo com o poder público. Com esta nova informação, as eleições transformam-se efetivamente em momentos de sanção."

Conforme consigna Alves (2013, p. 828), representa um passo importante para a *accountability* social na cidade, na medida em que obriga o Executivo a publicizar seus planos e ofertar informações e atualizações de forma absolutamente transparente sobre a implementação de seus compromissos, viabilizando, assim, o controle pela mídia e pela população e a promoção de melhores mecanismos de controle.

---

[65] Cuja efetividade é muito questionada, havendo muitas críticas no sentido de restrição à possibilidade de manifestação dos interessados e ausência de disponibilização das informações a serem discutidas em tempo hábil.

[66] Quanto ao impacto da iniciativa, vale invocar as palavras de Fiabane (2011, p. 114): "Quando o prefeito apresentou seu programa de metas para o período de seu mandato, a imprensa alinhou seu monitoramento político com o Movimento, ganhando, no site da Agenda 2012, uma fonte interessante que vem sendo bastante explorada. De acordo com a equipe responsável pelo programa na Secretaria de Planejamento do município, a imprensa recorre diariamente ao documento e vem, cada vez mais, acessando a assessoria de comunicação da prefeitura com a informação previamente levantada pelo site da Agenda 2012."

Após a inovação paulistana, operaram a alteração de seus diplomas fundamentais, com a inserção de dispositivos análogos, os municípios de Manaus, Euclides da Cunha, Eunápolis, Ilhéus, Vitória, Anápolis, Timbiras, Dourados, Belo Horizonte, Betim, Formiga, Itabira, Ipatinga, Ouro Branco, Uberaba, Abaetetuba, Londrina, Ponta Grossa, Foz do Iguaçu, João Pessoa, Niterói, Rio de Janeiro, Teresópolis, Canoas, Carazinho, Porto Alegre, Florianópolis, Itapema, Barra Bonita, Bragança Paulista, Campinas, Cosmópolis, Fernandópolis, Itapeva, Limeira, Louveira, Mauá, Mirassol, Penápolis, Ribeirão Bonito, Ribeirão Preto, São Carlos, São José do Rio Preto, Taubaté, Jaboticabal, Holambra e Jundiaí.

Nessa esteira, vale registrar que se encontra em trâmite perante o Congresso Nacional Proposta de Emenda Constitucional – PEC n. 10/2011,[67] exatamente com essas disposições:

> Art. 3º O Art. 84 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º: "Art. 84..... ..... XXVIII – encaminhar ao Congresso Nacional, até cento e vinte dias após a posse, o plano de metas de sua gestão, elaborado de acordo com as propostas defendidas na campanha e registradas na Justiça Eleitoral. ..... § 2º O plano de metas conterá diretrizes, objetivos, prioridades, ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Federal e servirá de base para elaboração do Plano a que se refere o art. 165, § 1º. § 3º O não cumprimento do plano de metas, sem justificação, torna o titular do mandato inelegível.

Ainda, há também a PEC n. 52/2011, que foi apensada à primeira, e que traz a seguinte redação:

---

[67] Assim foi redigida a justificativa da proposta: "Esta proposta de lei destina-se a estimular a melhoria da gestão pública e a permitir à população melhor avaliação e o controle das ações, obras e serviços realizados pelo Poder Executivo nos diferentes entes federativos da nação brasileira. O conteúdo desta lei não acarreta qualquer restrição ao juízo discricionário dos candidatos a cargos majoritários ou daqueles que forem eleitos para o exercício de tais cargos. Esta proposta de lei representa, portanto, um grande avanço no aperfeiçoamento da democracia ao promover a democracia participativa. Nos termos do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos nela estabelecidos. Ao escolher seus representantes, o povo não abdica do seu poder de acompanhar e fiscalizar as ações de governo, bem como de influir sobre as decisões governamentais durante todo o período dos respectivos mandatos. Esta compreensão encontra-se acolhida no mesmo dispositivo quando qualifica o Estado Brasileiro como Estado Democrático de Direito. E mais ainda, o Brasil assume também a condição de República, isto é, Estado que adota a temporariedade dos mandatos eletivos e a prestação de contas como princípios constitucionais basilares da nação brasileira. O Brasil, que é detentor de uma grande sociobiodiversidade e da maior diversidade biológica do planeta e se posiciona cada vez mais como um protagonista global relevante, precisa caminhar rapidamente em direção aos novos paradigmas do desenvolvimento. Esta proposta de lei estimula a implementação em todo o território nacional de um modelo de desenvolvimento socialmente, economicamente e ambientalmente sustentável que elimine a miséria, reduza as desigualdades sociais e econômicas, promova os direitos humanos e a equidade no acesso aos direitos civis, melhore a gestão pública e a qualidade dos serviços públicos, amplie a transparência e combate a corrupção e assegure uma relação amigável entre os processos produtivos da sociedade e os processos naturais, promovendo a conservação, a recuperação e o uso sustentável dos ecossistema."

Art. 1º. O art. 84 da Constituição da República, mantidos o "caput", os demais incisos e o parágrafo único com a redação atual, passa a vigorar acrescido do inciso XXVIII com a seguinte redação:
"XXVIII – enviar ao Poder Legislativo o Programa de Metas e Prioridades de seu mandato até 90 dias após sua posse, inclusive em caso de reeleição."
Art. 2º. Fica acrescentado ao art. 84 da Constituição da República o art. 84-A com a seguinte redação:
"Art. 84-A. O Presidente da República, os Governadores de Estados e os Prefeitos, eleitos ou reeleitos, apresentarão à sociedade civil e ao Poder Legislativo competente o Programa de Metas e Prioridades de sua gestão, até noventa dias após a respectiva posse, que discriminará expressamente: as ações estratégicas, os indicadores de desempenho e as metas quantitativas e qualitativas para cada um dos setores da Administração Pública direta e indireta por unidades regionais de planejamento e desenvolvimento, observando, no mínimo, os objetivos, diretrizes, ações, programas e intervenções estratégicas e outros conteúdos conexos, apresentados como propostas da campanha eleitoral devidamente registradas no órgão eleitoral competente conforme as disposições deste artigo.
§ 1º. O Presidente da República adotará no seu Programa de Metas e Prioridades, onde couber, a região integrada de desenvolvimento econômico social e outras qualificações regionais adequadas como unidades regionais nacionais.
§ 2º. O Governador de Estado adotará no seu Programa de Metas e Prioridades, onde couber, a região metropolitana, a aglomeração urbana e a microrregião como unidades regionais estaduais, observando quanto à primeira os objetivos, diretrizes e programas estratégicos de impacto intermunicipal constantes de plano metropolitano elaborado com a participação da população, das autoridades municipais executivas e legislativas e aprovado como lei pela Assembléia Legislativa correspondente.
§ 3º. O Prefeito Municipal adotará no seu Programa de Metas e Prioridades, onde couber, as Subprefeituras e os distritos como unidades regionais municipais, observando os objetivos, diretrizes, programas e ações estratégicas de desenvolvimento urbano-rural e outros conteúdos constantes da lei municipal do plano diretor elaborado com a participação da população, abrangendo os planos especiais de prevenção e combate às inundações e seus impactos prejudiciais, de mobilidade urbana, de transporte de pessoas e cargas, de acesso à moradia digna, de saneamento básico, inclusive de redução na geração, reciclagem e disposição final dos resíduos sólidos, de lazer, de combate à poluição, de recuperação ambiental e de aplicação da política nacional das mudanças climáticas no âmbito local, de educação, saúde, segurança pública e de desenvolvimento de atividades econômicas nas áreas rural e urbana do território municipal.
§ 4º. O Programa de Metas e Prioridades a que se refere este artigo priorizará as ações, serviços e investimentos diretamente voltados para a promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável, valorizando a dignidade da pessoa humana mediante a erradicação da miséria, reduzindo a marginalidade social, universalizando o atendimento dos serviços públicos, o gozo efetivo dos direitos sociais fundamentais e o pleno exercício da cidadania por todos com vistas à concretização dos objetivos fundamentais da República inscritos nos arts. 1º e 3º desta Constituição.

> § 5º. O Prefeito de municípios com cidade de população inferior a vinte mil habitantes apresentará Programa de Metas e Prioridades resumido observado o disposto no parágrafo anterior.
> § 6º. O Programa de Metas e Prioridades será imediata e amplamente divulgado por meio eletrônico e outros meios de comunicação de massa de amplo alcance e debatido publicamente no âmbito do respectivo Poder Legislativo, podendo receber comentários e sugestões, por meio de destaques, que poderão ser incorporados ao texto original.
> § 7º. Os conteúdos do Programa de Metas e Prioridades serão incorporados nas leis orçamentárias para seu efetivo cumprimento.
> § 8º. O Poder Executivo divulgará amplamente até 30 de abril, 31 de agosto e 31 de dezembro de cada ano os relatórios quadrimestrais de desempenho da execução do Programa de Metas e Prioridades.
> § 9º. O Poder Executivo divulgará até noventa dias após a respectiva posse os indicadores de desempenho relativos à execução do Programa de Metas e Prioridades, os quais serão elaborados e fixados visando a promoção do desenvolvimento sustentável conforme os seguintes critérios:
> a) erradicação da miséria;
> b) inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais;
> c) atendimento das funções sociais urbanas e rurais com melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente;
> d) promoção do cumprimento da função social da propriedade urbana e rural nos termos previstos nos arts. 182 e 186 desta Constituição;
> e) promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais de toda pessoa humana;
> f) promoção de meio ambiente ecologicamente equilibrado e combate à poluição sob todas as suas formas;
> g) universalização do atendimento dos serviços públicos com observância das condições de regularidade; continuidade; eficiência, rapidez e cortesia no atendimento ao cidadão; segurança; atualidade com as melhores técnicas, métodos, processos e equipamentos; e modicidade das tarifas e preços públicos que considerem diferentemente as condições econômicas da população;
> h) promoção da transparência e da ética na gestão pública;
> i) promoção de uma economia inclusiva, verde e responsável.
> § 10. As alterações programáticas que se tornarem convenientes, a critério do Poder Executivo, sempre em conformidade com as leis do País, deverão ser justificadas por escrito e amplamente divulgadas, com as respectivas justificativas, pelos meios de comunicação previstos neste artigo e encaminhadas previamente ao início de sua implementação ao respectivo Poder Legislativo."
> Art. 2º. O art. 48 da Constituição da República passa a vigorar, acrescido do inciso XVI, com a seguinte redação:
> "XVI – propor sugestões, acréscimos e críticas ao Programa de Metas e Prioridades apresentado pelo Presidente da República."
> Art. 3º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

A proposta já foi aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e pela Comissão Especial respectiva. Trata-se, inquestionavelmente, de importante e bastante útil instrumento de controle social, vocacionado, inclusive, a orientar, na condição de indicador, eventual auditoria democrática.

2.7 Conclusão parcial: proposta de definição de controle social no cenário do Estado desenvolvimentista

Diante de todas as ponderações desenvolvidas ao longo do presente capítulo, podemos chegar à efetiva compreensão do controle social, traduzido nos seguintes termos:

Tem-se por controle social 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.

3 AUDITORIAS DEMOCRÁTICAS

O capítulo que ora se inicia tratará especificamente do mecanismo de controle social foco deste trabalho, qual seja, as auditorias democráticas.[68]

Trata-se de processo bidimensional em que se combinam perquirições com debates e diálogos inclusivos, realizado a partir de padrões de pesquisa internacionalmente reconhecidos, sem, contudo, desestimular ou dificultar a maior mobilização e participação populares possíveis. (KEMP; JIMÉNEZ, 2013, p. 49)

Traverso e Orrego (2016, p. 6) apontam as seguintes potencialidades, ao tratar dos processos avaliativos participativos em geral: 1) melhora da exatidão e relevância dos resultados obtidos; 2) aumento da capacidade de estabelecimento e validação de relações causais; 3) incremento do entendimento das intervenções; 4) implementação ativa e adaptativa da intervenção; 5) melhora do desempenho institucional e validação de fundamentos teóricos de alterações de programas, com promoção de liderança e espírito crítico; 6) geração de inspiração para os processos de tomada de decisões, de modo a facilitar a irrupção de alternativas criativas.

A essas, e para além da inevitável aproximação entre Estado e sociedade civil, acrescentamos: 1) a realização de um diagnóstico, tanto da qualidade democrática em geral quanto da ação pública administrativa em especial; 2) a viabilização de políticas públicas mais responsivas e consonantes com as necessidades sociais, tendo em vista o seu processo de coprodução; 3) maior *accountability* administrativa, com consequente incremento de legitimidade, responsividade, eficiência e democraticidade; 4) apropriação dos assuntos e soluções de relevância geral pela população, que assim se torna importante ator nos processos de diagnóstico, planejamento, tomada de decisão, execução das políticas públicas e controle; 5) maior vinculação dos agentes públicos às metas e escolhas feitas, com considerável maior comprometimento com as propostas democraticamente ratificadas.

Não obstante se tratar de processo levado a efeito principalmente em nível doméstico,[69] tendo em vista sua íntima relação com questões contextuais e de política

---

[68] Digna de registro a diferenciação realizada pelo PNUD (2010, p. 34) entre *auditorias cidadãs*, ou *democráticas*, e *auditorias sociais*: enquanto as primeiras traduzem processo de compilação de informação a respeito da opinião dos cidadãos sobre a implementação dos programas públicos e seus impactos, auxiliando inclusive na avaliação de eventuais episódios de abuso de autoridade, as segundas se concentram no levantamento de dados sobre os recursos de dada organização, a qual é analisada em termos de impacto do seu uso sobre os objetivos sociais.

[69] Conforme asseveram Beetham, Carvalho, Landman e Weir (2008, p. 9), "democracia sustentável somente

interna, não se descarta a possibilidade de participação de atores externos, governamentais ou não, globais ou transnacionais,[70] cujo escopo não se limita a determinado país ou região, mormente no que tange à coleta de parâmetros e referências voltados a afastar os riscos inerentes ao autorreferenciamento e insulamento potenciais.

Várias são as alternativas e métodos construídos ao redor do mundo com vistas ao monitoramento das condições políticas e democráticas dos Estados, cada qual com suas vantagens e desvantagens.

Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (2002), por exemplo, listam mais de treze modelos, desenvolvidos por entidades como: Business Environment Risk Intelligence (BER), The Wall Street Journal, Central European Economic Review (CEER), Standard and Poor's DRI/McGraw-Hill (GCS, GCSA), Heritage Foundation/Wall Street Journal (HSWSJ), Political Risk Services, International Country Risk Guide (PRS/ICRG), Political Economic Risk Consultancy (PERC), Institute for Management Development (WCY) e World Bank/University of Basel (WDR), Freedom House, Economist Intelligence Unit (EIU), Gallup International.

Muitos deles, porém, têm como foco principal a orientação de investimentos e negócios, e não o desenvolvimento democrático. Além disso, suas ações muitas vezes não gozam de transparência e imparcialidade satisfatórias, com o uso de parâmetros subjetivos. (MOLUTSI, p. 10)

Dignos de registro, ainda, as metodologias desenvolvidas pelo World Bank Institute, o Comitê de Cooperação e Assistência para o Desenvolvimento (DAC) da European Organization for Cooperation and Development (EOCD), o Banco Mundial, o Fundo

---

pode ser atingida se a avaliação quanto seus pontos fortes fracos e a definição das áreas-chave para eventuais reformas forem levadas a efeito por aqueles atingidos por sua prática diária." Tradução livre de: "*[...] sustainable democracy can only be achieved if those who are affected by its daily practice [...]*". Ainda segundo os autores, "Na medida em que somos céticos sobre agentes externos julgarem a democracia de um país, normalmente a partir de uma postura de superioridade, adotamos a visão que as pessoas mais indicadas a conduzir tais estudos são os cidadãos do país em questão, premissa essa que vem sendo cada vez mais reconhecido internacionalmente. Até porque somente eles conhecem a cultura e história do seu país – uma base importante para a compreensão do seu enfoque sobre a democracia". (2008a, p. 304). Tradução livre de: "*Since we are skeptical about outsiders sitting in judgment on a country's democracy, often from a position of presumed superiority, we take the view that the right people to conduct such assessments are the citizens of the country involved, a principle which is now increasingly being recognized internationally. Not least, only they know the history and culture of their country — an important base for understanding its approach to and arrangements for democracy.*"

[70] "ONGs internacionais são de certa forma o equivalente internacional do que, em uma dada sociedade, teóricos políticos e sociais denominam 'sociedade civil'. Dessa forma, ONGs internacionais são espécies de instituições intermediárias — nem Estado nem organização internacional, nem mercado nem empresas privadas. Eles são, assim, o denominado 'terceiro setor'." (ANDERSON, 2000, p. 110). Tradução livre de: "*[...] international NGOs are somehow the international equivalent of what, within a single society, social and political theorists have long called 'civil society'.*"

Monetário Internacional (esses dois últimos usualmente em parceria com o PNUD, responsável, em 1990, pela concepção do hoje referencial Índice de Desenvolvimento Humano – IDH), a Transparência Internacional e o CIVICUS World Alliance for Citizen Participation.

Dessas, merecem destaque as desenvolvidas pelo International IDEA, pela Freedom House, pela Polity Project — sendo as duas últimas utilizadas como fonte para a construção em vários outros campos de estudo em todas as ciências sociais. (LORD, 2013, p. 2).

No quadro abaixo, um resumo comparativo entre elas:

	FREEDOM HOUSE	**IDEA**	**POLITY IV PROJECT**
Abrangência temporal/periodicidade	Anual	Livre, conforme local de realização	De 1800 a 2012: processo contínuo
Abrangência geográfica	195 países e 14 territórios	Supranacional, nacional, local ou serviços públicos	Global (atualmente com 167 países analisados)
Escopo	**- Liberdades civis e políticas[71]:** . expressão e crença . associação . Rule of Law . autonomia individual . livre participação nos processos políticos . concorrer para cargos públicos . filiação a organizações públicas e partidos . escolha de representantes com poder de decisão e sujeitos à prestação de contas **- Sistema eleitoral:** . eleições competitivas e pluripartidárias . voto univsersal . eleições controladas, livre de fraudes e secretas . acesso dos partidos ao eleitorado	**- Cidadania, sistema jurídico e direitos:** . nacionalidade e cidadania . Rule of Law e acesso à justiça . direitos civis e políticos . direitos econômicos e sociais **- Representatividade e controle do governo:** . papel democrático dos partidos políticos . governo efetivo e responsivo . efetividade democrática do parlamento . controle civil a polícia e militares . integridade na vida pública **- Sociedade civil e participação popular:** . a mídia na sociedade democrática . participação política . descentralização **- Democracia para além do Estado:** . influências externas sobre a democracia do Estado . impacto externo da democracia do país	Indicadores de autocracia e democracia, organizados em escores de 1 a 21
Equipe	Técnicos: estudantes, acadêmicos e profissionais do desenvolvimento	Pluriatores, sempre conduzidos por cidadãos/sociedade civil	Técnicos e especialistas[72]

Quadro 1 - Comparativo entre três das mais impactantes metodologias de mensuração dos elementos democráticos

Fonte: Original da autora

[71] Organizadas em escalas de 01 (melhor desempenho) a 07 (pior desempenho).

[72] Há, nesse ponto, fortes críticas aos métodos Freedom House e Polity IV, relacionadas à inexistência de qualquer exigência de que os julgamentos sejam deliberados ou justificados, além das dúvidas quanto à sua transparência, confiabilidade e possibilidade de checagem por meio de testes de confiabilidade. Além disso, ignoram ambos as inúmeras divergências entre o sentido de democracia e das concepções de liberdade e igualdade, e partem de respostas arbitrárias sobre como os indicadores devem ser definidos, avaliados e combinados. (LORD, 2013, p. 2; p. 7)

Dentre elas, se sobressai — quer pelo número de vezes em que implementada com resultados bastante positivos, quer pelo constante monitoramento e revisão que vem sofrendo ao longo dos anos — a construída pelo International IDEA.

No apêndice da tese se encontram algumas experiências de monitoramento e avaliação democrática realizadas a partir de tal metodologia, com indicação dos respectivos escopos.

Tal cenário, bastante eloquente, já seria suficiente para justificar a adoção da matriz IDEA, de indubitável prestígio e reconhecimento.

Além disso, há outros fatores determinantes dessa tamanha disseminação nos mais diversos contextos: 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.

Dignos de registro, ainda, seus grandes diferenciais: 1) realização da avaliação e análise da vida política do país/local por seus próprios cidadãos; 2) foco nas questões adjacentes à efetivação da democracia na prática; 3) juízo do que é ou não aceitável a partir de um ponto de vista democrático; 4) enfoque evolutivo e contínuo, de modo a julgar eventuais progressos ou retrocessos; 5) incremento potencial da consciência popular sobre os elementos e desdobramentos da democracia e o debate público sobre padrões de desempenho esperados dos governantes; 6) fornecimento de evidências sistemáticas quanto a preocupações da população sobre a atuação governamental; 7) contribuição para o debate sobre eventuais reformas, em curso ou a serem disparadas; 8) análise da efetividade de eventuais reformas já levadas a efeito; 9) construção de indicadores de comparação, quer entre diferentes momentos, quer diferentes países.

Trata-se, em suma, de uma sistemática que vem resistindo e se perpetuando há mais de 25 anos, posta à prova em ambientes tão diversos quanto Grã-Bretanha e Mongólia — sempre com resultados bastante positivos. Tanto que a entidade, focada justamente na temática da democracia, vem atuando em parceria com as Nações Unidas, suas agências e programas em diversas oportunidades, havendo mesmo conquistado a posição de Observador Permanente[73] junto à organização.

---

[73] Garante o direito de voz, acesso aos encontros e a grande parte dos documentos do organismo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [s.d.]).

No que tange à aplicabilidade e conteúdo das auditorias democráticas, correspondem, basicamente, a um debate político interno, voltado à avaliação e percepção das instituições políticas, vida pública e/ou da eficiência/efetividade da ação administrativa ou pública.

Linares (2012, p. 97) as define como um modelo de administração pública baseado em um processo sistemático em que o cidadão tem participação proativa na tomada de decisões, nas ações e políticas públicas, na sua avaliação e incremento.

Na lição de Beetham e Weir:

> Uma auditoria democrática, em conclusão, é uma forma de avaliação democrática com uma plêiade de características e funções. É levada a efeito por assessores ou auditores locais como parte de um debate sobre a qualidade e perfil democrático da vida política do país. Emprega critérios e parâmetros sistematizados com vistas a identificar quais os aspectos satisfatórios sob um ponto de vista democrático, e quais os menos satisfatórios. Não se presta, porém, a agregar todos os aspectos em um indicativo único, sob a forma de *rankings* ou tabelas internacionais.[74] (BEETHAM; WEIR, 2000, p. 77)

Digno de registro, ainda, o conceito de Escuder e Belmonte:

> A Auditoria Cidadã é um método para investigar e avaliar participativamente a vida política de um país. Por definição, uma auditoria deve contrastar a realidade com certos parâmetros a fim de examinar seu grau de cumprimento. A abordagem das auditorias é diferente de outras estratégias desenvolvidas para abordar o estudo da qualidade da democracia. Não busca especificar as condições necessárias para a existência de uma democracia. Nem tão pouco organizar os regimes políticos em um *ranking* em termos de sua "quantidade" de democracia. O que propõe é examinar detalhadamente o funcionamento de uma democracia no interior de um regime que já é considerado democrático: *trata-se de ver a qualidade da democracia, não a existência da mesma*. As auditorias cidadãs consideram que a sociedade, não apenas as instituições políticas, pode e deve ser examinada quando se analisam os níveis de democracia. A auditoria cidadã é uma ferramenta de participação que pode se adaptar à realidade, à cultura e às necessidades de cada comunidade.[75] (ESCUDER; BELMONTE; 2010, p. 2, grifamos)

---

[74] Tradução livre de: "*A democratic audit, in conclusion, is a form of democracy assessment which has a number of distinctive features. It is undertaken by locally-based assessors or auditors as part of an ongoing debate about the quality and democratic character of the country's political life. lt employs systematic criteria and standards to identify which aspects are satisfactory from a democratic point of view, and which are less so; but it does not seek to aggregate these into an overall score, for example to form an international ranking or league table.*"

[75] Tradução livre de: "*La Auditoría Ciudadana es un método para investigar y evaluar participativamente la vida política de un país. Por definición, una auditoría debe contrastar la realidad con ciertos parámetros a fin de examinar su grado de cumplimiento. El abordaje de las auditorias es diferente a otras estrategias desarrolladas para abordar el estudio de la calidad de la democracia. No busca especificar las condiciones necesarias para la existencia de una democracia. Tampoco, ubicar a los regímenes políticos en un ranking en*

Trata-se de ideia bastante simples, de uma avaliação abrangente e sistemática da vida política de determinado país ou local a partir de princípios democráticos chave do controle popular do processo de tomada de decisões e da igualdade política no exercício desse controle. Corresponderia, em outas palavras, a um verdadeiro *check up* do Estado democrático (WILKS-HEEG; BLICK; CRONE, 2012, p. 1). Sua pretensão basilar é produzir um

> câmbio cultural cujo desafio central radica em integrar a cidadania no processo de tomada de decisões […], que as propostas daí decorrentes se convertam em ações para terminar com a esquizofrênica dissociação entre discurso e ação que […] tem caracterizado boa parte da atuação política. (OYHANARTE; NIILUS, 2007, p. 6)

O envolvimento cidadão e a discussão acerca da qualidade democrática e da ação pública são, portanto, fundamentais à sua realização — de modo que o grau de maturidade, situação e experiência política influenciam todo o processo (BEETHAM; WIER, 2000, p. 85). Imprescindível, pois, a disponibilização — e efetiva utilização — de instrumentos participativos e de controle social, de modo que tais práticas se incorporem na práxis social, com a criação de um movimento tendente a mais transparência, maior envolvimento popular, maior *accountability* social,[76] mais responsividade e legitimidade — e, portanto, melhor democracia.

Como bem lembra Cunill Grau (2014, p. 7), a solução de problemas multiníveis e multicausais exige forte integração setorial para uma abordagem integral e eficiente. No que toca à qualidade democrática, e conforme salientado no capítulo 1, relaciona-se tanto à atuação do Estado como de seus cidadãos. Traduz-se na qualidade das instituições — não se pode falar em boas políticas sem boas instituições —, na qualidade de vida, na forma em

---

términos de su 'cantidad' de democracia. Lo que propone es examinar detalladamente el funcionamiento de una democracia al interior de un régimen que ya es considerado democrático: se trata de ver la calidad de la democracia, no la existencia de la misma. Las auditorias ciudadanas consideran que la sociedad, no sólo las instituciones políticas, puede y debe ser examinada cuando se analizan los niveles de democracia. La auditoría ciudadana es una herramienta de participación que puede adaptarse a la realidad, a la cultura y a las necesidades de cada comunidad."

[76] "A responsabilização é uma palavra nova na ciência política. Quando as sociedades não registram certos valores, a cultura não lhes coloca em palavras. Para o sistema anglo-saxão é accountability. O sistema político europeu continental, como o nosso [argentino], não se lhe considerou. Desde há pouco se fala em nossos países de responsabilização, ou seja, a exigência de prestação de cotas sobre alguém que se comprometeu. Essa exigência depende dos planos processos e resultados de suas ações." (OYHANARTE; NIILUS, 2007, p. 5)

que determinada sociedade organiza, vivencia e controla sua arena política. (OYHANARTE; NIILUS, 2007, p. 3)

As auditorias são estruturadas em quatro etapas fundamentais:

> Qualquer processo de auditoria envolve pelo menos quatro estágios distintos. É necessário identificar os critérios apropriados para avaliação que possam ajudar a definir e selecionar o que deve ser avaliado. O segundo estágio é determinar os parâmetros de boas ou melhores práticas, as quais fornecem uma referência para a pesquisa. Terceiro, e que demanda mais tempo, é reunir as evidências tanto de normas de determinada instituição como de suas práticas informais, com vistas a viabilizar um julgamento. Isso inclui análises dos pontos chave e resultados sintomáticos de uma situação geral. O estágio final corresponde à revisão das evidências coletadas à luz dos critérios e parâmetros definidos de forma que uma avaliação sistemática seja possível.[77] (BEETHAM; WEIR, 1999, p. 5)

A metodologia a ser adotada deve sempre se apoiar, pois, em parâmetros ideais a partir dos quais os diversos indicativos — prévia e objetivamente estabelecidos — serão sopesados. A luta pela promoção e aprimoramento da democracia nunca chega ao fim: é processo perene e contínuo, indefinidamente aberto, a exigir a concentração de esforços para a garantia das liberdades, qualidade de vida e cidadania:

> Uma assunção que fizemos em nosso trabalho é da tendência inerente aos sistemas político e social à inércia em direção à oligarquia e inequidade, a menos que seja ativamente combatida. Isso significa que o trabalho de democratização nunca é concluído; e as democracias estabelecidas estão tão necessitadas de avaliações críticas quanto aquelas em desenvolvimento.[78] (BEETHAM; WEIR, 2000, p. 76)

A Internet traz, nesse cenário, perspectiva revolucionária, na medida em que permite não apenas uma mais ampla divulgação dos resultados, mas também muito maior envolvimento dos mais variados grupos, com consequente incremento da legitimidade e qualidade do processo. Pode ser facilmente eleito como veículo de realização da auditoria,

---

[77] Tradução livre de: "*Any audit process involves at least four distinct stages. You must first identify the criteria appropriate for assessment, which help define and select what is to be assessed. The second stage is to determine the standards of good or best practice, which provide a bench-mark for the assessment. Third, and most time-consuming, is to assemble the relevant evidence from both the formal rules of a given institution and its informal practices, to enable a judgment to be made. This will include an analysis of key events or outcomes which can be seen as symptomatic of a more general condition. The final stage is to review the evidence in the light of the audit criteria and defined standards so that a systematic assessment can be reached.*"

[78] Tradução livre de: "*An assumption we have made in our work is of an inertial tendency inherent in social and political systems towards oligarchy and inequality, unless it is being actively resisted. This means that the work of democratization is never finished; and that established democracies are as much in need of critical assessment as developing ones.*"

vez que capaz de superar quaisquer barreiras espaciais ou logísticas: outorga um alcance, diversidade potencial, abrangência — e, portanto, legitimidade — muito maiores ao processo. Nesse sentido o exemplo da auditoria democrática britânica de 2012, desenvolvida integralmente em plataforma *on line*, e sobre a qual se discorrerá com mais vagar no capítulo seguinte.

3.1 Diferenciação de institutos afins: *recall*, *impeachment*, impugnação de mandato

O *recall* corresponde a um meio de controle do poder político e de aproximação entre representantes e representados. A lógica de representação, fundamentada na soberania popular, é justamente o seu grande pilar.

Confome aponta Kelsen (1998, p. 413-414), um governo somente pode ser tido como verdadeiramente representativo se os agentes públicos, quando do desempenho da sua função, refletem a vontade do eleitorado e são para com ele responsáveis. Para o autor, somente haverá representação propriamente dita quando houver obrigação jurídica de o mandatário executar a vontade dos mandantes, assim como instrumentos próprios e efetivos para a exigência dessa observância.

A aplicação mais paradigmática do *recall* se dá nos Estados Unidos, em que é utilizado em nível estadual e municipal, tanto com relação ao Executivo, Legislativo e Judiciário quanto a diretores de escolas/universidades públicas e servidores públicos em geral (ainda que não investidos em mandato eletivo), podendo ter como objeto determinada lei/ato/decisão ou o próprio mandato.

É usualmente desencadeado em razão de prática de atos de corrupção, desvio de dinheiro público, perjúrio, condenação criminal, indiciamento durante o mandato ou incompetência administrativa — em outras palavras, por atuação ilícita, antiética ou incompetente da autoridade pública.

É proposto pelo eleitorado (de 20 a 25% por cento do número total de eleitores) e, quando da votação (à qual podem acorrer todos os cidadãos capazes), a autoridade a ele submetida pode fazer constar da própria cédula sua defesa. Rejeitada a proposta de *recall* pelos eleitores, seu proponente deverá arcar com as despesas relativas ao processo (há inclusive obrigatoriedade de prestação prévia de caução).

Resulta — ou pode resultar — na destituição direta da autoridade (ou do ato/decisão), possuindo, portanto, eficácia imediata. Daí difere da auditoria democrática, incapaz, por si só, e diretamente, de determinar a revogação, quer de mandatos, quer de atos públicos. De

fato, e por corresponderem a processos complexos e plurinstâncias de diagnóstico, avaliação, acompanhamento e responsabilização — simbólica, conforme já assentado no capítulo 2 —, as auditorias democráticas não têm o condão de trazer esses mesmos resultados.

Recai sempre sobre autoridades ou atos/decisões específicos e perfeitamente delineados, no que se aparta uma vez mais do objeto central de análise do presente, em que não se cogita uma avaliação/controle pontual, cingido a um único aspecto ou ponto: o que nos importa, aqui, é uma visão holística, conjuntural, em que diversos aspectos da vida pública e democrática são tomados em consideração.

Para além disso, o *recall* — em razão inclusive desses seus efeitos tão contundentes — depende de expressa e específica previsão legal (ÁVILA, 2009, p. 123-124). O mesmo não se dá com as auditorias cidadãs, que podem resultar de uma visão sistemática do ordenamento que consagre como valores fundamentais a soberania e a participação popular, o controle social, a legitimidade e responsividade da ação pública.[79]

Enquanto o instituto tipicamente norte-americano[80] traduz mecanismo de controle eleitoral — realiza-se sob a forma de uma eleição propriamente dita, normalmente com duas fases, de propositura e votação da revocatória —, as auditorias democráticas são essencialmente não eleitorais. Trata-se, portanto, de institutos que, não obstante traduzirem formas de controle político intimamente ligadas à responsabilidade do representante, à responsabilização de agentes públicos, à efetivação do controle social e à soberania popular, não se confundem, identificam ou redundam.

Vale salientar, em âmbito pátrio, a aprovação, pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, no dia 21 de junho de 2017, de Proposta de Emenda à Constitucional voltada justamente à inserção, em nossa Carta, da possibilidade de revogação, pelos eleitores, do mandato do Presidente da República. Segundo o texto — pendente ainda de apreciação pelo Senado, onde deverá ser aprovado em dois turnos, por três quintos dos senadores, com subsequente submissão à Câmara dos Deputados, nos mesmos moldes —, a proposta da revocatória deve ser subscrita por ao menos dez por cento do eleitorado votante

---

[79] Tal questão será objeto de mais profundas considerações no capítulo 4.

[80] Não obstante a sua previsão não haver constado de nenhuma das constituições federais brasileiras, sua inserção foi longamente discutida quando da Constituinte de 88, sob a alcunha, ou a modalidade de "voto destituinte", por meio do qual ao menos 0,5% de qualquer Município, Estado ou da União poderiam encaminhar petição fundamentada às Mesas das Casas Legislativas solicitando a destituição parlamentar. Nesse cenário, porém, a decisão final não é do eleitorado, mas do Legislativo. As constituições estaduais de Goiás, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina já contemplaram possibilidades de revogação de mandato político. (ÁVILA, 2009, p. 106) Digna de registro, a Proposta de Emenda Constitucional de autoria da Ordem dos Advogados do Brasil (PEC n. 73/2005), que, também sem sucesso, pretendia inserir no rol do artigo 14 da CF a possibilidade de revogação dos mandatos do Presidente da República, Deputados e Senadores.

na eleição em que o Chefe do Executivo foi eleito, com representatividade em ao menos 14 Estados e com a participação mínima de 5% do eleitorado das unidades federativas participantes do pleito.

A possibilidade objeto da PEC n. 21/2015 somente poderá ser veiculada no segundo ou terceiro anos de mandato, e seria seguida de um plebiscito, convocado pelo Congresso, voltado à revocatória propriamente dita.

Caso a população decida pela destituição do Presidente, a sua substituição se dará pelo vice-presidente — ou pelo presidente da Câmara, caso esteja também acéfalo o cargo de vice. Nessa hipótese, serão convocadas novas eleições, diretas ou indiretas, a depender do momento da vacância.

> A fundamentação articulada na PEC relaciona-se justamente à perda da representatividade e suporte popular (legitimidade) do Presidente da República, sendo, portanto inexigível a prática de eventual crime: […] Assim, o objetivo desta Proposta de Emenda Constitucional é inserir, no sistema democrático brasileiro, dois instrumentos da denominada democracia semidireta ou participativa, quais sejam, o direito de revogação e o veto popular. […] Assim, enquanto o direito de revogação – que se apresenta nas espécies "*recall*" e "*abberufungsrecht*", onde o primeiro é conhecido como revogação individual enquanto o segundo como revogação coletiva – permite ao povo pôr termo, antecipadamente, ao mandado dos seus representantes, vez que estes são obrigados a prestar contas periódicas de seu trabalho, e assim serem reapreciados por seus representados, o veto é a faculdade de que é titular o eleitorado de se manifestar coletivamente contrário a determinada medida governamental ou lei já devidamente aprovada ou em vias de ser efetivada. A Carta Política de 1988, responsável pela instrumentalização da redemocratização do Brasil, assegurou que "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (Parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1.988 - CF/88), rompendo com a expressão tradicionalmente inserida em nossas constituições, de que "todo poder emana do povo e em seu nome será exercido". Desta feita, o Brasil adota a denominada democracia semidireta ou participativa, isto é, a coexistência da democracia representativa (aquela em que o povo, fonte primária do poder, se governa por meio de representantes eleitos) com outros instrumentos da democracia direta, tais como o plebiscito, referendo e a iniciativa popular. (BRASIL, 2015).

Outro instrumento que apresenta alguma proximidade com a auditoria democrática — na medida em que também traduz espécie de controle político — é a ação de impugnação de mandato eletivo – AIME, prevista no artigo 14, §§ 10 e 11 da CF, para as hipóteses — e

só essas — de abuso do poder econômico,[81] corrupção[82] ou fraude[83] articulados perante a Justiça Eleitoral em até quinze dias da diplomação (a ação corre em segredo de justiça).

Somente podem propor as ações de impugnação partidos políticos, coligações, candidatos e o Ministério Público (diferentemente das auditorias, passíveis de desencadeamento pelos mais diversos atores).

Nessa mesma linha, tem-se o recurso do *impeachment*, já efetivado duas vezes na relativamente curta história democrática brasileira (presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Roussef).

Corresponde a uma sanção política por prática de crime de responsabilidade, por meio de processo especificamente voltado a determinado e instantâneo fim: a cassação do mandato do governante eleito, seus assessores diretos (ministros), ministros do Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados e Distrito Federal, dos juízes diretores de foro ou equivalentes, do Procurador Geral da República, do Advogado-Geral da União, Procuradores-Gerais do Trabalho, Procuradores dos Estados e Distrito Federal, membros do Ministério Público da União e Estados, da Advocacia-Geral da União e das Procuradorias do Estado e Distrito Federal, quando no exercício de funções de chefia.[84]

Para além da limitação quanto aos sujeitos passivos, se afasta da auditoria democrática quanto ao nível de participação popular direta: ao cidadão somente é dado agir no momento da denúncia, levando à Câmara dos Deputados — ou ao Senado Federal, a depender da autoridade denunciada — notícia de potencial crime de responsabilidade.

---

[81] "O abuso do poder econômico significa a utilização de recursos materiais e financeiros em detrimento da legislação eleitoral, com o propósito de desequilibrara o resultado das eleições, subverter o livre convencimento do eleitor. […] Assim, se em desacordo com a legislação, o candidato utiliza-se de meios meteriais, ou financeiros, não importa se seus, ou de financiadores de campanha, ou mesmo recursos públicos, em detrimento da legislação eleitoral, com propósito de subverter o resultado das eleições, ou iludir o livre convencimento do eleitor, pratica o abuso de poder econômico declarado ilícito pela própria Constituição." (GUEDES, 2013, p. 684)

[82] "[…] a corrupção é ação de quem promete, ou oferece, solicita, ou recebe vantagem indevida. No caso em análise, exige-se que a vantagem ilícita tenha propósito eleitoral." (GUEDES, 2013, p. 684)

[83] "[…] consiste em o agente valer-se de artimanha, artifício ou ardil para mante alguém em erro. No direito eleitoral, é valer-se o agente de meio que possa iludir o resultado da eleição. É o ardil ou artifício que induz o eleitor e erro no momento da eleição, com potencialidade e propósito de influenciar o seu voto, em favor de um candidato, ou em prejuízo de outro. Tem-se entendido que a fraude que justifica a propositura da ação constitucional de impugnação é aquela que tenha relação direta com o processo de votação, de tal ordem que fraudes que ocorram em momento ou circunstâncias diversos, como é o caso muito frequente de transferência irregular de eleitor, não se justificam a propositura da referida ação." (GUEDES, 2013, p. 684)

[84] Nos termos da Lei federal n. 1.079/1950.

Isso sem falar no seu caráter estritamente punitivo, sancionatório, sem qualquer conotação de diagnóstico, troca de informações ou coprodução de alternativas voltadas ao incremento da eficiência e responsividade da ação pública e sistema democrático.

3.2 Iniciativa

As auditorias democráticas podem ser desencadeadas tanto por atores estatais quanto por integrantes da sociedade civil, acadêmicos, movimentos sociais etc. Não há uma regra a ser observada, conforme bem evidenciam as experiências paradigmáticas relatadas no capítulo 4 adiante.

Na Argentina, por exemplo, a iniciativa do Programa Auditoria Ciudadana foi institucional, partindo do próprio Estado[85] — no caso, se desenvolveu em nível municipal (duzentos municípios em que vivem algo como treze milhões de pessoas). Essa iniciativa de "autolimitação autoimposta" pelos governos municipais cria uma seara de autorreflexão e debate sobre a condição da democracia. (IAZZETA, 2005, p. 7)

O mesmo se deu nos Países Baixos e na Mongólia. (BEETHAM et al., 2008, p. 15)

No caso costarriquenho — tal como na Bósnia Herzegovina, Irlanda e Reino Unido —, foi desencadeada por instâncias da sociedade civil: Conselho Nacional de Reitores — CONARE, Defensoria de los Habitantes de la Republica, com apoio da União Europeia, do PNUD e do Instituto Kellog de Estudios Internacionales da Universidade de Notre Dame. Grande parte dos custos, inclusive, foi garantida por entidades privadas.

Na Inglaterra, a auditoria foi inaugurada a partir da mobilização de acadêmicos, advogados, jornalistas e outros atores coordenados pelo Human Rights Center da University of Essex e do Centre for Democratization Studies da Leeds University.

No cenário canadense, a iniciativa, baseada nos indicativos de participação, inclusão e responsividade,[86] foi mais uma vez de atores não governamentais: o Centre for Canadian Studies at Mount Allison University (Sackville, New Brunswick).

---

[85] O mesmo se deu na Mongólia e nos Países Baixos. (BEETHAM et al., 2008, p. 18)

[86] Peculiaridade digna de registro dessa experiência foi a metodologia adotada, que permitia aos entrevistadores inserir, quando da realização da pesquisa de campo, referências outras, além dessas três. O rol de perguntas e aspectos a serem inquiridos era, portanto, não taxativo. A justificativa para tanto seria justamente limitar a influência dos organizadores sobre os resultados da auditoria. Registre-se, ainda, o alto nível de preparo técnico desses pesquisadores, todos estudiosos das questões afetas à democracia, e a realização rotineira de encontros para troca de ideias e sugestões — em um processo de aproximação paulatina entre as questões colocadas. Com duração de cinco anos, produziu nove monografias, todas publicadas pela University of British Columbia Press, e com linguagem bastante acessível. Resultaram na criação e vários cursos, tanto de graduação quanto de pós-graduação, em torno da temática democrática e sua avaliação. (CROSS, 2006)

Todas as ações foram marcadas por intensa participação social, desde o desenho dos critérios de avaliação, o estabelecimento das aspirações democráticas até o processo de coleta, análise e organização de dados e informações. Tal amplitude de possibilidades decorre, além da própria lógica e objeto das auditorias, da dinâmica de coprodução que permeia sua realização.

De fato, em havendo uma interação e mobilização conjunta e constante entre os diferentes atores sociais, das mais diversas procedências e *backgrounds*, se afasta — ou se limita — qualquer forma de "apropriação" do processo por seu agente desencadeante. A sinergia entre as várias instâncias faz com que suas estratégias e rumos sejam sempre definidos de maneira conjunta e marcadamente participativa. Conforme bem assinala Iazzeta (2005, p. 6), trata-se, em verdade, de um "autoexame", um instrumento da sociedade para a sua crítica e aprimoramento.

Bergenfeld (2016, p. 6) se refere, ao tratar das auditorias ambientais, a "auditoria contributiva", tomada como um processo dinâmico de aprendizagem institucional em que agentes ativos e passivos se retroalimentam reciprocamente mediante reflexões e intercâmbios determinantes das decisões futuras. Tem-se, pois, que a iniciativa do processo de auditoria democrática é difusa, podendo ser exercida por quaisquer atores, sem limitação alguma.

Um ponto, porém, não sofre alteração: independentemente de quem a desencadeie, o cidadão desempenhará sempre papel de protagonismo, posto que dele — em coprodução com todos os envolvidos — advirão os parâmetros, expectativas e comparativos a serem utilizados, avaliados, implementados e controlados.

3.3 Atores envolvidos

Conforme evidenciado no capítulo 2, as auditorias democráticas se inserem no âmbito da participação democrática — da qual o controle social é espécie. Seus atores, portanto, são absolutamente difusos e variados, não havendo qualquer limitação, notadamente no que tange ao seu "polo ativo", ou quem a leva a efeito.

Mais que isso: por se tratar de processo marcado pela lógica da coprodução, de um amplo debate público e fundado na teoria da ação coletiva, mais que admite — *pressupõe* — o envolvimento pluriatores, tanto provenientes da esfera pública — estatal ou não — quanto privada. Realmente, essa teoria implica a interação firme e voltada a determinada finalidade comum entre sociedade civil, mercado, organizações não governamentais e

governo, representando poderosa ferramenta de desenvolvimento de ações de grande impacto e escala transversal, visto que o envolvimento pluriatores e plurinstâncias cria um ambiente propício e altamente convincente para a alta adesão e respeito às medidas conjuntamente construídas.

Conforme relatório World Development Report 2017 (WORLD BANK, 2017), os problemas de ação coletiva têm sua solução intimamente relacionada à organização social, por meio da mobilização generalizada capaz de trazer à tona novas demandas e interesses, de modo a reestruturar preferências e ampliar os limites da arena política. O relatório assevera que a sociedade civil e a mídia podem desempenhar um papel fundamental na promoção de políticas de transparência e disseminação e de informação acessível (inclusive com relação à *performance* de agentes públicos) — as quais representam importante ferramenta de promoção da responsividade e *accountability* governamentais. (WORLD BANK, 2017, p. 24)

Quanto maior a mobilização de *stakeholders*, maiores as chances de sucesso e efetividade dos resultados: na medida em que a informação e o diagnóstico constituem premissas fundamentas do seu desenvolvimento, é absolutamente interessante que o maior grupo de pessoas — e "interesses", e visões — dela tomem parte. Totalmente pertinente, assim, o envolvimento de integrantes da academia, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, cidadãos e, destacadamente, da imprensa: "o olhar atento da imprensa […] revela confusões, erros, desvios, más práticas, infrações e crimes cometidos dentro do Estado, contra interesses do próprio Estado." (MELLO; DINIZ, 2016, p. 117-118)

Quanto aos representantes de instituições de controle interno e externo, poderia se questionar a conveniência de sua atuação direta, posto que regidos por uma cultura burocrática bastante forte e, por vezes, paralisante de processos como as auditorias, que vocalizam uma tecnologia nova de construção conjunta da ação pública pautada por valores de fundo como legitimidade e responsividade. O dinamismo da lógica de ação coletiva poderia, à primeira vista, se mostrar incompatível com os procedimentos usual e historicamente adotados nesses ambientes. Tais percalços, defendemos, são superáveis a partir da própria troca de informações, experiências e visões proporcionadas pelo instrumento — com a contrapartida de outorgar, além de um amadurecimento democrático-institucional, maior legitimidade ao processo. Uma vez envolvidas as instituições tradicionais, os resultados, propostas e alternativas construídas podem ser, com muito mais facilidade e agilidade, incorporados à agenda pública e postos em prática. Somente assim se poderá atingir maior responsividade.

Com relação ao "polo passivo", defendemos não se poder falar em atores personalizados propriamente ditos: o que se pretende controlar, ou aditar, não é um personagem em especial, mas sim o contexto democrático, e, dentro dele, a atividade pública/administrativa. Assim, por mais que se possa avaliar o desempenho — e legitimidade — de um governo, o campo de estudo é vasto e abrangente, alcançando tanto aspectos políticos quanto técnico-burocráticos (vide seção 2.5), além da própria sociedade e sua cultura.

Aí reside justamente um dos mais eloquentes pontos positivos da sistemática: a sua realização não está adstrita a mandatos, exercício de cargos ou funções (mais uma contraposição aos institutos abordados na seção 3.1). Sua realização pode — e deve — se estender no tempo, o que permite uma aferição geral, evolutiva e contínua do contexto democrático. Daí potencialmente advirem soluções ou reformas estruturais, de fundo, perenes e que efetivamente contribuem para o aprimoramento da qualidade democrática — com a consequente melhoria da qualidade de vida da população.

Exemplo bastante ilustrativo da importância da possibilidade de participação a absolutamente todos os grupos sociais e cidadãos encontra-se na Suíça, país atualmente marcado por excelentes parâmetros de democracia,[87] mas que até o ano de 1971 não admitia o voto feminino (65 anos após a Finlândia, primeiro país europeu a admiti-lo). A igualdade de direitos fundamentais somente foi inserida na constituição em 1981, a partir de quando as mulheres tiveram "permissão" para trabalhar fora de casa ou abrir conta bancária sem a necessidade de consulta e aval dos respectivos maridos. Tal fato se deve fundamentalmente à circunstância de a aprovação de tal direito de sufrágio depender de alteração constitucional, a ser iniciada a partir de um referendo nacional — do qual só poderiam participar os homens. (WORLD BANK, 2017, p. 25)

3.4 Âmbito de incidência

As auditorias democráticas podem se desenvolver tanto em nível federal (como na Costa Rica) quanto municipal/local (Argentina) ou supranacional (União Europeia).

Não obstante a utilidade da ferramenta em todos esses contextos, não podemos deixar de registrar a sua potencial maior efetividade em nível local, tendo em vista o entrosamento e facilidade de comunicação/interação entre os atores envolvidos, a proximidade dos

[87] Dos 100 pontos possíveis, alcançou 96 na escala "Freedom in the World", da Freedom House, em 2017. Maiores informações: FREEDOM HOUSE, 2017.

responsáveis pelo desenvolvimento das políticas públicas com o cidadão e as problemáticas a serem diagnosticadas, enfrentadas e potencialmente equacionadas.

O tratamento universal, federal, do estado da democracia pode conduzir a algumas distorções, na medida em que normalmente se verifica a existência de diferentes níveis em diferentes regiões: como toda generalização, resulta em indistinção potencialmente falaciosa. A lógica mais razoável seria justamente contrária: a partir das análises locais, construir, informar e implementar estratégias para ampliar e aprofundar a democracia nacionalmente (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, 2013, p. 6). Além disso, o nível local é usualmente a "porta de entrada" da participação política; é aí que a cultura democrática é assimilada pelo cidadão, que vivencia diariamente os resultados das escolhas políticas e sente os impactos dos processos decisórios. (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, 2013, p. 6)

Conforme asseveram Kemp e Jiménez (2013, p. 13), instituições democráticas, processos e práticas eficazes em nível local são fundamentais, na medida em que a cidadania ativa nesse contexto forma a base para uma mais profunda e duradoura democracia em nível nacional. A esfera local também atua como instância de apreciação da viabilidade de políticas, com "experiência piloto" mais facilmente controlável e aferível.

A valorização do micro, aliás, decorre inclusive do processo de globalização, que traz em seu bojo um impulso no sentido de melhor sintonia entre as necessidades e reclamos dos cidadãos e as instâncias decisórias em nível mundial. Sem dúvida, o local permite uma proximidade que, por razões de escala geográfica e demográfica, resulta inviável em nível nacional e, com ainda mais razão, global. (BARTOLACCI et al. p. 3)

Ainda conforme os mesmos autores,

> Assistimos a um processo que parece conduzir a uma dupla revalorização do local, por um lado entendido como um âmbito para encontrar novas respostas ao problema do desenvolvimento no marco da globalização e como uma escala humana que favorece uma maior proximidade para as práticas democráticas. Essa nova configuração espacial que emerge da globalização e configura um espaço único e multiterritórios reintroduz na cena "o local" enquanto fator de identidade sociocultural, cenário de compromisso e renovada escala de desenvolvimento. Ainda que na bibliografia disponível sobre a problemática local tenda a prevalecer aquela que destaca sua relevância para encontrar novas possibilidades e modelos de desenvolvimento, não são poucos os estudos que, desde uma perspectiva política, começam a ressaltar o renovado papel que adquirem

> as cidades na busca de respostas — a partir da gestão local — dos problemas das nossas democracias.[88] (BARTOLACCI et al., p. 3)

Em termos principiológicos, tais assertivas são corporificadas no preceito da subsidiariedade:

> O município é o local em que pessoas se inserem na vida do Estado e onde há essa aproximação maior com a organização estatal, percebendo-se maior confiança das pessoas, como demonstrado em pesquisa em que 55% das pessoas apontaram a prefeitura como instituição de governo de maior importância, sendo a seguir o governo federal com 26% e o governo estadual com 15% […]. […] o sentido geral do princípio passou a ser formulado como: aquilo que a entidade menor puder fazer bem, ela deve fazer; se não puder fazê-lo, aí a entidade maior fará. […] Em outras palavras, a subsidiariedade significa que deve haver uma limitação relativa ao exercício das macrocomunidades, em favor da comunidades intermediárias ou menores, de acordo com a aptidão destas para realizar melhor as tarefas, em virtude da proximidade com as necessidades. […] Com a evolução do princípio da subsidiariedade, este relaciona-se com o federalismo, por tratar-se de organização de relações entre várias esferas ou comunidades estatais. Assim, no caso brasileiro, em que há três esferas de federação, considera-se o município como comunidade menor em relação ao Estado-membro e à União, e comunidade menor o Estado-membro em relação à União, que será sempre a comunidade maior. (OLIVEIRA, 2005, p. 44-60).

Para além do aspecto geográfico, as auditorias podem incidir sobre: 1) o estado da democracia como um todo[89]; 2) a democraticidade, ou qualidade da prestação de serviços públicos em especial.[90] É o que se verifica dos referidos paradigmáticos estudos do Internacional IDEA, que resultaram na criação de quatro "guias" básicos: State of

---

[88] Tradução livre de: "*Asistimos a un proceso que parece conducir hacia una doble revalorización de lo local, por un lado entendido como un ámbito para hallar nuevas respuestas al problema del desarrollo en el marco de la globalización*[88] *y como una escala humana que favorece una mayor proximidad para las prácticas democráticas. Esta nueva configuración espacial que emerge de la globalización y configura un espacio único y múltiples territorios (Madoery, 2000), reintroduce en la escena a "lo local" en tanto factor de identidad socio–cultural, escenario de compromiso y renovada escala de desarrollo. Aunque en la bibliografía disponible sobre la problemática local tiende a prevalecer aquella que destaca su relevancia para hallar nuevas posibilidades y modelos de desarrollo, no son pocos los estudios que, desde una perspectiva política, comienzan a resaltar el renovado papel que adquieren las ciudades en la búsqueda de respuestas -desde la gestión local- a los problemas de nuestras democracias.*"

[89] Experiência levada a efeito, a partir da metodologia do International IDEA: 1) em nível federal, na Austrália, Bangladesh, Bósnia e Herzegovina, Chile, El Salvador, Índia, Irlanda, Itália, Quênia, Letônia, Malaui, México, Mongólia, Nepal, Países Baixos, Nova Zelândia, Paquistão, Peru, Filipinas, Coreia do Sul, Sri Lanka, Reino Unido e Zâmbia; 2) em nível local, Botsuana, Egito, Gana, Haiti, Indonésia, Jordânia, Quênia, Mongólia, Marrocos, Filipinas, Tanzânia, Iêmen e Zâmbia, com um total de sessenta municípios envolvidos. (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, [s.d.])

[90] Conforme se deu em, a partir da metodologia do International IDEA: Bolívia, Haiti, Lesoto, Malawi e Mongólia. (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, [s.d.])

Democracy Assessment Framework[91] (BEETHAM et al., 2008), State of Local Democracy Assessment Framework,[92] Democratic Accountability in Public Service Delivery (BJURELMALM; GIBAJA; MOLLEDA, 2014) e Democracy in Service Delivery. (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, 2015)

Conforme a metodologia, na hipótese 1, o foco de análise são indicadores relacionados à qualidade democrática a partir de uma visão holística do conceito, conforme exposto na seção 1.1.

A segunda possibilidade parte de indicativos e elementos mais objetivos, relacionados com a prestação de serviços, os agentes públicos incumbidos da sua promoção e sua relação com os destinatários finais. Ambos os modelos se baseiam nas seguintes premissas: 1) a democratização é um processo que requer tempo e paciência; 2) não pode ser atingida unicamente por meio de eleições; 3) práticas democráticas podem ser comparadas, mas não prescritas; 4) a democracia é construída a partir das sociedades; 5) a democracia não pode ser importada nem exportada, devendo ser sempre suportada/apoiada e assimilada no contexto local/interno.

Vale repisar a importância da iniciativa e liderança da cidadania durante todo o processo (não obstante haver experiências bem-sucedidas desencadeadas pelo próprio governo, como na Argentina, Mongólia e Países Baixos). Tomam como princípios fundamentais a soberania popular e a igualdade política, ambos considerados sob a ótica dos "valores mediadores" da participação, autorização, representação, responsividade, *accountability*, transparência e solidariedade.

As avaliações relacionadas à prestação de serviços públicos especificamente fundam-se no fato de a democracia dever oferecer aos cidadãos os meios para articular e vocalizar suas preocupações e anseios de modo a que efetivamente alcancem seus representantes (BJUREMALM; GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 17). Prestam-se a

> […] apoiar os atores nacionais de todo o espetro político para avaliar o nível pelo qual as pessoas podem chamar os detentores de cargos públicos à responsabilização, através de meios democráticos, pela prestação de serviços. Ao mesmo tempo, o quadro pretende facilitar propostas de reformas destinadas a melhorar os mecanismos de responsabilização existentes ou criar outros novos. Estas propostas de reformas podem

[91] Desenvolvido em 2008 por Beetham, Carvalho, Landman e Weir, a metodologia de avaliação democrática já vinha sendo trabalhada pelo Instituto, porém, desde o ano 2000.
[92] Originalmente elaborado em 2002, e revisto em 2013 por Kemp e Jiménez.

> abordar um leque de desafios, tais como: problemas de ação coletiva, falta de capacidade, má administração, corrupção e discriminação sistemática de grupos específicos […].[93] (BJUREMALM; GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 5)

A lógica da metodologia repousa, pois, no conceito de *responsabilização democrática*, com a incorporação da dimensão política da prestação de serviços e a assunção de um sistema de verificações e comparações propício ao incremento da qualidade dessa prestação:

> A noção de responsabilização democrática abrange a responsabilização política e social, direta ou indireta, vertical, horizontal ou diagonal, ou quaisquer outros mecanismos baseados no princípio democrático nuclear do controlo popular sobre a tomada de decisões públicas. A responsabilização democrática acarreta a capacidade dos cidadãos de articularem as suas exigências para influenciarem a tomada de decisões, através, por exemplo, de processos eleitorais. Outros meios democráticos incluem as manifestações públicas, o jornalismo de investigação, as iniciativas legislativas, o debate público e os referendos. A responsabilização democrática também recorre a meios menos diretos, como verificações, comparações e outros mecanismos disponíveis para instituições específicas com vista ao exercício de controlo sobre a administração de um Estado. Estes incluem, por exemplo, audições por comissões legislativas, questões levantadas pela oposição política e análises ou investigações de gabinetes de provedoria ou de instituições superiores de auditoria, para mencionar apenas alguns.[94] (BJUREMALM; GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 17-18)

Tal responsabilização parte de três princípios fundamentais: capacidade de resposta rápida (da Administração, quando provocada), reatividade (consulta à população quanto às suas prioridades) e aplicabilidade (agentes públicos arcam com as consequências formais e informais de sua atuação). Necessária, portanto, uma dinâmica em que aos cidadãos é dado

---

[93] Tradução livre de: "*[…] International IDEA aims to support domestic actors across the political spectrum to assess the extent to which people can hold government officials to account for service delivery through democratic means. At the same time, the framework seeks to facilitate reform proposals aimed at improving existing accountability mechanisms or creating new ones. These reform proposals can address a range of challenges, such as: collective action problems; lack of capacity; maladministration; corruption; and systematic discrimination of particular groups […].*"

[94] Tradução livre de: "*The notion of democratic accountability encompasses both political and social accountability—direct or indirect, vertical, horizontal or diagonal or any other mechanisms based on the core democratic principle of popular control over public decision-making. Democratic Democratic Accountability in Service Delivery 18 Box 1 accountability entails the ability of citizens to articulate their demands in order to influence decision-making through, for instance, electoral processes. Other democratic means include public demonstrations, investigative journalism, legislative initiatives, public debate and referendums. Democratic accountability also refers to less direct means, such as the checks, balances and other mechanisms available to specific institutions in order to exert control over the management of a state. These include, for example, hearings by legislative committees, questions posed by the political opposition and the reviews or investigations of ombudsman offices or supreme audit institutions, to name just a few.*"

questionar/comentar um serviço público, e atores políticos e prestadores estão sujeitos às consequências daí decorrentes.

Quando os agentes públicos estão sujeitos a mecanismos de controle e os princípios democráticos são observados, a probabilidade de melhoria da qualidade na prestação dos serviços público é consideravelmente maior. E esse incremento qualitativo conduz ao aprimoramento da qualidade de vida da população — e, por consequência, da democracia (cuja avaliação tem aí justamente um dos pilares).

De fato, e conforme exposto no capítulo 1, a qualidade da ação pública, inclusive aquela voltada à satisfação dos direitos e necessidades fundamentais dos cidadãos, integra o ideal democrático: a partir do momento em que não se pode falar em democracia sem desenvolvimento, e o desenvolvimento pressupõe a satisfação de demandas materiais, políticas, sociais, culturais etc., uma questão é absolutamente indissociável da outra.

Conforme salientado pelo IDEA (2015, p. 9), "a forma pela qual as pessoas são governadas não pode ser separada do conteúdo a partir daí entregue, e portanto democracia e desenvolvimento estão intimamente relacionados e não podem ser apartados."[95] Nessa esteira, e em suma, a avaliação quanto à qualidade, a *performance* pública (de âmbito mais restrito), é forte indicativo do padrão democrático respectivo.

A eficiência na prestação dos serviços funciona ainda como propulsora de investimentos econômicos e crescimento em países em desenvolvimento — com todos os seus desdobramentos favoráveis (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, 2005, p. 53). A medição e avaliação do seu desempenho propiciam a obtenção de importantes informações sobre atividades pretéritas e em curso, de forma a ajustar sua programação, reorientá-la e direcionar seu planejamento — sempre com vistas à obtenção de bons resultados. (MARISCAL; PEREZ, 2016, p. 2)

A *accountability* no contexto da prestação de serviços em diferentes níveis de governo, portanto, não apenas contribui para a legitimidade e aprofundamento democráticos, como a qualidade dessa prestação refletirá melhoras — melhorando também as vidas dos cidadãos.[96]

---

[95] Tradução livre de: "*[...] the manner in which people are governed cannot be separated from the content of what is delivered, and hence democracy and development are linked and cannot be separated*."

[96] "O enfoque de avaliação da accountability democrática na prestação de serviços toma por base a convicção de que os nacionais de determinado país estão em melhores condições de averiguar se as suas práticas democráticas correspondem aos seus ideais e expectativas." (BJUREMALE; GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 23). Tradução livre de: "*The citizen-led approach to assessing democratic accountability in service delivery is based on the conviction that the nationals of a country are in the best position to assess whether their country's democratic practices fit their own ideals and expectations.*"

As metodologias construídas para as hipóteses referidas serão mais detalhadas na seção seguinte.

3.5 Sistemática, procedimento e metodologia

Os modelos desenvolvidos pelo International IDEA tomam por base, conforme salientado, os princípios da soberania popular e igualdade política e, no caso da avaliação holística do contexto democrático, partem de quatro pilares e quinze subpilares, aferidos conforme abaixo colacionado:

1. Cidadania, Lei e Direito, analisados sob os seguintes enfoques:
    a. Nacionalidade e cidadania: há um acordo público com relação a uma cidadania comum livre de discriminações?
    b. *Rule of Law* e acesso à justiça: o Estado e a sociedade são efetivamente sujeitos à legalidade?
    c. Direitos civis e políticos: são isonomicamente garantidos a todos?
    d. Direitos econômicos e sociais: são isonomicamente garantidos a todos?
2. Responsividade, representatividade e *accountability* governamentais, aferidos a partir dos indicativos:
    a. Eleições livres e justas: as eleições outorgam aos cidadãos efetivo controle sobre o governo e suas políticas?
    b. Papel democrático dos partidos políticos: o sistema partidário contribui com o desenvolvimento da democracia?
    c. Governo efetivo e responsivo: o governo é efetivo ao servir o público e responsivo às suas demandas?
    d. Efetividade democrática do parlamento: o legislativo contribui efetivamente para o processo democrático?
    e. Controle civil sobre as forças militares e polícia: estão essas instâncias submetidas a controle civil?
    f. Integridade na vida pública: está esse valor assegurado na condução dos assuntos públicos?
3. Sociedade civil e participação popular, medidos por meio dos questionamentos:
    a. Mídia e sociedade democrática: a mídia atua de forma a sustentar os valores democráticos?

   b. Participação política: existe participação social plena na vida pública?
   c. Descentralização: as decisões tomadas pelo governo são as mais apropriadas para aqueles diretamente atingidos?
4. Democracia para além do Estado, valorados pelas indagações:
   a. Influências externas sobre a democracia do país: as influências externas são amplamente compatíveis/estimulantes da democracia local?
   b. O impacto da democracia no país no exterior: as políticas externas do país fortalecem a democracia em nível global?

Há, ainda, quinze questões gerais e setenta e cinco específicas.

Considerados esses aspectos, são definidos os propósitos, parâmetros, referências, prioridades, cronograma, recursos, atores, bases de dados e estratégia de publicização e disseminação do projeto.

O movimento inicial é, evidentemente, a reunião dos atores interessados em levar a Auditoria a efeito, com o levantamento de fundos e supervisão da sua mobilização/envolvimento — conforme asseverado, quanto mais diversos os atores, mais legítimos e profícuos os resultados (BEETHAM et al., 2008, p. 38). Nesse particular — e com vistas à máxima ampliação da legitimidade — a metodologia faz referência a dois aspectos:

1. Profissionalismo, devendo o processo ser sistemático, rigoroso e conduzido conforme os mais altos padrões de qualidade de dados e informações e confiabilidade das fontes. Os envolvidos devem ser dotados de capacidade técnica e marcante objetividade, com conhecimento comparativo entre boas e más práticas nos diferentes aspectos da democracia, tanto internos quanto internacionais (daí a conveniência do engajamento de especialistas que já tenham participado de experiências similares em outros contextos); e
2. A Auditoria deve contar com uma sólida, ampla, diversa[97] e independente/autônoma[98] base social e política, com um amplo corpo de consultores a opinarem sobre questões controversas acerca do foco, prioridades, referências e achados. (BEETHAM et al., 2008, p. 49)

[97] Em termos de gênero, etnia e convicções políticas.
[98] No sentido de não vinculação a partidos e ideologias.

O seu envolvimento deve se dar desde o início/preparação das atividades, observada sempre a transparência, de modo a favorecer a participação e envolvimento populares mais amplos possíveis — por meio de grupos de discussão, workshops ou pesquisas deliberativas.[99]

Esses atores são responsáveis pelas decisões fundamentais quanto ao escopo, abrangência e objetivos, e realizam também a análise, organização, construção da bibliografia básica; coleta, identificação e organização de dados; priorização de temas e questões; e elaboração do projeto de relatório de avaliação.[100] Sugere-se, para tanto, a realização de um *workshop* de orientação e, na medida em que o processo pode — ou deve — resultar em propostas de reformas, a construção de uma escala de prioridades.[101]

Muitas das auditorias desenvolvidas a partir da metodologia IDEA foram implementadas por meio de universidades. O mesmo se deu quanto à maioria das experiências não conduzidas pelo Instituto[102] — independentemente da iniciativa, se governamental[103] ou não.

Os questionamentos a serem colocados devem ser bastante amplos, e permitir a inclusão de assuntos correlatos relevantes, além de serem formulados sob um enfoque comparativo, tendo em vista a natureza não absoluta, de sim ou não, da democracia (como, por exemplo, quão inclusivo, ou igualitário, ou representativo etc.).

Os parâmetros de boas práticas a serem adotados devem combinar indicativos construídos internamente a partir de experiências passadas, expectativas da população,

---

[99] Ferramenta muito utilizada no sul da Ásia (Bangladesh, Índia, Nepal, Paquistão e Sri Lanka, comparativamente), Reino Unido e Irlanda quando da realização das auditorias democráticas. É possível também a utilização de pesquisas pré-existentes, com uma cautela especial quanto aos pressupostos adotados e eventuais direcionamentos apresentados às perguntas.

[100] Dados e informações úteis podem ser encontrados nos sites: GEORGETOWN UNIVERSITY, [s.d.]; COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, [s.d.].

[101] Quanto à inclusão política do cidadão, por exemplo, o ponto de partida sugerido é a análise das normas relacionadas à cidadania, elegibilidade, eventuais matizações da condição de cidadão; após, segue-se a apreciação prática, tomando-se em consideração a aplicação dessas leis na prática; ao final, toma-se em conta os indicatores negativos, contrários a tais valores.

[102] Como se verificou no Canadá, Suécia e Rússia.

[103] Conforme se deu na Mongólia e Países Baixos, por exemplo. Neste último caso, o desencadeamento do processo, no ano de 2006, resultou de dois assassinatos, por radicais: do cineasta (com apelo político) Theo van Gogh e do político Pim Fortuyn, além de diversas ameaças a políticos e líderes de opinião e da disputa entre partidos e negativa, via referendo, de aceitação da Constituição Europeia. Nesse contexto, vários déficits democráticos foram detectados: 1) frágil coesão social, especialmente com relação aos cidadãos de origem não ocidental; 2) aumento no número de incidentes em que a liberdade de expressão fora suprimida por meios violentos; 3) os maiores partidos políticos com cada vez menos suporte popular; 4) arenas políticas deslocadas de departamentos representativos e *accountable* para novos corpos administrativos e *quangos*; 5) sobreposição de competências administrativas, com complexidades desnecessárias ao cidadão; 6) vulnerabilidade resultante da constante exposição midiática, com a consequência de uma cultura política de aversão ao risco; 7) inadequação dos procedimentos internos de acompanhamento das políticas e legislação da União Europeia; 8) decréscimo da confiança pública nos políticos e governo. (BEETHAM et al., 2002a)

objetivos governamentais (ou uma combinação dos três) e, externamente, trazer comparações com outros países, regiões, observados *rankings* econômicos, idade da democracia, tamanho/diversidade populacional e padrões internacionais.

Um *standard* digno de destaque — e que efetivamente será prestigiado no presente trabalho — são as expectativas da população com relação à *performance* governamental.

Beetham, Carvalho, Landman e Weir (2008, p. 48) apontam como uma das grandes dificuldades a aferição dessas expectativas — que pode levar muito tempo e não se mostrar suficientemente exata. Tal embaraço pode ser superado justamente pela figura — e adoção como parâmetro — do Plano de Governo referendado pelas urnas e determinante da escolha dos governantes: conforme já destacado, ele não somente vincula seus autores como seu descumprimento gera inegável e sério dano à democracia e ao sistema democrático. Traduz-se no instrumento Plano de Metas, também já mencionado.

Conforme asseveram os estudiosos do IDEA, "nenhum critério pode ter maior legitimidade que a avaliação das instituições a partir dos seus próprios parâmetros auto-proclamados". (BEETHAM et al., 2008, p. 48)

No que toca à coleta, análise e organização dos dados, não há um único método correto. Interessante, porém, a observância da seguinte dinâmica: 1) construção de uma bibliografia; 2) identificação e classificação de dados, preferencialmente por métodos quantitativos e qualitativos; 3) divisão em itens; 4) elaboração de um rascunho; 5) estruturação do relatório, com uma introdução autoexplicativa e acessível; 6) realização do *workshop* para a discussão do rascunho; 7) criação de uma estratégia de divulgação voltada ao envolvimento do maior número de pessoas possível, por meio de sites interativos, aproximação com a imprensa, distribuição de cartilhas etc.

As perguntas a serem apresentadas devem ter sempre um viés gradativo, nunca simplesmente afirmativo ou negativo, como meio de garantia da efetiva aferição do grau da qualidade da democracia. O IDEA traz, inclusive, um roteiro sugerido para a aferição de cada um dos aspectos integrantes da auditoria (conforme há pouco explicitado), com indicação das fontes detentoras dos dados a serem usados como referência, os contextos legislativo e prático a serem pesquisados e avaliados, e os indicadores negativos a serem tomados em consideração.

O orçamento deve prever despesas com recursos humanos, estudos e/ou viagens de campo, consultas, reuniões e comunicações (incluídas aí as mais diversas formas de mídias digitais[104]).

Na fase de publicação e disseminação dos resultados dá-se a apresentação de eventuais sugestões/propostas de reforma. Nesse momento também deve haver massivo envolvimento da mídia, podendo a divulgação se dar por meio eletrônico, físico (ou ambos), conferências, sumários, extratos temáticos ou por sessões, questionários, *kits* educativos, entrevistas, mensagens de rádio e/ou televisão.

Chega-se, por fim, à avaliação do processo e planejamento dos próximos passos, inclusive quanto a potencial institucionalização da avaliação e estratégias de acompanhamento.

De forma sistematizada e resumida, as auditorias devem, portanto, observar a seguinte procedimento:

1. Preliminarmente: a) proposta da pesquisa; b) definição do conteúdo e prioridades; c) parâmetros e comparativos a serem adotados[105]; d) seleção/mobilização/envolvimento de atores e divisão de trabalho entre eles; e) seleção das fontes e dados; f) consultas às partes interessadas/envolvidas; g) fixação de modelos de publicação e publicização dos achados; h) criação de estratégias de promoção; i) integração do projeto a uma agenda de reforma[106]; j) fixação do cronograma; k) elaboração do orçamento e levantamento de recursos.

---

[104] "Os integrantes da equipe de pesquisa devem considerar o uso de plataformas de mídia social – como o Twitter, Facebook e Instagram — como parte da sua estratégia de comunicação. Cada ferramenta tem funções e audiências específicas. As mídias sociais proporcionam meios para que públicos específicos permaneçam informados e um fluxo de comunicação constante. Os canais de mídia social podem ajudar a promover eventos, atividades e notícias na imprensa, da mesma forma que reunir e aumentar o interesse nas atividades de avaliação. É importante notar, porém, que o uso de mídias sociais consome bastante tempo e exige conhecimento de plataformas particulares. A vantagem na utilização das sociais aumenta se a equipe tiver experiência prévia, se houver um público interessado e se o seu uso partir de uma estratégia de comunicação mais abrangente." (BJUREMALM; GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 40). Tradução livre de: "*Assessment teams may consider the use of social media platforms—such as Twitter, Facebook and Instagram—as part of their communication strategy. Each tool has a specific use and audience. Social media provide a means of keeping targeted audiences informed and of sustaining a constant flow of information. Social media channels can help to promote events, activities and press releases, as well as gather momentum and enhance interest in assessment activities. It is important to note, however, that the use of social media is time-consuming and requires knowledge of particular platforms. The value of using social media increases if team members have previous experience, if there is an available audience, and if social media use is part of a broader communication strategy.*"

[105] Sendo possível — e até recomendável — o estabelecimento de comparativos com o próprio cenário que se pretende avaliar, em momentos distintos no tempo.

[106] Nesse particular, cumpre registrar que as auditorias podem se prestar unicamente à efetivação de um

2. Coleta de dados, análise e organização: a) construção da bibliografia básica; b) identificação e classificação de dados; c) organização e priorização de itens para inclusão; d) conformação das respostas para as perguntas; e) formulação de um projeto de relatório; f) contextualização do relatório.
3. *Workshop* nacional/local: discussão do projeto de relatório e aprimoramento da apresentação/contextualização/estruturação;
4. Publicização, de forma a permitir o mais amplo conhecimento dos pontos fortes e fracos da democracia/ação administrativa;
5. Propositura de eventuais reformas/mudanças.

Importante registrar que toda a sistemática foi construída em "cápsulas", em diferentes módulos passíveis de aplicação isolada, de forma que a avaliação não tem que ser sempre total ou apresentar a mesma abrangência: os diferentes módulos podem ser levados a efeito ou repetidos em diferentes ocasiões.

Especificamente com relação às auditorias voltadas à avaliação da qualidade da prestação de serviços públicos, há algumas peculiaridades dignas de nota. Baseiam-se nos princípios da a*nswerability*, responsividade e *enforcement*. (BJUREMALM; GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 23) e se desenvolvem a partir da fixação de uma agenda, com o estabelecimento de prioridades consagradas durante a campanha eleitoral, debates públicos e encontros internacionais, reuniões entre oficiais do setor público e privado e demandas de movimentos sociais. Pressupõem a elaboração de um quadro de avaliação focado na intersecção entre princípios democráticos e processo político e baseado em investigação, em um acervo de experiências na aplicação das demais metodologias do IDEA suprarreferidas, com uma metodologia orientada para a ação, vez que permite aos utilizadores do quadro idealizar melhorias nas áreas onde haja *déficit* de responsabilização e responsividade.

Referido quadro base de avaliação apresenta o seguinte perfil:

---

diagnóstico das prioridades de uma eventual reforma, ou fixar diretrizes para sua potencial realização, não havendo, pois, a obrigatoriedade de qualquer desdobramento imediato factual nesse campo. (BEETHAM et al., 2008, p. 44)

Princípio	Definição da agenda	Formulação de políticas	Implementação
Capacidade de resposta	Em que medida é a Administração responsiva perante à sociedade pela política/serviço em questão? Ex.: Em que medida são os partidos políticos responsivos perante os cidadãos pelo uso de cálculos incorretos no debate público sobre a nova lei da água?	Em que medida é a Administração responsiva perante a sociedade pelo dever de formulação de políticas públicas? Ex.: Em que medida é o partido no poder responsivo perante os partidos na oposição parlamentar durante o processo de elaboração das políticas?	Em que medida é a Administração responsiva perante a sociedade pelo dever de implementação da política/serviço? Ex.: Em que medida é a autoridade de orçamento responsiva perante a comissão anticorrupção pelo custeio do serviço?
Reatividade	Em que medida é a Administração reativa perante a sociedade/cidadão pelo dever de definição da agenda? Ex.: Em que medida são os partidos políticos reativos perante os cidadãos pelo uso de cálculos incorretos no debate público sobre a nova lei da água?	Em que medida é a Administração reativa perante a sociedade pelo dever de formulação de políticas públicas? Ex.: Em que medida é o partido no poder reativo perante os partidos na oposição parlamentar durante o processo de elaboração das políticas?	Em que medida é a Administração reativa perante a sociedade pelo dever de implementação da política/serviço? Ex.: Em que medida é a autoridade orçamentária reativa perante a comissão anticorrupção pelo custeio do serviço?
Aplicabilidade	Até que ponto pode a sociedade impor e aplicar consequências à Administração pelo dever de definição da agenda? Ex.: Em que medida podem os cidadãos impor e aplicar consequências aos partidos políticos pela avaliação errada das necessidades de água?	Até que ponto pode a sociedade impor e aplicar consequências à Administração pelo dever de formulação de políticas públicas? Ex.: Em que medida podem os partidos de oposição impor e aplicar consequências ao partido no poder, no parlamento, pelas falhas do quadro jurídico?	Até que ponto pode a sociedade impor e aplicar consequências à Administração pelo dever de implementação? Ex.: Em que medida pode a comissão anticorrupção impor e aplicar consequências à autoridade orçamentária pela falta da transparência e pela adjudicação de contratos aos financiadores do partido no poder?

Quadro 2 - Auditorias para avaliação da qualidade da prestação de serviços públicos: parâmetros

Fonte: BJUREMALM; GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 32; p. 90.

Tal análise abrange tanto o controle social como o político, e permite aos cidadãos articular suas demandas com vistas a influenciar o processo decisório público.

Importante salientar que o controle, quando operacionalizado de forma a combinar mecanismos ascendentes (a partir dos usuários/beneficiários dos serviços) e descendentes (autoridades públicas de monitoramento e controle), se mostra muito mais eficaz e eficiente. (BJUREMALM, GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 23)

Deve consagrar algumas questões prévias fundamentais: 1) Quais são os pontos mais sensíveis com relação à prestação do serviços? 2) Quais os atores mais propensos a se beneficiarem da avaliação e fazer uso coletivo de seus resultados? 3) De que formas os mecanismos de *accountability* democrática podem dar suporte aos políticos e agentes públicos com vista a aperfeiçoar sua ação? 4) Como a avaliação pode encorajar a fiscalização dos agentes públicos? 5) Quais as formas mais apropriadas para divulgação dos diagnósticos

e recomendações? 6) Qual o momento mais apropriado para a apresentação e defesa de propostas de reforma? (BJUREMALM, GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 37)

Práticas formais e informais devem ser tomadas em consideração: por vezes o contexto legalmente consagrado é inviabilizado por descompassos ou negligências, simplesmente deixando de ser observado na prática.

Nessa linha, não apenas os atores políticos e os processos formais de tomada de decisões devem ser levados em consideração, mas também aspectos gerais como estruturas de poder e relações na sociedade; capacidade e espaço de que dispõem os ativistas para a mobilização e o envolvimento coletivo; e legados históricos que explicam os fatores contextuais.

Orienta-se a priorização do uso de pesquisas e conhecimento já disponíveis (ou dados secundários, traduzidos em relatórios de pesquisas, estatísticas de agências nacionais, relatórios de organizações internacionais, pesquisas de opinião de acadêmicos ou referências intelectuais[107]) como base para o estudo. (BJUREMALM; GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 40)

Somente após o seu exaurimento é que se deve partir para a utilização de dados primários (produzidos originariamente no âmbito da Auditoria), tendo em vista o custo e o tempo demandado para tanto. A combinação entre ambos promove um *multiple* ou *cross checking*, de inquestionável utilidade para a confiabilidade da avaliação/estudo.

Os dados devem ser considerados tanto nos seus aspectos quantitativos[108] quanto qualitativos,[109] e poderão ser mais bem aproveitados por mecanismos de desagregação — em função, por exemplo, da idade, renda, gênero, local de residência, vulnerabilidade, condição sexual, condição social, religião etc. — indicadores, inclusive, de padrões de exclusão e discriminação.

Passa-se então ao mapeamento do processo político de prestação do(s) serviço(s), de modo a levantar quem faz o que e como — na teoria e na prática — e os problemas existentes. Para tanto, necessárias respostas às seguintes perguntas: 1) Quem tem o poder ou a influência para definir as prioridades do setor e quem contribui para o financiamento do serviço ou

---

[107] Tais como os desenvolvidos pela Freedom House, Polity IV, Economist Intelligence Unit, World Bank e Bertelsmann Index, por exemplo.

[108] Numéricos, fornecem uma amostra da população que permite a identificação de tendências de comportamento econômico, social e político. (BJUREMALM; GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 57)

[109] Usados para descrever experiências e pontos de vista, com potencial utilidade para orientação de mudanças. Seria o caso, por exemplo, de indagações sobre o que o entrevistado considera que deveria ser mudado ou melhorado e como tal alteração poderia ser levada a efeito. (BJUREMALM; GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 57)

toma decisões sobre a dotação do orçamento? (Definição da agenda); 2) Quem decide sobre o quadro regulador do serviço? (Formulação da política); 3) Quem está encarregado da implementação dessa regulamentação e da execução do orçamento? (Implementação); 4) Que órgãos têm competência para monitorar e supervisionar o processo?

Vale lembrar que os diferentes serviços têm distintos apelos — inclusive no que tange à projeção e patrimônio político que representam. Assim, de se considerar: 1) o grau de incentivo que intrinsecamente trazem aos agentes políticos, prestadores e usuários, quanto ao incremento da qualidade e investimento de energia e meios para aprofundamento da *accountability*; 2) a intensidade da influência do serviço na relação e equilíbrio de poder entre formuladores de políticas públicas e prestadores; e 3) a influência do setor sobre o espaço e formas em que cidadãos poderão se mobilizar coletivamente para promover melhorias. (BATLEY; MCLOGHLIN, 2012[110])

A identificação de preocupações e fragilidades deve levar em conta as seguintes perguntas: 1) Há informação disponível e acessível? Essa informação é relevante para o problema? 2) As relações de responsabilidade são tangíveis? 3) A equipe de avaliação tem capacidade, tempo e espaço para analisar a informação?

Passa-se, então, à identificação dos responsáveis pela prestação e sua qualidade, e a quem devem eles se reportar — são usualmente vários atores, a serem igual e isoladamente levados em consideração, conforme sua atuação e papel ao longo do processo de formulação, prestação e *accountabili*ty do serviço.

Tal fase deve tomar por base o seguinte quadro:

	Problema do serviço	**Titulares de deveres**	**Detentores de reivindicações**	**Alianças e influência**
Fase política	Obstáculo que impede o serviço de atingir seus objetivos	Atores com responsabilidade pelo problema	Atores que usam os serviços, grupos de interesse em mudanças	Relações com atores: quem rejeita ou apoia a reforma? Atores com um nível de influência alto ou baixo?
Definição da agenda				
Formulação de políticas				
Implementação				

Quadro 3 - Auditorias para avaliação da qualidade da prestação de serviços públicos: roteiro para fixação das relações de responsabilidade

Fonte: BJUREMALM; GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 54.

[110] BATLEY, R.; MCLOUGHLIN, C. The Effects of Sector Characteristics on Accountability Relationships in Service Delivery. **ODI Working Paper**. London: Overseas Development Institute, n. 350, 2012. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publicationsopinion-files/7790.pdf>, apud BJUREMALM; GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 52.

O próximo passo é a análise das relações de *accountability*. Para tanto, a metodologia do IDEA propõe um questionário com orientações para coleta de informações e análise da *accountabilit*y democrática dos serviços — o qual se baseia, uma vez mais, nos três princípios democráticos da *answerability*, responsividade e *enforceability*, e nos fatores facilitadores da participação e transparência.

As perguntas de orientação sugeridas são:

PRINCÍPIOS	**Capacidade de resposta**	**Reatividade**	**Aplicabilidade**
Questões a serem investigadas: **. Formulação da agenda;** **. Elaboração de políticas; e** **. Implementação**	Vontade, capacidade e espaço do titular de deveres para explicar e ser transparente acerca das escolhas e decisões.	Em que medida é eficaz o titular de deveres a abordar as reivindicações da sociedade?	Os titulares de deveres enfrentam consequências (sanções ou recompensas) da parte dos detentores de reivindicações?
	Vontade, capacidade e espaço do detentor de reivindicações para fazer perguntas/exigir medidas do titular de deveres.	Capacidade da sociedade de exprimir eficazmente as preferências dos utentes do serviço e de influenciar a Administração e a colaboração dos grupos sociais entre si para tal .	Vontade, capacidade e espaço da sociedade para impor eficazmente consequências (opiniões, sanções, louvores etc.) aos titulares de deveres, incluindo a colaboração dos grupos sociais entre si para tal.
	Colaboração dos detentores de reivindicações entre si para tal.	Até que ponto os mecanismos de reatividade são adequados, disponíveis, inclusivos e eficazes?	Até que ponto as consequências são adequadas, disponíveis, previsíveis e eficazes, incluindo a capacidade dos organismos de supervisão e aplicação?
	Até que ponto a capacidade de resposta é adequada, disponível, inclusiva e eficaz, incluindo a medida em que as análises e auditorias das instituições de supervisão têm influência.	Como o contexto influencia os diversos mecanismos de reatividade, tendo em atenção a dinâmica do poder, os incentivos/desincentivos políticos, as condições estruturais e os legados históricos?	Como o contexto influencia os diversos mecanismos de aplicação, tendo em atenção a dinâmica do poder, os incentivos/desincentivos políticos, as condições estruturais e os legados históricos?
	De que modo o contexto influencia os diversos mecanismos de responsividade, tendo em atenção a dinâmica do poder, os incentivos/desincentivos políticos, as condições estruturais e os legados históricos.		

Quadro 4 - Auditorias para avaliação da qualidade da prestação de serviços públicos: roteiro para mapeamento dos vínculos de responsabilização

Fonte: BJUREMALM; GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 56.

A análise de dados deve indicar as áreas prioritárias, recomendações mais urgentes e objetivos mais desafiadores. A partir daí, deverão ser apresentadas sugestões de melhoria traduzidas em relações de causa e efeito, em relatórios parciais concisos (alternativa mais palatável para grande parte da população) ou em documento único, mais abrangente e profundo. Tais relatórios (ou relatório) deverão ser validados pelos atores consultivos, informantes, agentes públicos, fornecedores e pela população em geral — ocasião em que se poderá proceder a eventuais correções e superação de mal-entendidos.

O processo de divulgação deve adotar a forma mais ampla possível, e envolver intensamente a mídia, com vistas a promover a implementação do maior volume de mudanças sugeridas. Tal estratégia ajuda a promover um diálogo constante e orientado à ação, à superação das limitações detectadas (estratégia tradutora da lógica típica de ação coletiva), com o consequente incremento da qualidade dos serviços.

O modelo proposto é, uma vez mais, adaptável aos mais diversos contextos.

Diante das metodologias referidas nesta seção, chega-se à possibilidade de sua combinação com vista à melhor avaliação do estado da democracia em determinado contexto — a partir, inclusive, da inquirição sobre a qualidade da prestação dos serviços públicos como elemento informativo daquele.

3.6 Objetivos

Conforme se vê do quanto até o momento discutido, o objetivo central das auditorias democráticas, como instrumento participativo de controle social por excelência, é a avaliação constante e ininterrupta da ação administrativa e da dinâmica estatal/democrática.

Constitui, ainda, valiosa contribuição para o debate público e espraiamento da consciência quanto à importância dos valores democráticos, levando a efeito verdadeiro *check up* da situação democrática (BEETHAM et al., 2008, p. 19). Avalia-se, assim, tanto o grau de maturidade e correspondência com indicadores democráticos previamente delineados quanto a compatibilidade da ação pública com as expectativas criadas em razão do aval popular efetivado com a aprovação do Plano de Governo no momento das eleições e decorrente Plano de Metas. Presta-se também a identificar prioridades quanto à superação de falhas e desenvolvimento de reformas, além de esclarecer, expor, fixar responsabilidades por eventuais *déficits*, com a imposição das consequências decorrentes (sejam elas de natureza simbólica ou restritiva, política ou jurídica).

Aspecto fulcral são os critérios a serem adotados. Para além dos estritamente políticos, defendemos como importantes indicadores, conforme já exposto, aqueles vinculados à qualidade da prestação dos serviços públicos — que integram a própria noção de qualidade democrática.

Conforme visto no capítulo 1, não se pode falar em democracia efetiva sem o atendimento, a garantia de satisfação dos anseios básicos da população — o que se dá justamente pelo consumo de serviços públicos. O acesso à saúde,[111] educação, assistência social, segurança e bens básicos são condicionantes de uma democracia plena — razão pela qual deve ser da mesma forma inquerido.

Na lição de Sen,

> O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. […] Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso à água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estritamente à carência de serviços públicos e assistência social […]. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade. (SEN, 2010, p. 16-17)

E:

> O processo de desenvolvimento, quando julgado pela ampliação da liberdade humana, precisa incluir eliminação da privação dessa pessoa. Mesmo se ela não tivesse interesse imediato em exercer a liberdade de expressão ou de participação, ainda assim seria uma privação de suas liberdades se ela não pudesse ter escolha nessas questões. O desenvolvimento como liberdade não pode deixar de levar em conta essas privações. A relevância da privação de liberdades políticas ou direitos cívicos básicos para uma compreensão adequada do desenvolvimento não tem de ser estabelecida por meio de sua contribuição indireta a outras características do desenvolvimento (como o crescimento do PNB ou a

[111] Nesse campo, em especial, digna de registro a metodologia relacionada aos estudos antropossociais, que tomam por base os indivíduos e agrupamentos sociais em função de critérios de acessibilidade (consideradas as características da população e do sistema de saúde; os indicadores de resultados da passagens do paciente no sistema; critérios sócio organizacionais e geográficos) e satisfação (aferida a partir do interesse pessoal do médico pelo paciente; acessibilidade; "bons médicos"; acompanhamento por pessoal "bem treinado"; informação dos médicos; pessoal "solícito" e privacidade). (REIS et al., 1990)

> promoção da industrialização). Essas liberdades são parte integrante do enriquecimento do processo de desenvolvimento. (SEN, 2010, p. 56)

E a análise desses indicadores deve se dar, uma vez mais, de forma sistemática, contínua, o que implica a sua construção e diagnóstico conjuntos (coprodução da informação), participação de todos os atores interessados — públicos, privados e cidadãos em geral — na definição de prioridades, acompanhamento coletivo da execução e resultados e eventual responsabilização — ainda que simbólica — por desvios.

Criam as auditorias, assim, um canal de comunicação ininterrupto, com mobilização conjunta, coprodução da informação e demandas e corresponsabilização pelos resultados. Toda a informação e avaliação objetivas advindas desse complexo processo contribuirão inarredavelmente para o aprimoramento tanto do controle social quanto da qualidade democrática. Opõem-se, portanto, à noção de avaliação — ou fiscalização, ou auditoria *stricto sensu* — levada a efeito por um único ator ou por uma única instância: a sua estrutura de realização é multifacetada e incorpora a lógica de *multiple checks* — que, por si só, outorga isenção, maior sensibilidade e exatidão do processo.

A importância dessa sistemática é objetivamente corroborada pelos achados empíricos de Beetham (2009, p. 9), ao analisar os mecanismos de avaliação democrática na República da Irlanda, na Nova Zelândia e na Inglaterra: segundo ele, situação que permeou as três experiências foi justamente a discrepância entre as condições democráticas sob o ponto de vista da Administração, de especialistas e da população em geral. Realmente, enquanto no primeiro país a avaliação popular foi muito mais positiva que os *déficits* identificados por assessores técnicos, na Nova Zelândia o nível de insatisfação e sentimento de impotência da população contradisseram todos os indicadores objetivos oficiais de performance democrática.[112]

---

[112] Aí, não obstante os assessores não tenham imediatamente identificado déficits mais sérios, o descontentamento da população com o funcionamento da democracia mostrou-se evidente. Entre os pontos positivos levantados está a modificação do seu sistema parlamentar por meio de leis monitoradas por uma comissão independente de direitos humanos, além de um sistema eleitoral proporcional e representativo de uma diversidade tanto social quanto política. As mulheres mostraram-se amplamente representadas no parlamento, governo e serviço público, inclusive em posições de destaque. Os direitos da população Maori eram constitucionalmente garantidos, e constatou-se da mesma forma sua representação no parlamento. Em linhas gerais, há um cenário democraticamente favorável, com a garantia dos direitos básicos, baixos níveis de corrupção, governo *accountable* tanto pelo parlamento quanto pelo eleitorado, representantes são abertos e permeáveis ao seu eleitorado, oportunidades para consulta pública durante o processo eleitoral, altos índices de participação, tanto nas eleições (85%) quanto em associações civis. Por outro lado, a maioria das pessoas, não obstante acreditarem nos valores democráticos se sentem desempoderados com relação ao governo (85,4% acreditavam que os políticos tinham pouco controle sobre a atuação dos políticos; 61,6% acreditam que o cidadão comum não conseguirá resultado algum ao tentar um contato com o governo; 67,4% creem que o

A construção e implementação de um modelo multiatores apura, aprimora e afina a confiabilidade e fidedignidade do diagnóstico — o que leva à possibilidade de desenvolvimento de estratégias de superação muito mais efetivas e eficientes. Daí a íntima relação das auditorias democráticas com o princípio da eficiência, alçado constitucionalmente a base e norte da atuação administrativa, e em razão do qual não se deve admitir o desperdício de energia e recursos com políticas e ações incapazes de alcançar integralmente, com o menor custo social possível, os resultados e interesse público pretendidos.

3.7 Controle *versus* fiscalização

As auditorias democráticas não são instrumentos de mera fiscalização, de mera auditoria, em sua acepção estrita. Para além disso, se prestam mais profundamente a uma valoração do cenário vigente no que toca aos indicativos democráticos, à construção de alternativas para o seu aprimoramento e ao sopesamento entre as necessidades e seu efetivo atendimento, inclusive qualitativo.

Daí não se falar simplesmente em *fiscalização*, como algo desenvolvido por agentes externos com foco em determinados atores ou atividades isoladas: trata-se de um processo complexo em que todos os envolvidos atuam pronunciadamente, se apropriando de todas as fases e internalizando diagnósticos, demandas, alternativas, estratégias e resultados. Aí, a participação — e o controle social de que é espécie — se opera em todas as etapas ou fases, tomada uma visão holística.

Não se admite a limitação de consideração a aspectos formais, processuais ou burocráticos: a efetividade, legitimidade e responsividade são vetores a serem invariavelmente adotados, avaliados e mirados. Inegável, pois, a pertinência de referência à teoria da ação coletiva, por meio da qual se desenvolvem iniciativas de grande impacto e escala transversal, com o envolvimento de diferentes atores e a criação de um ambiente altamente convincente para a expressiva adesão e respeito às estratégias conjuntamente elaboradas (corregulação).

---

governo é irresponsivo à opinião pública). O paradoxo entre os indicadores de performance democrática e a insatisfação popular mereceria maiores investigações. Foram aventadas, porém, duas explicações para o fenômeno: uma genérica, se fundava no aumento das expectativas da população combinado à maior exposição e crítica midiática dos governantes; a outra, mais específica, invocava a "imposição", pelo governo de David Lange na década de 1980 de um sistema econômico neoliberal, sem qualquer prévia consulta à população. (BEETHAM et. al., 2002a)

Conforme salienta Pieth (2012, p. 18), a promoção das estratégias de ação coletiva é um elemento crucial no desenvolvimento de políticas públicas — e da ação pública em geral.

Arugay (2016, p. 4) segue a mesma linha, asseverando que a *accountability* democrática na prestação dos serviços públicos depende, além da presença de instituições atuantes e metas de longo prazo, justamente da capacidade de adoção de medidas de ação coletiva. Corresponde à passagem do discurso para a ação, com a assunção, pelo setor privado, da sua parcela de responsabilidade e controle sobre a agenda pública. A sociedade civil passa, assim, a promotora, mediadora e monitora do processo, não podendo a sua performance ser reduzida à de mero fiscal: assume a posição de instância controladora — e coprodutora — das iniciativas voltadas ao diagnóstico, direcionamento, implementação, avaliação e sopesamento de resultados, inclusive quanto aos aspectos legitimidade, responsividade e efetividade. Não acompanha o ciclo das políticas públicas de forma apartada, como expectadora: contrariamente, se imiscui, se envolve e conduz todo o processo, agindo no âmago, no núcleo fundamental dessa atuação, que concomitantemente concebe, integra, acompanha, avalia e apresenta alternativas de aprimoramento.

3.8 Efeitos

Conforme já assinalado, os efeitos das auditorias democráticas não são usualmente diretos ou imediatamente perceptíveis no campo concreto: não são capazes de conduzir, *de per si*, à imposição de penalidades a agentes públicos, revogação/cassação de mandatos ou atos administrativos ou suspensão de programas de governo. Isso não quer dizer, porém, que não gozem de efetividade ou não produzam importantes e impactantes reflexos. Esses se operam, em um primeiro momento, em nível político/social, interferindo diretamente na legitimidade da ação pública e sua responsividade.

Arugay faz menção à noção de "*innovating accoutability*", ou *accountability* pelo aprendizado, consubstanciada nos seguintes termos:

> *Accountability* efetiva pode ainda derivar de aprendizado mútuo entre ambos os polos da relação de dever público. A probabilidade de que uma relação de *accountability* melhore com o diálogo, ajustes e acertos recíprocos está no centro da disputa entre *accountability* adversa e cooperativa. O conceito de *accountability* pelo aprendizado tira o foco da punição em decorrência de enganos e abuso de poder. Ao contrário, destaca a importância do estabelecimento e aclaramento de expectativas mútuas e realização de acordos com uma rubrica para análise de desempenho. Ao final de um ciclo de avaliação, a relação está renovada, e

> muito possivelmente será revista com base nas lições aprendidas.[113] (ARUGAY, 2016, p. 12)

Daí que as auditorias democráticas não devem ser tomadas unicamente sob o ponto de vista de eventuais efeitos, mas como um processo amplo e participativo de avaliação em que o caminho percorrido é tão — ou mais — importante que aqueles. Os impactos da avaliação, acima de tudo, fornecem base para futuras ações e debates, tendo o importante condão de impulsionar reformas, imediatas ou a longo prazo. (KEMP; JIMÉNEZ, 2013, p. 15)

A fixação de agendas de reforma constitui decorrência essencialmente orientada ao incremento da *performance* administrativa e da qualidade de vida, com notável evolução do *status quo* e superação dos pontos fracos/carências. Por seu intermédio se assimilam — e institucionalizam, e oficializam — as áreas mais demandantes de providências/reestruturação e a ordem de prioridades a ser observada quando do investimento de recursos e esforços.

Foi o que se verificou, por exemplo, no Nepal, em que a agenda para reconstrução pós-conflitos foi desenvolvida justamente a partir de uma auditoria democrática. Na Mongólia, a pesquisa serviu de suporte para Executivo, Legislativo e sociedade civil definirem o *Millennium Development Goal* para governança democrática e direitos humanos. Na Zâmbia, contribuiu para o debate público sobre uma potencial reforma constitucional. No Paquistão, a reforma da lei eleitoral tomou-a por base. (ZOVATTO; TOMMASOLI, 2014, p. 37)

Por intermédio das auditorias a população se aproxima da noção de democracia, se apropria dos instrumentos democráticos, cria intimidade com os mecanismos de controle social e, mais importante, tem aflorado o sentimento de cidadania, a consciência de seu papel como agente integrante, responsável e ativo no processo de planejamento, construção, implementação e desenvolvimento das opções e políticas públicas:

> O propósito de uma avaliação pode incluir a conscientização geral da população local, influenciar o debate público ou agenda política para a

[113] Tradução livre de: "*Effective accountability can also come from mutual learning among duty bearers and claim holders. The likelihood that an accountability relationship will improve through dialogue, adjustment and reciprocal arrangements is at the heart of the debate between adversarial and cooperative accountability. The concept of accountability through learning de-emphasizes the enforcement of punishment due to mistakes and the abuse of power. Rather, it stresses the importance of setting and clarifying mutual expectations and agreeing on a rubric to gauge performance. At the end of an assessment cycle, the relationship is reviewed, and possibly revised, based on lessons learned.*"

> reforma, bem como a avaliação de programas ou políticas do governo. Usualmente, a intenção dos desencadeadores do processo é atingir uma combinação desses resultados.[114] (KEMP; JIMÉNEZ, 2013, p. 57)

O cidadão passa ser visto como ator estratégico na coprodução de serviços e políticas públicas.

O diagnóstico, discussão e estudo de aspectos que impactam sobre as condições de vida e garantias democráticas têm um efeito altamente didático, que conduz à incorporação e assimilação cultural/social dos direitos cidadãos e do compromisso — continuamente controlável — da ação pública com os valores legitimidade, responsividade, eficiência e isonomia.

Uma sociedade consciente de seus direitos e de sua condição de esfera imanente de todo o poder tem muito mais condições de manter seus administradores/gestores *accountable* e responsivos que aquela alienada quanto a esses fundamentais aspectos da lógica democrática. A compreensão e exercício do controle social passam por essa internalização e conduzem à maior efetividade das demais modalidades constitutivas do sistema de controle (órgãos de controle interno e externo), com seu mais apurado acionamento — para, aí sim, aplicar de penalidades ou tomar providências imediatas e palpáveis.

Empoderamento social leva a um maior e mais maduro controle social — que, por sua vez, contribui para o aperfeiçoamento dos mecanismos tradicionais de controle e do próprio sistema jurídico-normativo, cuja construção/transformação passa a acompanhar de maneira mais sincronizada as demandas sociais.

O resultado desse encadeamento são menores margens para desvios e desnaturação dos interesses públicos, com o incremento da qualidade democrática e das condições de vida da população e aprimoramento do sistema político. Trata-se de cadeia virtuosa, capaz de mudar radicalmente cenários sociais, e que se inicia justamente com mecanismos como o ora estudado (KEMP; JIMÉNEZ, 2013, p. 79):

---

[114] Tradução livre do original: "*The purpose of an assessment can include general awareness-raising among the local population, influencing the public debate or political agenda-setting for reform, as well as government programme or policy evaluation. Often, initiators of an assessment set out to achieve a combination of these goals*"

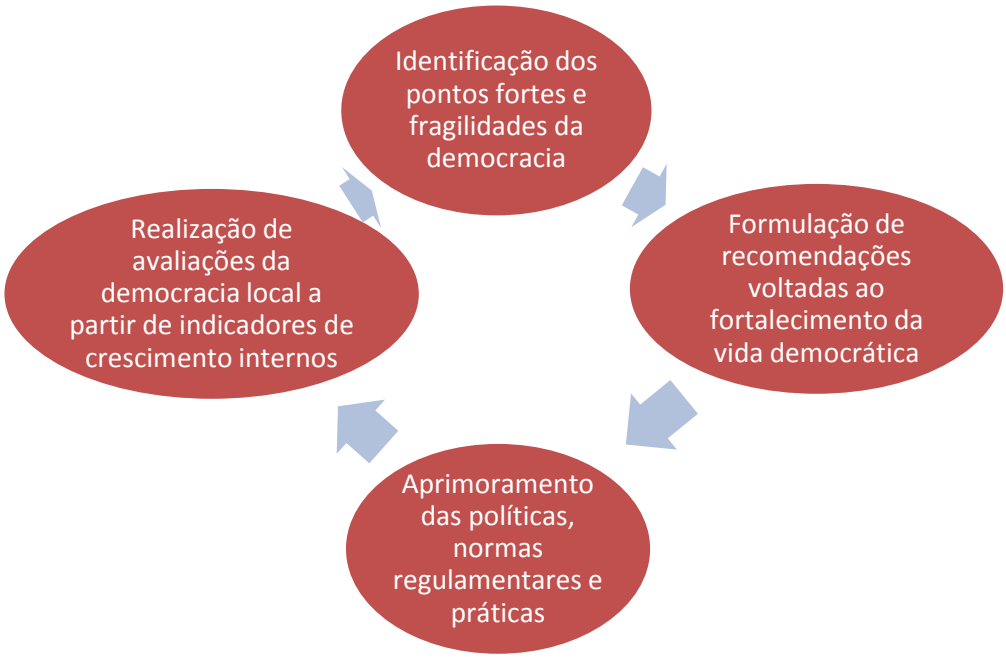

Figura 3 - Ciclo virtuoso para o aprimoramento democrático
Fonte: Original da autora

Inquestionável, portanto, sua pertinência, conveniência e importância.

Há muitas experiências exitosas desenvolvidas a partir dessa dinâmica (ainda que em combinação com as outras — sanções e recompensas), dentre as quais vale salientar, a título de registro e referência: 1) México: planejamento participativo em políticas de saúde reprodutiva. 2) Mali: tecnologia da comunicação e informação e tentativa de aumentar a capacidade tecnológica na prestação dos serviços de saúde. 3) Oriente Médio e norte da África: desenvolvimento de melhores programas de saúde. 4) Chile: equilíbrio entre privatização e descentralização nas reformas educacionais. 5) Nicarágua: descentralização para melhorar dos serviços de educação. 6) Uganda: o papel da transparência e informação na melhoria do setor da educação. 7) Brasil: avaliação do gerenciamento do programa Bolsa Escola. 8) Índia: análise de múltiplas relações de *accountability* e melhor prestação de serviços. 9) Malawi: avaliação do desenvolvimento do programa de fornecimento de água. 10) Myanmar: experiências de promoção sanitária e de higiene. 11) Nigéria: relação entre governança democrática e prestação dos serviços sociais. (ARUGAY, 2016, p. 38-65)

Seus efeitos, são, portanto, e no geral, mais informativos e constitutivos de um processo de evolução política e social que estritamente jurídicos, com desdobramentos no campo do incremento da qualidade democrática — e, por consequência, das condições de vida dos cidadãos.

3.9 Conclusão parcial: proposta de definição de auditorias democráticas

Diante das considerações desenvolvidas no decorrer deste capítulo, pode-se chegar a uma conceituação de auditorias democráticas nos seguintes termos:

Consistem as auditorias democráticas em 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.

4 EXPERIÊNCIAS RELEVANTES

Conforme salientam Beetham e Weir (2000, p. 74), a ideia de analisar o nível de democracia é bastante antiga, remontando ao trabalho comparativo entre sistemas constitucionais desenvolvidos por Aristóteles.

Na era moderna, o primeiro movimento voltado à realização de uma auditoria democrática de que se tem notícia se desenvolveu no Reino Unido. Além da referência histórica consistente no exemplo britânico, da qual se tratará na seção seguinte, outros países levaram a efeito a experiência, tais como a Austrália, a Suécia, o México, a Costa Rica, a Argentina e muitos outros (são mais de cinquenta países).

A já mencionada organização intergovernamental IDEA — International Institute for Democracy and Electoral Assistence —, com sede na Suécia, desenvolveu, a partir da referência britânica, e sob o comando de David Beetham (em conjunto com The Center for Democratization Studies, University of Leeds), parâmetros gerais para a efetivação de auditorias democráticas piloto em oito outros países (Bangladesh, El Salvador, Itália, Quênia, Coreia do Sul, Malawi, Nova Zelândia e Peru). Posteriormente, o modelo foi expandido para outros locais.[115]

Houve, com o processo de amadurecimento das discussões, dois principais modelos metodológicos desenvolvidos pelo — ou com a participação — do IDEA: um aplicado na auditoria britânica de 2002 e outro empregado na de 2012.

Na Austrália, país cujo índice de democracia é considerado bastante alto,[116] a experiência vem sendo levada a efeito desde 2002, sob a coordenação da Australian National University — havendo passado, em 2008, ao Institute for Social Research, Swinburne University of Tecnology (MINT, 2005). Adotou-se como ator principal a comunidade acadêmica, e as experiências canadense, britânica e neozelandesa assumiram a condição de "democracias de comparação". Também nesse país os parâmetros empregados são aqueles propostos pelo International IDEA, cuja efetividade e funcionalidade já foram repetidamente postas à prova.

---

[115] Austrália, Bósnia e Herzegovina, Filipinas, Holanda, Índia, Irlanda, Letônia, México, Mongólia, Nepal, Paquistão e Sri-Lanka, países em que a experiência foi conduzida pelo próprio IPEA. Houve também outras vivências, capitaneadas pela ONG dinamarquesa Mellemfolkelight Samvirke, em El Salvador, Guatemala, Honduras, Jordânia, Nepal, Nicarágua, Quênia, Uganda, Zâmbia e Zimbabue. (PETERLEVITZ, 2011, p. 43)

[116] De acordo com parâmetros da Freedom House ([s.d.]).

Nessa linha, adotou como pontos basilares de avaliação, uma vez mais: 1) igualdade política; 2) controle popular do governo; 3) liberdades civis e direitos humanos;[117] e 4) qualidade da deliberação pública.

Trataremos com mais vagar, no presente estudo, e para além do *case* pioneiro britânico, das experiências latino-americanas na Costa Rica e na Argentina — opção que se justifica pela proximidade cultural, histórica, social e política com o contexto brasileiro, além do grau de profundidade e seriedade com o qual os processos foram conduzidos. Não obstante as inegáveis peculiaridades locais, há marcas comuns entre os países integrantes dessa região/grupo, de modo que se faz possível o seu tratamento — com critério — sob uma perspectiva comum.

Serão abordados, ainda, o *case* europeu, pela peculiaridade e relevância da aplicação do modelo em nível supranacional.

Ressalte-se desde já não se tratar de um estudo comparativo, com a lógica, parâmetros e procedimentos específicos, mas do traçar de um panorama ilustrativo capaz de aparelhar o leitor a uma mais palatável compreensão, inclusive sob a perspectiva de diferentes cenários, do instituto.

4.1 Reino Unido

A paradigmática experiência britânica de auditoria democrática teve início no ano de 1992,[118] a partir da mobilização de acadêmicos, advogados, jornalistas e outros atores

---

[117] "O valor liberdades civis/direitos humanos é tomado para abarcar não apenas liberdades expressivas, mas também o princípio da igualdade de oportunidades, em que todos os cidadãos têm idêntico direito moral de realizar seus potenciais e participar da vida da comunidade. Enquanto alguns veem isso como um fundamento ou extensão necessária do princípio da igualdade política, nem todos os que defendem a isonomia política consideram o princípio da igualdade de oportunidades como uma sua decorrência natural. O valor dos direitos humanos é também extensivo aos não cidadãos residentes na Austrália e àqueles a quem seja dado se socorrer da proteção australiana em decorrência do direito internacional." (SAWER, [s.d.], p. 3). Tradução livre de: "*The civil liberties/human rights value is taken to encompass not only expressive freedoms but also the equal opportunity principle, whereby all citizens have an equal moral right to realise their potential and to participate in the life of the community. While some would see this as the necessary foundation or extension of the political equality principle, not all those who have espoused political equality have seen it as entailing equal opportunity.*"

[118] Já em 1991, foi estabelecida, por iniciativa do Joseph Rowntree Charitable Trust (JRCT), a UK Democratic Audit, organização não governamental atualmente vinculada à London School of Economics e voltada ao desenvolvimento de amplos estudos acerca do contexto democrático britânico, em especial no que tange à sua qualidade e efetividade. Originalmente, sua vinculação se estabeleceu com a Essex University (1992-2008), e, na sequência, com a University of Liverpool (2009-2012). Seu quadro sempre foi extremamente enxuto, com um ou dois funcionários, não obstante o impacto e grandiosidade de suas ações. Teve como diretores Stuart Weir (1992-2008), Stuart Wilks-Heeg (2009-2012), e, atualmente, Patrick Dunleavy e Jonathan Hopkin. Sua criação está intimamente relacionada ao surgimento do conceito de auditoria democrática. (WILKS-HEEG, 2013, p. 2)

coordenados pelo Human Rights Center da University of Essex e do Centre for Democratization Studies da Leeds University.

O objetivo original era promover uma avaliação anual do estado da democracia e da liberdade política, com a consideração do quão democrática era a "*british way*", tão marcada pelos arranjos constitucionais informais. (BEETHAM; WEIR, 2000, p. 73)

No ano de 1994, o professor Beetham publicou os primeiros achados do processo, cujos parâmetros permanecem úteis e eficientes até hoje. A partir daí, desenvolver-se-iam indicativos potencialmente empregáveis em quaisquer futuras avaliações com esse mesmo intuito.

O parâmetro de democracia adotado correspondia então, e *primeiramente*, a *um conjunto de princípios ou ideais regulatórios*, e, *em segundo lugar*, *à questão das instituições e práticas pelas quais esses princípios são realizados, em grau maior ou menor.* (BEETHAM; WEIR, 2000, p. 77)

Tais princípios eram o do controle popular sobre os processos e atores das tomadas de decisões públicas e da igualdade de condições com relação às mesmas (isonomia política) — que se traduziram em questões relativas a: 1) eleições livres e competitivas; 2) existência de mecanismos garantidores de transparência, *accountability* e responsividade;[119] 3) qualidade da proteção aos direitos e liberdades civis e políticas; 4) dinâmica de associativismo, liberdade de imprensa e respeito à diversidade.

Nesse particular, vale reproduzir a lição de Beetham, segundo a qual:

> O controle popular usualmente se desenvolve como controle sobre os tomadores de decisão, e não sobre as decisões propriamente ditas – e normalmente depende de um complexo de instituições e práticas capaz de fazê-lo efetivo. Da mesma forma, igualdade política, ao invés de se apresentar como igual capacidade de manifestação direta durante esse processo de tomada de decisão, traduz-se como igualdade de peso dos votos dos diversos eleitores, um isonômico direito de acesso aos cargos públicos, igual direito de se fazer ouvir e ter sua opinião levada em consideração. (BEETHAM, 1994, p. 28)

A partir de tais constatações, foram elaboradas as 75 questões-chave referidas na seção 3.5 — processo esse que envolveu os seguintes passos (WILKS-HEEG, 2013, p. 6):

---

[119] Entendida como a correspondência entre o plano e medidas governamentais e o que deles legitimamente espera o eleitorado.

1. Identificação (a partir de debates acadêmicos e discussões entre leigos) de sete "valores mediadores" como meios para transposição dos princípios aos desenhos institucionais e prática democrática: participação, autorização, representação, *accountability*, transparência, responsividade e solidariedade;
2. Estabelecimento das condicionantes da implementação desses valores, tanto sob o aspecto dos processos democráticos quanto das formas e arranjos institucionais;
3. Construção, a partir dos elementos 1 e 2, de uma moldura democrática apoiada, conforme o modelo IDEA, sobre quatro pilares: cidadania, Lei e direitos; governo representativo e *accountable*; sociedade civil e participação popular; e democracia para além do Estado. Esses pilares são subdivididos em diversas áreas.
4. Especificação, em cada uma dessas áreas, e inclusive a partir de parâmetros internacionais consagrados em tratados e acordos de direitos humanos, das perguntas a funcionarem como guias do grupo de pesquisa e indicativos concretos da qualidade democrática (as suprarreferidas 75 questões).

As indagações não foram formuladas em termos absolutos — tendo em vista a própria noção de democracia, não submissa a uma lógica de tudo ou nada —, mas relativos, focando gradações entre os extremos positivo e negativo. Sua elaboração tomou por base dados e estudos então já disponíveis, tais como análises da efetiva implementação de direitos e responsabilidades, relatórios de direitos e poderes e indicadores negativos, tais como estatísticas, casos emblemáticos e sintomáticos.

O grande desafio, consideradas as peculiaridades britânicas, foi o cuidado com a não simples importação de parâmetros e *standards* utilizados em outros países, ainda que da própria União Europeia e igualmente democrático-liberais. Afinal, como salientam Beetham e Weir (2000, p. 80), os parâmetros internacionais de boas práticas devem ser aplicados ao contexto local com sensibilidade e senso das interdependências de um sistema político — o que não os condena, porém, à condição de inarredavelmente inapropriados.

No que tange aos direitos civis e políticos, por exemplo, foram adotados como pontos de partida a International Covenant on Civil and Political Rights e a European Convention on Human Rights, das quais o Reino Unido é signatário. Além disso, considerou-se a jurisprudência dos respectivos órgãos supervisores. A partir daí, efetivou-se uma leitura acorde com o contexto britânico, marcado, entre outros aspectos, pela definição negativa das liberdades.

Para tais indicativos, restou evidenciado que os aspectos alienígenas não eram apropriados, vez que tradutores de visão muito distinta dos três pilares britânicos fundamentais de proteção de direitos: parlamento, opinião pública e *Common Law*. (BEETHAM; WEIR, 2000)

Quanto à caracterização de eleições livres e justas, foram utilizados os marcadores da União Interparlamentar, da qual o Reino Unido é membro. O vício, ou insuficiência, nesse aspecto, derivaria da sua restrição à regularidade eleitoral procedimental, não atentando à sua qualidade e efetividade.

Os atores envolvidos eram, inicialmente, um time central de dois editores e dois pesquisadores, coordenadores das contribuições de 26 acadêmicos, jornalistas, advogados e especialistas em grupos de interesses. O objeto da auditoria era consideravelmente amplo, sendo mobilizado considerável número de especialistas nos mais diversos temas envolvidos, por meio da esquematização sucessiva de assuntos e aspectos a serem perquiridos.

Tal modelo, bastante ambicioso, revelou-se em alguns aspectos de difícil manejo. Não foram abordadas, por exemplo, questões atinentes à democracia em níveis local e comunitário europeu. A auditoria sobre economia e direitos sociais não foi levada adiante, da mesma forma que aquela relativa à sociedade democrática (em razão da falta de financiamentos).

Constatadas as limitações, a solução para a abrangência dos variados aspectos potencialmente envolvidos seria a concepção da auditoria como um processo contínuo e sucessivo, em que diversas questões são abordadas — modelo adotado na Suécia, onde os resultados são mais facilmente assimiláveis e analisáveis (vez que "fatiados"), se bem que não tão completos como no caso britânico (BEETHAM; WEIR, 2000, p. 83). Outra alternativa seria a restrição prévia dos aspectos a serem abordados, triando-se apenas alguns pontos da vida política, de forma a torná-la mais factível e palatável.

Entre os resultados alcançados nas pesquisas iniciais, tem-se: 1) diagnóstico do domínio do Executivo sobre o Legislativo, com comprometimento da sua autonomia; 2) o sistema de governo britânico era então marcado pela não transparência e informalidade, além de relativa falta de sistematização dos procedimentos de consulta. (BEETHAM; WEIR, 2000, p. 81)

Em 1999,[120] Professor David Beetham, uma vez mais, e em conjunto com outros *experts* e o International IDEA, promoveu uma releitura ampliativa do primeiro modelo metodológico desenvolvido pelo UK Democratic Audit, de forma a criar uma ferramenta universal, potencialmente aplicável a quaisquer países do mundo. Foi ele adotado em diversos países, inclusive no próprio Reino Unido, onde se realizaram auditorias em 2002 (primeira a ser efetivamente concluída)[121] e em 2012[122] (mais recente e única publicada exclusivamente em meio eletrônico), além de dois outros grandes trabalhos sobre o tema — estes, porém, de perfil mais acadêmico[123] —, todas levadas a efeito pela ONG Democratic Audit.

Uma terceira edição encontra-se em andamento neste ano de 2017, sob responsabilidade dessa mesma entidade.[124]

Como dito, não se pretendeu a construção de um *ranking* ou se lançou mão de métodos binários. Contrariamente, buscou-se, uma vez mais, e por meio de análises contextualizadas, medir a qualidade, o grau de estabilidade e satisfação de determinado aspecto democrático, de modo, inclusive, a promover estudos evolutivos e estratégicos com relação aos pontos mais suscetíveis, os mais satisfatoriamente estabelecidos e os emergentes ao longo dos anos.[125]

---

[120] Segundo estudo publicado pelo autor, em conjunto com Stuart Weir nesse mesmo ano, a crença da população no governo vinha caindo consideravelmente desde as décadas de 80 e 90, sendo a concentração de poderes no Executivo o principal problema do sistema britânico. (BEETHAM; WEIR, 1999, p. 8-9)

[121] Conduzida e relatada por David Beetham, Iain Byrne, Pauline Ngan e Stuart Weir. Lançou mão de 14 capítulos com indicativos quantitativos e qualitativos: 1) cidadania e nacionalidade; 2) *Rule of Law*; 3) direitos civis e políticos; 4) direitos econômicos e sociais; 5) papel democrático dos partidos políticos; 6) governo efetivo e *accountable*; 7) controle civil da polícia e forças do Estado; 8) combate à corrupção; 9) papel da mídia em uma sociedade democrática; 10) participação política; 11) governo responsivo; 12) descentralização; 13) dimensões internacionais da democracia; 14) eleições livres e justas.

[122] Conduzida e relatada por Stuart Wilks-Heegs, Andrews Blick e Stephen Crone (2012) e edificada em quatro blocos: 1) cidadania, lei e direitos; 2) representatividade e *accountability* governamentais; 3) sociedade civil e participação popular; e 4) democracia para além do Estado — a partir de 75 questões fundamentais abarcando os assuntos mais diversos, como justiça do sistema eleitoral, independência da mídia, *accountability* da Administração e da polícia e serviços sociais. A metodologia utilizada foi aquela desenvolvida pelo International IDEA no "State of Democracy (SoD) Assessment Methodology".

[123] Trabalhos consubstanciados nos livros "The Three Pilars of Liberty", de autoria de Francesca Klug, Keir Stamer, e Stuart Weir, que auditou a proteção dos direitos civis e políticos no Reino Unido a partir de parâmetros internacionais de direitos humanos, e "Political Power and Democratic Controle in Britain: The executive, parliament and the rule of law in Britain", de Stuart Weir e David Beetham, que analisaram a postura do governo e instituições britânicas a partir de diversos "critérios democráticos".

[124] Maiores informações em: DEMOCRATIC AUDIT, [s.d.]b.

[125] Nesse sentido, a auditoria de 2012 evidenciou a pouca evolução operada entre os anos de 1997-2010 (sob o partido dos trabalhadores) com relação aos direitos econômicos e sociais. Das áreas analisadas em 2012, 74 apresentaram melhora quando comparadas com o cenário anterior (como, por exemplo: fortalecimento da separação de poderes em razão do Constitutional Reform Act 2005; maior abertura das cortes à aplicação do Human Rights Act 1998 como forma de proteção à privacidade); 92 permaneceram críticas (exemplo: apenas um por cento da população estava filiada a partidos políticos); e 62 despontaram como novos focos de

No segundo momento da auditoria britânica (2002[126]), as quatro seções iniciais (eleições livres e justas; governo aberto, responsivo e *accountable*; direitos civis e políticos e sociedade democrática) foram ampliadas para catorze: 1) cidadania e nacionalidade; 2) acesso à justiça e *rule of law*; 3) direitos civis e políticos; 4) direitos sociais e econômicos; 5) eleições livres e justas; 6) papel democrático dos partidos políticos; 7) efetividade e responsividade/*accountability* governamentais; 8) controle civil da polícia e forças militares; 9) controle da corrupção; 10) mídia e governo aberto; 11) participação política; 12) responsividade do governo; 13) descentralização; e 14) dimensões externas da democracia.

Na experiência de 2012, tais indicativos passaram a quinze: 1) nacionalidade e cidadania; 2) acesso à justiça e *rule of law*; 3) direitos civis e políticos; 4) direitos econômicos e sociais; 5) eleições livres e justas; 6) papel democrático dos partidos políticos; 7) efetividade e responsividade governamentais; 8) efetividade democrática do parlamento; 9) controle civil da polícia e exército; 10) integridade da vida pública; 11) a mídia na sociedade democrática; 12) participação política; 13) descentralização; 14) influências externas sobre a democracia britânica; e 15) impacto democrático externo do Reino Unido. Tais eixos foram subdivididos entre três a oito questões, em um total de 75. (WILKS-HEEG; BLICK; CRONE, 2012, p. 3)

Mantiveram os indicadores a característica básica de, ainda que com adaptações, serem passíveis de aplicação em quaisquer democracias liberais.

Um dos principais efeitos da Auditoria de 2012 foi a percepção, inclusive a partir de uma análise comparativa entre as experiências que a precederam, do grau de evolução ou retrocesso dos principais indicadores democráticos, inclusive no plano constitucional. Tem-se, assim, que: 1) em 74 áreas, verificou-se a melhoria dos indicadores; 2) surgiram 62 novos

---

preocupação (exemplo: aumento das tensões decorrentes do movimento separatista escocês; declínio da circulação de jornais e audiência de jornais televisivos; comprometimento da fé nas eleições em razão de suspeita de fraudes; crescente desentendimento político quanto a alguns fundamentos da constituição britânica). Procedeu-se, ainda, à comparação com outras democracias (países nórdicos: Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia; democracias consensuais: Áustria, Bélgica, Alemanha, Luxemburgo, Holanda e Suíça; "democracias Westminster": Austrália, Canadá, Irlanda, Nova Zelândia e Reino Unido), a partir da utilização de mais de quarenta bancos de dados. Os países nórdicos superam o Reino Unido em praticamente todos os indicativos. Outras conclusões dignas de nota: 1) os arranjos constitucionais britânicos se mostram cada vez mais instáveis; 2) a confiança da população nas instituições políticas e democráticas vem decaindo de forma marcante; 3) aumento veloz da iniquidade política, com envolvimento marcantemente maior dos integrantes das classes A e B; 4) aumento do poder corporativo, com potencial risco para processos democráticos de tomada de decisão; 5) declínio da democracia representativa (a partir da década de 1970), expresso na menor participação em partidos políticos, queda da identificação entre esses e os eleitores e da confiança no sistema (sem que, contudo, se delineie qualquer modelo alternativo). A distinção entre democracias Westminster e consensuais advém dos estudos de Arend Lijphart (1999).

[126] Batizada de "Democracy under Blair".

pontos de vulnerabilidade; e 3) mantiveram-se preocupantes noventa e duas fragilidades já anteriormente constatadas.

Tais achados não devem ser tomados fora de contexto, de forma determinante, na medida em que: 1) grande parte dos aprimoramentos (63) foram traduzidos em avanços modestos; 2) nem todos os avanços gozam de sustentação institucional, ficando sujeitos às alterações de governo e governantes; 3) as reformas políticas e constitucionais desencadeadas a partir da Auditoria trazem em seu bojo consequências não programadas, que podem agravar pontos de vulnerabilidade já existentes ou criar novos. (WILKS-HEEG; BLICK; CRONE, 2012, p. 4)

Nas palavras dos autores, e consideradas as quinze macroáreas da Auditoria, houve avanços em quatro, relativa imobilidade em três e retrocessos nas oito remanescentes (2012, p. 5). Tais resultados e comparativos restam bem ilustradas na figura abaixo, apresentada por Wilks-Heeg (2013):

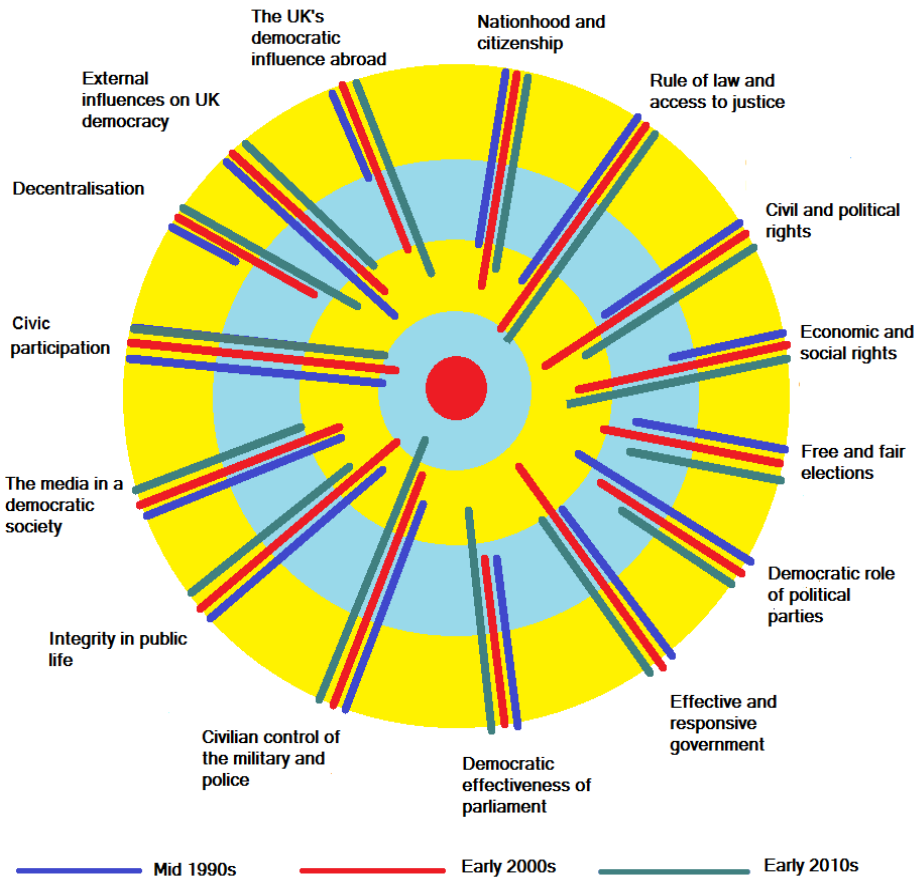

Figura 4 - Auditorias britânicas: análise comparativa

Tal diagnóstico evidenciou, ainda, cinco aspectos fundamentalmente marcantes da democracia britânica: 1) seus arranjos constitucionais ficaram menos estáveis ao longo dos anos; 2) a crença popular nas instituições democráticas vem decaindo, mostrando-se as reformas levadas a efeito inefetivas ou contraproducentes; 3) a desigualdade política vem aumentando rapidamente, e garantias básicas de direitos humanos sendo relativizadas; 4) constata-se um aumento do poder corporativo, em parte como consequência dos padrões de globalização e desregulação; 5) quase todos os indicadores disponíveis sugerem que a democracia representativa estaria no caminho de declínio terminal, sem, contudo, o desenvolvimento de um sistema alternativo. (WILKS-HEEG, 2013)

Digno de registro também o importante impacto acadêmico (traduzido pelo grande número de citações da obra de David Beetham) e midiático das auditorias (referidas por mais de 250 veículos de comunicação). (WILKS-HEEG, 2013)

Quanto aos impactos políticos, constata-se alguma ligação — ainda que não imediata — com as reformas constitucionais levadas a efeito pelo Partido Trabalhista a partir de 1994.

A influência imediata e direta das Auditorias pode-se perceber, ainda, na disciplina e incorporação dos "Quangos"[127] à cultura britânica, da mesma forma que mecanismos eleitorais e alterações da legislação respectiva. (WILKS-HEEG, 2013, p. 13)

A experiência provocou a mobilização da International IDEA, organização intergovernamental[128] sediada na Suécia, no sentido de instar os autores envolvidos a desenvolver uma auditoria — ou auditorias — democrática em nível global. Tal projeto foi iniciado por meio da realização de auditorias piloto em oito países,[129] em cinco diferentes regiões do globo. (BEETHAM; WEIR, 2000, p. 74)

Com relação ao cenário britânico, por fim, vale registrar, conforme apontado, que no ano de 2017 será realizada uma nova Auditoria, a qual, diferentemente das edições anteriores, trará segmentos inicialmente lançados na forma de blogs/fóruns *on line*, divulgação em mídias sociais, *e-books* e eventos, com vistas a garantir máximo impacto.[130]

As perguntas-chaves colocadas são:

---

[127] Do inglês, *quasi-autonomous nos-governamental organization*. Designa entidades que combinam aspectos das organizações não governamentais e da Administração Pública.

[128] Originalmente, eram 14 os Estados fundadores: Austrália, Barbados, Bélgica, Chile, Costa Rica, Dinamarca, Finlândia, Índia, Holanda, Noruega, Portugal, África do Sul, Espanha e Suécia. Atualmente, são 28 os países envolvidos, havendo-se somado aos originais: Botsuana, Canadá, Cabo Verde, República Dominicana, Alemanha, Gana, Indonésia, Ilhas Maurício, México, Mongólia, Namíbia, Filipinas, Suíça e Uruguai.

[129] Bangladesh, El Salvador, Itália, Quênia, Coreia do Sul, Malawi, Nova Zelândia e Peru.

[130] Maiores informações: DEMOCRATIC AUDIT, [s.d.]a.

1. Quão democrático é o sistema eleitoral britânico expresso pelo *Westminster Plurality Rule*? Até que ponto ele é capaz de traduzir votos em assentos?
2. Quão democráticos são os dois sistemas eleitorais reformados e atualmente utilizados no Reino Unido (*Additional Members System – MAS*) e (*Supplementary Vote – SV*)?
3. Quão democráticos são os dois sistemas eleitorais britânicos proporcionais?
4. Qual o grau de efetividade da igualdade de gênero na vida política e pública do Reino Unido? A desigualdade e discriminação históricas estão sendo superadas em uma velocidade satisfatória?
5. Qual o nível de efetividade da representação das minorias na vida pública e política britânica? As distorções históricas estão sendo superadas em velocidade satisfatória? Há áreas em que se constatam retrocessos?
6. Quão democráticos são os sistemas e partidos políticos?
7. Qual o grau de democraticidade da Casa dos Lords, e como poderia ela ser reformada?
8. Em que extensão são os serviços de segurança e inteligência britânicos *accountable*?
9. Quão efetivo é o controle parlamentar do governo e representantes populares?
10. Quão democrática é a participação britânica na União Europeia?

Após, o conjunto da obra será lançado em um *e-book* a ser disponibilizado via Internet.

4.2 Costa Rica

A auditoria democrática costarriquenha — Auditoria Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia: Proyecto Estado de la Nación — consistiu basicamente no desenvolvimento e implementação de uma metodologia para a participação, deliberação e avaliação cidadã dos assuntos públicos (*social accontability*) e para o estudo profundo da democracia.

Foi – ainda que não deliberadamente – gestada durante um seminário sobre teoria democrática proferido pelo professor Guillermo O'Donnell na Faculdade de Notre Dame, no ano de 1996: do evento participarou ativamente Jorge Vargas Cullell, que, um ano depois, e juntamente com Miguel Gutiérrez Saxe, organizou e levantou fundos para a realização do estudo. (O'DONNELL; CULLELL; LAZZETTA, 2004, p. xi)

Os fatores que contribuíram decisivamente para o pioneirismo costarriquenho na América Latina foram: 1) sua pequena extensão territorial (pouco mais de 51 quilômetros

quadrados) e índice populacional relativamente baixo (por volta de quatro milhões de habitantes, à época); 2) a existência de uma democracia consolidada;[131] 3) a existência prévia de uma rede de investigação sobre o tema; 4) ausência de conflitos polarizados capazes de impedir o diálogo entre os diferentes setores.

---

[131] "Essencialmente, por 'democracia consolidada' compreendemos um regime político em que a democracia, tida como um sistema complexo de instituições, regras e incentivos e desestímulos padronizados, se tornou, em uma frase, 'a única alternativa'. Comportamentalmente, a democracia se torna a única possibilidade quando nenhum grupo politicamente relevante tenta derrubar o regime democrático ou promover violência interna ou externa com vistas à secessão do Estado. Quando essa situação é alcançada, o comportamento do governo eleito a partir da transição democrática já não é mais dominado pela problemática de como evitar um colapso democrático (excepcionalmente, o processo democrático pode ser usado para atingir a secessão, gerando estados separados que podem ser democracias). Em termos de atitude, democracia se torna a única alternativa quando, mesmo durante séria crise política e econômica, a grande maioria das pessoas acredita que qualquer mudança política deva emergir dentro dos parâmetros dos procedimentos democráticos. Constitucionalmente, a democracia se torna a única alternativa quando todos os atores do sistema político se habituam ao fato de que conflitos políticos no interior do Estado serão solucionados de acordo com as normas estabelecidas e que violações a essas normas são igualmente inefetivas e custosas. Resumindo, com a consolidação, a democracia se torna rotineira e profundamente internalizada na vida social, institucional e até mesmo psicológica, da mesma forma que nas estratégias políticas. Nossa definição de democracia consolidada é, portanto, a seguinte: comportamentalmente, um regime democrático é consolidado em um território quando nenhum ator nacional, social, econômico, político ou institucional empenhe recursos significativos com vistas a alcançar seus objetivos por meio da criação de um regime não democrático ou da secessão do Estado. Em termos de atitude, um regime democrático é consolidado quando uma forte maioria da opinião pública, inclusive diante dos maiores problemas econômicos e profunda insatisfação com os governantes, mantém a crença de que os procedimentos e instituições democráticos são a forma mais adequada de governar a vida em sociedade, e quando o suporte para alternativas antissistema é pequeno ou razoavwlmente isolado das forças pró-democráticas. Constitucionalmente, um regime democrático é consolidado quando forças governamentais e não governamentais análogas se tornam sujeitas, e habituadas, à solução de conflitos dentro dos limites de normas, procedimentos, e instituições aprovadas pelo novo processo democrático." (LINZ; STEPAN, 1996, p. 15). Tradução livre de: "*Essentially, by a "consolidated democracy" we mean a political regime in which democracy as a complex system of institutions, rules, and patterned incentives and disincentives has become, in a phrase, "the only game in town." 4 Behaviorally, democracy becomes the only game in town when no significant political group seriously attempts to overthrow the democratic regime or to promote domestic or international violence in order to secede from the state. When this situation obtains, the behavior of the newly elected government that has emerged from the democratic transition is no longer dominated by the problem of how to avoid democratic breakdown. (Exceptionally, the democratic process can be used to achieve secession, creating separate states that can be democracies.) Attitudinally, democracy becomes the only game in town when, even in the face of severe political and economic crises, the overwhelming majority of the people believe that any further political change must emerge from within the parameters of democratic procedures. Constitutionally, democracy becomes the only game in town when all of the actors in the polity become habituated to the fact that political conflict within the state will be resolved according to established norms, and that violations of these norms are likely to be both ineffective and costly. In short, with consolidation, democracy becomes routinized and deeply internalized in social, institutional, and even psychological life, as well as in political calculations for achieving success. Our working definition of a consolidated democracy is then as follows: Behaviorally, a democratic regime in a territory is consolidated when no significant national, social, economic, political, or institutional actors spend significant resources attempting to achieve their objectives by creating a nondemocratic regime or by seceding from the state. Attitudinally, a democratic regime is consolidated when a strong majority of public opinion, even in the midst of major economic problems and deep dissatisfaction with incumbents, holds the belief that democratic procedures and institutions are the most appropriate way to govern collective life, and when support for antisystem alternatives is quite small or more-or-less isolated from prodemocratic forces. Constitutionally, a democratic regime is consolidated when governmental and nongovernmental forces alike become subject to, and habituated to, the resolution of conflict within the bounds of the specific laws, procedures, and institutions sanctioned by the new democratic process.*"

O processo durou cerca de quatro anos (1998-2002) e floresceu em um contexto pautado pela publicação, pelas Nações Unidas, dos três primeiros Informes sobre o Estado da Nação em Desenvolvimento Humano Sustentável, assim como por um crescente descontentamento popular com a política, a vulnerabilidade econômica, a crescente desigualdade e pobreza latino-americanos.

O objetivo principal era contribuir para o desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de participar, crítica e informadamente, do governo e da sociedade, estabelecendo, para tanto: 1) um sistema de avaliação dos pontos fortes e fracos da vida democrática, com a garantia da legitimidade e relevância social da iniciativa; 2) uma forma peculiar de deliberação sobre assuntos públicos (diagnóstico e análise sobre o estado da democracia, a partir de um diálogo marcado pela diversidade social e política); 3) a exploração da importância do conceito de qualidade democrática.[132]

Dedicou-se à investigação de duas questões básicas: 1) como estudar empiricamente o quão democrática é a vida política de uma democracia; e 2) como pode uma avaliação com esse escopo político se converter em incentivo à participação cidadã — sempre sob o prisma da qualidade.[133]

A noção de democracia adotada correspondeu ao grau em que a convivência política se aproxima das aspirações democráticas[134] da cidadania, levando em conta a denominada

---

[132] "A ênfase que a agenda de debates atual outorga à 'qualidade das democracias' combina tanto o interesse pela 'qualidade dos Estados' quanto pela própria 'qualidade dos cidadãos' para promover um constante aperfeiçoamento e ampliação daquelas. Os aportes pioneiros de O'Donnell sobre este tema permitem compreender que a democracia não pode ser avaliada unicamente em nível do regime político, mas também considerando eixo vertical Estado-cidadão e o eixo horizontal relativo à relação cidadão-cidadão. Essa inquietude é parte de um clima intelectual que, como demonstra o denominado 'neo-republicanismo', parece conjugar tanto as melhoras no desempenho estatal como o papel atribuído aos cidadãos por meio da efetivação dos direitos estabelecidos." (LAZZETTA, 2005, p. 3). Tradução livre de: "*El énfasis que la agenda de debate actual asigna a la "calidad de las democracias" combina tanto el interés por la "calidad de los estados" como por la propia "calidad de los ciudadanos" para promover un constante perfeccionamiento y ampliación de aquellas. Los aportes pioneros de O'Donnell (2003) sobre este tema permiten comprender que la democracia no puede ser evaluada únicamente al nivel del régimen político sino también considerando el eje vertical estado-ciudadano y el eje horizontal relativo al trato ciudadano-ciudadano. Esa inquietud participa de un clima intelectual que, como lo muestra el denominado "neo-republicanismo", parece conjugar tanto las mejoras en el desempeño estatal como el papel que le cabe a los ciudadanos haciendo uso de los derechos vigentes.*"

[133] Muito mais abrangente que os processos eleitorais. No estudo, o conceito de democracia adotado guarda correspondência com a noção de poliarquia desenvolvida por Dahl (2005, p. 31), para quem "como nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, prefiro chamar os sistemas mundiais reais que estão mais perto do canto superior direito de poliarquias. […] As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública."

[134] Assim entendidos os acordos dos cidadãos sobre as políticas democráticas e passíveis de implementação — os quais assumem a condição, portanto, de *standards* para a avaliação das práticas políticas.

"habilitação cidadã mínima", correspondente, por sua vez, ao grau de incorporação social dos setores mais pobres e a sua capacidade de exercício dos direitos e deveres.

Quanto à segunda questão referida, os limites — uma vez que havia muitos "leigos" participando da sua fixação — foram a coerência com os requisitos institucionais da poliarquia, os indicadores democráticos adotados pela Freedom House[135] [136] e as condições de habilitação cidadã.

As ações se desenvolveram sob a regência de um Conselho Consultivo, composto por 41 personalidades de vários setores sociais, e responsável por controlar a qualidade do processo e conduzir substantivamente a auditoria, desde a definição temática até a validação de resultados.

A iniciativa foi do Conselho Nacional de Reitores – CONARE e da Defensoria de los Habitantes de la Republica, com apoio da União Europeia e do PNUD. Referido Conselho contou com o auxílio, ainda, do Instituto Hellen Kellog de Estudios Internacionales da Universidade de Notre Dame.

---

[135] ONG sediada em Washingon, D.C., nos Estados Unidos, e com escritórios em diversos países. Adota como indicadores democráticos: 1) direitos políticos, tomados em consideração: a) processo eleitoral; b) pluralismo politico e participação; c) funcionamento e eficácia do governo; e 2) liberdades civis, sob o enfoque de: a) liberdade de expressão e crença; b) direito de associação e organização; c) respeito ao Estado de Direito; d) direitos individuais e autonomia pessoal. A partir desses parâmetros, são atribuídas "notas" aos diversos países, as quais variam de 1 (ótimas condições democráticas) a 7 (pior contexto democrático), levando à sua classificação entre países livres, parcialmente livres e não livres. Maiores detalhes disponíveis em: FREEDOM HOUSE, [s.d.].

[136] "Um enfoque, seguindo os passos do cientista político americano Robert Dahl, consiste em examinar a 'democracia real', a qual, com efeito, traduz as variantes de democracia representativa encontradas ao redor do mundo. Se democracia representativa está no foco, então alguns requisitos mínimos para que um país seja considerado democrático são surpreendentemente objetivos. Para parafrasear Dahl (1998), em uma sociedade democrática, as decisões são tomadas por representantes eleitos via eleições livres e justas, com cidadãos usufruindo direitos iguais e universais ao voto, formas de associação, e se expressam e acessam fontes alternativas de informação. A partir desse conceito, organizações como a Freedom House construíram índices simples de quais países podem ser considerados democracias eleitorais. Freedom House consulta opiniões de especialistas em resposta a perguntas de resposta 'sim/não', como por exemplo sobre a existência de sufrágio universal adulto, se eleições são regularmente realizadas com confidencialidade e segurança, e assim por diante. Essas opiniões são então agregadas para produzir *scores* simples binários indicativos da presença ou ausência de democracia. Nessas bases, a Freedom House julga haver atualmente 117 democracias eleitorais no mundo, contra 69 em 1989." (WILKS-HEEG; BLICK; CRONE, 2012, p. 2). Tradução livre de: "*One approach, following the lead of American political scientist Robert Dahl, is to examine 'actual democracy' which, in effect, means the variants of representative democracy found around the world. If representative democracy is our focus, then the minimal requirements for a country to be considered 'democratic' are surprisingly straightforward. To paraphrase Dahl (1998), in a democratic society, decisions are taken by elected representatives, returned via free and fair elections, with citizens enjoying universal and equal rights to vote, form associations, express their views and access alternative sources of information. From this sort of conception, organisations such as Freedom House have constructed simple indices of which countries in the world can be considered electoral democracies. Freedom House consult expert opinion in response to 'yes/no' questions such as whether there is universal adult suffrage for all citizens, if elections are contested regularly with reasonable ballot secrecy and security, and so on. These opinions are then aggregated to produce simple binary scores indicating either the presence or absence of democracy. On this basis, Freedom House finds there are currently 117 electoral democracies in the world, up from 69 in 1989.*"

Todas as ações foram marcadas por intensa participação social, desde o desenho dos critérios de avaliação, o estabelecimento das aspirações democráticas, a coleta de informações, avaliação de resultados e difusão do relatório final.

A sociedade em geral atuou, portanto, tanto como fonte de informações como avaliadora das práticas democráticas — alcançando inclusive *status* deliberativo quanto ao método e forma de desenvolvimento do processo.

Metodologicamente, as ditas aspirações democráticas focam colocadas como parâmetros de análise, na medida em que retratavam as pretensões a serem desejavelmente atingidas.

Tais aspirações somente podem ser efetivamente tomadas como parâmetros se cumpridos os seguintes requisitos: 1) traduzirem um acordo documentado entre várias pessoas, cuja adoção deve observar um processo com atividades cuidadosamente registradas e abertas ao escrutínio público; 2) que tal acordo documentado contenha especificações ou critérios que permitam utilizá-lo em um exercício de avaliação; 3) que seja empregado de forma consistente para valoração, o que implica um desenho metodológico para compilar informação e verificar seu cumprimento. (OYHANARTE; NIILUS, 2007, p. 13)

A auditoria foi dividida em quatro etapas principais — planejamento, trabalho de campo, avaliação e difusão —, havendo sido empregados dez métodos de investigação das ciências políticas, saúde, antropologia e análises jurídicas.[137]

Para o planejamento, foram usados como instrumentos de consulta e participação social no estabelecimento de temas e a constituição do Conselho Consultivo; durante o trabalho de campo, participaram 64 investigadores, promovendo grupos focais, postos sentinelas, exercícios etnográficos, decisões coletivas e uma pesquisa nacional; na avaliação, a participação se efetivou por meio de dez painéis de cidadãos voltados à consideração dos resultados obtidos nos trabalhos de campo, a partir de um modelo de avaliação próprio; a difusão, por fim, mobilizou meios de comunicação, apresentações com a sociedade civil e instituições públicas, oficinas de apresentação internacionais e um livro de difusão.

O custo total foi de U$ 350.000,00, provenientes, em sua maior parte, do PNUD e da Agência Sueca para o Desenvolvimento Institucional – ASDI, assim distribuídos:

---

[137] Métodos de consulta: pesquisa nacional, grupos focais, postos sentinela, e avaliações grupais ponderadas. Métodos experimentais: exercícios etnográficos de observação experimental e observação de meios de comunicação coletiva. Métodos interpretativos: estudos especializados, investigações temáticas e análises jurídicas. Coleta documental: coleta e sistematização de registros administrativos e compilação bibliográfica e de estudos prévios.

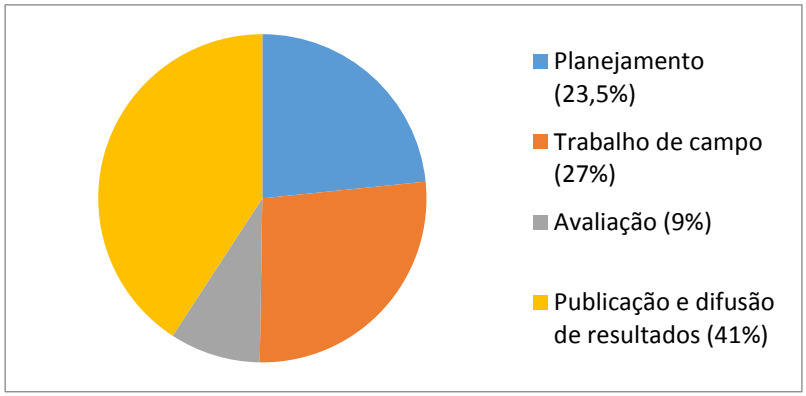

Figura 5 - Distribuição de custos da auditoria costarriquenha

Fonte: original da autora

No que tange aos resultados, chegou-se ao diagnóstico dos pontos fortes e fracos da democracia costarriquenha.

Dentre os primeiros, merece destaque a organização e funcionamento de seu regime político, marcado pelo respeito às regras durante as campanhas eleitorais e amplo acesso às informações relacionadas às propostas e candidatos. Além disso, o processo de aprovação de leis e decretos é bastante democrático, havendo normas constitucionais aptas a garantir os direitos do cidadão. A gestão dos governos locais também é marcadamente aberta e participativa.

Para além do regime político, porém, os resultados foram oscilantes: amplo acesso à Justiça, independência política e institucional do Judiciário e uma miríade de normas e instituições voltadas à proteção do cidadão convivem com a saturação do Judiciário e a ausência de normas e instituições aptas a combater a corrupção.

Foi constatada baixa qualidade democrática, ainda, no trato do cidadão pela Administração Pública, inclusive com inúmeros casos de discriminação não solucionados em razão da ausência de autonomia dos órgãos de controle interno, e de limitações à liberdade de imprensa, pois que a legislação exige a prova da veracidade das informações a serem veiculadas. Além disso, os diretores das emissoras têm responsabilidade objetiva sobre o conteúdo divulgado, havendo sido reportados casos de paralisação de investigações envolvendo o poder público, com a demissão dos jornalistas responsáveis.

Constatou-se, ainda, problemas quanto ao financiamento privado de partidos políticos e atuação ilegítima e por vezes não transparente de entidades da sociedade civil.

O processo de auditoria culminou com a apresentação de sugestões, de caminhos a serem seguidos com vistas ao incremento da qualidade democrática, dentre os quais:

1. Aprimoramento dos mecanismos de representação política e participação social, de forma a melhor conciliar democracia representativa e participativa;
2. Inclusão da perspectiva democrática na reforma do Estado, com a criação de sistemas de avaliação do processo e impacto das políticas públicas e mecanismos efetivos de combate à corrupção;
3. Descentralização gradativa e seletiva do Estado, com a adoção do princípio da subsidiariedade, de modo a priorizar o exercício das funções públicas pelos entes menores, locais, em detrimento do governo central.[138]

Chegou-se, mediante tais técnicas participativas, a diversos parâmetros sociais e metodológicos passíveis de serem "exportados" para outros países, dentre as quais: 1) observância mínima, pelo regime político, dos requisitos da poliarquia; 2) limitação territorial do objeto da auditoria, de modo que não seja excessivamente abrangente; 3) contexto de estabilidade política.

Em linhas gerais, e não obstante a inexistência de precedentes específicos, o estudo trouxe importantes contribuições para a aferição da qualidade democrática, dentre os quais vale destacar a inclusão de discursos sobre o tema na agenda politológica latino-americana; a revisão das ferramentas teóricas e analíticas tradicionais de estudo da democracia, de forma a considerar a qualidade democrática como fator transcendente do regime político e da própria noção de poliarquia; a busca por novas formas de aferição, decorrentes da ampliação da noção de qualidade democrática; e a cristalização da participação cidadã na deliberação sobre assuntos públicos e o exercício da *accountability*.

---

[138] Nas palavras de Moreira Neto (2008, p. 6-7), "A subsidiariedade, como um segundo pilar, dos quatro destacados, atua como fator reorganizador não apenas das relações aqui tratadas, entre sociedade e estado, como uma referência para todas as relações internas entre entidades e órgãos públicos, que dele se vão desdobrando em um processo contínuo de desmonopolização do poder. Assim, com a subsidiariedade está ocorrendo uma novíssima e dinâmica aplicação do luminoso princípio da separação dos poderes, hoje mais apropriadamente relido como separação de funções autônomas." E ainda: "Assim, nas atuais sociedades humanas, que deixaram de ser uniclasse e monolíticas ou apenas divididas em duas ou poucas classes sociais, como quase nenhuma mobilidade interna, como no passado recente, para se tornarem sociedades pluriclasse e de alta mobilidade, somente a aplicação desse princípio pode proporcionar as condições para um atendimento diversificado e, por isso mesmo, adequado, das plúrimas necessidades que demandam satisfação coletiva pelos meios atribuídos ao estado." (MOREIRA NETO, 2008)

4.3 Argentina

A justificativa e importância da realização de uma auditoria democrática na Argentina resultam de seu contexto político, social, econômico e cultural.

Veja-se, nesse sentido, eloquente estudo[139] promovido pelo PNUD em 2004, que indicou que 54,7% dos latino-americanos estão dispostos a sacrificar a democracia, a abrir mão dela em prol da solução de problemas econômicos e de segurança (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Digna de menção, ainda, outra pesquisa argentina, segundo a qual 80% dos argentinos consideram que o país está à margem da lei, enquanto 83% creem que os argentinos transgridem a lei.[140]

Atentos para a ameaça que representa tal cenário, enfatizam Oyhanarte e Niilus (2007, p. 24) que "os mil rostos do nosso atraso latino-americano devem ser combatidos com melhoras na qualidade da democracia, e as auditorias cidadãs representam uma ferramenta insuperável para o percurso desse caminho".

No que toca à realidade institucional argentina, sua população aponta como principal depositária de confiança a imprensa (rádio e televisão), seguida pela Igreja. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005)

Nesse país, a proteção aos direitos civis e os mecanismos de *accountability horizontal*, não obstante existirem formalmente, apresentam diversos pontos fracos: carência de meios eficazes para exigência de prestação de contas à sociedade pelos governantes; escassez ou inefetividade de oportunidades de participação nas tomadas de decisão públicas; ausência ou desconhecimento, pela sociedade civil, dos meios eventualmente existentes com vistas à defesa ou reparação dos danos resultantes de violações de direitos.

Além disso, e apesar de o regime político gozar de todas as características da poliarquia, convive com um Estado ultrapassado e uma sociedade marcadamente desigual, em que o apoio à democracia pela cidadania replica os cenários latino-americanos e as instituições democráticas e valores que as sustentam apresentam elevado grau de deterioração. (OYHANARTE; NIILUS, 2007, p. 4)

O clamor por avanço e permeabilidade democrática do Estado teve início, pelo lado das instituições públicas, com a edição, em 2003, do Decreto n. 1172, consagrador de valores

---

[139] A pesquisa levou em consideração dezoito países latino-americanos.

[140] Estudo realizado pela IDEA Internacional y Poliarquía Consultores em 2014. (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, 2015).

como transparência, elaboração participativa de normas, audiências públicas, gestão coletiva de interesses e troca de opiniões, mediante reuniões abertas de entes regulamentadores de serviços públicos.

Houve, ainda, algumas outras iniciativas dignas de nota:

1. II Jornada Internacional Redes Estratégicas para a Democracia Local (2008), promovida pelo Ministério de Relaciones Exteriores e Cancillería Argentina e voltada à apresentação de experiências de intervenção prática na dinâmica do desenvolvimento local através de redes multiatores que articulam a cooperação internacional, o setor público nacional, os governos locais, a esfera acadêmica, o setor privado, as organizações da sociedade civil e as comunidades, com vistas à geração de novas sinergias para a gestão de territórios;
2. As redes público-privadas, desenvolvidas para contribuir com o debate sobre as condições de sustentabilidade institucional da cooperação público-privada no desenvolvimento territorial. Aí se analisam experiências vivenciadas nos municípios, a atuação direta de entidades executoras de projetos e outras iniciativas financiadas por diversas fontes de cooperação. As experiências relevantes em nível municipal e o aporte de especialistas internacionais orientam os elementos necessários para fortalecer as capacidades institucionais e criar espaços de aprendizagem; e
3. Encontros nacionais anuais "Hacia nuevos vínculos entre el Estado y la sociedad civil" (2006 e 2007), que resultaram na publicação da obra "Construyendo confianza", volumes 1 e 2.

Vale registrar que, já em 1999, quando da eleição dos partidos da Alianza, o vice-presidente Carlos Alvarez convidou o professor Guillermo O'Donnell para realizar a auditoria democrática argentina (O'DONNELL; CULLELL; IAZZETA, 2004, p. xii). O convite não foi aceito, atuando O'Donnell tão somente como consultor durante o desenvolvimento do Programa Auditoría Ciudadana "Calidad de las Prácticas Democráticas Municípios" – PAC[141] entre agosto de 2003 e novembro de 2009 — o qual, diferentemente da experiência costarriquenha, teve âmbito local.

[141] "O programa parte de uma concepção de que a comunidade e seu governo local são protagonistas conscientes de que o poder político municipal não somente está associado às ações dos governantes eleitos para desempenhar cargos públicos, mas também ao compromisso, ao envolvimento dos cidadãos (que se convertem em tais quando exercem seus direitos) com valores, direitos e deveres próprios de um regime

Trata-se de experiência de suma importância e grande repercussão no país, a partir da qual foram gerados importantes frutos relacionados ao amadurecimento democrático:

> Através das ações empreendidas para realizar o prosseguimento das ações derivadas das auditorias cidadãs — e ao promover a ressignificação da relação entre governantes e governados mediante a participação, a transparência e a responsabilidade o PAC constitui um importante suporte para a governabilidade democrática, já que se apoia na consecução de círculos virtuosos que se multiplicam à medida em que se avança exitosamente no território. […] Ao provocar nos municípios uma deliberação pública acerca da qualidade da democracia, os valores que representa e os desafios pendentes, apresenta um caráter educativo e formativo para cidadãos e governantes. O tipo de relações e interrelações que propicia e promove afastam do governo local o monopólio da ação pública e contribui para a incorporação das organizações sociais e do setor privado como atores a serem associados na implementação de políticas públicas. (OYHANARTE; NIILUS, 2007, p. 23)

Adotando a definição de cultura cívica democrática como o conjunto de valores, crenças e práticas que alimentam as relações entre cidadãos e instituições, foi levada a termo pela Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (unidade executora[142]), com auxílio do denominado "Consejo Asesor" — composto por acadêmicos especialistas de universidades federais e privadas e organizações da sociedade civil voltadas à construção da cidadania.

Os objetivos primordiais eram a apresentação de sugestões, contribuição para a sua difusão e controle do rigor metodológico de todo o estudo.[143]

Protagonizaram o processo, ainda, diversos foros cívicos locais[144] e o PNUD.

---

democrático. De forma que seguindo os delineamentos da Subsecretaria para a Reforma Institucional e o Fortalecimento da Democracia, o desenvolvimento de uma democracia governável, transparente, legítima e eficiente necessita de um fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade civil." (CENTRO DE ESTUDIOS DE ESTADO Y SOCIEDAD, 2009, p. 4)

[142] Composta por um coordenador geral, um coordenador técnico, um responsável pela articulação e cooperação, responsáveis regionais (norte, centro e sul) e um grupo de investigadores e facilitadores, com competência para implementar o PAC nos municípios selecionados.

[143] Nota-se, aí, o papel de destaque outorgado à academia e a própria educação pela sociedade e o Estado argentinos.

[144] Definidos pelo PAC como "espaços abertos de participação, pluralistas e representativos de suas comunidades; se integram com os cidadãos, cidadãs e representantes e organizações e instituições públicas e privadas". Desenvolvem, assim, a fundamental missão de mobilizar e incorporar a sociedade civil a todo o processo. Conforme assinalam Escuder e Belmonte (2010, p. 5), "Não obstante a função inicial foi a de completar e validar as aspirações propostas pelo PAC, os foros cívicos são espaço propício para a aproximação entre governantes e governados, já que promove o diálogo (sem questionar a representatividade dos órgãos de governo). Justamente, nos municípios onde foi implementado o PAC, os foros cívicos despontam como um espaço em que a comunidade em seu conjunto reflete e propõe melhoras à qualidade de vida da população. Os cidadãos desenvolvem suas capacidades cidadãs para participar crítica e informadamente dos assuntos públicos. Apesar de o programa haver-se encerrado em nível nacional, em vários municípios os foros cívicos

Como esclarecem Oyhanarte e Niilus (2007), as auditorias democráticas se desenvolvem a partir de duas espécies de indicadores: os de percepção, voltados à obtenção de opiniões de determinados atores sobre uma questão específica, e os de comprovação, relacionados à verificação da existência — ou não — de alguma situação. Os dados relativos a esses indicadores são obtidos a partir de diferentes métodos, que, no caso argentino, foram os grupos focais, as pesquisas domiciliares, entrevistas com representantes locais, questionários a docentes e alunos e revisão e análises de registros administrativos e documentos públicos.

Pautou-se pelos mesmos marcos conceituais e metodologia da Costa Rica, e visou avaliar, durante o período de quatro anos, inicialmente duzentos municípios — cujo conjunto populacional chegava a treze milhões de habitantes.

Na prática, a unidade executora propõe, no âmbito dos eixos temáticos selecionados, um esquema de aspirações, indicadores e técnicas de coleta de dados e o apresenta aos integrantes dos foros cívicos — os quais realizam alterações com vistas a compatibilizá-lo com um modelo de avaliação adequado, sendo-lhe defeso tão somente alterar ou inserir novos temas. (OYHANARTE; NIILUS, 2007, p. 13)

As aspirações e indicadores colocados foram os seguintes:

1. No âmbito da cultura cívica democrática:
    a. Que os cidadãos do município se identifiquem e se comprometam com a democracia como valor em si. Indicadores:
        i. Nível de apoio à democracia por parte da cidadania;

---

seguem existindo como importantes articuladores entre governo e sociedade." Tradução livre de: "*Si bien la función inicial fue la de completar y validar las aspiraciones propuestas por el PAC9, los Foros Cívicos son el espacio propicio para el acercamiento entre gobernantes y gobernados, ya que promueve el dialogo (sin cuestionar la representatividad de los órganos de gobierno). Justamente, en los municipios donde se ha implementado el PAC, los Foros Cívicos surgen como un espacio donde la comunidad en su conjunto, reflexiona y propone mejoras que hacen a la calidad de vida de la población. Los ciudadanos desarrollan sus capacidades ciudadanas para participar crítica e informadamente en los asuntos públicos. Si bien el programa a nivel nacional concluyó, en varios municipios los Foros Cívicos siguen existiendo y son importantes articuladores entre el gobierno y la sociedad*." E, ainda: "*[...] o papel que cumpre o foro cívico na implementação do PAC permite assegurar a viabilidade e o componente participativo do Programa: ao prestar seu acordo para a avaliação das práticas democráticas de sua comunidade, o envolve e o compromete, já que sua participação vai além da mera formalidade. Nesse sentido, a deliberação sobre a qualidade de suas práticas democráticas, o consentimento de sua avaliação e as ações conjuntas entre governo e sociedade para melhorá-la fortalecem a elaboração de políticas públicas*." (ESCUDER; BELMONTE, 2010, p. 27). Tradução livre de: "*[...] el rol que cumple el Foro Cívico en la implementación del PAC permite asegurar la viabilidad y el componente participativo del Programa: al prestar su acuerdo para la evaluación de las prácticas democráticas de su comunidad, lo involucra y lo compromete, ya que su participación, va más allá de la mera formalidad. En este sentido, la deliberación sobre la calidad de sus prácticas democráticas, el consentimiento de su evaluación y las acciones conjuntas entre gobierno y sociedad civil para mejorarlas fortalecen la elaboración de políticas públicas.*"

ii. Percepção cidadã sobre o conhecimento dos direitos cidadãos e seu exercício responsável;
iii. Percepção cidadã do conhecimento dos deveres cidadãos, sua responsabilidade e cumprimento efetivo;
iv. Percepção cidadã sobre o respeito às normas e a valoração e cuidado com o público;
v. Nível de conhecimento da cidadania acerca das suas responsabilidades e funções dos governos local, estadual e nacional;
vi. Grau de participação da cidadania nas eleições;
vii. Percepção da cidadania a respeito do papel das instituições educacionais na formação de cidadãos democráticos;

b. Que os cidadãos tenham a convicção de que a democracia é o sistema mais adequado para melhorar a qualidade de vida da população. Indicadores:
   i. Grau de satisfação da cidadania com o desempenho estatal enquanto provedor dos serviços básicos;
   ii. Percepção cidadã sobre a qualidade da política e das instituições;

2. No âmbito da participação cidadã nas políticas públicas:
   a. Que o governo municipal promova a participação cidadã nos assuntos públicos. Indicadores:
      i. Existência e utilização de mecanismos democráticos diretos e indiretos (referendo, consulta popular, audiência pública, iniciativa popular, revocatória de mandatos);
      ii. Existência de mecanismos regulamentados e espaços oferecidos pelo governo municipal com vistas a viabilizar a participação popular nos assuntos públicos;
      iii. Existência e efetividade de mecanismos de participação cidadã no desenho, elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento municipal;
      iv. Existência de áreas e funcionários especializados em promover e articular a participação cidadã no município;
   b. Que a cidadania faça uso efetivo das oportunidades existentes para expressar opiniões sobre a decisão, desenho, implementação e avaliação de políticas públicas municipais. Indicadores:

i. Percepção acerca da incidência efetiva das opiniões, sugestões e mecanismos participativos sobre a gestão governamental;
ii. Nível de participação cidadã em organizações políticas e sociais;
iii. Quantidade e tipo de projetos apresentados por cidadãos e organizações da sociedade civil no Concejo Deliberante e no Departamento Ejecutivo, e resultados do seu trâmite;
iv. Nível de conhecimento da cidadania sobre os espaços e mecanismos participativos municipais;
v. Percepção cidadã da utilidade dos espaços e mecanismos de participação municipais;

3. No âmbito do trato ao cidadão:
   a. Que as instituições públicas municipais proporcionem um trato digno aos cidadãos. Indicadores:
      i. Percepção dos munícipes acerca da sua relação com as instituições públicas municipais;
      ii. Existência de registros de denúncias por tratamento ou procedimentos inapropriados por funcionários ou empregados públicos, e as suas conclusões;
      iii. Existência de entidades públicas de funcionamento autônomo encarregadas de processar reclamações de cidadãos por ineficiência ou irregularidades das instituições públicas municipais;
   b. Que o município selecione seu pessoal mediante concurso público, promova capacitação e realize avaliações periódicas de seu desempenho. Indicadores:
      i. Existência de procedimentos de contratação baseados em regras técnicas, abertas ao conhecimento do público e transparência nos trâmites e resultados;
      ii. Existência de programas de capacitação para funcionários e empregados municipais;
      iii. Existência de mecanismos específicos de avaliação de desempenho dos quadros municipais;
4. Quanto à prestação de contas:
   a. Que o governo municipal garanta acesso a toda a informação por ele gerada e aos seus serviços mediante regras claras compatíveis com a igualdade de oportunidades e de tratamento. Indicadores:

i. Existência de legislação ou regulações específicas que viabilizem a disponibilidade de acesso da cidadania à informação pública das instituições e ações municipais;
ii. Existência de publicações de distribuição massiva que compilem e difundam normas da Administração Municipal;
iii. Percepção sobre a disponibilidade, quantidade, qualidade, utilidade e veracidade da informação das instituições públicas municipais;
iv. Difusão em diferentes meios de comunicação locais das atividades e serviços prestados pelas instituições municipais;
v. Percepção cidadã sobre a existência de práticas clientelísticas no acesso aos serviços públicos municipais;

b. Que o governo municipal ofereça uma prestação de contas suficientemente detalhada e oportuna de sua gestão. Indicadores:
    i. Existência de normativa que regule o dever dos funcionários públicos municipais de prestarem contas de sua gestão e direito da população exigi-las;
    ii. Identificação de ações de instituições e funcionários voltados à difusão geral de informação relacionada ao orçamento municipal, compras, contratos e licitações e aos salários dos agentes públicos;
    iii. Existência de normativa sobre apresentação de declarações de bens de agentes públicos quando de sua posse e exoneração, e sua publicidade;
    iv. Existência de sistemas de controle da gestão municipal;
    v. Percepção cidadã sobre a existência de práticas de corrupção em instituições municipais;

c. Que a cidadania exija prestação de contas do governo municipal e seus funcionários. Indicadores:
    i. Nível de conhecimento da população sobre as regras e procedimentos para exigência de prestação de contas de seus representantes políticos no governo;
    ii. Percepção cidadã sobre a utilidade das prestações de contas;
    iii. Existência de iniciativas cidadãs voltadas à promoção de prestação de contas dos agentes e instituições públicas municipais;

iv. Percepção cidadã sobre o voto como meio eficaz de controle sobre seus representantes políticos.

Segundo crítica da equipe avaliadora, ficaram de fora do processo os reflexos democráticos das diferenças socioeconômicas entre os cidadãos; da existência de bolsões de miséria; dos diferentes tipos de relação que os munícipes tratam com as diversas instituições municipais; e da qualidade das interações entre a comunidade e o sistema político, em especial os partidos políticos. (CENTRO DE ESTUDIOS DE ESTADO Y SOCIEDAD, 2009, p. 5)

Além do apoio técnico e financeiro do PNUD, houve a cooperação dos Ministérios do Interior de la Nación (Secretaria de Assuntos Municipales), do Desarrollo Social de la Nación (por meio da Red de Municípios Y Comunidades Saludables) e da Educación de la Nación (via diversos programas), dos governos estaduais e locais.

Em nível externo, contribuíram para a iniciativa o governo da Nova Zelândia (por meio da Agência Neozelandesa para o Desenvolvimento Internacional – NZAID), o Instituto para a Democracia e a Assistência Eleitoral – IDEA e a Fundação Interamericana – IAF.

Os trabalhos foram levados a termo em etapas, de modo a possibilitar o aprimoramento metodológico conforme as auditorias eram realizadas — a estratégia foi partir de municípios menores para os maiores e mais complexos.[145] (OYHANARTE; NIILUS, 2007, p. 9-10)

Aqui, diferentemente da Costa Rica (em que a iniciativa foi da própria sociedade civil), o processo foi desencadeado por ação do Estado, tido como ator fundamental na construção da qualidade institucional.[146]

---

[145] Primeira etapa: municípios com até cem mil habitantes, com necessidades não atendidas relacionadas a até quinze por cento da população. Segunda etapa (junho de 2004 a dezembro de 2005): replicada a experiência em mais dez municípios. Terceira etapa (janeiro de 2005 a dezembro de 2006): mais vinte municípios. Quarta etapa: quinze municípios mais (além de dez pretensões de municípios que queriam se incorporar ao processo. (OYHANARTE; NIILUS, 2007, p. 10)

[146] O que em momento algum afasta o papel fundamental a ser desempenhado pela sociedade civil. Nas palavras de Oyhanarte e Niilus (2007, p. 3), "incrementou-se o protagonismo e auto-organização da sociedade civil, demandando maior transparência e prestação de contas; não obstante esse impulso nem sempre encontrou correspondência nas iniciativas oficiais voltadas a institucionalizar novas formas de controle e participação. O caso de que aqui tratamos [Proyecto Auditoria Cidadã argentino] representa uma inovação institucional que permite avaliar o desempenho da nossa democracia em escala local, ao mesmo tempo que oferece à cidadania uma ferramenta de deliberação, participação e controle que contribui para o seu aperfeiçoamento." Tradução livre de: "*se ha incrementado el protagonismo y auto organización de la sociedad civil, demandando mayor transparencia y rendición de cuentas; sin embargo, ese impulso, no siempre ha encontrado correlato en las iniciativas oficiales dirigidas a institucionalizar nuevas formas de control y participación. El caso que presentamos aquí representa una innovación institucional que permite evaluar el desempeño de nuestra democracia a escala local al tiempo que ofrece a la ciudadanía una herramienta de*

Outro aspecto distintivo da experiência costarriquenha foi que na Argentina não se idealizou um processo com começo, meio e fim, arrematado por uma auditoria formal: o que se criou foi uma relação contínua com a comunidade local, um processo de cooperação e articulação voltado a criar um ciclo virtuoso de ações e projetos para melhora constante da qualidade democrática. O estudo assume, assim, um caráter marcadamente intertemporal. (YORDER, 2005, p. 2)

Traduziu uma forma de sujeição, por livre e espontânea vontade,[147] dos agentes políticos ao controle da população, numa relação de horizontalidade[148] — além de, é claro, um mecanismo voltado ao aprimoramento democrático:

> […] a melhor contribuição que podemos fazer em favor do aperfeiçoamento da democracia é renunciar a toda atitude complacente e encarar "uma crítica democrática da democracia" que assuma decididamente sua defesa sem ignorar os defeitos que a ameaçam e empobrecem. Sabemos também que esses *déficits* se superam com "mais e melhor democracia" e a auditoria cidadã — como outras modalidades que incentivem a participação cidadã — representa uma ferramenta insuperável para contribuir para essa tarefa.[149] (LAZZETTA, 2005, p. 6)

---

deliberación, participación y control que contribuye a su perfeccionamiento."

[147] Os municípios aderiram voluntariamente ao processo. Na lição de Oyhanarte e Niilus (2007, p. 13), "Que motivações e razões levam um governo local a realizar uma avaliação da qualidade da democracia local junto a uma comunidade heterogênea em que coexistem apoiadores, opositores e indiferentes ao governo? Algumas respostas diriam que a participação é promovida como resposta à crise de legitimidade da democracia representativa, como estratégia para melhorar o rendimento das políticas públicas, como componente necessário da democracia e como geradora de capital social enquanto ingrediente básico para o bom funcionamento dos sistemas políticos democráticos. Esses processos muitas vezes podem significar uma autolimitação de suas atribuições e um compartilhamento de parcelas de poder com a cidadania. Seja qual for a razão que impulsiona cada um dos governantes que decidem participar do PAC, pode-se afirmar — até o momento — que os que tiveram os melhores resultados e impactos tinham a intenção de gerar uma cultura participativa; trata-se de governantes que estão fazendo política de maneira diferente, nova. Por outro lado, a valiosa informação que proporciona a investigação e o rigor metodológico em que se baseia constituem argumentos de peso que influenciam na decisão de dela participar." (Traduzimos)

[148] "O mágico desta experiência está em promover uma horizontalidade não usual em que as posições de autoridade não garantem qualquer vantagem de antemão. Isso realça a atitude dos prefeitos que aceitam a ela sujeitar-se, pois de certo modo renunciam voluntariamente ao 'abrigo' que lhes assegura a democracia representativa, submetendo-se à avaliação de seus concidadãos e às 'incômodas' perguntas que esses podem formular quando desaparece o 'filtro' das mediações. Ainda que por definição todo representante deva prestar contas de seus atos, essa avaliação não é exigida pela ordem normativa vigente nem é parte das obrigações impostas pelo contrato eleitoral que o elegeu." (LAZZETTA, 2005, p. 6-7). Tradução livre de: "*Lo mágico de esta experiencia reside en que promueve una horizontalidad inusual en la que las posiciones de autoridad no aseguran ninguna ventaja de antemano. Esto realza la actitud de los intendentes que aceptan encararla, pues en cierto modo renuncian voluntariamente al "abrigo" que les asegura la democracia representativa, sometiéndose a la evaluación de sus conciudadanos y a las "incómodas" preguntas que éstos suelen formular cuando desaparece el "filtro" de las mediaciones. Aunque por definición todo representante debe rendir cuenta de sus actos, esta evaluación no es demandada por el orden normativo vigente ni forma parte de las obligaciones impuestas por el contrato electoral que los ungió intendentes.*"

[149] Tradução livre de: "*(...) en que el mejor aporte que podemos hacer en pos del perfeccionamiento de la democracia es renunciar a toda actitud complaciente y encarar "una crítica democrática de la democracia" que asuma decididamente su defensa sin desconocer los defectos que la acosan y empobrecen. Sabemos*

A adesão ao projeto dependeu de uma seleção prévia da unidade executora — que, para tanto, analisava pontos centrais, como a população envolvida, seu nível social e organizacional, sob o enfoque democrático.

Os quatro temas centrais, relacionados ao fortalecimento das instituições, e de acordo com a definição do próprio PAC, foram:

1. A cultura cívica democrática, tida como o conjunto de valores e crenças que alimentam as relações entre cidadãos e instituições em uma democracia, impedindo que qualquer pessoa ou instituição se coloque acima da lei;
2. A participação cidadã em políticas públicas, tomada como o nível de criação, por normas e programas públicos, de oportunidades para a intervenção dos cidadãos na gestão pública, combinado com a efetividade da implementação de tais ferramentas, inclusive quanto à influência na tomada de decisões institucionais do Estado, à demanda por informações sobre resultados de políticas públicas ou à apresentação de denúncias perante as instâncias de controle;
3. O trato ao cidadão, considerado o modo pelo qual se desenvolve sua interação com os agentes públicos, inclusive no que tange à sua capacitação e respeito à dignidade e à legalidade;
4. A prestação de contas, com fornecimento de explicações, justificativas e submissão ao escrutínio e revisão públicos das decisões e ações dos agentes públicos em geral.

Com relação a esses temas, apresentaram-se nove aspirações, com soluções ideais a serem perseguidas. Estas, a seu turno, foram avaliadas a partir de 38 indicadores, voltados à aferição do seu alcance.

Os foros locais se voltaram à compatibilização dessas linhas gerais com as peculiaridades locais e foram responsáveis pela realização do trabalho de campo, desenvolvido por grupos focais[150] (quatro segmentos divididos por idade e setor econômico), pesquisas domiciliares (por volta de quatrocentas), entrevistas, questionários a alunos e docentes, análises e compilação de registros administrativos e documentação municipal.

---

también que esos déficit se superan con "más y mejor democracia" y la auditoría ciudadana –como otras modalidades que incentiven la participación ciudadana- representa una herramientas inmejorable para contribuir a esa tarea."

[150] Auxiliados sempre por uma equipe de investigação externa, a ser selecionada por meio de procedimento licitatório.

Seu objetivo geral era "captar e emitir uma opinião fundamentada sobre a qualidade das práticas democráticas municipais que contribua para formular uma agenda dos assuntos públicos locais com o fim de expandir a democracia e sua governabilidade". (ESCUDER, 2009, p. 2)

Quanto aos objetivos específicos, foram:

1. Proporcionar à cidadania e ao governo local uma imagem detalhada dos pontos fortes e fracos da sua convivência democrática;
2. Ressaltar a existência de boas práticas democráticas e difundi-las para promover a sua replicação;
3. Desenvolver as capacidades cidadãs para participar crítica e informadamente dos assuntos locais;
4. Construir um sistema participativo de controle e avaliação cidadã que fortaleça e torne mais transparente a prestação de contas dos governos locais.

As primeiras experiências foram apresentadas no ano de 2004 e relacionaram-se aos municípios de Rafaela, na província de Santa Fé (oitenta e quatro mil habitantes) e Pergamino, província de Buenos Aires (cem mil habitantes) — à época governados por diferentes partidos políticos.

Promoveu-se, para tanto, uma audiência pública[151] (17 de junho), em que o diagnóstico e propostas para os problemas encontrados foram discutidos durante aproximadamente três horas por cerca de 120 participantes. O enfoque foi bastante construtivo e maduro, norteado pelo interesse público — ou interesses públicos —, sob uma perspectiva institucional, sem ataques pessoais e políticos ou sobreposição de grupos ou facções. (LAZZETTA, 2005, p. 7)

Algumas das conclusões alcançadas:

1. Quanto à cultura cívica democrática:
    a. A população em geral prefere a democracia;

[151] Todos os trabalhos em nível local são arrematados por uma audiência pública, em que o denominado Informe Final é dado a conhecer a toda a população, com vistas a que essa e o governo apresentem eventuais sugestões e propostas. Estas, por sua vez, são incorporadas ao Informe, que somente então é difundido em todo o município.

b. O bem-estar socioeconômico é pré-condição da democracia;[152]
c. A democracia se consolida na dignidade pessoal e na comunidade;
d. A democracia se contrapõe ao individualismo, na medida em que pressupõe participação e oportunidade efetiva de participar;
e. O bom, eficiente e acessível funcionamento das instituições é indispensável ao aprimoramento da qualidade democrática;
f. Os cidadãos têm pouco conhecimento de seus direitos e deveres (os quais são muitas vezes desatendidos);
g. Os cidadãos confiam primeiramente nas emissoras de rádio e televisão, depois na Igreja e somente em terceiro lugar nos governos locais;
h. A democracia funciona melhor em nível local que nacional.

Ainda quanto aos resultados, e considerado o PAC como um todo, instalou-se a cultura de realização de avaliações permanentes, tanto em âmbito interno quanto externo.

Assim, logo no início do desenvolvimento dos trabalhos, entre o desenvolvimento da primeira e segunda etapas, constatou-se que um dos maiores desafios seria a replicação, o crescimento da experiência, com o envolvimento de um maior número de municípios, sem perder a qualidade e o rigor metodológico.

Apurou-se, ainda, dificuldade na distribuição de competências, no sentido de definição das atividades a serem outorgadas à unidade executora e aquelas a serem "pulverizadas". Optou-se pela ampliação da rede de aliados internos e externos, que contribuíram durante as fases seguintes e permitiram articular e viabilizar propostas de alteração surgidas nas comunidades auditadas.

Outro ponto a exigir aprimoramento foi a participação dos foros cívicos em todas as etapas do processo — o que se conseguiu com a realização de oficinas participativas de

---

[152] Nesse mesmo sentido se manifesta Amartya Sen (2012, p. 61): "O impacto das disposições sociais sobre a liberdade para sobreviver pode ser muito forte e influenciado por relações instrumentais bem diversas. Às vezes, argumenta-se que essa não é uma consideração separada do crescimento econômico (na forma de elevação do nível da renda per capita), já que existe uma relação estreita entre renda per capita e longevidade. Já se afirmou ser um erro preocupar-se com a disparidade entre realizações de renda e chance de sobrevivência, pois em geral a relação estatística entre elas é muito pronunciada." E, ainda: "O desenvolvimento econômico apresenta ainda outras dimensões entre elas a segurança econômica. Com grande frequência a insegurança econômica pode relacionar-se à ausência de direitos e liberdades democráticas. De fato, o funcionamento da democracia e dos direitos políticos pode até mesmo ajudar a impedir a ocorrência de fomes coletivas e outros desastres econômicos. […] Não surpreende que nenhuma fome coletiva jamais tenha ocorrido, em toda a história do mundo, em uma democracia efetiva — seja ele economicamente rica (como a Europa ocidental contemporânea ou a América do Norte), seja relativamente pobre (como a Índia pós-independência, Botsuana ou Zimbábue). (SEN, 2012, p. 31)

reflexão e validação da metodologia; de reflexão e produção com a comunidade docente, e de capacitação, com vistas a empoderar a comunidade a desenvolver habilidades e adquirir ferramentas para participar e influenciar nos assuntos públicos.

Considerada a experiência, os dados e diagnósticos coletados, as propostas apresentadas e a efetiva participação da população, a Subsecretaria segue promovendo novas auditorias, em outros municípios e regiões, de modo a tornar o processo participativo e avaliativo permanente e em constante evolução, com um escopo cada vez mais amplo. (OYHANARTE; NIILUS, 2007, p. 24)

4.4 União Europeia

A aplicabilidade das auditorias democráticas em âmbito supraestatal foi inicialmente defendida 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).

Em sua obra "A Democratic Audit of the European Union", publicada no ano de 2004, defende que o processo, em cenários tais, deve focar nas normas vigentes, não necessariamente nas 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.

Conforme salienta, a pertinência da realização de uma auditoria nesses moldes pressupõe o entendimento de que a organização deve, de fato, ser democrática — o que decorreria do fato inexorável de que as populações dos países envolvidos apresentam firme demanda por controle — atributo inerente às democracias.

Um risco apontado (da democratização da UE) seria a sobreposição de maiorias internas dos Estados por maiorias da União, sem sustentação em nível doméstico — com o consequente comprometimento da legitimidade. Ocorre, porém, que os próprios atos constitutivos fundamentais da UE são explícitos ao gravá-la com a característica democrática, conforme se depreende do Treaty on European Union.[153] As declarações

[153] Preâmbulo: "SUA MAJESTADE O REI DOS BELGAS, SUA MAJESTADE A RAINHA DA DINAMARCA, O PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA, O PRESIDENTE DA IRLANDA, O PRESIDENTE DA REPÚBLICA HELÉNICA, SUA MAJESTADE O REI DE ESPANHA, O PRESIDENTE DA REPÚBLICA FRANCESA, O PRESIDENTE DA REPÚBLICA ITALIANA, SUA

anexas à ata final da conferência por meio da qual se adotou o Tratado de Lisboa também fazem clara referência a essa diretriz: "é prática do Conselho envidar os maiores esforços para reforçar a legitimidade democrática dos atos adotados por maioria qualificada […]". A característica democrática, aliás, foi alçada a condicionante da possibilidade de ingresso dos países membros pelo "critério de Copenhagen", aprovado pelo Conselho Europeu no ano de 1993.

Já não se pode dissociar governança e democracia — da qual decorre a proteção aos direitos individuais e dominações arbitrárias — e esta última da legitimidade, entendida a partir dos indicativos de *performance* e identidade. E as legitimidades nos níveis local, nacional e trans/supranacional se influenciam e condicionam mutuamente, em uma verdadeira simbiose — sendo, portanto, não apenas desejável, mas imperativa a sua presença em todos eles. (LORD, 2000, p. 3)

Em âmbito supranacional, tanto a legitimidade quanto a democracia devem observar formas próprias, específicas e compatíveis com a sua lógica e estrutura peculiares.

Consideradas essas premissas, passa a fazer sentido falar-se em auditoria democrática no âmbito da UE, voltada a uma comparação interinstitucional dos processos democráticos e à análise tanto da atuação da Comissão, Conselho e Parlamento como das agências autônomas e órgãos que viabilizam a mensuração da jurisdição extraterritorial em países não membros, além de práticas de integração. (LORD, 2000, p. 23)

Não se pode, porém, pretender a mera transposição das práticas adotadas em nível nacional, sem quaisquer adaptações. (LORD, 2000, p. 8)

Beneficiado pelo financiamento do RECON Project – Reconstructing Democracy in Europe e da European Commision's Sixth Framework Programme for Research, o projeto de uma Auditoria Democrática da União Europeia foi ganhando corpo.

O prazo inicialmente estimado para a conclusão dos trabalhos era de cinco anos.

Grandes desafios se apresentaram, na medida em que o método deveria ser: 1) completo quanto ao alcance de distintos tipos ideais de euro-democracias; 2) neutro quanto

---

ALTEZA REAL O GRÃO-DUQUE DO LUXEMBURGO, SUA MAJESTADE A RAINHA DOS PAÍSES BAIXOS, O PRESIDENTE DA REPÚBLICA PORTUGUESA, SUA MAJESTADE A RAINHA DO REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA E DA IRLANDA DO NORTE, (1) RESOLVIDOS a assinalar uma nova fase no processo de integração europeia iniciado com a instituição das Comunidades Europeias, INSPIRANDO-SE no património cultural, religioso e humanista da Europa, de que emanaram os valores universais que são os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana, bem como a liberdade, a **democracia**, a igualdade e o Estado de direito […] CONFIRMANDO o seu apego aos princípios da liberdade, da **democracia**, do respeito pelos direitos do Homem e liberdades fundamentais e do Estado de direito […]." Art. 2º. "A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias […]." Art. 10. "O funcionamento da União baseia-se na democracia representativa."

à valoração desses tipos; 3) aberto tanto a análises positivas e negativas das instituições em comparação com os padrões de governo; 4) determinante da propositura de indicadores capazes de diferenciar o atendimento — ou não — de padrões democráticos; 5) capaz de diagnosticar problemas na ordem institucional, e em que aspectos da governança democrática eles se encontram mais eficazes; 6) coerente no delineamento de avaliações empíricas relacionadas às expectativas quanto a uma UE democrática. (LORD, 2001, p. 645)

Deveria, ainda, resultar da adaptação de modelos já utilizados em outras esferas para a supranacional, a partir dos seguintes passos: 1) listagem dos modelos democráticos europeus; 2) identificação de índices de desempenho democrático para cada modelo; 3) especificação das áreas a serem avaliadas, considerados, no mínimo, o controle democrático das decisões estruturais sobre o foco de poderes das instituições da UE, o impacto das diferentes configurações interinstitucionais quanto à *accountability* e representação, e a avaliação individual das instituições (Comissão, Conselho e Parlamento); e 4) estabelecimento de padrões de análises.

A condução poderia ser outorgada, segundo o autor, a atores institucionais chave, a partir de documentos oficiais da Comissão, Conselho e Parlamento, além de discursos de líderes políticos.

Indispensável ao desencadeamento do estudo a adoção consciente de um modelo de democracia a partir do qual se compreenda e analise a UE.

Foram tomados como referência: 1) delegada, traduzida no controle da União pelas instituições democráticas dos países membros; 2) federal, a partir da qual se vislumbra, em nível da União, uma organização constitucional democrática baseada na legitimação direta; e 3) cosmopolita, em que se vê a União tanto como uma democracia pós-Estado quanto pós-nacional, capaz de ser democrática sem assumir a condição de Estado, sem qualquer relação de dependência com as instituições dos Estados-membros e sem qualquer senso de comunidade política que distinga atores internos e externos.

A base para o desenvolvimento da proposta foi, uma vez mais, o modelo IDEA, com a fundamentação nas diretrizes basilares da isonomia política e controle social, não obstante alguns indicadores distintos daqueles integrantes do britânico (UNIVERSITY OF OSLO, [s.d.]). Levou em conta a existência de elementos democráticos mínimos, basilares e indispensáveis à configuração do regime como tal, não deixando de assinalar, porém, que a "escolha" de uma entre as três formas suprarreferidas teria impacto direto sobre os indicativos (LORD, 2008, p. 23), a seguir elencados:

1. Direitos: até que ponto, quão igualitariamente e com que nível de segurança os cidadãos desfrutam dos direitos de liberdade de expressão, associação e reunião? Nesse particular, e tendo em vista que tais garantias dependem fundamentalmente da ação dos Estados-membros, os responsáveis pela pesquisa decidiram lançar mão dos indicadores da Freedom House sobre os seguintes aspectos (LORD, 2001):
   1.1. Direitos políticos e liberdades civis, aspecto em que os países europeus não vêm alcançando, nos últimos anos, posição inferior a 1 ou 2[154] (a pontuação vai de 1 a 7, sendo o primeiro a melhor análise, e o último, a pior, com mais baixa efetividade dos direitos); e
   1.2. Liberdade de imprensa, analisada sob os indicativos: sistema jurídico, ambiente político e contexto econômico, com eventuais monopólios ou concentração de titularidade dos veículos de comunicação;
   2. Eleições livres e justas: até que ponto e quão isonomicamente pode o cidadão exercer o controle social por meio de voto? Nesse particular, os indicadores utilizados foram:
   2.1. Sistemas eleitorais das eleições europeias nos Estados-membros (foram detectados ao menos três diferentes modelos de eleição): há variação no número de votos necessários à conquista de assentos — o que reflete na possibilidade de partidos menores chegarem a essa posição. Oscila também o modo de apresentação dos candidatos (listas abertas ou fechadas), com reflexos diretos sobre a ordem dos eleitos e sua "fidelidade" aos partidos (nas listas fechadas) ou aos cidadãos (no caso das aberta). Há opções, ainda, quanto ao método de alocação de assentos, determinante de alterações quanto à ocupação da última vaga, a que partido pertencerá. Isso porque, a título de exemplo, há países que somente recebem algumas colocações no Parlamento — o que refletirá, por óbvio, a dinâmica das eleições em âmbito interno.

---

[154] Quanto aos direitos políticos, Estados com pontuação 1 "gozam de uma grande variedade de direitos políticos, inclusive eleições lives e justas. Os candidatos eleitos efetivamente governam, partidos políticos são competitivos, a oposição desempenha papel importante e goza de poder efetivo, grupos minoritários tem razoável autonomia e podem participar do governo por meio de acordos informais." Aqueles analisados com pontuação 2, a seu turno, "gozam de direitos políticos levemente mais fracos por conta de fatores como alguma corrupção policial, limitações ao funcionamento dos partidos políticos e grupos de oposição, além de influência militar ou estrangeira no campo político". No que tange aos direitos civis, tem-se, para o nível 1, "o gozo de um grande espectro de liberdades, inclusive de expressão, reunião e associação, educação, e religião. Há o respeito à *Rule of Law*, liberdade de atividade econômica e tendência à garantia de igualdade de oportunidades, inclusive para mulheres e grupos minoritários." A pontuação 2, a seu turno, traduz "liberdades civis um pouco mais fracas em razão de certo controle da mídia, restrições nas relações comerciais e discriminação contra mulheres e grupos minoritários".

2.2. Financiamento de campanha, aspecto fundamental do regime representativo e que pode vir a comprometer a autonomia e independência dos partidos eleitos. Nesse particular, leva-se em conta três indicativos fundamentais: há limites para os valores que os partidos podem gastar? E para o que cada doador pode ofertar? Há custeio pelos órgãos públicos?

2.3. Regulação estatal do acesso à mídia, inclusive no que tange à isonomia entre os candidatos e a garantias mínimas.

2.4. Lapso temporal entre as eleições nacionais e europeias, que pode influenciar o resultado dessas últimas: no caso de eleições domésticas recentes, a tendência de participação nas europeias é menor; se as eleições nacionais estão mais próximas, cria-se um ambiente mais propício ao envolvimento em nível europeu. Tal situação potencialmente determina, ainda, a polarização das discussões por aspectos locais.

2.5. Realização concomitante de eleições nacionais, regionais ou locais e europeias, que, não obstante determine um acréscimo no número de votantes, deixa os assuntos de relevância transnacional em segundo plano em razão do foco nas questões internas.

3. Competição e escolhas políticas, com a aferição de até que ponto, e em que condições, é dado à população exercer o controle social. Leva em consideração o papel dos partidos na intermediação entre cidadãos e sistema político, a partir dos seguintes indicadores:

3.1. Proximidade dos cidadãos com os partidos locais, com base em diversos estudos levados do Eurobarômetro (EUROPA, 2015). Trata-se, sem dúvida, de parâmetro marcado pela subjetividade, mas que vem sendo sugerido como válido, ao menos como indicativo do cenário vivenciado nos diferentes Estados-membros;

3.2. Confiança nos partidos políticos, em um movimento de aprofundamento do indicativo anterior: mais que a proximidade, espera-se que o cidadão confie no sistema partidário em geral. Ambos os aspectos, porém, não necessariamente caminham juntos. É o que se verifica na Dinamarca, em que a confiança nos partidos é consideravelmente maior que a sensação de proximidade para com eles. (EUROPA, 2015)

3.3. Inclusão na representação dos partidos políticos nacionais do Parlamento Europeu – PE. Uma vez que o PE tem o poder delegado dos parlamentos locais para fiscalizar as demais instituições da União Europeia – UE, deve haver uma coerência entre a sua representatividade em nível europeu e a sua diversidade no contexto local.

3.4. Compatibilidade entre os sistemas partidários nacional e europeu, com congruência dos votos das delegações dos partidos nacionais com os seus grupos partidários

europeus, considerados os dois níveis. Tais dados são obtidos fundamentalmente a partir do trabalho da VoteWatch Europe, organização não governamental dedicada justamente ao estudo dos assuntos relacionados à UE a partir de critérios científicos rigorosos combinados a instrumentos de tecnologia de ponta para mineração de dados e comunicação a partir dos quais desenvolvem, analisam e divulgam estatísticas e análises.[155]

3.5. Coesão dos grupos de partidos atuantes no PE, com controle sobre as organizações mais perenes em detrimento dos seus integrantes, cuja atuação será certamente passageira. Nesse particular, o indicativo sugerido é a análise dos votos por partido, independentemente do seu agente prolator.

4. Participação eleitoral: em que extensão e grau de isonomia a população participa das eleições determinantes da composição do legislativo e dos principais postos do executivo? Os indicativos apresentados nesse particular são quatro[156]:

4.1. Comparecimento às eleições europeias, aferido de maneira objetiva pelo número de votantes. Segundo estudos do Eurobarometer, há uma correlação entre o grau de participação em eleições domésticas e europeias — o que não afasta a ocorrência de cenários discrepantes em diferentes países;

4.2. Motivos para votar nas eleições europeias, que, de acordo mais uma vez com o Eurobarometer, merecem maior destaque: a) sentimento de dever cívico segundo o qual o voto é uma obrigação do cidadão; b) comportamento habitual entre cidadãos que costumam naturalmente votar em qualquer eleição para a qual estejam registrados; c) sentimento de proximidade com algum partido político; d) identificação com a causa europeia; e) crença de que a UE é importante para o seu dia a dia. Em todos esses indicativos há marcantes diferenças entre os países-membros.

4.3. Difusão e acesso a informações relativas às eleições europeias, via consulta a eleitores, que são questionados quanto à suficiência e propriedade das informações disponibilizadas e ao conhecimento de uma campanha estimulante da votação. A fonte indicada é o Eurobarometer.

4.4. Identificação e participação partidária nas eleições europeias, expressas no fato de que quanto maior a primeira, maior também tende a ser a segunda. O grau de

---

[155] Maiores detalhes disponíveis em: VOTE WATCH EUROPE, [s.d.].

[156] Alguns dos referenciais aqui transcritos não se aplicam, vale registrar, à Bélgica e Luxemburgo, em que a votação é compulsória.

politização também é usualmente proporcional à mobilização para votar. Os partidos políticos são, portanto, peças chave no processo de adesão popular às eleições europeias.

5. Representação: quão representativas e controladoras da função executiva são as estruturas legislativas, e até que ponto os cidadãos podem participar e exercer o controle social por meio delas? As respostas devem ser inferidas sob quatro parâmetros:
   5.1. Igualdade de representação, considerada não apenas a partir da máxima "um homem, um voto", mas também sob o aspecto da proporcionalidade entre o número de habitantes de determinado país e a quantidade de assentos aos seus nacionais destinados no parlamento. Tal pretensão pode esbarrar na limitação do número dessas vagas: considerado o limite de 750 membros no PE, aos países menos populosos poderia ser destinada apenas uma vaga — o que impediria qualquer espécie de diversidade partidária. A "representatividade" desses Estados ficaria limitada à opinião ou ideologia de um partido específico, que certamente não terá a capacidade de refletir de maneira apropriada as demandas, pretensões e aspirações de sua população. Outro aspecto a ser observado na busca da representatividade efetiva é a proporcionalidade de gênero entre os eleitos — indicativo este que vem apresentando melhores resultados desde a primeira eleição direta para o PE, ocorrida em 1979.[157] Não obstante, as mulheres são ainda hoje bastante subrepresentadas (em uma média de 31% menos que os homens). Essas informações advêm de estudos específicos,[158] além de dados fornecidos pelo próprio Parlamento.
   5.2. Diligência dos representantes, no viés da sua efetiva votação e envolvimento das demais atividades inerentes ao cargo que ocupam. Enquanto a participação nas votações não apresenta grandes oscilações, alguns representantes mostram-se negligentes quanto a outras atribuições, como redação de relatórios e análises, formulação de questionamentos, apresentação de moções e manifestações em debates. A fonte utilizada são os estudos da já referida organização VoteWatch Europe.
   5.3. Confiança nacional na representação, que se dá duplamente: de forma direta, no PE, e indireta, por meio de seus parlamentares locais na Comissão e Conselho. Tais

[157] Já àquela época foi eleita Simone Veil, primeira presidente eleita do Parlamento.
[158] Como o levado a efeito por Andrew Duff, "Proposal for modification of the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage of September 1976". Bruxelas: The European Parliament, 2010.

níveis de confiança são medidos em pesquisas do Eurobarometer e demonstram, uma vez mais, grandes discrepâncias, tanto entre países quanto entre diferentes posições de representação.

5.4. Sentimento de efetiva representatividade, via percepção dos cidadãos quanto a ser sua opinião tomada em consideração em nível local e europeu. Essas medidas foram obtidas após questionamentos formulados diretamente aos cidadãos pelo Eurobarometer. Mais uma vez, restaram evidenciadas as discrepâncias entre os países, e a tendência de a baixa percepção de representatividade em nível nacional se replicar no âmbito europeu.

6. Capacidades civis: em que extensão e quão igualitariamente os cidadãos gozam de garantias civis que lhe assegurem o controle sobre a atividade política? A mensuração dessa questão se dá pela análise dos seguintes aspectos:

6.1. Conhecimento objetivo da UE pelos cidadãos, que, sem as noções basilares sobre seu funcionamento, valores e regras não será capaz de exercer qualquer tipo de controle sobre sua atuação. Tal levantamento se dá pela formulação de perguntas simples sobre a estrutura europeia (pelo Eurobarometer) — uma vez mais, os resultados indicam baixo conhecimento e intimidade com as questões relacionadas à UE.

6.2. Percepção da existência de distintas instituições europeias, da forma de eleição de seus membros e da espécie de representação — direta ou indireta — de que são investidos. As informações foram colhidas por pesquisa do Eurobarometer e evidenciaram preocupante falta de conhecimento e distorção da sistemática, impressões segundo as quais o PE agiria "sobre" os Estados-membros, e não com a participação deles, muitas vezes a partir de decisões tomadas por unanimidade.

6.3. Conhecimento do cidadão sobre seu país ocupar a presidência do Conselho, também via questionários do Eurobarometer. Nesse cenário, os maiores países apresentaram maiores percentuais de conhecimento. Na pesquisa de 2005, por exemplo, o Reino Unido ficou em último lugar.

7. Sociedade civil: quão plurais e independentes são os grupos sociais, interesses organizados e organizações midiáticas voltadas a influenciar a política? Quão igualitário é seu acesso às instituições públicas, e dos cidadãos a eles? A preocupação é a garantia de participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas, que já não podem ser tidas como monopólio estatal ou unilateralmente impostas. Com relação a esse indicador, em especial, o modelo criado por Christopher Lord ainda não trouxe fontes

ou meios de aferição. Exatamente por se tratar de um trabalho/estudo não concluído e em constante maturação e aprimoramento, tal aspecto permanece em aberto, inclusive para aqueles que tenham algo a agregar. O mesmo se dá com os indicadores seguintes, com relação aos quais, da mesma forma, ainda não foram indicadas fontes, métodos ou meios de aferição.

8. Esfera pública: qual o nível de congruência das decisões políticas com o quanto deliberado nas esferas públicas, com garantia de isonomia de poderes e recursos, a partir de uma participação plural? Os indicadores selecionados para o esclarecimento dessas questões — que indubitavelmente guardam relação com o valor responsividade — são:
   8.1. Grau de confiança na mídia;
   8.2. Interesse e interação política do cidadão;
   8.3. Comparação entre os níveis de discussão cidadã sobre política nacional e internacional.
9. *Rule of Law*: até que ponto a política se desenvolve em um contexto de Estado de Direito garantidor das condições mínimas para que o cidadão goze de igual situação perante a lei, sem quaisquer formas de discriminação?
10. *Demos* e a política: até que ponto a política é aceita como algo sobre o que o povo (por si e por meio de representantes) possa tomar decisões moral e legalmente acordes? Em que extensão pode o povo exercer controle sobre a política? A referência aí é a identificação com determinada democracia, a noção de pertencimento que deve unir cidadãos e Estado. A relação entre representante e representados deve tomar por base os valores da legitimidade e responsividade — a serem aferidos a partir dos seguintes indicativos:
    10.1. Grau de identificação dos Estados-membros, grupos sociais e da própria UE com a UE;
    10.2. Percepção da importância da UE na relação com os outros níveis de governo.

O quadro abaixo resume os indicadores e parâmetros referidos:

INDICADORES	MEDIDORES	FONTE
Direitos políticos, liberdades civis e de imprensa: como se operacionalizam?	Sistema de garantia de direitos	Freedom House
	Sistema jurídico, ambiente político/de imprensa e contexto econômico	
Eleições livres e justas: Como se opera o controle social pelo voto?	Sistemas eleitorais nacionais	
	Forma de financiamento de campanha	
	Regras de acesso dos candidatos à mídia	
	Lapso temporal entre eleições nacionais e europeias	
Controle social: qual a margem de liberdade para o exercício?	Relacionamento cidadãos-partidos políticos	Eurobarometer
	Grau de confiança nos partidos políticos	Eurobarometer
	Representatividade nacional no PE	
	Coesão e coerência dos partidos integrantes do PE	Análise dos votos por partido
Participação eleitoral: como se dá?	Comparecimento de eleitores nas eleições europeias	Eurobarometer
	Motivos determinantes da participação nas eleições europeias	Eurobarometer
	Acesso às informações relativas à eleição	Eurobarometer
	Performance dos partidos políticos em nível nacional	
Representação: qual a representatividade do Legislativo e instâncias de controle e permeabilidade ao controle social?	Igualdade/proporcionalidade na composição do PE	Estudos específicos e dados do PE
	Desempenho dos representantes	VoteWatch Europe
	Confiança nacional	Eurobarometer
	Percepção de representatividade	Eurobarometer
Capacidades civis: garantem o controle político?	Conhecimento do funcionamento da UE	Eurobarometer
	Conhecimento sobre instituições europeias e investidura	Eurobarometer
Sociedade civil: quão independente, plural e igualitário é seu acesso às instâncias políticas?		
Esfera pública: responsividade e congruência das decisões políticas?	Confiança na mídia	
	Interesse e participação política cidadã	
	Comparação dos níveis de discussão nacional e supranacional	
Rule of Law: em que extensão é garantida a igualdade perante a lei?		
Demos e política: qual a permeabilidade da política pelo povo?	Grau de identificação da UE com Estados-membros, grupos sociais e da própria UE	
	Percepção da importância da UE na relação com outros níveis de governo	

Quadro 5 - Indicadores, medidores e fontes sugeridos por Lord

Fonte: original da autora

Comparativamente com a metodologia-paradigma do IDEA, tem-se:

MODELO INTERNATIONAL IDEA[159]	MODELO RECON
DIREITOS	
Os direitos civis e políticos são igualmente garantidos para todos?	Até que ponto, isonomicamente e com que segurança os cidadãos gozam dos direitos de associação, reunião e liberdade de expressão?
Quão livres são as pessoas de violações físicas e medo dessa situação?	
Quão efetiva e igualitária é a garantia das liberdades de expressão, associação e reunião?	
ELEIÇÕES JUSTAS E LIVRES	
Eleições garantem controle popular sobre o governo e suas políticas?	Até que ponto e quão isonomicamente os cidadãos exercem o controle social por meio das eleições?
Até que ponto a escolha dos governantes e parlamentares decorre de eleições competitivas?	
Quão inclusivo e acessível é o processo de alistamento e voto, quão independentes do governo e dos partidos, e quão livres de abusos?	
Quão isonomicamente os votos são computados e quão fidedignamente a escolha dos governantes e parlamentares reflete a vontade popular?	
Qual a proporção da população votante e até que ponto o resultado das eleições é aceito interna e externamente?	
INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS	
Os representntes livremente eleitos determinam as políticas governamentais?	Até que ponto os representantes eleitos estão sujeitos ao controle constante das demais instituições públicas?
O Legislativo é o órgão legislativo supremo, com supremacia sobre os órgãos governamentais?	
Há mecanismos suficientes para garantir o controle social entre as eleições?	
Quão efetivo e aberto é o controle exercido pelos líderes eleitos e seus acessores sobre o corpo administrativo e agências?	
PARTIDOS POLÍTICOS	
Quão efetiva é a garantia pelo sistema eleitoral e partidos políticos de liberdade de escolha dos eleitores?	Até que ponto os partidos políticos estruturam o sistema eleitoral de modo a garantir o controle social?
Quão livres são os partidos de oposição e fora do poder para se organizar e quão efetivamente contribuem para a *accountability* governamental?	
Até que ponto os partidos são efetivos e seus membros influenciam a política partidária e a escolha de candidatos?	
Até que ponto o sistema de financiemanto protege os partidos da submissão a interesses privados?	
SOCIEDADE CIVIL	
Quão grande é o ramo de organizações voluntárias, grupos de cidadãos, movimentos sociais etc. e quão independentes são do governo?	Quão plurais, independentes e robustos são os grupos sociais, interesses organizados e mídia?
Quão extensa é a participação em associações e atividades voluntárias?	Quão isonômico é seu acesso às instituições públicas e quão acessíves são aos cidadãos?
Quão independente é a mídia do governo, quão plural é sua propriedade e quão independentes de autoridades estrangeiras ou multinacionais?	
Até que ponto é garantida a liberdade dos jornalistas?	
ESFERA PÚBLICA	
Quão representativas são as opiniões divergentes na mídia e qual o grau de acesso dos diferentes grupos sociais a ela?	Até que ponto as decisões políticas são tomadas nas esferas públicas em que diversos pontos de vista são considerados?
CAPACIDADES CIVIS	
Quão extensivos e inclusivos são os direitos à educação?	Até que ponto e quão isonomicamente os cidadãos exercem o controle social sobre as políticas públicas?
Quão abrangente e efetiva é a legislação garantidora do acesso à informação?	

[159] Conforme o guia Assessing the Quality of Democracy: a Practical Guide. (BEETHAM et al., 2008)

RULE OF LAW	
O Estado e a sociedade estão constantemente submetidos à lei?	Até que ponto as políticas públicas são coerentes com a noção de Estado de Direito, com a garantia de expedição de normas coerentes com os interesse cidadãos?
Até que ponto o sistema jurídico-legal é efetivo em todo o território?	
Quão independente é o Judiciário do Executivo e quão livre ele é de influências externas?	
Em que extensão os agentes públicos estão sujeitos ao Estado de Direito e normas de transparência?	
Quão seguros e isonômicos são o acesso à justiça e ao devido processo legal?	
POLÍTICA E COMUNIDADE POLÍTICA	
Quão inclusivas são as políticas?	Até que ponto a política é aceita como uma unidade em que os cidadãos podem tomar decisões vinculantes moral e legalmente?
Qual o grau de consenso entre os limites do Estado e arranjos constitucionais?	Até que ponto os cidadãos exercem controle social sobre o desenho das políticas públicas?
Quão imparciais e inclusivos são os procedimentos de emenda à Constituição?	

Quadro 6 - Comparativo entre as metodologias IDEA e RECON
Fonte: original da autora

A proposta RECON evoluiu em parceria com a Economic and Social Research Council – ESRC (um dos sete conselhos de pesquisa britânicos), e foi efetivamente testada entre os anos de 1998 e 2002, já com uma lógica da conciliação e mútua valorização dos indicativos normativos e empíricos, e com resistência às tendências de concentração nos *déficits* democráticos. Consistiu, em linhas gerais, no sopesamento de diferentes configurações institucionais da UE com doze critérios democráticos derivados de dois modelos de democracia.

Seus objetivos foram revistos conforme a pesquisa avançava, havendo sido cristalizados nos seguintes termos:

1. Avançar no entendimento teórico por meio da exploração da interface entre as teorias normativas e analíticas da integração europeia — plenamente alcançado;
2. Introduzir uma nova metodologia (auditoria democrática) nos estudos da integração europeia, não obstante a constatação de alguns entraves;[160]

[160] 1) o fato de a ferramenta somente haver sido testada até então em sistemas políticos não estatais, em que há mais clareza e menos disputa quanto aos padrões de desempenho ser adotados; 2) o estabelecimento desses padrões, como se deu no âmbito da UE, usualmente ocorre em nível das "elites"; 3) a UE é uma organização política especialmente complexa, que requer diferenciação cautelosa de unidades de pesquisa; 4) alguns meios tiverem que ser encontrados para que os limites à total e imediata democratização da UE não transformassem o estudo em uma mera apologia. (LORD, 2005, p. 2)

3. Contribuir com novos conhecimentos e compreensões sobre o *déficit* democrático na integração europeia e as políticas democráticas existentes em nível europeu, por meio da aplicação comparativa de doze testes de democracia sobre seis diferentes configurações institucionais constitutivas da noção de integração europeia — plenamente alcançado;
4. Levantar e organizar informações para futuros pesquisadores por meio da construção de dois bancos de dados: a) entrevistas com duzentos agentes políticos cujo trabalho tenha impacto direto sobre a representatividade, abertura e *accountability* dos processos decisórios europeus; e b) estudos de caso longitudinais ou estruturantes capazes de constituir uma rotina de auditoria de ao menos vinte estudos — os dados foram levantados, mas ainda pendem de sistematização;
5. Contribuir para o desenvolvimento de melhores práticas institucionais nos processos de decisão europeus — plenamente alcançado, não obstante a não reiteração, ou aplicação contínua, ainda, do modelo.

As fontes utilizadas foram:

1. 133 documentos oficiais publicados entre os anos de 1999 e 2002 e analisados qualitativamente, de modo a informarem a estruturação de uma escala;
2. Entrevistas com membros do PE, parlamentares nacionais, da Comissão e do Conselho, estruturadas em quatro questionários com cerca de 42 questões. Foram consultados, também, os governos e parlamentares de Estados então não integrantes da UE (Noruega, Polônia e Eslováquia);
3. Consulta a bancos de dados já existentes, como os produzidos pelo Eurobarometer, Freedom Houses (conforme modelo inicialmente desenvolvido por Christopher Lord), grupos de pesquisa, mídia em geral, estudos eleitorais, produção legislativa do PE etc. Todos esses dados e informações foram compilados sob dez indicativos: 1) satisfação; 2) identidade; 3) direitos; 4) confiança; 5) conhecimento; 6) participação; 7) inclusão; 8) competição/consenso; 9) majoritarianismo; 10) controle.
4. Estudos de caso, voltados a contrabalancear a subjetividade inerente às pesquisas de opinião.

O quadro abaixo sistematiza o processo:

OBJETIVOS	FONTES	ACHADOS
Aprimoramento da compreensão da estrutura europeia	Grupos de pesquisa	Democracia majoritária não é amplamente defendida na UE
Construção de um modelo de auditoria democrática aplicável em nível supranacional	133 documentos oficiais publicados entre 1999 e 2002	Desempenho democrático na UE é heterogêneo e complexo
Estudo e contribuição para a superação do *déficit* democrático na integração europeia	Bancos de dados já existentes (Eurobarometer, Freedom House etc.)	UE é mais eficiente em *accountability* que em representatividade
Catalogação de informações e dados relacionados à democracia em nível europeu, possibilitando a sua contínua avaliação	Entrevistas: membros do PE, parlamentares nacionais, Comissão e Conselho	Representantes não se relacionam com o cidadão
Aprimoramento dos processos decisórios europeus	Mídia	Cidadania democrática na UE é extremamente problemática
	Estudos eleitorais	Utilidade entre deficiências compensadas e não compensadas
	Produção legislativa do PE	
	Estudos de caso	

Quadro 7 - Achados relacionados à democracia na UE
Fonte: original da autora

Chegou-se assim a um modelo que, não obstante inacabado e em constante discussão/evolução, é passível de ser replicado sistemática e comparativamente nas diferentes instâncias da UE (e outras eventuais organizações supranacionais).

Conforme assentado nos capítulos anteriores, as Auditorias Democráticas são, dentre outros aspectos, importantes ferramentas de autoconhecimento e diagnóstico das demandas, expectativas e aspirações sociais.

Há, por fim, alguns outros achados dignos de nota:

5. A responsabilidade das instituições europeias é bastante diversa, e em geral pouco relacionada ao cidadão;
6. Dita responsabilidade decorre, em grande parte, de formas de decisão que exigem elevados níveis de consenso entre representantes de países-membros e outros intervenientes;
7. A marcante dispersão do poder finda por minar as possibilidades de oposição — e, portanto, controle e questionamento quanto às decisões e políticas;
8. A relação entre representação dos cidadãos e do Estados é incongruente;

9. A experiência pública de representação na arena nacional condiciona a percepção da qualidade da representação em nível europeu;
10. É comparativamente mais fácil adaptar as instituições representativas formais de um país candidato à adesão à UE do que a estrutura da política partidária ou das relações da sociedade civil;
11. Há muitas questões não resolvidas sobre como combinar uma forma de responsabilidade coletiva com outra composta de representação.
12. A dificuldade de garantir igualdade política está relacionada a normas concorrentes do seu significado nas instituições da EU — enquanto a UE for estabelecida sobre os princípios da paridade de representação dos Estados (e, por conseguinte, das democracias nacionais) e da representação proporcional das populações, não se pode basear a atribuição de votos no Conselho ou nos assentos no PE em apenas uma dessas lógicas.

Há, por fim, uma outra iniciativa, também em nível europeu, digna de registro. Trata-se da Auditoria Democrática de Gênero (Gender Democratic Audit), conduzida pelas pesquisadoras da RECON Yvonne Galligan e Sara Clavero com base em 21 indicadores de democracia de gênero relacionados não apenas à proporção de mulheres em cargos públicos, mas também a uma série de medidas de inclusão, igualdade política, publicidade e razoabilidade. Combinou métodos de análise horizontal (*cross-national*) e vertical (supranacional, nacional e regional) à consideração de aspectos normativos e práticos, com foco em diferenças salariais, sub-representação política e violência contra a mulher.

4.5 Síntese

Das experiências abordadas — com relação às quais não se pretendeu, repise-se, fazer um estudo propriamente comparativo —, depreende-se a versatilidade e imensa funcionalidade da metodologia IDEA. Tal modelo se prestou a finalidades semelhantes em cenários absolutamente díspares, e com elementos marcadamente dissonantes.

Enquanto algumas experiências foram desencadeadas diretamente pelo Estado (Argentina), em outras a sociedade civil é que desencadeou o mecanismo (Costa Rica, Reino Unido); diferentemente de experiências perenes e inseridas em um contexto de processo, a ser redundantemente retomado de tempos em tempos (Reino Unido), algumas experiências,

após finalizadas, não foram até o momento retomadas (Argentina, Costa Rica e União Europeia).

Tais dissonâncias não tiveram o condão de relativizar o aspecto fulcral de tão promissora ferramenta de controle social: nas auditorias democráticas, a sociedade civil sempre desempenha papel fundamental, central, sendo o seu engajamento mesmo condicionante de eventuais aprofundamentos, retomadas ou realização de novos ciclos.

Um breve panorama indicativo dos principais pontos dissonantes e convergentes das experiências trazidas à baila:

	Reino Unido	**Costa Rica**	**Argentina**	**União Europeia**
Ano	2000, 2012, 2017	1998 a 2002	2003 a 2009	2004
Iniciativa	Sociedade civil	Sociedade civil	Estatal	Meio acadêmico
Continuidade	Sim	Não	Não	Não

Quadro 8 - Breve panorama comparativo das experiências invocadas
Fonte: original da autora

5 APLICABILIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO? UM MODELO POSSÍVEL

Conforme sinalizado ao longo do presente trabalho, o instituto das auditorias democráticas não encontra previsão ou respaldo expresso no ordenamento brasileiro. Trata-se de assunto ainda pouco discutido, não obstante a sua repetida realização, nos mais diversos contextos, tanto geográficos quanto federativos.

Tal fato de modo algum constitui impeditivo à sua efetivação no contexto pátrio, quer em nível nacional, quer local. Isso porque os mecanismos de participação popular em geral — e de controle social em especial — decorrem diretamente dos princípios constitucionais republicano, democrático e da soberania popular. Traduz 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 noção de que os agentes públicos devem prestar contas de seus atos e escolhas à população, verdadeira e única titular do poder e, portanto, determinante dos caminhos e escolhas a serem efetivados nas esferas públicas, dá azo a uma gama indeterminada de ferramentas: o reconhecimento desses valores vem inarredavelmente acompanhado da disponibilização — ainda que tácita — dos mecanismos voltados à sua garantia.

Uma análise minimamente sistemática e abalizada em princípios deixa claro que a titularidade do povo sobre o poder, o qual deve ser exercido de acordo com os seus ditames e diretrizes, implica a possibilidade — e, mais que isso, conveniência — de desenvolvimento e aplicação dos mais diversos instrumentos de garantia desse liame de legitimidade e responsividade.

A democracia traz em seu bojo a inafastável, ampla e irrestrita exigência de controle popular por toda e qualquer atuação pública — para o que todos os expedientes, desde que eficazes, se mostram absolutamente legítimos e dignos de incentivo e aprimoramento. Onde quer que se consagrem os princípios da soberania popular e igualdade política, já se pode considerar pavimentado o caminho para realização de auditorias democráticas, as quais se encontram plenamente avalizadas no âmbito pátrio, portanto, e em decorrência, inclusive, e

de forma mais objetiva, da redação dos artigos 1º, 5º, LXXIII, parágrafo único, 14, 61, § 2º, 58, II e IV, 89, 198, 204, 206, 227 da Carta Magna.

Vale lembrar que os instrumentos voltados à garantia e implementação dos valores fundamentais de nosso sistema jurídico dispensam previsão específica, expressa ou taxativa: são inerentes à própria lógica do sistema.

Não se coloca em dúvida que eventual edição de diplomas normativos voltados a orientar e detalhar o processo de auditoria democrática poderia contribuir para o seu desenvolvimento. Tal iniciativa, porém, e para além de excessivamente centralizadora, findaria por gerar uma apropriação estatal do processo[161] — marcadamente multiatores e de mobilização pulverizada —, com potencial comprometimento da sua dinâmica. E as auditorias democráticas traduzem, sem sombra de dúvidas, espécie do gênero controle social em que se combinam diversas esferas e instâncias, públicas, privadas, institucionalizadas ou não. Desencadeiam dinâmicas de articulação entre as instâncias tradicionais e a sociedade, o fortalecimento da capacidade institucional estatal, facilitam a participação em geral e promovem a divulgação, assimilação e apropriação das informações de relevância pública.

Descabida, assim, qualquer exigência no sentido de veicular uma "autorização expressa" para a utilização do mecanismo, quer em âmbito brasileiro, quer em qualquer outro cenário alicerçado sobre os mesmos valores. A lógica da ação coletiva que permeia a sua aplicação pressupõe justamente o compartilhar de todas as fases pelos mais diversos atores, sem qualquer apropriação, controle ou comando. Eventual realização de auditorias democráticas no contexto brasileiro traduz alternativa fática e plenamente viável, sendo absolutamente desnecessária — e até desaconselhável — a edição de lei ou norma tratando do assunto.

5.1 Experiências afins em âmbito pátrio

Não obstante nenhuma experiência de auditoria democrática propriamente dita tenha sido até o momento levada a efeito no Brasil — quer em âmbito nacional, estadual ou

[161] Nesse sentido, digna de registro a lição de Bastos Júnior (2017), que evidencia os riscos imanentes de eventual apropriação, pelo Estado, de mecanismos de democracia direta. Tal hipótese resta ilustrada de forma bastante eloquente pela experiência equatoriana, em que o manejo de instrumentos de democracia direta vem sendo reiteradamente utilizado com vistas à captura da opinião pública, com manipulação das massas e cooptação popular — e consequente subversão de toda a lógica democrática, assim utilizada em manobras determinantes de quadros autoritários. Seria essa uma ameaça mais comum aos contextos marcados pelo hiperpresidencialismo.

municipal —, há algumas iniciativas voltadas da mesma forma ao controle da atuação pública.

Os institutos em momento algum se confundem, sendo apartados por características fundamentais, inclusive no que toca aos seus objetivos, escopos e âmbito de incidência.

Tendo em vista o ineditismo da ferramenta especial, porém, consideramos útil a invocação — ainda que em linhas gerais, de forma ilustrativa, não exaustiva e justamente com vistas a evidenciar as distinções — de mecanismos que, à uma primeira vista, poderiam se confundir com a — ou aproximar da — ideia de auditoria democrática.

Tais referenciais serão tratados na sequência.

5.1.1 A auditoria da dívida pública e o artigo 26 do ADCT

Dispõe o artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que:

> Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.
> § 1º A comissão terá a força legal de comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União.
> § 2º Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível.

Observa-se, de plano, que a regra aí insculpida trazia prazo para implementação — o que claramente não foi observado. São hoje 29 anos de solene ignorância do dispositivo constitucional.[162]

Tal desprezo, porém, não foi geral: a Ordem dos Advogados do Brasil propôs, em dezembro de 2004, ação de descumprimento de preceito fundamental questionando tal

---

[162] "A Comissão Mista destinada ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro teve sua criação desencadeada pelo Ofício (CN) n, de 23 de fevereiro de 1989, e foi instalada no dia 11 de abril do mesmo ano. Os trabalhos desenvolvidos ao longo dos meses seguintes redundaram na confecção de um Relatório Parcial e um Relatório Final, mas apenas o primeiro chegou a bom termo com a sua aprovação pelo Plenário do Congresso Nacional, na sessão conjunta de 4 de outubro de 1989. Não tendo havido quórum para aprovação do segundo Relatório nessa sessão para tanto convocada e estando esgotado o prazo para a conclusão dos trabalhos, outra Comissão Mista foi criada com o mesmo propósito e na mesma oportunidade, tendo sido instalada em 29 de novembro de 1989 e extinta em 13 de março de 1991, em razão do transcurso do prazo para a conclusão das atividades sem a devida apresentação de relatório." (AMARAL JÚNIOR, 2013, p. 2.219)

inércia institucional. Não obstante esse esforço, referida ação permanece, desde o mês de agosto de 2015, conclusa com o senhor relator Ministro Roberto Barros.

Digno de registro também o plebiscito popular da dívida externa, levado a efeito em setembro de 2000 em 3.444 municípios brasileiros, com a participação de 6.030.329 (seis milhões, trinta mil, trezentos e vinte e nove) cidadãos, e organizado por várias entidades da sociedade civil. Na ocasião, 95% por cento dos consultados se manifestaram contra a manutenção do acordo com o Fundo Monetário Internacional, o pagamento da dívida externa sem auditoria determinada pelo artigo 26 em comento e a destinação de recursos aos especuladores. Em 2009, instalou-se a denominada CPI da Dívida na Câmara dos Deputados. Os trabalhos foram concluídos em maio de 2010, sem maiores impactos sobre a ordem jurídica, orçamentária e público-financeira brasileiras.

Para além dessa, vale registrar a iniciativa da Auditoria Cidadã da Dívida, entidade sem fins lucrativos criada em 2001 e voltada justamente a:

> I – Realizar, de forma cidadã, auditoria da dívida pública brasileira, interna e externa, federal, estaduais e municipais. II – Demonstrar a necessidade do cumprimento do disposto no artigo 26 do ADCT da Constituição Federal de 1988; III – Exigir a devida transparência no processo de endividamento brasileiro, de forma que os cidadãos conheçam a natureza da dívida, os montantes recebidos e pagos, a destinação dos recursos e os beneficiários dos pagamentos de juros, amortizações, comissões e demais gastos; IV – Exigir transparência do orçamento fiscal, de forma que os cidadãos conheçam detalhadamente todas as fontes de recursos públicos e sua respectiva destinação. V – Mobilizar a sociedade em ações coordenadas para a exigência do cumprimento do dispositivo constitucional que determina a realização da auditoria da dívida. VI – Promover estudos e pesquisas relacionados com o tema do endividamento público brasileiro. VII – Popularizar a discussão do endividamento público por meio da elaboração de publicações, manutenção de página na internet e promoção de eventos. VIII – Estabelecer relações com outras entidades e redes nacionais e internacionais com o objetivo de realizar estudos, cooperar com processos de auditoria da dívida em outros países, divulgando a auditoria como ferramenta de investigação do processo de endividamento e como meio para articulação internacional de países endividados.[163]

Quanto ao instituto propriamente dito, traduz-se — ou deveria ter-se traduzido — em medidas voltadas a minuciosa e técnica análise dos processos e procedimentos que levaram ao imenso endividamento externo brasileiro, desde o período pré-Constituição de 1988.

---

[163] Conforme artigo 2º do seu estatuto social, disponível em: AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, [s.d.].

Dos seus objetivos se depreende a total distinção do objeto deste estudo: ali, não se cogita de aferição da condição democrática, de vida da população, da qualidade da prestação dos serviços públicos ou de elaboração de diagnóstico ou diretrizes voltadas ao desenvolvimento social, político, econômico e cultural. Trata-se, pois, e inobstante o envolvimento e participação potencial e marcante da sociedade civil organizada, de instituto absolutamente distinto daquele objeto desta tese — ressalva que se faz fundamental para evitar compreensões equivocadas e assunções incorretas.

A lógica de um absolutamente não se aplica ao outro, o que conduz à não razoabilidade, por total inutilidade, de quaisquer pretensões de manuseio de arcabouço teórico-normativo comum.

5.1.2 As auditorias operacionais/de desempenho do TCU

O Tribunal de Contas da União, órgão constitucionalmente previsto e incumbido do controle externo do Executivo, em ação conjunta com o Legislativo, tem suas atribuições detalhadas no artigo 71 da CF.[164]

---

[164] "I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. § 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades."

Dentre elas, merece destaque a competência para efetivar auditorias, como instrumento de fiscalização tanto da legalidade/legitimidade quanto da eficiência/eficácia/economicidade da ação administrativa (auditorias de natureza operacional). Na primeira hipótese, a consequência é mais efetiva e direta, posto que desencadeia o julgamento objetivo das contas, com determinação a gestores públicos, inclusive com a possibilidade de aplicação de sanções. A segunda gera efeitos menos extremos, resultando na definição de padrões de desempenho com a natureza de "sugestões" aos agentes públicos, tendo em vista a discricionariedade administrativa.[165]

Realmente, as auditorias de natureza operacional (ANOp), ou de desempenho, são

> instrumentos de análise de programas de governo e busca de melhores práticas para que as metas pretendidas sejam alcançadas. […] Compreende o processo de coleta e de análise de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com o objetivo de contribuir para a melhoria do desempenho da ação do governo ou aperfeiçoamento da gestão pública, além de prestar contas à sociedade dos resultados alcançados. (TORRES; TORRES, 2011, p. 1)

Na lição de Bittencourt (2005), correspondem a uma avaliação sistemática de programas, projetos, atividades e sistemas de uma organização, decompondo-se em: 1) auditoria de desempenho institucional, voltada ao exame da ação da entidade/atividade quanto à economicidade, eficiência e eficácia sob quatro enfoques fundamentais: como adquire, protege e utiliza recursos; práticas antieconômicas e ineficientes; cumprimento de metas; e obediência aos dispositivos legais relacionados à economicidade, eficiência e eficácia; 2) avaliação de programas e projetos e sua capacidade de produzir efetivamente os resultados buscados.

Seus efeitos não devem ser menosprezados: a mera disseminação da informação sobre a gestão pública tem impacto no sistema sociopolítico, influenciando de forma expressiva a condução das ações governamentais. (BITTENCOURT, 2005)

> Num contexto institucional democrático, a discussão técnica fundamentada dos assuntos públicos é por si própria uma fonte considerável de poder; uma organização de controle capaz de abordar com segurança os problemas de sua clientela do ponto de vista técnico-gerencial, oferecendo análises objetivas, corretas, bem apresentadas — e portanto persuasivas — conquista um espaço de intervenção adicional em relação às suas competências de fiscalização estritamente jurídico-formais. […] Existem mesmo metodologias de auditoria operacional que incluem,

[165] Conforme informações constantes do próprio site da instituição: BRASIL, [s.d.].

> como parte essencial de sua intervenção, uma negociação prévia com a entidade objeto da auditoria para definir, em conjunto, um sistema previamente concertado de planejamento, estabelecimento de objetivos e produção de indicadores. (BITTENCOURT, 2005, p. 69)

Nesse aspecto, vislumbra-se o primeiro ponto de toque com as auditorias democráticas: em ambos os instrumentos há a análise de um contexto posto, a qual propiciará diagnóstico e levantamento de informações aptos ao aprimoramento da qualidade das atividades e função administrativas.

Outro ponto comum: a sua não limitação temporal, posto que em ambos os casos a continuidade do processo é condicionante justamente do diagnóstico sobre a evolução e repercussão da atuação objeto da análise.

Em terceiro lugar, em ambas as situações — e diferentemente do que ocorre nas auditorias de regularidade/legalidade/legitimidade —, os elementos informativos do processo não se limitam a evidências documentais: abrangem também aspectos analíticos e narrativos, como entrevistas, observações diretas, visitas *in loco* etc., que apresentam natureza mais circunstancial e controversa. (BITTENCOURT, 2005)

Os resultados consubstanciam-se mormente em recomendações, ou diretrizes, a serem adotadas com vistas ao aprimoramento de programas públicos (nesse sentido, bastante ilustrativo o exemplo da ANOp referente ao Programa Bolsa Família, originada a partir do Acórdão n. 1.046/2003-Plenário, em que o órgão de controle apontou a necessidade de complementação da regulamentação e operacionalização do Programa, de modo a propiciar uma evolução da condição de mero instrumento de repasse de benefícios financeiros para a efetiva contribuição para a diminuição da pobreza no país. Na ocasião, as recomendações relacionaram-se com o controle e monitoramento das condicionalidades; à sanção em caso de não atendimento de contrapartidas pelos beneficiários; aos critérios de inclusão no programa; à capacitação de gestores municipais e agentes envolvidos no controle social; ao cadastramento de usuários, senhas e distribuição de cartões de benefício; e à instituição de indicadores de desempenho). O acompanhamento de tais recomendações foi levado a efeito por meio do Acórdão TCU n. 09/2006-Plenário. Não se pôde, à época, realizar um controle efetivo quanto ao atingimento dos resultados/metas pretendidos, em razão justamente da não fixação de tais indicadores de forma adequada.

Uma quarta similitude: ambas as ferramentas traduzem relevantes formas de aperfeiçoamento da gestão pública, com resultados inquestionavelmente positivos para a população, com incremento, ainda que reflexo, do nível de garantia dos direitos

fundamentais. Daí deflui, também, uma melhora no grau de desenvolvimento e, portanto, da qualidade democrática.

Evidenciados os pontos comuns, cumpre-nos apontar as distinções que afastam irreconciliavelmente as duas classes de auditoria.

A primeira delas — e talvez mais marcante — guarda relação com os atores envolvidos, que, no caso das ANOp, cingem-se aos agentes públicos integrantes dos órgãos de controle externo (no caso, Tribunal de Contas da União).

Não há que se falar, em tal processo, em coprodução ou cogestão, quer de informações, quer de diagnósticos, estratégias e alternativas: atores incumbidos do controle social podem até ocasionalmente entrar em cena, mas sempre de maneira periférica e não protagonista.

Além disso, o objeto de análise é inquestionavelmente mais limitado e verticalizado. Até porque se podem ter várias ANOps sendo desenvolvidas ao mesmo tempo, sobre diferentes programas públicos, e sem quaisquer pretensões de avaliação direta do estado da democracia.

Seu âmbito de incidência é, portanto, bastante mais circunscrito, não havendo espaço para grandes ampliações ou inserções de novas discussões.

5.1.3 As auditorias de integridade da Controladoria Geral do Município de São Paulo

A noção de integridade da Administração Pública decorre diretamente dos valores definidores do Estado desenvolvimentista democrático, relacionando-se com os princípios da moralidade, eficiência, impessoalidade, transparência, soberania popular e republicano.

Uma Administração não íntegra e não observadora desses vetores não pode ser tida como conforme o ordenamento jurídico, inclusive por ausência dos requisitos legitimidade e responsividade. Conforme salienta a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OECD (2013, p. 7), o fortalecimento da integridade é uma importante condição para o funcionamento efetivo do Estado, aumentando a confiança nos governos e criando condições para sustentabilidade social e desenvolvimento econômico.

Considerada essa realidade, a Controladoria Geral do Município de São Paulo desenvolveu metodologia especificamente voltada à mensuração dessa integridade. O método parte da premissa de que todos os órgãos e entidades públicos podem — e devem — ser avaliados, de forma objetiva e impessoal, a partir de indicadores capazes de claramente demonstrar seu maior ou menor comprometimento com os valores inerentes à

Administração democrática, e assim aferir seu grau confiabilidade e maturidade quanto à promoção da integridade pública, com a redução de vulnerabilidades institucionais e incremento da transparência e permeabilidade social.

O Índice de Integridade da CGM é composto por sete indicadores e dois índices, critérios para os quais são atribuídas pontuações na seguinte conformidade:

1. Existência/nível de implantação de programa de integridade:
    a. Não possui programa: 0
    b. Programa em desenvolvimento: 3
    c. Possui programa, mas não existe área interna específica para seu acompanhamento: 6
    d. Possui programa implementado e área interna específica para seu acompanhamento: 10
2. Capacidade de atendimento às recomendações da Coordenadoria de Auditoria Interna da Controladoria Geral:
    a. Ignorou integralmente, sem apresentar justificativas adequadas: 0
    b. Ignorou parcialmente, sem apresentar justificativas adequadas: 2,5
    c. Concordou integralmente, mas não implementou nenhuma medida corretiva/discordou parcialmente e implementou algumas medidas corretivas: 5
    d. Concordou integralmente e implementou algumas medidas corretivas/discordou parcialmente e implementou todas as medidas com as quais concordou: 7,5
    e. Concordou integralmente e implementou todas as medidas corretivas/discordou integralmente e apresentou justificativas adequadas - 10
3. Existência de coordenadorias de controle interno:
    a. Não possui: 0
    b. Possui, mas não há comunicação permanente com o órgão central de controle interno: 5
    c. Possui, em permanente comunicação com o órgão central de controle interno: 10
4. Percentual de contratos emergenciais:
    a. Superior a 10%: 0
    b. Até 10%: 2,5
    c. Até 6%: 5

d. Até 3%: 7,5
e. Abaixo de 1%: 10

5. Percentual de cargos comissionados puros:
    a. Acima de 40%: alta fragilidade na continuidade dos processos e baixa capacidade de planejamento de longo prazo: 0
    b. Entre 30 e 40%: alta fragilidade na continuidade dos processos: 2,5
    c. Entre 20 e 30%: média fragilidade na continuidade dos processos: 5
    d. Entre 10 e 20%: baixa fragilidade na continuidade dos processos: 7,5
    e. Até 10%: baixa fragilidade na continuidade dos processos e alta capacidade de planejamento de longo prazo: 10
6. Percentual de pregões efetivados por meios eletrônicos:
    a. Inferior a 90%: 0
    b. De 90 a 94%: 2,5
    c. De 94 a 97%: 5
    d. De 97 a 99%: 7,5
    e. De 99 a 100%: 10
7. Índice de transparência ativa:
    a. Inexistência ou existência das seções "acesso à informação" e "participação social" nos respectivos sites: 0 ou 10
    b. Inadequação ou adequação do *template* ao padrão do município[166]: 0 ou 10
    c. Não apresentação, apresentação parcial ou apresentação de informações na seção 'acesso à informação[167]: 0,5 ou 10

---

[166] O qual exige os seguintes botões: (1) *Institucional*; (2) *Ações e Programas*; (3) *Perguntas Frequentes*; (4) *Informações Classificadas e Desclassificadas*; (5) *e-SIC*; (6) *Auditorias*; (7) *Compras Públicas*; (8) *Contratos, Convênios e Parcerias*; (9) *Conselhos e Órgãos Colegiados*; (10) *Conferências*; (11) *Audiências Públicas*; (12) *Consultas Públicas*; (13) *Diálogos Sociais*; (14) *Fundos*; e (15) *Promoção da Cidadania*.

[167] Que deve conter os seguintes botões, com os respectivos conteúdos: **Botão *Institucional*:** (1) competências e atribuições definidas por lei; (2) organograma e estrutura administrativa; (3) lista de servidores e contatos; (4) agenda da autoridade máxima. **Botão *Ações e Programas*:** (5) instrumentos de planejamento; (6) Programa de Metas; (7) orçamento anual; (8) orçamento do ano anterior; (9) link para o Portal da Transparência. **Botão *Perguntas Frequentes*:** (10) perguntas frequentes ao órgão. **Botão *Informações Classificadas e Desclassificadas*:** (11) informações classificadas e desclassificadas; (12) link para os termos de classificação vigentes. **Botão *e-SIC*:** (13) link para o *e-SIC*; (14) endereço do SIC Presencial; (15) e-mail para tirar dúvidas sobre o SIC; (16) bibliotecas polo de acesso à informação; (17) prazo de atendimento dos pedidos de informação; (18) outros canais de atendimento: SAC; (19) outros canais de atendimento: Ouvidoria; (20) outros canais de atendimento: denúncias; (21) (22) e (23) Relatório SIC dos últimos três biênios; **Botão *Auditorias*:** (24) auditorias realizadas no órgão; (25) link levando às auditorias realizadas pelo órgão central de controle interno. **Botão *Compras Públicas*:** (26) processo de compras públicas; (27) link para o portal *e-Negócios*; (28) link de compras públicas para o *Portal da Transparência*; (29) processo de compras em MEIs e EPPs; (30) link para editais destinados a MEIs e EPPs; (31) Esclarecimentos sobre o que são atas de registro de preço;

d. Não apresentação, apresentação parcial ou apresentação de informações na seção 'participação social'[168]: 0,5 ou 10

8. Índice de transparência passiva:
    a. Indicador de qualidade de respostas aos pedidos via *e-sic,* composto por quatro indicativos avaliados de 0 a 3:
        i. Agilidade
        ii. Conformidade quanto aos aspectos formais
        iii. Linguagem utilizada tendo em vista a capacidade de compreensão do cidadão médio
        iv. Grau atendimento, por meio da disponibilização das informações
    b. Indicador de assiduidade nos eventos promovidos pela Rede Info[169] para troca de experiências e atividades formativas relacionadas ao atendimento dos pedidos de acesso à informação;
    c. Indicador de eficiência nos encaminhamentos, composto por duas variáveis:
        i. Tempo médio de encaminhamento dos pedidos;
        ii. Tempo médio de resposta do órgão/ente à Controladoria Geral com as informações, para deferimento/indeferimento do pedido.
9. Indicador atendimento das reclamações recebidas pela Ouvidoria Geral do Município pelos órgãos/entes:
    a. Mais de 30 dias de atraso: 0

---

(32) link para acesso às atas de registro de preço; (33) licitações presenciais, se existentes; (34) link de licitações do *Portal de Transparência*. **Botão *Contratos, Convênios e Parcerias*:** (35) esclarecimentos sobre o que são contratos; (36) lista completa dos contratos celebrados, com seus aditamentos; (37) link do *Portal de Transparência*; (38) Esclarecimentos sobre o que são convênios; (39) convênios vigentes; (40) Esclarecimentos sobre o que são termos de parcerias; e (41) termos de parcerias vigentes.

[168] Constituída pelos botões e conteúdo: **Botão *Conselhos e Órgãos Colegiados*:** (1) esclarecimentos sobre o que são conselhos municipais; (2) conselhos e órgãos colegiados instituídos nos órgãos. **Botão *Conferências*:** (3) Esclarecimentos sobre o que são conferências; (4) conferências relacionadas ao órgão; (5) futuras conferências; (6) conferências já realizadas. **Botão *Audiências Públicas*:** (7) Esclarecimentos sobre o que são audiências públicas; (8) futuras audiências públicas; (9) audiências públicas já realizadas. **Botão *Consultas Públicas*:** (10) esclarecimentos sobre o que são consultas públicas; (11) futuras consultas públicas; (12) consultas públicas já realizadas. **Botão *Diálogos Sociais*:** (13) esclarecimentos sobre o que são diálogos sociais; (14) futuros diálogos sociais; (15) diálogos sociais já realizados. **Botão *Fundos*:** (16) esclarecimentos sobre o que são fundos; (17) fundos relacionados com o órgão. **Botão *Promoção da Cidadania*:** (18) Esclarecimentos sobre o que é promoção da cidadania; (19) futuros eventos de promoção da cidadania; e (20) eventos de promoção da cidadania já realizados.

[169] Rede formada por todos os órgãos e entes municipais voltada ao estímulo da cultura da transparência. É integrada, preferencialmente, pelos respectivos secretários/presidentes/prefeitos regionais, chefes de gabinete, assessores de comunicação, assessores jurídicos e pontos focais do e-sic (serviço eletrônico de informação ao cidadão por meio do qual são apresentados, encaminhados e respondidos os pedidos baseados na Lei de Acesso à Informação). São promovidos pela CGM encontros com periodicidade mínima mensal, com vistas à capacitação dos agentes e aprimoramento do serviço.

b. Até 30 dias de atraso: 2,5
c. Até 20 dias de atraso: 5
d. Até 10 dias de atraso: 7,5
e. Atendimento dentro do prazo: 10

Esses indicadores são combinados a partir de uma média ponderada. Ao final da avaliação, as pontuações outorgadas são compiladas, segmentada ou conjuntamente, de forma a evidenciar o grau de integridade dos órgãos, entidades ou da Administração municipal como um todo.

As avaliações são semestrais e descortinam, tanto aos agentes públicos quanto à população e órgãos de controle externo, a situação e grau de comprometimento das instâncias administrativas municipais — de forma isolada e conjuntamente[170] — com os valores em questão.

Trata-se de importante ferramenta de mensuração da qualidade da atuação administrativa — inclusive com relação a aspectos expressivos da sua democraticidade ou não. Traduz e corporifica tendência atual de maior controle da Administração pública, não só sob aspectos burocrático-formais, mas também a partir do ponto de vista da sua legitimidade, responsividade, transparência, abertura, permeabilidade e aproximação com a sociedade. Não gera efeitos ou sanções imediatas, apresentando grande valia e impacto no planejamento, readequação e organização da atuação pública. Tem ainda importantíssimo papel didático, no sentido de estimular (ainda que de forma não totalmente espontânea) — a melhora dos órgãos públicos em todos os seus aspectos de análise/indicadores.

Não se confunde com as auditorias objeto do presente, na medida em que é levada a efeito pelo órgão central de controle interno municipal — Controladoria Geral do Município —, sem qualquer participação direta da população ou outros atores privados.

5.2 Vocação local

Conforme já sinalizado na seção 3.4, as auditorias democráticas podem se desenvolver tanto em nível federal quanto estadual ou municipal. Esta última esfera é a que mais potencialidades apresenta ao seu desenvolvimento: a participação democrática e, por consequência, os mecanismos de controle social são mais facilmente viabilizados em âmbito

[170] Atualmente, o índice de integridade da Prefeitura Municipal de São Paulo é 5,29 (em uma escala de 0 a 10).

local, em razão inclusive da proximidade Administração-cidadão e entre os diversos grupos sociais. Tanto que o Intenational IDEA desenvolveu metodologia específica a ser aplicada em nível local: "State of Local Democracy: Assessing Framework".

Na lição de Kemp e Jiménez (2013, p. 6), as avaliações democráticas, em especial aquelas levadas a efeito em nível local, capturam a voz dos cidadãos e podem contribuir imensamente para o fortalecimento da responsividade dos governos local e nacional com relação às necessidades e aspirações dos cidadãos, construindo pontes entre eventuais descompassos entre os níveis normativo e pragmático.

Tendo em vista esse cenário, o modelo ora proposto leva em consideração a cidade de São Paulo.

Tal opção se justifica em razão da sua inegável pujança, congregadora de população maior que vários países, com uma diversidade e pluralidade extremas e bastante peculiares, determinantes de um contexto social plural e heterogêneo — além da adoção dos diversos instrumentos de interface Administração-sociedade civil.[171]

Pesquisa realizada no ano de 2014 pela Civil Service College de Cingapura em parceria com a Chapman University, apontou São Paulo como a cidade mais influente da América Latina, 23ª no mundo, à frente de outras como Miami (esta colocada em 29º lugar). Segundo o estudo, "São Paulo é o coração econômico da maior economia da América do Sul, e tem a maior bolsa de valores da região. A maior cidade e capital comercial do Brasil se tornou sede de operação de várias empresas para a América Latina, apesar da língua, crime e outros problemas"[172] (KOTKIN, 2014).

---

[171] A título de exemplo, vale citar: 1) a criação dos Conselhos Participativos, com a função de: "I – colaborar com a Coordenação de Articulação Política e Social no nível com sua função de articulação com os diferentes segmentos da sociedade civil organizada; II – desenvolver ação integrada e complementar às áreas temáticas de conselhos, fóruns e outras formas de organização e representação da sociedade civil e de controle social do poder público, sem interferência ou sobreposição às funções destes mecanismos; III – zelar para que os direitos da população e os interesses públicos sejam atendidos nos serviços, programas e projetos públicos da região e comunicar oficialmente aos órgãos competentes em caso de deficiências neste atendimento; IV – monitorar no âmbito de seu território a execução orçamentária, a evolução dos Indicadores de Desempenho dos Serviços Públicos, a execução do Plano de Metas e outras ferramentas de controle social com base territorial; V – colaborar no planejamento, mobilização, execução, sistematização e acompanhamento de Audiências Públicas e outras iniciativas de participação popular do Executivo; VI – manter comunicação com os conselhos gestores de equipamentos públicos municipais do território do distrito e subprefeitura visando a articular ações e contribuir com as coordenações", nos termos da Lei n. 15.156, de 27 de maio de 2013; 2) o elevado número de conselhos temáticos; 3) a apresentação do projeto de Lei n. 433/2014, que trata, de forma pioneira, de disciplinar as audiências públicas no âmbito da administração municipal.

[172] Tradução livre de: "*São Paulo is the economic heart of South America's largest economy, and boasts its largest stock market. Brazil's largest city and commercial capital has become the headquarters for many companies' overall Latin American operations, despite a unique language, as well as crime and other problems.*"

5.3 Modelo proposto

O modelo proposto no presente estudo, conforme adiante se verá, sugere a realização constante, contínua e modular de auditorias democráticas nas diversas áreas, tanto geográficas quanto temáticas, da ação pública paulistana, em uma combinação de metodologias desenvolvidas pelo International IDEA, de forma a promover uma avaliação e análise tanto da qualidade democrática praticada em nível local de São Paulo — a partir de parâmetros objetivos relacionados fundamentalmente à legitimidade e responsividade (considerados o plano de governo aprovado e o disposto no artigo 69-A da Lei Orgânica Municipal) — quanto da sua integrante indissociável e específica da inclusividade e qualidade da prestação da atividade administrativa.

Sustenta a proposta ora apresentada, dentre outros, o direito fundamental à boa administração, consagrado pela Carta de Direitos Fundamentais Europeia:

> 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

Tal conceito transcende a mera legalidade (EUROPA, 2014) e pressupõe uma atividade administrativa dialógica, transparente, imparcial, proba, preventiva, precavida e eficaz. (FREITAS, 2009, p. 22-23)

A visão que se pretende outorgar combina a consideração geral da qualidade democrática com subsequente concentração na qualidade e abrangência da prestação dos serviços públicos — que, não obstante seja parte integrante e elemento constitutivo daquela, apresenta relevância e impacto tal na vida dos cidadãos que autoriza seu tratamento em apartado.

Parte-se, pois, dos modelos fundamentais desenvolvidos por Beetham, Weir, Landman e Carvalho (2008), Bjuremalm, Gibaja e Molleda (2014) e Jiménez (2013) por meio do International IDEA.

Tais processos, conforme palavras do próprio Weir ([s.d.]), funcionam a partir do empoderamento e incentivo à população de qualquer país do mundo a analisar sua democracia, arranjos, cultura e estruturas com base em princípios universais e processos padrão de análise. Seu objetivo principal é "tornar o controle popular sobre as decisões mais efetivo e inclusivo, abolir qualquer espécie de monopólio das elites, […] e remover obstáculos ao isonômico exercício dos direitos de participação (como gênero, etnia, religião, classe social etc.)." (WEIR, [s.d.])

Os documentos-base para o desenvolvimento do modelo que ora se apresenta são, portanto, "State of Local Democracy: Assessing Framework" (especificamente desenvolvido par ao âmbito local de avaliação), e "Democratic Accountability in Public Delivery".

Consagram-se, assim, os indicativos do grau de maturidade democrática praticada, com foco nas questões locais do município de São Paulo, e outros mais específicos, voltados ao estudo dos serviços prestados nesse âmbito. Nesse especial, e tendo em vista a enormidade e complexidade dos serviços públicos municipais, propõe-se o "fatiamento" das análises, com focos específicos em determinadas áreas, a serem levadas a efeito em diferentes oportunidades. Tal estratégia foi utilizada no âmbito britânico, com ótimos resultados, inclusive sob o ponto de vista da capacidade de mobilização, envolvimento e compreensão da população — e consequente potencialização dos efeitos. Tanto que a estratégia será novamente adotada na auditoria de 2017.

Realmente, escopos excessivamente pretensiosos e abrangentes, voltados à apreciação de todas as frentes de atributos democráticos e prestação de serviços, têm-se mostrado pouco eficazes, inefetivos e desproporcionalmente custosos, tanto em termos financeiros quanto de tempo e número de atores necessários. (BATLEY; MCLOGHLIN, 2012[173])

Passemos, pois, à apresentação do modelo.

---

[173] BATLEY, R.; MCLOUGHLIN, C. The Effects of Sector Characteristics on Accountability Relationships in Service Delivery. **ODI Working Paper**. London: Overseas Development Institute, n. 350, 2012. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publicationsopinion-files/7790.pdf>, apud BJUREMALM; GIBAJA; MOLLEDA, 2014.

5.4 Iniciativa

Conforme exposto na seção 3.2, as possibilidades de iniciativa e a capacidade para disparar o processo de auditoria democrática são absolutamente abrangentes e difusas. Poder-se-ia pensar, assim, na plausibilidade de desencadeamento por iniciativa estatal (conforme se verificou na Argentina), da sociedade civil com apoio de organismos internacionais (Costa Rica) ou de diversos setores capitaneados por universidades, em uma combinação heterogênea de acadêmicos, advogados, jornalistas, cientistas sociais e políticos etc. (Grã Bretanha).

Diante dessa amplitude de alternativas, o fator determinante para o *start* será justamente o nível de maturidade democrática da sociedade que se intenta auditar: não há como esperar que em um contexto de democracia não assimilada, praticada e internalizada a sociedade civil tome a dianteira do processo, sem que qualquer fator desencadeante tenha ocorrido.

Por outro lado, a iniciativa estatal está condicionada à existência e consagração de uma agenda que efetivamente contemple e prestigie os valores democráticos, além da disposição dos agentes políticos em trazer à luz eventuais pontos fracos ou vulnerabilidades do regime e atuação pública.

Nesse ponto, vale lembrar, até como incentivo aos agentes políticos bem-intencionados, que o objeto de investigação das auditorias democráticas não é determinado governo, ou determinadas ações governamentais: por se tratar de um estudo muito mais amplo, com escopo marcadamente maior e voltado não apenas ao julgamento, mas também ao diagnóstico, análise, compreensão e construção conjunta de soluções, todas as variáveis contextuais, sistêmicas e estruturais serão tomadas em consideração.

Nesse particular, o histórico evolutivo do Estado e da sociedade desempenha fator fundamental de influência.

Conforme observado nos Países Baixos,[174] há normalmente um fator desencadeante que causa impacto tal na sociedade que faz surgir a demanda por maiores reflexões e questionamentos a respeito do sistema em que se vive. À parte disso, pode-se pensar no amadurecimento democrático e no compromisso — tanto governamental quanto social — com os valores da transparência, responsividade, legitimidade, participação e democracia.

---

[174] Vide nota n. 103 deste trabalho.

Tendo em vista que o aprimoramento da qualidade democrática conduz a inquestionáveis impactos positivos nas vidas de todos os inseridos no contexto, evidente o interesse comum em iniciar o processo. Daí tratar-se a "escolha" desse ator de ponto muito mais circunstancial — e até pragmático, tendo em vista a necessidade de financiamento — que técnico: cada local, região ou país viverá seu próprio processo, reflexo de sua cultura e do momento em que se disparará a auditoria.

No caso específico do município de São Paulo, em que os mecanismos participativos e de controle social vêm ganhando cada vez mais destaque, com o marcante incremento da mobilização popular, poder-se-ia tranquilamente pensar em uma alternativa que unisse cidadãos, academia, organizações da sociedade civil, imprensa e Administração municipal, especialmente por meio de seu órgão central de interlocução com a sociedade civil, controle interno e promoção da integridade, qual seja, a Controladoria Geral do Município. Tal órgão — por meio de sua Coordenadoria de Promoção da Integridade – COPI — tem o dever institucional de promover a transparência, a integridade, a participação popular e o controle social da forma mais eficiente possível.[175]

Além disso, a Lei Orgânica paulistana consagra expressamente, em seus artigos 2º, 8º, 9º, III, 17, 81, 143, 150, 168, 181, 193, IV, 213 e 217, a participação popular e o controle social.[176]

---

[175] Conforme se depreende dos artigos 119 e 134 da Lei municipal n. 15.764, de 29 de maio de 2013: "Art. 119. Compete à Controladoria Geral do Município assistir direta e imediatamente o Prefeito no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria, a promoção da ética no serviço público, o incremento da moralidade e da transparência e o fomento ao controle social da gestão, no âmbito da Administração Municipal. Art. 134. A Coordenadoria de Promoção da Integridade tem as seguintes atribuições: I – promover o incremento da transparência pública; II – fomentar a participação da sociedade civil na prevenção da corrupção; III – atuar para prevenir situações de conflito de interesses no desempenho de funções públicas; IV – contribuir para a promoção da ética e o fortalecimento da integridade das instituições públicas; V – propor parcerias com entes públicos e privados com vistas ao desenvolvimento de projetos de prevenção da corrupção; VI – promover projetos e ações de capacitação dos agentes públicos municipais em assuntos relacionados à boa governança dos recursos públicos."

[176] "Art. 2º - A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes: I - a prática democrática; II - a soberania e a participação popular; III - a transparência e o controle popular na ação do governo; Art. 8º - O Poder Municipal criará, por lei, Conselhos compostos de representantes eleitos ou designados, a fim de assegurar a adequada participação de todos os cidadãos em suas decisões. Art. 9º - A lei disporá sobre: […] III - a participação popular nas audiências públicas promovidas pelo Legislativo ou pelo Executivo. Art. 17 - O Município manterá caráter educativo, artístico, informativo e cultural, serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, em regime fundacional, que venha a ser concedida ao Município pela União, com a participação do poder público e da sociedade em sua gestão e controle, na forma da lei.
Art. 81 - A administração pública direta e indireta obedecerá aos princípios e diretrizes da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, unidade, indivisibilidade e indisponibilidade do interesse público, descentralização, democratização, participação popular, transparência e valorização dos servidores públicos. Art. 143 - O Município organizará sua administração e exercerá suas atividades com base num processo de planejamento, de caráter permanente, descentralizado e participativo,

Em nível internacional, os cinco compromissos assumidos pela cidade de São Paulo — em conjunto com diversas outras — perante a Open Government Partnership – OGP foram internalizados por meio do 3º Plano de Ação e gravitam em torno da participação democrática e controle social. Sua formulação decorreu da mobilização de diversos atores nacionais, internacionais, transnacionais e da própria sociedade civil (que opinou por meio de audiências públicas, conferências, consultas populares etc.), de modo que configura objetivo assente e a ser inarredavelmente implementado, observados os prazos e cronogramas acertados.

No campo prático, a questão participativa — abrangente do controle social — merece total atenção de todos os atores engajados na melhora da sociedade paulistana: em estudo[177] publicado em janeiro de 2017 pela Rede Nossa São Paulo sobre o grau de satisfação do paulistano com a vida na cidade, o indicador *Transparência e Participação Política* foi o pior colocado, com nota média 2,7 (em uma escala de 1 a 10). Paralelamente, constatou-se enorme anseio por participação: 9 em cada 10 entrevistados são a favor que a população seja consultada quando da realização de obras ou despesas com elevado impacto orçamentário, social ou ambiental.

Tal pesquisa foi levada a efeito pelo IBOPE Inteligência, e é efetivada periodicamente. Trata-se, essa última, da oitava edição. Os indicadores adotados foram os seguintes: 1) obrigatoriedade de voto; 2) grau de conhecimento dos espaços de participação política pelos meios de comunicação populares; 3) acesso às informações úteis pela Internet e telefone; 4) acesso às informações do Portal da Prefeitura na Internet; 5) forma de participação na escolha dos subprefeitos (atualmente, prefeitos regionais); 6) participação

---

como instrumento de democratização da gestão da cidade, de estruturação da ação do Executivo e orientação da ação dos particulares. § 3º - É assegurada a participação direta dos cidadãos, em todas as fases do planejamento municipal, na forma da lei, através das suas instâncias de representação, entidades e instrumentos de participação popular. Art. 150 - O Plano Diretor é o instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano e de orientação de todos os agentes públicos e privados que atuam na cidade. § 2º - Será assegurada a participação dos munícipes e suas entidades representativas na elaboração, controle e revisão do Plano Diretor e dos programas de realização da política urbana. Art. 168 - A política municipal de habitação deverá prever a articulação e integração das ações do Poder Público e a participação popular das comunidades organizadas através de suas entidades representativas, bem como os instrumentos institucionais e financeiros para sua execução. Art. 181 - O Município, mediante lei, organizará, assegurada a participação da sociedade, sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para coordenar, fiscalizar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, no que respeita a: Art. 193 - O Poder Público Municipal promoverá através dos órgãos competentes: VI - a participação e gestão da comunidade nas pesquisas, identificação, proteção e promoção do patrimônio histórico e no processo cultural do Município. Art. 213 - O Município, com participação da comunidade, garantirá o direito à saúde, mediante: Art. 217 - O sistema único de saúde do Município de São Paulo promoverá, na forma da lei, a Conferência Anual de Saúde e audiências públicas periódicas, como mecanismos de controle social de sua gestão.

[177] IRBEM – Indicadores de Referência de Bem-Estar no Município. Disponível em: REDE NOSSA SÃO PAULO; IBOPE INTELIGÊNCIA, [s.d.].

em conselhos das prefeituras regionais; 7) acompanhamento das ações dos políticos eleitos; 8) punição à corrupção; 9) transparência dos gastos e investimentos públicos; 10) honestidade dos governantes.

Análise comparativa da questão *participação* (o ano de 2016 não foi inserido na análise comparativa em razão de relevantes alterações metodológicas inviabilizadoras de comparações com as edições anteriores) demonstra que a questão sempre esteve em situação muito ruim, figurando, em todas as edições, entre os piores marcadores:

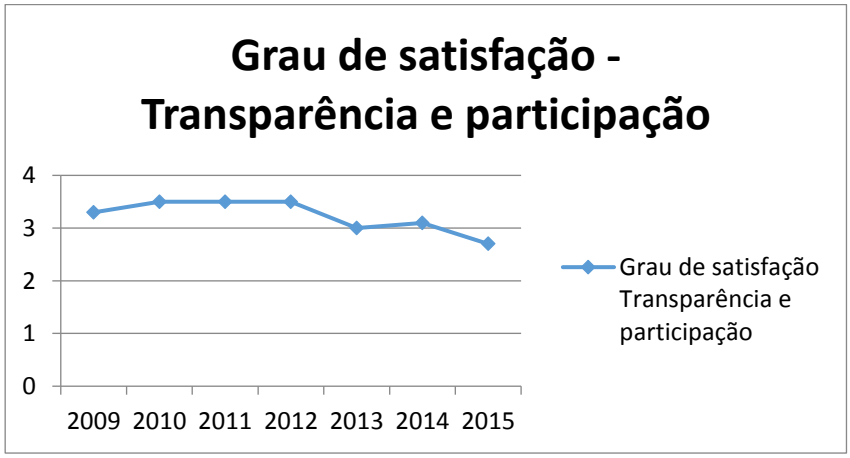

Figura 6 - Grau de satisfação: transparência e participação

Fonte: original da autora

Está-se diante de um despertar da sociedade para as questões atinentes aos interesses coletivos. As *Jornadas de Junho*, já referidas no presente trabalho, são prova inconteste desse amadurecimento da democracia e da sociedade brasileira — o que justifica, e a habilita a capitanear, ainda que em conjunto com outros atores, eventual auditoria democrática paulistana. Para tanto, deve a Administração se desincumbir de sua missão institucional de promotora, mobilizadora e fomentadora do processo — o que se pode operacionalizar a qualquer momento, conforme já dito, independentemente de previsões ou autorizações legais específicas ou expressas.

5.5 Atores

Conforme já sinalizado, os atores a tomarem parte em uma auditoria democrática são os mais diversos. Assim deve ser na cidade de São Paulo, marcadamente plural, heterogênea, dinâmica, cosmopolita e referência mundial. Em seus limites florescem diversas

universidades, estão sediadas empresas, organizações não governamentais, órgãos de imprensa, movimentos sociais, inciativas internacionais etc.

No que toca especificamente às universidades, há diversos núcleos de estudo e pesquisa focados em questões atinentes à democracia, controle social, legitimidade etc. Em seu âmbito são desenvolvidas discussões de alto nível, estando seus integrantes aptos a abordar as mais diversas e complexas questões, inclusive com *inputs* e referências estrangeiras já colocadas à prova. Quanto mais amplo seu envolvimento, mais proveitoso para o processo.

Não se olvide, também, da valiosa ferramenta dos conselhos participativos, de natureza pública não estatal e que, por congregarem representantes do governo e da sociedade civil *experts* nas respectivas áreas temáticas, da mesma forma podem em muito contribuir. Basilar, portanto, a aproximação e constante comunicação entre eles, tanto por meio de reuniões presenciais como via ferramentas digitais.

Outro ator potencialmente bastante útil para o sucesso da iniciativa é o próprio International IDEA, precursor e referência mundial na matéria, e que inclusive se prontifica a auxiliar eventuais interessados na realização de auditorias democráticas. Tal organização possui inclusive um programa específico da instituição: State of Democracy Program.

A mobilização de todos eles, em conjunto com a Administração Municipal, é de fundamental importância para a abrangência, confiabilidade e efetividade dos resultados pretendidos.

5.6 Âmbito de incidência

Adotado o cenário paulistano, a abrangência geográfica da auditoria fica de plano fixada. Para fins de racionalização do processo, porém, importante a elaboração de um cronograma de atividades que leve em consideração a imensidão de sua área e população, com a realização de atividades em módulos independentes, a serem efetivados sucessiva ou concomitantemente.

Um parâmetro bastante útil para essa segregação são os critérios adotados para definição das prefeituras regionais, as quais representam “pequenas” amostras da dinâmica social e administrativa municipal. Cada qual é dotada de um conselho participativo, incumbido de:

> I – colaborar com a Coordenação de Articulação Política e Social no nível com sua função de articulação com os diferentes segmentos da sociedade civil organizada;
> II – desenvolver ação integrada e complementar às áreas temáticas de conselhos, fóruns e outras formas de organização e representação da sociedade civil e de controle social do poder público, sem interferência ou sobreposição às funções destes mecanismos;
> III – zelar para que os direitos da população e os interesses públicos sejam atendidos nos serviços, programas e projetos públicos da região e comunicar oficialmente aos órgãos competentes em caso de deficiências neste atendimento;
> IV – monitorar no âmbito de seu território a execução orçamentária, a evolução dos Indicadores de Desempenho dos Serviços Públicos, a execução do Plano de Metas e outras ferramentas de controle social com base territorial;
> V – colaborar no planejamento, mobilização, execução, sistematização e acompanhamento de Audiências Públicas e outras iniciativas de participação popular do Executivo;
> VI – manter comunicação com os conselhos gestores de equipamentos públicos municipais do território do distrito e subprefeitura visando a articular ações e contribuir com as coordenações.[178]

Podem ser de grande utilidade durante o processo de estruturação, realização e disseminação dos resultados da Auditoria — inclusive tendo em vista o disposto no inciso IV supratranscrito.

Assentado esse ponto, cumpre estabelecer qual será o âmbito de abrangência temático da Auditoria, nos termos indicados na seção 3.4. A sugestão ora apresentada, tendo em vista a complexidade da missão, é a elaboração de um cronograma que leve em conta as diversas frentes de atuação, as áreas temáticas relacionadas à Administração Municipal.

A análise de cada módulo geográfico (prefeitura regional) seria cindida em dois momentos: um voltado à avaliação da democracia em geral, e outro, subsequente, focado na oferta e prestação dos serviços públicos essenciais, quais sejam, saúde e educação.[179] Dessa forma, o diagnóstico, estudo e avaliação sobre os indicativos democráticos gerais da cidade precederia a verticalização temática, com foco nas áreas finalísticas tradutoras de direitos fundamentais garantidos constitucionalmente e consubstanciados na prestação de serviços públicos.

No que toca ao primeiro momento, o International IDEA, além da publicação das metodologias "State of Democracy Assessment Framework" (BEETHAM et al., 2008) e

---

[178] Conforme artigo 35 da Lei n. 15.764/2013.

[179] A metodologia IDEA congrega também as áreas de saneamento básico e fornecimento de água — as quais ficarão de fora do escopo ora construído em razão da competência constitucionalmente fixada com relação a essas áreas, fora do escopo municipal.

"State of Local Democracy Assessment Framework",[180] disponibiliza valiosa ferramenta em seu site,[181] a partir da qual é possível a construção de questionários "customizados" e compatíveis com as peculiaridades do cenário que se pretende pesquisar. Do site constam também as perguntas-chave a serem formuladas, as fontes a serem consultadas e as referências (inclusive legais, internas) a serem tomadas em consideração.

No segundo momento, e consideradas as áreas finalísticas, passar-se-ia à aplicação dos parâmetros constates do Democratic Accountability in Public Service Delivery (BJURELMALM, GIBAJA; MOLLEDA, 2014) e do Democracy in Service Delivery. (IDEA, 2014)

Assim, o diagnóstico com relação ao todo vai sendo pouco a pouco construído, a partir de visões parciais que, ao final do processo, serão unidas, cruzadas e compiladas como em um grande caleidoscópio. Conforme assinalado, essa a dinâmica adotada no Reino Unido, onde a Auditoria 2017 observará a mesma sistemática, garantidora de maior penetração, mobilização e compreensão dos resultados alcançados pela população.

5.7 Sistemática e procedimento

Conforme lição de Kemp e Jiménez (2013, p. 49), as auditorias democráticas devem ser conduzidas de forma técnica e profissional, de acordo com padrões internacionalmente aceitos de pesquisa em ciências sociais, e assegurar participação ativa e a contribuição dos cidadãos locais em seus diversos estágios.

Considerada a metodologia descrita na seção 3.5, e conforme já assinalado, sugerimos a realização da auditoria democrática paulistana em dois momentos: um focado na extensão da garantia e efetividade dos princípios democráticos, e outro voltado à avaliação da qualidade da prestação dos serviços públicos essenciais.

O primeiro momento teria como ponto de partida as seguintes premissas: 1) a avaliação sempre tem início com a análise do contexto local; 2) deverá ser estruturada sobre três pilares fundamentais: direitos iguais e acesso à justiça, instituições e processos representativos e *accountable* e iniciativa popular e participação. Esses pilares exigem integração de pontos transversais com foco em inclusão de gênero, coesão social,

---

[180] Originalmente elaborado em 2002, e revisto em 2013.
[181] INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Pillars and Search Questions**. Disponível em: <http://www.idea.int/sold-test>. Acesso em: 7 jul. 2017.

diversidade, reconhecimento de desafios relacionados a conflitos e segurança e importância da relação democracia-desenvolvimento. (KEMP; JIMÉNEZ, 2013, p. 19)

Abaixo, os indicativos originalmente sugeridos para cada um deles, observada a sistemática IDEA:

Cidadania, igualdade de direitos e justiça	**Instituições e processos representativos e *accountable***	**Iniciativa e participação popular**
Cidadania em nível local	Eleições e mecanismos de democracia direta em nível local	Engajamento cidadão[182]
Direitos civis e políticos	Legislação local	Mídia
Direitos econômicos, sociais e culturais	Partidos políticos	
Rule of Law e acesso à justiça	Executivo local/órgãos executivos	
	Instituições tradicionais e costumeiras[183]	

Quadro 9 - Metodologia IDEA: indicadores
Fonte: original da autora

A partir daí, sugere-se a formulação das seguintes indagações – as quais se desdobram em várias outras, não aqui reproduzidas pela impertinência da informação, nesse momento (KEMP; JIMÉNEZ, 2013, p. 84-91):

[182] Expressos, exemplificativamente, por atividades e mobilizações da sociedade civil; protestos e manifestações nas ruas; atividades voluntárias; prestação de serviços gratuitos; fóruns deliberativos não governamentais; plataformas de internet; movimentos sociais; campanhas públicas e exercídio do direito de petição. (KEMP; JIMÉNEZ, 2013, p. 40)

[183] Com relação a essa referência em especial, defendemos a sua não utilização: diferentemente com o que se verifica no Reino Unido, berço da metodologia, no Brasil, ou em São Paulo, não faz sentido tal referência. A sugestão seria a substituição desse indicativo por outro, de natureza cultural, capaz de traduzir a confiança do cidadão na estrutura administrativa.

Cidadania, igualdade de direitos e justiça	**Instituições e processos representativos e *accountable***	**Iniciativa e participação popular**
Qual o grau de inclusão de todas as pessoas que vivem no município, e quão inclusivos são os processos decisórios que as afetam?	Qual o grau de controle social sobre o governo e políticas locais outorgado pelas eleições e mecanismos de democracia direta?	Qual o grau de engajamento ativo e regular dos cidadãos na vida pública local?
Até que ponto os direitos civis e políticos e liberdades são isonomicamente respeitados e universalmente garantidos?	Até que ponto o Legislativo local desempenha seu mandato democraticamente?	Até que ponto a mídia efetivamente desempenha seu papel de sustentáculo da democracia local?
Até que ponto os direitos econômicos, sociais e culturais são respeitados e garantidos a todos os que vivem na localidade?	Até que ponto os partidos políticos efetivamente desempenham seu papel democrático em nível local?	
Até que ponto governo local e cidadãos são iguais perante e protegidos pela lei, e gozam de isonômico acesso à Justiça?	Quão *accountable* e responsivos são os órgãos executivos na sua missão de servir à população?	
	Até que ponto as instituições tradicionais e costumeiras e sistemas de governança influenciam a qualidade e funcionamento da democracia em nível local?	

Quadro 10 - Roteiro investigativo sugerido
Fonte: original da autora

Há, ainda, macroquestões de ordem contextual a serem consideradas:

1. Dados históricos, geográficos, socioeconômicos e demográficos: quais são as principais características históricas, geográficas, socioeconômicas locais importantes para a compreensão de sua democracia?
2. Influência do governo local: qual o papel do governo local e sua influência na estrutura institucional nacional?
3. Segurança: qual o grau de segurança humana local?

Os princípios e valores da participação, representação, autorização, solidariedade, responsividade, transparência, *accountability* e legitimidade devem funcionar como lentes, durante todo processo, a partir das quais as dinâmicas em consideração são vistas.

As etapas devem seguir essa estrutura fundamental (KEMP; JIMÉNEZ, 2013):

1. Preparação: estabelecimento de cronograma, mobilização de atores/parceiros e estimativa de custos (materiais e pessoais);

Nessa fase, é útil percorrer um roteiro com as seguintes indagações:

a. Houve outras avaliações sobre democracia e governança desenvolvidas na região em questão?
b. Algum estudo acadêmico de relevância foi desenvolvido na região?
c. Houve alguma análise relevante por parte da sociedade? Com que foco e abordagem? Sob condução de quem? Com que propósito?
d. Quais são e como estão sendo utilizados os resultados daí decorrentes?
e. Quais as áreas eventualmente desconsideradas e que deveriam ser acompanhadas?

A equipe deve ser integrada por um eixo central de avaliação e outro de consultoria, retratar ampla diversidade e heterogeneidade e traduzir abordagem multidisciplinar, multiatores, tecnicamente habilitada e com *expertise* na facilitação de diálogos.

2. Plano de trabalho:
   a. Contextualização do(s) questionário(s) a ser(em) aplicados;
   b. Definição dos direitos civis, políticos e socioeconômicos garantidores da boa vida em sociedade, partindo sempre dos valores fundamentais do controle social e igualdade política.

Nesse momento, deverá ser discutida: a metodologia/métodos de coleta de dados e fontes; a adoção de entendimentos comuns sobre conceitos-chave; a customização dos questionários e sua compatibilização (e a dos documentos relevantes) com a linguagem local; o mapeamento dos atores, inclusive público-alvo e usuários; o recorte, foco, intensidade, método e dinâmica dos diálogos com a população;[184] a forma, linguagem e estratégia de disseminação da avaliação, com eventual realização de *workshops* de validação; como e até que ponto os indicadores serão desenvolvidos, e se a avaliação deverá se tornar uma prática regular e rotineira.

[184] Nesse particular, fortemente indicada a consulta ao "Democratic Dialog: A Handbook for Practitioners" (PRUITT; THOMAS, 2006).

3. Coleta e análise de dados:
    a. Avaliação das instituições e processos democráticos facilitadores dos direitos-referência;
    b. Identificação das formas pelas quais os cidadãos lançam mão desses direitos;
    c. Análise dos diversos contextos — prefeituras regionais — em que a metodologia será aplicada, com vistas a diagnosticar suas peculiaridades (aspectos históricos, geográficos, socioeconômicos e demográficos, influência dos agentes locais, indicativos de desenvolvimento humano);
    d. Apropriação de eventuais pesquisas de opinião, de percepção, padrões locais consagrados em leis, atos normativos etc.;[185]
    e. Compilação de referências nacionais e internacionais de boa governança.

Tanto dados qualitativos — obtidos a partir de entrevistas, observações participantes, narração de histórias, grupos focais, *worksohps* e conferências, *croudsourcing*[186] — quanto quantitativos devem ser utilizados, de forma a promover um retrato rico e confiável da experiência democrática.

4. Estruturação dos relatórios;
5. Realização de *workshops* de validação do até então construído e planejado;
6. Publicação, disseminação e defesa das reformas apontadas pelos resultados;

Nesse ponto, os achados devem ser traduzidos em orientações, a partir da seguinte lógica:

    a. Identificação das prioridades mais urgentes para o aperfeiçoamento da democracia e recomendações que possam auxiliar no seu tratamento a curto, longo e médio prazo;

[185] Conforme pontuam Kemp e Jiménez (2013, p. 68), ganha destaque a realização de uma "*desk review*", voltada ao exame de dados e literatura existentes, inclusive relatórios de auditorias, estatísticas nacionais/internacionais, relatórios de ouvidoria, ombudsmen, entidades de direitos humanos, revisões e estudos de sociedades profissionais, pesquisas acadêmicas, iniciativas de monitoramento de serviços, órgãos de monitoramento, missões de observação etc.

[186] Obtenção de informações ou dados sobre uma atribuição ou projeto em particular por meio da mobilização de uma série de pessoas, remuneradas ou voluntárias, através da Internet. (KEMP; JIMÉNEZ. 2013, p. 67)

b. Identificação dos aspectos da democracia que autoridades locais e administradores podem equacionar por conta própria e aqueles que exigem o envolvimento de outros atores, nacionais ou regionais;
c. Promoção dos pontos fortes identificados, não deixando o foco recair unicamente sobre as carências e *déficits* constatados;
d. Distinção entre problemas que exijam maior alteração institucional e aqueles que se relacionem a pessoas ou indivíduos ou que dependam de alterações de políticas;
e. Desenvolvimento de uma abordagem para efetivação de recomendações que relacione problemas sistemáticos com um esforço integrado para sua melhoria ao longo do tempo;
f. Elaboração de recomendações para os diferentes níveis de governo e governança.

7. Avaliação do processo e construção de estratégias, inclusive no sentido de institucionalizar as auditorias.

No que toca especificamente à fase atinente à prestação de serviços públicos, considerada a área — ou áreas — referencial(is) e o objetivo de incrementar sua qualidade, o foco deve recair sobre problemas concretos, com vistas a uma atuação/ações específicas, e a integrar uma diversidade de atores no processo.

A pergunta-base é: os cidadãos têm meios democráticos de manter os agentes públicos eleitos e não eleitos *accountable* pela prestação dos serviços? Se não, por que, e o que pode ser feito a respeito?

O foco principal é na intersecção entre princípios democráticos e o processo político.

Todo o ciclo envolvendo o planejamento e execução dos serviços deve ser considerado, em especial as seguintes etapas:

1. Elaboração da agenda, em que são fixadas as prioridades diagnosticadas durante as campanhas eleitorais, debates públicos, encontros internacionais e diálogos entre atores públicos e privados em geral. O ideal é que sejam também consultados relatórios formais de monitoramento;
2. Formulação de políticas públicas, em que se fixam as prioridades, inclusive sob a perspectiva das possibilidades financeiras e efetividade potencial. Dessa fase

participam atores distintos, como políticos, entidades privadas com e sem finalidade lucrativa e grupos de interesses em geral;

3. Implementação, em que as diretrizes fixadas nos momentos anteriores tomam forma e são colocadas em prática. É a *tradução da política em ação*, ou a prestação do serviço propriamente dito. (BJUREMALM; GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 22)

A estrutura básica pode ser assim retratada (BJUREMALM; GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 32):

Princípio	**Fixação da agenda**	**Elaboração de políticas**	**Implementação**
Responsabilidade	Quão responsável é o agente público perante o cidadão quanto ao dever de elaboração da agenda?	Quão responsável é o agente público perante o cidadão pelo dever de elaboração de políticas públicas?	Quão responsável é o agente público perante o cidadão pelo dever de implementação das políticas?
Responsividade	Quão responsivo é o agente público perante o cidadão quanto ao dever de definição da agenda?	Quão responsivo é o agente público perante o cidadão pelo dever de elaboração de políticas públicas?	Quão responsivo é o agente público perante o cidadão pelo dever de implementação das políticas?
Exequibilidade	Em que grau pode o cidadão impor consequências ao agente público pela definição da agenda?	Até que ponto pode o cidadão impor consequências ao agente público pelo dever de elaboração de políticas públicas?	Até que ponto pode o cidadão impor consequências ao agente público pelo dever de implementação das políticas?

Quadro 11 - Aspectos da prestação de serviços a ser considerados
Fonte: original da autora

A identificação das cadeias de responsabilidade é essencial, e deve tomar por base o seguinte quadro (BJUREMALM; GIBAJA; MOLLEDA, 2014, p. 53)[187]:

[187] Trata-se de tabela sugerida, a partir de cujo preenchimento se poderá criar com maior clareza uma cadeia de responsabilidade e responsabilização. Conforme salientam seus autores, "A identificação dos problemas e suas relações de *accountability* inerentes guiarão a formulação do questionário e a coleta de dados – daí a importância da identificação exaustiva dos atores relações de controle." (2017, p. 32)

	Problema do serviço	**Prestadores**	**Cidadãos**	**Alianças e influências**
Estágio	Obstáculos que impedem o serviço de alcançar seus objetivos	Atores responsáveis pelos problemas	Usuários dos serviços, grupos interessados em mudanças	Relações entre os atores: quem se opõe ou apoia as reformas? Atores com alto ou baixo grau de influência?
Definição da agenda				
Elaboração da política				
Implementação				

Quadro 12 - Roteiro para a identificação das cadeias de responsabilidade

Fonte: original da autora

Com relação ao questionário propriamente dito, sugere-se a perquirição dos seguintes pontos:

Responsabilidade	**Responsividade**	**Exequibilidade**
Há desejo, capacidade e espaço para os agentes públicos exporem e serem transparentes sobre escolhas e decisões?	Quão efetivos são os agentes públicos em equacionar as demandas cidadãs?	Agentes públicos enfrentam consequências impostas a partir da mobilização dos cidadãos (sanções ou recompensas)?
Há desejo, capacidade e abertura para os cidadãos questionarem/exigirem ações dos agentes públicos, e colaboração entre eles para exercerem essa possibilidade?	Há habilidade dos cidadãos em efetivamente vocalizar suas preferências e influenciar os prestadores de serviços? Há colaboração mútua nesse sentido?	Existe desejo, capacidade e abertura para os cidadãos efetivamente imporem consequências (*feedback*, sanções, prêmios etc.) aos prestadores de serviços? Há mobilização conjunta para tanto?
Quão disponíveis, adequados, inclusivos e efetivos são os mecanismos de responsabilidade, inclusive com relação à influência de monitoramentos e auditorias?	Quão disponíveis, adequados, inclusivos e efetivos são os mecanismos de responsividade?	Quão disponíveis, adequados, previsíveis e efetivas são as consequências de eventuais deslizes, inclusive com relação à capacidade de supervisão e aplicação por agências?
Como o contexto influencia os diversos mecanismos de responsabilização de acordo com a dinâmica do poder, os incentivos/desestímulos políticos, condições estruturais e legado histórico?	Como o contexto influencia os diversos mecanismos de responsividade, de acordo com a dinâmica do poder, os incentivos/desestímulos políticos, condições estruturais e legado histórico?	Como o contexto influencia os diversos mecanismos de exequibilidade, de acordo com as dinâmicas do poder, incentivos/desestímulos políticos, condições estruturais e legado histórico?

Quadro 13 - Roteiro sugerido de perguntas

Fonte: original da autora

5.8 Bases de dados

Com relação às bases de dados a serem utilizadas, a atuação piloto deve partir — até por questões estratégicas — da área em que as informações e redes de atores estejam mais organizadas, com maior acessibilidade e permeabilidade.

É o que se observa na área da educação,[188] em que os requisitos de transparência vêm sendo bastante prestigiados.[189] Estão disponíveis em formato aberto dados relativos a: equipamentos de educação; convênios de educação infantil; demanda por vagas; execução orçamentária detalhada; censo escolar da educação básica; programa de transferência de recursos financeiros; perfil dos educandos (cor/raça, idade, sexo, necessidades educacionais especiais); quadro de docentes e vagas; cadastro de escolas municipais, conveniadas e privadas; proporção de alunos por sala de aula na Rede Municipal de Ensino; Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); ambientes das unidades educacionais; hortas escolares; educandos estrangeiros por nacionalidade e Diretoria Regional de Educação; Ideb e Prova Brasil na Rede Municipal de Ensino (2005-2015); perfil das turmas e unidades educacionais em funcionamento; senso escolar da cidade de São Paulo (1996-2015); gestão alimentar escolar; obras de unidades escolares em andamento; rendimento e movimento escolar (ensino fundamental e médio); alimentação escolar (valor unitário das refeições); alimentação escolar (relatório das refeições servidas); UniCEU (polos, cursos e vagas); folha de pagamento (Fundação Paulistana); bases de dados dos pedidos julgados pela Comissão Municipal de Acesso à Informação – CMAI (terceira instância de apreciação dos pedidos de acesso à informação formulados com base na Lei federal n. 12.527/2011, regulamentada em nível local pelo Decreto n. 53.623/2012).[190]

Além desses, há uma série de indicativos bastante eloquentes e de inquestionável utilidade como fonte secundária de informações:

---

[188] Ainda com relação à propriedade da inauguração do processo a partir de um olhar sobre a educação, vale lembrar que, além de ser área bastante sensível e de impacto direto sobre a qualidade de vida da população e a democracia, vem ganhando destaque desde a publicação, pelo Banco Mundial, do World Development Report 2004 (WDR) - *Making Services Work for the Poor* (WORLD BANK, 2003). Tal estudo concluiu que a carência de recursos, práticas injustas e excludentes, falta de informação, corrupção, falta de comprometimento e má-qualidade dos serviços de educação levavam à inviabilidade de desenvolvimento. E as alternativas voltadas à superação de tais entraves foram justamente o fortalecimento das relações de *accountability* e adoção de obrigações, expectativas e responsabilidades mútuas entre governo, prestadores de serviços e cidadãos, sempre a partir de uma estrutura democrática, inclusiva e participativa.

[189] Veja-se, nesse sentido, SÃO PAULO, [s.d.]a.

[190] Informações compiladas e disponibilizadas no site: SÃO PAULO, [s.d.]c.

1. O Atlas de Desenvolvimento da Cidade de São Paulo — não obstante datar do ano de 2000, traz uma classificação das diversas prefeituras regionais (então denominadas subprefeituras) conforme os respectivos Índices de Desenvolvimento Humano – IDH, que tem como indicador, dentre outros, justamente o acesso à educação e a relação da população com esse direito fundamental (expressos por dois elementos: taxa de alfabetização de adultos e taxa combinada de matrícula nos níveis de ensino fundamental, médio e superior);
2. O Multidimentional Index of Quality of Life – MIQL, aplicado às prefeituras regionais por Kuwahara e Gaulez (2008). Tal índice avalia a quantidade de anos de estudo de pessoas com mais de catorze anos de idade;
3. Índice Econômico de Qualidade de Vida – IEQV, aplicado por Kuwaharea e Piza (2008) às regionais;
4. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, desenvolvido pelo PNUD em parceria com o IPEA e a Fundação João Pinheiro. Integra o Atlas de Desenvolvimento Humano Brasil;[191]
5. Os Indicadores de Referência de Bem-Estar no Município – IRBEM, estudo realizado anualmente desde 2010 pela Rede Nossa São Paulo e pelo Inteligência IBOPE. Traz, de forma regionalizada (por prefeitura regional), a percepção dos paulistanos sobre a qualidade de vida na capital, com avaliação da gestão municipal e índices de confiança nas instituições;
6. O índice de Integridade da Controladoria Geral do Município de São Paulo,[192] por meio do qual os diversos órgãos e entes municipais (inclusive prefeituras regionais) são avaliados sob o ponto de vista da vulnerabilidade e risco de deslizes e práticas irregulares. Compõem o índice os seguintes indicadores: 1) existência de programa de integridade; 2) índice de transparência ativa; 3) índice de transparência passiva; 4) capacidade de atendimento às denúncias e declarações recebidas; 5) capacidade de atendimento às recomendações de auditoria; 6) existência de coordenadorias de controle interno; 7) percentual de contratos emergenciais; 8) número/proporção de cargos comissionados puros; 9) percentual de compras efetivadas por meio de pregão eletrônico;

[191] Para maiores informações, consultar: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [s.d.].
[192] Maiores detalhes em: SÃO PAULO, [s.d.]b. Vide, ainda, a seção 5.1.3.

7. Os relatórios da Ouvidoria Geral do Município,[193] publicados mensal, trimestral, semestral e anualmente, trazendo um panorama de todas as reclamações, denúncias e sugestões apresentadas à Prefeitura de São Paulo, inclusive por prefeitura regional e área temática;
8. Os dados extraídos do Observatório Cidadão,[194] ferramenta disponibilizada pela Rede Nossa São Paulo que reúne mais de cem indicadores sociais, ambientais, econômicos, políticos e culturais sobre a cidade, os quais podem ser filtrados por tema ou por prefeitura regional.
9. A iniciativa de governo aberto denominada "Pátio Digital",[195] por meio da qual são disponibilizadas, em formato aberto, inúmeras informações relacionadas à área da educação no município de São Paulo.

Tais indicadores e dados, muito embora não produzidos especificamente no âmbito ou em função da auditoria democrática, fornecerão elementos de que partir, inclusive auxiliarão à configuração, planejamento e priorização das atividades, tanto em termos geográficos como temáticos. Sua utilização, porém, não afasta, em momento algum, a de — logicamente subsequente — dados primários, produzidos exatamente no âmbito do estudo, e que, justamente por isso, findam por demandar maiores esforços e despesas.

[193] Disponíveis em: SÃO PAULO, [s.d.]d.
[194] REDE NOSSA SÃO PAULO, [s.d.]b.
[195] Disponível em: SÃO PAULO, [s.d.]e.

CONCLUSÃO

As reflexões desenvolvidas no presente trabalho deixam assentes uma série de situações e conclusões, sistemática e objetivamente apresentadas a seguir:

1. A atuação pública, tanto de diagnóstico e planejamento quanto de execução, controle e responsabilização, já não pode ser tida como monopólio estatal. Está-se diante de um cenário em que a sinergia Estado-sociedade ganha destaque, com cada vez maior prestígio aos mecanismos de ação coletiva de atuação multinível, multiatores e em rede;
2. O envolvimento significativo e constante dos mais diversos nichos sociais se faz absolutamente indispensável à ação administrativa legítima e responsiva — valores basilares a qualquer ambiente que se pretenda democrático;
3. A democracia a ser praticada — e ansiada — é necessariamente adjetivada por elementos que garantam a sua qualidade, o que pressupõe o atendimento e garantia aos direitos fundamentais, inclusive aqueles de cunho político e relacionados à participação;
4. A democracia já não pode ser dissociada da noção de desenvolvimento — o qual pressupõe, a seu turno, uma nova visão de governança e organização/interação estatal-sociedade e a plena observância de todas as liberdades cidadãs;
5. O cenário de aproximação e interação público-privada, com cada vez mais acentuado prestígio da participação democrática, propicia o florescimento do controle social, com o consequente aprofundamento de valores como legitimidade, responsividade, transparência, *accountability* e responsabilidade;
6. A noção de uma governança voltada ao desenvolvimento (o qual se relaciona indissociavelmente com a democracia) pressupõe um aparato em que se combinam cooperação, coordenação e comprometimento como viabilizadores de políticas e decisões perenes, estáveis e efetivas;
7. Os mecanismos de controle social não dependem de expressa previsão ou disciplina normativa: decorrem da lógica do ordenamento, como desdobramento natural dos valores soberania popular, republicano e isonomia (inclusive política);
8. A possibilidade de manejamento de instrumentos não expressamente disciplinados abre caminho para a utilização de mecanismos cuja efetividade e eficácia já tenham

sido postas à prova em outros cenários, a partir de uma interpretação principiológica. Nesse cenário se inserem perfeitamente as auditorias democráticas;

9. As auditorias democráticas correspondem a processos participativos prolongados, pluriatores, promotores de debates públicos que, mediante coprodução e cogestão, realizam um diagnóstico do contexto democrático *stricto* e *lato sensu*, com a apresentação de soluções voltadas ao aprimoramento desse contexto com vistas ao desenvolvimento;
10. Seus desdobramentos são bastante efetivos, embora muitas vezes não diretos/imediatos, mas indiretos/simbólicos — daí a sua consideração como importantes aliadas no processo de amadurecimento e aprimoramento da sociedade;
11. O modelo desenvolvido pelo International IDEA traduz metodologia eficiente e confiável — posto que já "testado" nos mais diferentes contextos —, cujas premissas poderiam ser transportadas/adaptadas ao cenário brasileiro sem maiores entraves de ordem técnica;
12. Os processos participativos em geral, e de controle social em especial, mostram maior potencial de efetividade em nível local, tendo em vista a proximidade da população com a Administração, a facilidade de comunicação e acesso às condições fáticas e a intimidade dos cidadãos com os assuntos que lhes sejam afeitos;
13. As auditorias democráticas, conforme modelo IDEA, podem se destinar à aferição da qualidade da democracia como um todo ou à mensuração de aspectos relacionados unicamente à prestação de serviços públicos;
14. Tendo em vista que ambas as metodologias partem de pressupostos e atividades não excludentes, é plenamente possível a sua conjugação, com vistas à construção de um panorama mais amplo e completo no que tange à efetividade democrática.
15. Tal viabilidade resta corroborada e facilitada em decorrência da natureza modular do modelo IDEA, que possibilita o seu manejo conjunto ou isolado, independentemente de qualquer ordem ou vinculação;
16. A cidade de São Paulo — com suas 32 Prefeituras Regionais — representa contexto cultural, populacional, social, político e econômico autorizador da implementação dessa espécie de controle social;
17. Os dados atualmente disponíveis e o ordenamento pátrio — tanto a nível constitucional quanto nacional e municipal — autorizam a realização imediata de uma auditoria democrática paulistana (ainda que em módulos) — para o que se propõe um modelo híbrido em que se combinem os parâmetros voltados à

consideração dos aspectos democráticos *lato sensu* e a realidade da prestação dos serviços públicos fundamentais (prática que finda por condicionar a realização do desenvolvimento e da própria democracia).

Diante desses pontos, tem-se que o momento de crise política, econômica, ética e institucional pela qual passa o país exige o envolvimento e mobilização dos mais diversos segmentos sociais.

Qualquer intenção de superação dos problemas atuais por meios meramente institucionais se mostra inadequada às demandas sociais e conjuntura fática.

Os inúmeros problemas complexos ("*wicked problems*") que assolam a sociedade brasileira exigem a mobilização multiatores, via instrumentos de ação coletiva a partir dos quais as soluções sejam conjuntamente construídas — e implementadas, e acompanhadas.

Somente assim se poderá resgatar a legitimidade, responsividade e responsabilidade da ação pública — e, assim, a sua confiabilidade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005, p. 75-102.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Políticas fiscais e accountability**: o caso brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD. 2003, São Paulo. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2003-gpg-1116.pdf>. Acesso em 10/10/2016.

ACKERMAN, John. Cogovernance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice". **World Development**. Santa Cruz: University of California, v. 32, n. 3, p. 447-463, 2004.

AHMAD, Raza. Governance, social accountability and civil society. **Journal of Administration & Governance**, v. 3, n. 1, p. 10-21, 2008.

ALFORD, John. Why do Public-Sector Clients Coproduce? Toward a Contingency Theory. **Administration and Society**, v. 34, n. 1, p. 32-56, 2002. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0095399702034001004>. Acesso em: 25 out. 2016.

ALVES, Mário Aquino. Social Accountability as an Innovative Frame in Civil Action: The Case of Rede Nossa São Paulo. **Voluntas**. International Society for Third-Sector Research; The Jonhs Hopkings University, n. 25, p. 818-838, 16 abr. 2013.

AMARAL JUNIOR, José Levi Mello. Comentário ao artigo n. 26 do ADCT. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013, p. 2.218-2.219.

ANDERSON, Kenneth. The Ottawa Convention Banning Landmines, the Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society. **European Journal of International Law**, v. 11, n. 1, p. 91-120, 2000. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=233561>. Acesso em: 30 jun. 2017.

ARMOUR, John; HANSMANN Henry; KRAAKMAN, Reinier. Agency Problems, Legal Strategies, and Enforcement. **Oxford Legal Studies Research Paper**, n. 21, 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1436555. Acesso em 01/03/2017.

ARUGAY, Aries A. Sanctions, Rewards and Learning. Enforcing Democratic Accountability in the Delivery of Health, Education, and Water, Sanitation and Hygiene. **International IDEA Discussions Paper**, n. 16, 2016. Disponível em: <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/sanctions-rewards-and-learning.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2017.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Quem Somos**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/quem-somos>. Acesso em: 7 jul. 2017.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall**: a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. 2009. 152 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

AVRITZER, L. **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BARTOLACCI, Franco et al. **La participación ciudadana en el control de gestión de políticas públicas municipales**: el caso de la ciudad de Rosario. Disponível em <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Iazzeta%20-%20Robin%20-%20Bartolacci.doc>. Acesso em: 13 maio 2016.

BASEDOW, Jurgen. **The Law of Open Societies**: Private Ordering and Public Regulation on International Relations. Martinus Nijhoff Publishers. Boston: 2013.

BASTOS JUNIOR, Ronaldo Carvalho. Razão populista e democracia direta no Equador (1978-2011): uma pesquisa quantitativa. In: ENCONTRO NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 3. Vitória, ES, 2017. Disponível em: <http://www.pdpp2017.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=19>. Acesso em: 01 set. 2017.

BATLEY, R.; MCLOUGHLIN, C. The Effects of Sector Characteristics on Accountability Relationships in Service Delivery, **ODI Working Paper**. London: Overseas Development Institute, n. 350, 2012.

BEETHAM, David (Ed.). **Defining and Measuring Democracy**. London: Sage, 1994.

BEETHAM, David et al. (Eds.). **The State of Democracy**: Assessments in Eight Nations Around the World. Haia: Kluwer Law International, 2002a.

BEETHAM, David et al. **Assessing the Quality of Democracy**: A Practical Guide. Stockolm: Bulls Graphics, 2008.

BEETHAM, David et al. **Democracy under Blair**: A Democratic Audit of the United Kingdom. London: Politico's, 2002b.

BEETHAM, David. Problems in Identifying a "Democratic Deficit". In: IPSA WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 21. Santiago, Chile, 2009. Disponível em: <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2022.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2016.

BEETHAM, David. The Quality of Democracy: Freedom as the Foundation. **Journal of Democracy**. The Johns Hopkings University Press: Washington, v. 15, n. 4, p. 61-75, out. 2004.

BEETHAM, David; BOYLE, Kevin. **Introducing Democracy**: 80 Questions and Answers. Paris: Unesco; Polity Press, 1995.

BEETHAM, David; WEIR, Stuart. Democratic Audit in Comparative Perspective. In: LAUTH, Hans-Joachim; PICKEL, Gert; WELZEL, Chirstian (Eds.). Demokratiemessung: Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2000, p. 73-88.

BEETHAM, David; WEIR, Stuart. **Political Power and Democratic Control in Britain**: The Executive, Parliament, and the Rule of Law in Britain. London: Routledge, 1999.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, p. 5-45, out./dez. 1998.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003.

BERGUE, Sandro Trescastro. Escolas de governo e fomento ao controle social: o caso do programa É da Nossa Conta. IN: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 27. Cartagena, Colombia, 2012.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. Tradução Gustavo Biscaia Lacerda. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das instituições de controle. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 105, p. 60-76, jul./set. 2005.

BJURELMALM, Helena; GIBAJA, Alberto Fernández; MOLLEDA, Jorge Valladares. Democratic Accountability in Public Service Delivery. **A Practical Guide to Identify Improvements Thought Assessments**. International IDEA: Stocholmo, 2014.

BJURELMALM, Helena; SJÖSTEDTD, William. Flexibility, Learning and Ownership: New Trends in Democracy Assistance, Results Management and Evaluation. **International IDEA Discussion Paper**, n. 19, 2016. Disponível em: <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/flexibility-learning-and-ownership-discussion-paper-19_0.pdf>. Acesso em 04/02/2017.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: por uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Coordenação de tradução João Ferreira. Brasília: UnB, 1994.

BOGOTÁ COMO VAMOS. **Home**. [s.d.]. Disponível em: http://www.bogotacomovamos.org>. Acesso em: 7 jul. 2017.

BOSCHI, Renato. Estado desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertidumbres. **Ponto de Vista**. Rio de Janeiro, n. 2, fev. 2010. Disponível em: <http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_vista_01fev2010.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2016.

BOVAIRD, Tony. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 5, p. 846-860, out. 2007.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 15 jun. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Projeto "Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro". Série "Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro". Livro 9: **Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia**: v. 1: Estado, instituições e democracia: república. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Inspeções e auditorias**. [s.d.]. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/inspecoes-e-auditorias>. Acesso em: 19 dez. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; DINIZ, Eli. Os empresários industriais brasileiros depois do fim da hegemonia neoliberal. **Texto para Discussão**. São Paulo: FGV, n. 321, abr. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 21, n. especial, p. 811-829, dez. 2012.

BRITO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do Poder e participação popular. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, fev. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>. Acesso em: 26 out. 2016. doi:http://dx.doi.org/10.12660/rda.v189.1992.45286.

BUCHANAN, Allen. **Justice, Legitimacy and Self-Determination**: Moral Foundations of International Law. Oxford: Oxford University Press, 2003.

CAETANO, Marcello. **Manual de Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 2010.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CAROTHERS, Thomas. Democracy Aid at 25: Time to Choose. **Journal of Democracy**. The Johns Hopkings University Press: Washington, v. 26, n. 1, p. 59-73, jan. 2015.

CASSESE, Sabino. **A crise do Estado**. Tradução Odete Medauar. Campinas: Saberes, 2010.

CENEVIVA, Ricardo. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos: uma revisão da literatura recente. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2006. São Paulo. **Anais**... São Paulo: ANPAD, 2006.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta. O papel da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático da Administração Pública. In: GUEDES, Alvaro; FONSECA, Francisco (Orgs.). **Controle social da Administração Pública**: cenário, avanços e dilemas no Brasil. São Paulo: Cultura Acadêmica; Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 129-156.

CENTRO DE ESTUDIOS DE ESTADO Y SOCIEDAD. **Evaluación externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoria Ciudadana**: Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios. Buenos Aires, 2009.

CERQUEIRA, Kleber Chagas. A economia política do novo desenvolvimentismo: dependência da trajetória e variedade de capitalismo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA-ABCP, 8. Gramado, RS, 2012. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/02/economia-politica-novo-desenvolvimentimo-dependencia.pdf>. Acesso em: 9 maio 2016.

CHANG, Ha-Joon. How to "Do" a Developmental State: Political, Organizational and Human Resource Requirements for the Developmental State. In: EDIGHEJI, O. (Ed.). **Constructing a Democratic Developmental State in South Africa**: Potentials and Challenges. Cape Town: Human Science Research Council Press, 2010, p. 82-94.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. **Home**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.cajpe.org.pe>. Acesso em: 7 jul. 2017.

CONCEIÇÃO, Antonio Cesar Lima da. **Controle social da Administração**: informação e conhecimento: interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos. 2010. 35 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamentos Públicos) – Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/controle-social-da-administracao-publica-informacao-e-conhecimento-1.htm>. Acesso em: 2 out. 2016.

CRANE, D. Cultural Differentiation, Cultural Integration, and Social Control. In: GIBBS, J. **Social Control**. Beverly Hills: Sage, 1982, p. 229-244.

CRONIN, Thomas E. **Direct Democracy**: The Politics of the Iniciative, Referendum and Recall. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.

CROSS, William. The canadian democratic audit. In: IPSA WORLD CONGRESS, 20., Fukuoka, 2006, sessão n. 271: estado da democracia. Disponível em: <https://democraticaudituk.files.wordpress.com/2013/06/democratic-audit-canada.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2017.

CRUBELLATE, João Marcelo. Participação como controle social: uma crítica das estruturas organizacionais flexíveis. **RAE Electrônica**, v. 3, n. 2, art. 20, jul./dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v3n2/v3n2a04.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2016.

CUNILL GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas politicas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, v. 23, n. 11, p. 5-46, 2014.

CUNILL GRAU, Nuria. Que ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. Caracas, n. 52, p. 5-44, 2012.

CUNILL GRAU, Nuria. Responsabilização pelo controle social. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (Coords.). **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: CLAD; FUNDAP, 2006, p. 263-320.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. Prefácio Fernando Limongi. Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

DE MATTIA, Clenia; ZAPELLINI, Marcello B. Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas. **Cadernos EBAPE.BR**. Rio de Janeiro: FGV, v. 12, n. 3, artigo 2, p. 573-589, jul./set. 2014.

DEMOCRATIC AUDIT. **Democratic Audit shorts**. [s.d.]a. Disponível em: <http://www.democraticaudit.com/our-work/democratic-audit-shorts>. Acesso em: 7 jul. 2017.

DEMOCRATIC AUDIT. **The 2017 Audit of UK Democracy**. [s.d.]b. Disponível em: <http://www.democraticaudit.com/the-2017-audit-of-uk-democracy>. Acesso em: 7 jul. 2017.

DIAMOND, Larry Jay. Facing Up to the Democracy Recession. **Journal of Democracy**. The Johns Hopkings University Press: Washington, v. 26, n. 1, p. 141-155, jan. 2015.

DIAMOND, Larry Jay. **The Spirit of Democracy**: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World. Nova York, Holt Paperbacks: 2008.

DIAMOND, Larry Jay; MORLINO, Leonardo (Eds). **Assessing the Quality of Democracy**. Johns Hopkings University Press: Washington, 2005.

DIAMOND, Larry Jay; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy: An Overview. **Journal of Democracy**. The Johns Hopkings University Press: v. 15, n. 4, p. 20-31, out. 2004a.

DINIZ, Eli. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 21, n. 47, p. 9-20, set. 2013.

DINIZ, Eli. Reforma do Estado e governança democrática: em direção à democracia sustentada? In: SEMINÁRIO DUAS DÉCADAS DE DEMOCRACIA NO BRASIL E NA ARGENTINA: UMA PERSPECTIVA COMPARADA. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000180&pid=S1679-39512012000300014000017&lng=pt ≥. Acesso em: 12 jul. 2016.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Uma nova estratégia de desenvolvimento? In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). **O que esperar do Brasil?** Rio de Janeiro: FGV, 2013, p. 27-60.

DOIN, Guilherme Augusto et al. Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. **Revista Pensamento e Realidade**. São Paulo, v. 27, n. 2, p. 56-79, 2012. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/viewFile/12648/9211>. Acesso em: 13 out. 2016.

ESCUDER, María Laura. Medir la calidad de la democracia: reflexiones sobre la aspiración cultura cívica democrática. In: SEMINÁRIO DE REDMUNI "NUEVO ROL DEL ESTADO, NUEVO ROL DE LOS MUNICIPIOS", 10. Buenos Aires, 2009. Disponível em: <http://www.auditoriaciudadana.com.ar/sitio/documentos_interes/15.pdf≥. Acesso em 22 de maio de 2015.

ESCUDER, María Laura; BELMONTE, Alejandro. Calidad de la democracia: medir y evaluar participativamente. Las audirorías ciudadanas en Argentina. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 5. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciência Política, 2010.

EUROPA. **Boa administração na prática**: as decisões da Provedora de Justiça Europeia em 2013. 2014. Disponível em: <https://www.ombudsman.europa.eu/pt/press/publications/publication.faces/pt/56331/v1/html.bookmark>. Acesso em: 12 fev. 2017.

EUROPA. European Commission. **Public Opinion in the European Union**. 2015. Disponível em: <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2017.

EVANGELISTA, Ana Carolina Pires. **Diagnóstico, monitoramento e controle social na agenda governamental local no Brasil**: o caso das leis municipais que determinam a adoção de programas de metas. 2012. 19 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10064/AnaCarolinaEvangelista_MPGPP_ArtigoFinal.pdf?sequence=2>. Acesso em: 04 out. 2016.

EVANS, Peter. Constructing the 21st Century Developmental State: Potentialities and Pitfalls. In: EDIGHEJI, Omano (Ed.). **Constructing a Democratic Developmental State in South Africa Potentials and Challenges**. Capetown, South Africa: HSRC, 2010, p. 37-58.

EVANS, Peter. Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation. In: LANGE, Matthew; RUESCHEMEYER, Dietrich. **States and Development**: Historical Antecedents of Stagnation and Advance. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2005, p. 26-47.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. Tradução Cid Knipel Moreira. **Revista de Cultura e Política**. São Paulo: Lua Nova, n. 28-29, abr. 1993.

FABRI, Andréa Queiroz. **Responsabilidade do Estado**: planos econômicos e iniciativa privada. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FAGUET, Jean Paul; FOX, Ashley M.; POSCH, Caroline. Decentralizing for a Deeper, More Supple Democracy. **Journal of Democracy**. The Johns Hopkings University Press: Washington, v. 26, n. 4, p. 60-74, out. 2015.

FEARON, James D. Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Eds.). **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 55-97.

FIABANE, Danielle Fabian. **Controle social**: um novo frame nos movimentos sociais. 2010. 180 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

FOREING CORRUPT PRACTICES ACT. Thirty companies name Brazil in connection with FCPA-related probes. **The FCPA Blog**, 19 maio 2017. Disponível em: <http://www.fcpablog.com/blog/2017/5/19/thirty-companies-name-brazil-in-connection-with-fcpa-related.html>. Acesso em 22 maio 2017.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Tradução Raquel Ramalhete, Petrópolis: Vozes, 1999.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2017**. 2017. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/switzerland>. Acesso em: 7 jul. 2017.

FREEDOM HOUSE. **Home**. [s.d.]. Disponível em: <https://freedomhouse.org>. Acesso em: 7 jul. 2017.

FREITAS, Juarez de. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2009.

FUKUYAMA, Francis. Why is Democracy Performing so Poorly? **Journal of Democracy**. The Johns Hopkings University Press: Washington, v. 26, n. 1, p. 11-20, jan. 2015.

GARZÓN VALDÉS, E. **Derecho, ética y política**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

GEORGETOWN UNIVERSITY. Center for Latin American Studies. **Political Database of the Americas**. [s.d]. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu>. Acesso em: 7 jul. 2017.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé na Administração Pública**: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2001.

GILLEY, Bruce. The Meaning and Measure of State Legitimacy: Results for 72 Countries. **European Journal of Political Research**, n. 45, n. 3, p. 499-525, maio 2006.

GOETZ, A. M.; JENKINS, R. Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India. **Public Management Review**, v. 3, n. 3, p. 363-383, dez. 2001.

GONÇALVES, Pedro. **Entidades privadas com poderes públicos**: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas. Coimbra: Almedina, 2005.

GOVERNANCE INTERNATIONAL. **Big Society**. [s.d.]a. Disponível em: <http://www.govint.org/our-services/engagement/co-production-tree/big-society-co-production-tree>. Acesso em: 3 mar. 2017.

GOVERNANCE INTERNATIONAL. **Timebanking**. [s.d.]b. Disponível em: <http://www.govint.org/our-services/engagement/co-production-tree/timebanking-co-production-tree>. Acesso em: 3 mar. 2017.

GOVERNANCE INTERNATIONAL. **What You Always Wanted To Know About Co-Production**. [s.d.]c. Disponível em: <http://www.govint.org/?id=327>. Acesso em: 3 mar. 2017.

GUEDES, Néviton. Comentario ao artigo 14, §§10 e 11. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013, p. 683-684.

HELD, David. Derecho de los Estados, derechos de los pueblos: tres modelos de soberania. **PostData**. Buenos Aires, n. 8, p. 11-62, set. 2002.

HELD, David. **Estado y democracia**: una revisión sobre un vinculo necesario. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 2002.

HELD, David. Models of democracy. 3. ed. Standford: Standford University Press, 2006.

HURD, Ian. Legitimacy. **Encyclopedia Princetoniensis: The Princeton Encyclopedia for Self-Determination**. [s.d.]. Disponível em: <https://pesd.princeton.edu/?q=node/255>. Acesso em: 8 ago. 2016.

INSTITUTO IPSOS. Corrupção, PT e a Lava Jato. **IPSOS Public Affairs: Pulso Brasil**, 2016. Disponível em: <http://www.ipsos.com.br/img/upload/Lava_Jato_Ipsos_Pulso_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 maio 2017.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Assessments Worldwide**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.idea.int/data-tools/tools/state-democracy-assessments/assessments-worldwide> Acesso em: 24 nov. 2016.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. Democracy and Service Delivery. In: INTERNATIONAL IDEA POLICY DIALOGUE. Pretoria, África do Sul, 2015. Disponível em: <http://www.idea.int/publications/catalogue/democracy-and-service-delivery>. Acesso em: 09 fev. 2017.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Segunda Encuesta de Cultura Constitucional en Argentina**. 2015. Disponível em: <http://www.idea.int/es/news-media/news/es/segunda-encuesta-de-cultura-constitucional-en-argentina>. Acessso em: 02 jul. 2015.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Ten Years of Supporting Democracy Worldwide**. Disponível em: <http://www.idea.int/sites/default/files/about_us/10-years-of-supporting-democracy-worldwide.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2016.

ISUNZA, Ernesto. Construcción de la democracia y rendición de cuentas: una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana. In: 2003 MEETING OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION. Dallas, 2003.

JACOBI, Pedro R. Políticas sociais locais e os desafios da participação direta. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. São Paulo, v. 7, n. 3, p. 443-454, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13024.pdf>. Acesso em: 18 out. 2016.

JELIN, Elizabeth; HERSHBERG, Eric. **Constructing Democracy**: Human Rights, Citizenship and Society in Latin America. Boulder, CO, USA: Westview Press, 1996.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01. **Policy Research Working Paper**, n. 2.772, fev. 2002. Disponível em: <http://pages.ucsd.edu/~aronatas/project/academic/governance%20matters%202001%20Kaufman%20et%20al.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da Administração pública democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

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

KOPPELL, J. G. S. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder". **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p. 94-108, jan./fev. 2005.

KREUTER, Frauke; PRESSER, Stanley; TOURANGEAU, Roger. Social Desirability Bias in CATI, IVR, and Web Surveys: The Effects of Mode and Question Sensitivity. **Public Opinion Quarter**. Oxford University Press, v. 72, n. 5, p. 847-865, dez. 2008.

KUWAHARA, Mônica Yukie; GAULE, Maiara Patti. Desenvolvimento humano e bem-estar nas subprefeituras de São Paulo: uma análise da qualidade de vida a partir da abordagem das capacitações. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., Salvador, 2008. Disponível em <http://www.mackenzie.br/fileadmin/IPM/MackPesquisa/DESENVOLVIMENTO_HUMANO_E_BEM-ESTAR_NAS_SUBPREFEITURAS_DE_SAO_PAULO__UMA_ANALISE_DA_QUALIDADE_DE_VIDA_A_PARTIR_DA_ABORDAGEM_DAS_CAPACITACOES.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2017.

KUWAHARA, Mônica Yukie; PIZA, Caio de Toledo Piza. Qualidade de vida e desigualdade no Município de São Paulo: propondo critérios para nortear a codução de políticas públicas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 32., Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B2640.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2017.

LARKIN, Chris; REIMPELL, Philippine. Conceptualising Accountability: An Approach to Measurement. **Bridging Theory and Practice Research Dissemination Series: Working Paper**, n. 2. out. 2012. Disponível em <http://downloads.bbc.co.uk/rmhttp/mediaaction/pdf/Conceptualising_accountability.pdf>. Acesso em: 24 out. 2016.

LAVILLE, Jean-Louis. **Politique de l'association**. Paris: Éditions du Seuil. 2010.

LAZZETTA, Osvaldo. **Estado y democracia**: una revisión sobre un vinculo necesario. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 2002.

LAZZETTA, Osvaldo. Reflexiones sobre la auditoria ciudadana como herramienta de control y participación ciudadana. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., Santiago, Chile, 2005.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan. The Myth of Democracy Recession. **Journal of Democracy**. Washington: The Johns Hopkings University Press, v. 26, n. 1, p. 45-58, jan. 2015.

LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy**: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University, 1999.

LINARES, Deyra Melina Gerrero. Auditoria ciudadana, la verdadera democracia. In: CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO, 13. 2012. Disponível em: <https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/XIIICDEP_MH_Auditoriaciudad.pdf>. Acesso em: 28 nov. 1016.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. Toward Consolidated Democracy. **Journal of Democracy**. Johns Hopkings University Press, v. 7, n. 2, p. 14-33, 1996.

LIPSET, Seymour Martin. **Political Man**. Baltimore: Johns Hopkings Press, 1981.

LOCKE, John. **The Second Treatise of Government**. Indianapolis: Hacket, 1980 [1690].

LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (Eds.). L**os escenarios de la gestión pública del siglo XXI**. Barcelona: Bellaterra, 2008.

LORD, Christopher. A Democratic Audit of the Institutions of the European Integration. **Economic and Social Research Council Research Report**, [s.d.]. Disponível em: <http://www.researchcatalogue.esrc.ac.uk/grants/L213272005/outputs/read/ff9d1604-e60e-4434-b400-c1f432562645>. Acesso em: 25 jan. 2017.

LORD, Christopher. Assessing Democracy in a Contested Polity. **Journal of Common Market Studies**. Blackwell Publishers, v. 39, n. 4, p. 641-661, 2001.

LORD, Christopher. **Democratic Auditing of the European Union**: Past and Future. ARENA – Centre for European Studies, University of Oslo. Disponível em: <https://democraticauditukk.files.wordpress.com/2013/06/democratic-audit-eu.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

LORD, Christopher. Legitimacy, Democracy and the EU: When Abstract Questions Become Practical Policy Problems. **Policy Paper**, n. 03/00. Department of Politics. University of Leeds. 2000. Disponível em: <http://jamal.shahin.org/pdf/tceu/lord2000.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2017.

LORD, Christopher. Some Indicators of the Democratic Performance of the European Union and How They Might Relate to the RECON Models. **RECON Online Working Paper**, n. 2008/11, jul. 2008. Disponível em: <http://www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONWorkingPapers2008.html>. Acesso em: 25 jan. 2017.

MAINWARING, Scott; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Cross-Currents in Latin America. **Journal of Democracy**. Washington: The Johns Hopkings University Press, v. 26, n. 1, p. 114-127, 2015.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MALAFAIA, Fernando Cesar Benevenuto. **Controle social e controle externo podem interagir?** Avaliação das políticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã. 2011. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, 2011.

MALENA, Carmen; FORSTER, Reiner; SINGH, Janmejay. Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice. **The World Bank Social Development Papers: Participation and Civic Engagement**, n. 76, dez. 2004.

MARISCAL, Sergio Yalot Ayala; PÉREZ, Agustín Sández. Participación ciudadana en la evaluación de servicios públicos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO E DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 21., Santiago, Chile, 2016.

MEDAUAR, Odete. **O direito Administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MELLO, Fernando; DINIZ, Laura. O jornalismo como ferramenta de controle da corrupção. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (Coords.). **48 visões sobre corrupção**. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 117-124.

MINT, Myriad. The Democratic Audit of Australia. **Your Democracy**. 19 maio 2005. Disponível em: <http://www.yourdemocracy.net.au/drupal/node/1035>. Acesso em: 7 jul. 2017.

MOLUSTI, Patrick. **Tracking Process in Democracy and Governance Around the World**: Lessons and Methods. [s.d.]. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan005784.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

MONCRIEFFE, Joy. ***Relational Accountability**:* Complexities of Structural Injustice. London; New York: Zed Books, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Poder, Direito e Estado**: o Direito Administrativo em tempo de globalização: *in memoriam* de Marcos Juruena Villela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Quatro paradigmas do Direito Administrativo pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. ***Accountability* no Brasil**: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. 2006. 243 f. (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

NIILUS, Pamela. Auditorias ciudadanas en Argentina: una herramienta participativa para la democracia local. In: FORO REGIONAL: REINVENCIÓN DEL GOBIERNO EN AMERICA LATINA. Brasilia, 2007. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026050.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2015.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Tradução Clarice Cohn; Alvaro Augusto Comin. **Revista Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, 1998b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 07 abr. 2013.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal, la institucionalidad legal de desconfianza política. **Agora**. Buenos Aires, v. 3, n. 6, p. 5-34, 1998a.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. **Journal of Democracy**, v. 5, n. 1, p. 55-69, jan. 1994. Disponível em: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic925740.files/Week%206/ODonnell_Delegative.pdf>. Acesso em: 10 set. 15.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos. **Revista Debates**, v. 7, n. 1, p. 15-114, jan./abr. 2013.

O'DONNELL, Guillermo. Hacia un Estado de y para la democracia. In: MIRIANI, Rodolfo (Coord.). **Democracia/Estado/Cidadanía**: Hacian un Estado de y para la democracia en América Latina. Lima: Sede PNUD, 2007. Série "Contribuiciones al Debate", v. 2.

O'DONNELL, Guillermo. Lo que la auditoría es y no es. In: CULLELL, Jorge; GUTIÉRREZ SAXE, Miguel; VILLAREAL FERNÁNDEZ, Evelyn. **Proyecto Estado de la Nación**: Informe de la Auditoría Ciudadana sobre calidad de la democracia en Costa Rica, v. 1.

O'DONNELL, Guillermo; CULLEL, Jorge Vargas; LAZZETTA, Osvaldo M. **The Quality of Democracy**: Theory and Aplications. Notre Dame, IN, USA: University of Notre Dame, 2004.

OAKERSON, R. J. Governance Structures for Enhancing Accountability and Responsiveness. In: PERRY, James L. (Ed.). **Handbook of Public Administration**, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1989, p. 114-130.

OAKERSON, R. J. Programa Auditoría Ciudadana: estrategia de implementación, posibilidades de réplica y contribuciones a la gobernabilidad democrática. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., Santiago, Chile. 2005.

OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes de. **O município brasileiro**: participação política e conselhos municipais. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. A estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro como experiência cooperativa interinstitucional de governo aberto no Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 21., Santiago, Chile, 2016.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Direito Administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Ethics Training for Public Officials**. Mar. 2013. Disponível em: <http://www.oecd.org/corruption/acn/resources/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **About Permanent Observers**. [s.d.]. Disposnível em: <http://www.un.org/en/sections/member-states/about-permanent-observers/index.html>. Acesso em: 24 nov. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**. Buenos Aires: PNUD, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Informe para el Desarrollo Humano en la Argentina**: Argentina después de la crisis, un tiempo de oportunidades. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Promover la rendición de cuentas social: de la teoría a la práctica**: nota temática. Ago. 2010. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/dg-ogc-Fostering%20Social%20Accountability-Guidance%20Note-ES.pdf.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Human Development Report 2000**: Human Rights and Human Development. New York: Oxford University, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **O Atlas**. [s.d.]. Disponível em: <>. Acesso em: 7 jul. 2017.

OYHANARTE, Marta. Auditorías Ciudadanas: se puede medir la calidad de la democracia? In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., Santiago, Chile, 2005.

OYHANARTE, Marta; NIILUS, Pamela. Auditorias cidadãs como ferramenta para reinventar a democracia na América Latina. In: FÓRUM REGIONAL: REINVENÇÃO DO GOVERNO NA AMÉRICA LATINA. Brasília, 2007. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026050.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2013.

PAUL, Samuel. Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control. **World Development**, v. 20, n. 7, p. 1.047-1.060, 1992.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública**. 2. ed, São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA, Maria da Glória; SILVA, Wendel Alex Castro; ARAÚJO, Elisson Alberto Tavares. Análise da produção científica sobre *accountability* na área de administração pública. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 14., São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.congressousp.fipecafi.org/anais/artigos142014/369.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.

PEREZ, Marcos Augusto. Acordos de leniência no processo administrativo anticorrupção brasileiro. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (Coords.). **48 Visões sobre a corrupção**. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 655-670.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Social Accountability**: An Introduction. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Enforcing the Rule of Law**: Social Accountability in the New Latin American Democracies. Pittsburgh, PA, USA: University of Pittsburgh, 2006, p. 3-33. Disponível em: <https://upress.pitt.edu/htmlSourceFiles/pdfs/9780822958963exr.pdf>. Acesso em: 17 out. 2016.

PETER, Fabienne. Political Legitimacy. In: ZALTA, Edward N. et al. (Eds.). ***The Stanford Encyclopedia of Philosophy***. Stanford, CA, USA: Stanford University, 2016. Disponível em: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/legitimacy>. Acesso em: 29 jul. 16.

PETERLEVITZ, Tiago. **Conceituando e medindo a democracia em Colômbia e Venezuela**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – 2011. 187 f. Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

PIETH, Mark. Collective Action and Corruption. **Working Paper Series**. International Center for Collective Action, n. 13, set. 2012.

PLATTNER, Marc F. Is Democracy in Decline? **Journal of Democracy**. Washington: The Johns Hopkings University Press, v. 26, n. 1, p. 5-10, jan. 2015.

POP-ELECHES, Grigore; ROBERTSON, Graeme B. Structural Conditions and Democratization. **Journal of Democracy**. Washington: The Johns Hopkings University Press, v. 26, n. 3, p. 144-156, jun. 2015.

POWELL, G. Bingham. The Quality of Democracy: The Chain of Responsiveness. **Journal of Democracy**. Washington: The Johns Hopkings University Press, v. 15, n. 4, p. 91-105, out. 2004.

PÖYSTI, Tuomas. Future of Public Audit and Accountability. In: EUROPEAN COURT OF AUDITORS' SEMINAR ON "THE FUTURE OF PUBLIC AUDITING AND ACCOUNTABILITY IN THE EUROPEAN UNION". Luxembourg: National Audit Office, 2007. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-07-19_en.htm>. Acesso em: 7 jul. 2017.

PRUITT, Bettye; THOMAS, Philip. **Democratic Dialog**: A Handbook for Practitioners. Washington: IDEA; PNUD, 2006. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/democratic%20_dialogue.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2017.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C; MANIN, Bernard. Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C; MANIN, Bernard (Eds.). **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University, 1999, p. 29-54.

QUIÑONES, Andrés Hernández; HERRERA, Jorge Flórez. **Análisis y estúdio de experiências de accountability social em America Latina**. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2011. Disponível em: <http://ahernand.uniandes.edu.co/Documentos/INFORME_FINAL_ACCOUNTABILITY_SOCIAL2011.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2017.

RECONSTITUTING DEMOCRACY IN EUROPE. **Newsletter**, v. 2, n. 1, maio 2008. Disponível em: <http://www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/Newsletters.html>. Acesso em: 08 mar. 2017.

RECONSTRUCTING DEMOCRACY IN EUROPE. **Snapshots and Findings**. Disponível em: <http://www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONfindings.html>. Acesso em: 01 fev. 2017.

REDE BRASILEIRA POR CIDADES JUSTAS E SUSTENTÁVEIS. **Carta de princípios**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.riocomovamos.org.br/portal/arquivos/carta_de_principios.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2017.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Home**. [s.d.]a. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br>. Acesso em: 7 jul. 2017.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Observatório Cidadão**. [s.d.]b. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/arquivos/observatorio-cidadao>. Acesso em: 7 jul. 2017.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Programa de Metas da Prefeitura de São Paulo**: Agenda 2012. [s.d.]c. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/agenda2012>. Acesso em: 7 jul. 2017.

REDE NOSSA SÃO PAULO; IBOPE INTELIGÊNCIA. **Indicadores de referência do bem-estar no município**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/pesquisas/apresentacao-irbem2017.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2017.

REIS, Eduardo J. F. B. et al. Avaliação da qualidade dos serviços de saúde: notas bibliográficas. **Caderno de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 1 jan./mar. 1990.

REZENDE, Renato Horta. Administração dialógica: os modelos de administração pública e o crescente controle social. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI-UFS, 24., Sergipe, 2015.

ROBBINS, Michael. People Still Want Democracy. **Journal of Democracy**. Washington: The Johns Hopkings University, v. 26, n. 4, p. 80-89, 2015.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, mar./ago. 2011.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Realização do potencial de accountability dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**. 2011. 336 f. Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011. Disponível em: <http://www.adm.ufba.br/pt-br/publicacao/realizacao-potencial-accountability-pareceres-previos-tribunal-contas-estado-santa>. Acesso em: 13 out. 2016.

RONCONI, Luciana Francisco de Abreu; DEBETI, Emiliana; DE MATTIA, Clenia. Conselhos gestores de políticas públicas: potenciais espaços para a coprodução dos serviços públicos. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, v. 14, n. 3, p. 46-59, set./dez. 2011. Disponível em: <https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/380:. Acesso em: 01 out. 2016.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, p. 97-120, set./dez. 2009.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Jornadas de junho e revolução brasileira. **Revista Interesse Nacional**, v. 6, n. 23, out./dez. 2013. Disponível em: <http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/jornadas-de-junho-e-revolucao-brasileira>. Acesso em: 10 set. 2015.

SÃO PAULO é cidade mais influente da América Latina em ranking global. **BBC Brasil**, 19 ago. 2014. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140819_cidade_influente_saopaulo_hb>. Acesso em: 08 mar. 2017.

SÃO PAULO. **Acesso à informação**. [s.d.]a. Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Acesso-a-Informacao>. Acesso em: 7 jul. 2017.

SÃO PAULO. **Agenda 2012**: Programa de Metas para a Cidade de São Paulo. 2009.

SÃO PAULO. Controladoria Geral do Município. [s.d.]. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral>. Acesso em: 7 jul. 2017.

SÃO PAULO. **Dados abertos**: 30 conjuntos de dados encontrados para "educação". [s.d.]b. Disponível em: <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset?q=educa%C3%A7%C3%A3o&page=2>. Acesso em: 7 jul. 2017.

SÃO PAULO. Ouvidoria Geral do Município. [s.d.]d. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral>. Acesso em: 7 jul. 2017.

SÃO PAULO. Pátio Digital. [s.d.]e. Disponível em: <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 7 jul. 2017.

SAWER, Marian. Audit Values: Reflecting the Complexity of Representative Democracy. **Democratic Audit of Australia**. [s.d.]. Disponível em: <http://apo.org.au/system/files/735/apo-nid735-25496.pdf>. Acesso em: 10 maio 2015.

SCHEDLER, Andréas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Eds.) **The Self-Restraining State**: Power and Accountability in New Democracies. Boulder, CO, USA; London: Lynne Rienner, 1999, p. 13-28.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. Introduction. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Eds.) **The Self-Restraining State**: Power and Accountability in New Democracies. Boulder, CO, USA; London: Lynne Rienner, 1999.

SCHMITTER, Philippe C. The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability. **Journal of Democracy**. The Johns Hopkings University Press: Washington, v. 15, n. 4, p. 47-61, out. 2004.

SCHOMMER, Paula Chies et al. A coprodução do controle como bem público essencial à accountability. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, v. 49, n. 6, 2015a.

SCHOMMER, Paula Chies et al. *Accountability* and Coproduction of Information and Control: Social Observatories and Their Relationship with Government Agencies. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, nov./dez. 2015b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000601375>. Acesso em: 09 set. 2016.

SCHOMMER, Paula Chies; BUENO, Rogério Ubiratã Hamel; KUNZLER, Rogério. Coprodução de serviços públicos e gestão de resíduos sólidos: caminhos e obstáculos na experiência de um município catarinense. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. Vitória, 2010.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores do controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social do Itajaí. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 8, n. 3, p. 398-326, set./dez. 2010. Disponível em: <https://www.academia.edu/19660029/Observat%C3%B3rios_sociais_como_promotores_de_accountability_Reflex%C3%B5es_a_partir_da_experi%C3%AAncia_do_Observat%C3%B3rio_Social_de_Itaja%C3%AD?auto=download>. Acesso em: 10 out. 2016.

SCHOMMER, Paula Chies; NUNES, Jonas Tadeu. MORAES, Rubens Lima. *Accountability*, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. **Revista AGU**. Brasília: EAGU, v. 4, n. 18, p. 229-528, maio 2012.

SCHUGART, Matthew Soberg; MORENO, Erika; CRISP, Brian F. **The Accountability Deficit in Latin America**. Indiana: Kellog Institute for Internationa Studies; University of Notre Dame, 8-9 maio 2000.

SCHUMPETER, T. **Capitalismo, socialismo y democracia**. Madrid: Aguillar, 1971.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005, p. 373-408.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**: possibilidade e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Social Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**. The Johns Hopkings University Press: Washington, v. 11, n. 4, p. 147-158, out. 2000a.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Social Accountability: An Introduction. In: SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique (Eds.). **Enforicing the Rule of Law**: Social Accountability in the New Latin American Democracies. Pittsburg: University of Pittsburg, 2006, p. 3-33. Disponível em: <https://upress.pitt.edu/htmlSourceFiles/pdfs/9780822958963exr.pdf>. Acesso em: 17 out. 2016.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal and Horizontal Controls: Two Cases About a Fruitfull Relationship. Indiana: Kellog Institute for Internationa Studies; University of Notre Dame, 8-9 maio 2000b.

SNOW, David. A.; SOULE, Sarah A. Conceptualizing Social Movements. In: SNOW, David. A.; SOULE, Sarah A. **A Primer on Social Movements**. New York: W.W. Norton, 2009, p. 1-22.

SPECIE, Priscila. **Direito e participação social**. 2015. 164 p. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

STOKES, S. **Mandates and Democracy**: Neoliberalism by Surprise in Latin America. Cambridge: Cambridge University, 2001.

TÁCITO, Caio. Direito Administrativo participativo. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 209, p. 1-6, jul./set. 1997.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 105-142.

TORRES, Felício Ribas; TORRES, Clicio Ribas. A auditoria operacional e o aperfeiçoamento da gestão pública: o caso do Programa Bolsa Família. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35., Rio de Janeiro, 2011.

TRAVERSO, Diego Barría; ORREGO, Ariel Ramírez. Evaluación participativa: explorando su utilidad en un contexto de apertura gubernamental. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA, 21., Santiago, Chile. 2016.

TYLER, Tom R. A psychological perspective on the legitimacy of institutions and authorities. In: JOST, John T.; MAJOR, Brenda (Eds). **The Psychology of Legitimacy**: Emerging Perspectives on Ideology, Justice and Intergroup Relations. Cambridge: Cambridge University, 2001, p. 416-436.

UNIVERSITY OF OSLO. Faculty of Social Sciences. ARENA – Centre for European Studies. **A Democratic Audit of the European Union**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.sv.uio.no/arena/english/people/aca/chrilor/blog-test>. Acesso em: 7 jul. 2017.

VARGAS CULLELL, Jorge. Auditorias ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos. In: O'DONNELL, Guillermo; IAZZETTA, Osvaldo; VARGAS CULLELL, Jorge. **Democracia, Desarrollo humano y ciudadanía**: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Rosario: PNUD; Homo Sapiens, 2003, p. 149-222.

VARGAS CULLELL, Jorge; GUTIÉRREZ SAXE, Miguel; VILLARREAL FERNÁNDES, Evelyn. **Auditoria ciudadana sobre la calidad de la democracia**. San Jose. Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2001.

VOTE WATCH EUROPE. **About Us**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.votewatch.eu/blog/about-us-votewatch>. Acesso em: 7 jul. 2017.

WEIR, Stuart. **Presentation**. Democratic Audit. Human Rights Centre. University of Essex. [s.d.]. Disponível em: <http://ec2-174-129-218-71.compute-1.amazonaws.com/sod/upload/Stuart-Weir-2008.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2016.

WILKS-HEEG, Stuart. The Democratic Audit of the UK: Origins, Approach, Findings and Impact. In: WORKSHOP 'DEMOCRATIC AUDITS IN COMPARATIVE PERSPECTIVES: APPROACHES, RESULTS, IMPACT'. University of Leiden, 2013. Disponível em: <https://democraticaudituk.files.wordpress.com/2013/06/uk-democratic-audit.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2015.

WILKS-HEEG, Stuart; BLICK, Andrew; CRONE, Stephen. **How Democratic is the UK?** The 2012 Audit. 2012. Disponível em: <http://www.democraticaudit.com/wp-content/uploads/2013/07/auditing-the-uk-democracy-the-framework.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2015.

WORLD BANK. **World Development Report 2004**: Making Services Work for Poor People. 2003. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986>. Acesso em: 05 fev. 2017.

WORLD BANK. **World Development Report 2017**: Governance and the Law. 2017. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Acesso em: 22 maio 2017.

YORDER, Pablo. **La implementación de lo Programa Auditoría Ciudadana**: algunas reflexiones y propuestas aplicables a otras políticas públicas. Buenos Aires, 8 maio 2005. Disponível em: <http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Yoder.pdf>. Acesso em: 15 maio 2015.

ZIMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e controle**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da intervenção do Estado no domínio social**. São Paulo: Malheiros, 2010.

ZOVATTO, Daniel; TOMMASOLI, Massimo. Introduction. In: MORLINO, Leonardo (Coord.). **The Quality of Democracy in Latin America**. International IDEA, 2014. Disponível em: <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-quality-of-democracies-in-latin-america.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2016.

APÊNDICE: utilização da metodologia IDEA pelo mundo

Descrição	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
África do Sul					Local															
Argentina						Local	Local	Local	Local	Local	Local	Local								
Austrália					Nacional															
Bangladesh					Nacional															
Bolívia																Serviços				
Bósnia Herzegovina									Nacional											
Chile																	Nacional			
Coreia do Sul			Nacional																	
Costa Rica	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional															
Egito												Local	Nacional							
El Salvador					Nacional															
Escócia																		Nacional		
Filipinas													Local							
Haiti					Nacional								Local							
Iêmen												Local								
Índia										Nacional										
Indonésia															Local					
Irlanda															Nacional					
Itália					Nacional															
Jordânia												Local								
Letônia								Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional			
Malawi					Nacional															
Marrocos												Local	Local	Local	Local					
México										Nacional										
Mongólia								Nacional												
Nepal								Nacional												
Nova Zelândia					Nacional															
Países Baixos								Nacional												
Paquistão											Nacional									
Peru					Nacional															
Portugal			Nacional																	
Quênia			Nacional																	
Reino Unido					Nacional										Nacional					Nacional
Tanzânia																Local				
Zâmbia									Serviços											

Fonte: Elaboração da autora.