

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

RENAN BAMBINI MOREIRA

**PANÓPTICO DA MODERNIDADE: TRANSPARÊNCIA,
ACCOUNTABILITY E CONTROLES SOCIAIS NO CONSELHO
NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

VITÓRIA-ES

2019

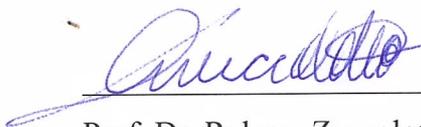
RENAN BAMBINI MOREIRA

**“PANÓPTICO DA MODERNIDADE: TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY E
CONTROLES SOCIAIS NO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Vitória, 30 de agosto de 2019.

COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Dr. Robson Zuccolotto
Universidade Federal do Espírito Santo



Prof. Dr. Rosimeire Pimentel Gonzaga
Universidade Federal do Espírito Santo



Prof. Dr. Diones Gomes da Rocha
Tribunal de Contas da União

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

M835p MOREIRA, RENAN BAMBINI, 1990-
Panóptico da modernidade: transparência, accountability e controles sociais no Conselho Nacional do Ministério Público / RENAN BAMBINI MOREIRA. - 2019.
124 f. : il.

Orientador: ROBSON ZUCCOLOTTO.
Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Conselho Nacional do Ministério Público. 2. Transparência. 3. Controle Social. 4. Democracia. 5. Accountability. I. ZUCCOLOTTO, ROBSON. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 657

AGRADECIMENTOS

Encontrei uma grande dificuldade nesta tarefa agradecimento, não pela sinceridade de quem a reconhece e manifesta, mas pelo risco de deixar de fora os que direta e indiretamente colaboraram para que esse trabalho pudesse ser concluído. Não posso deixar de expressá-la. Muitas pessoas, colegas e amigos vêm à minha lembrança, desde que iniciei essa trajetória no mestrado.

Primeiramente agradeço à Deus, meu Senhor, por guiar meus caminhos; à minha amada Katherine, pelo apoio e carinho, sempre muito importantes, em cada fase da minha vida; à minha filha Helena, joia preciosa, em quem encontro inspiração para tudo; aos meus pais Jamir e Kátia, pelos ensinamentos e valores que carrego comigo sempre.

Sou grato aos professores do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis por onde passei, pelas lições e esclarecimentos que sempre me foram úteis. Aos Professores Dra. Rosimeire Pimentel Gonzaga, Dr. Diones Gomes da Rocha, integrantes da Banca de Defesa, agradeço pelas críticas e correções que me foram dirigidas para o aperfeiçoamento da dissertação, as quais procurei seguir.

Ao Dr. Robson Zuccolotto, mais que orientador, um grande amigo que ganhei, que em nenhum momento deixou de me amparar e incentivar para que eu alcançasse esse objetivo, que com eficiência e profissionalismo propiciou um ambiente harmonioso e de muita aprendizagem; uma honra e um privilégio tê-lo como orientador. Durante a orientação, nossas conversas foram sempre muito profícuas, pois o domínio que exerce sobre a matéria permitiu que as dúvidas e os destinos desse estudo alcançassem sua razão de ser.

Não é possível descrever em tão poucas linhas a experiência que vivenciei ao longo desse tempo. O mundo acadêmico e as vicissitudes que dele se colhem transformaram minha forma de pensar e fizeram parte do motor da minha vida.

*“A democracia é a pior forma de
governo; com a exceção de
todas as outras.”
(Winston Churchill)*

RESUMO

Nas democracias representativas se torna indispensável a presença de instrumentos capazes de obrigar agentes públicos a justificarem o cumprimento dos seus deveres. Para que essa responsabilização ocorra, é fundamental a existência da transparência. O termo que abarca transparência, controle e responsabilização é a *accountability*, sendo esta recorrentemente identificada na literatura como indicadora da qualidade democrática de um país. Nesse sentido, quanto maior o nível de transparência maior também de *accountability*. Formado por uma burocracia especializada e com atribuições relativas ao poder de fiscalização e defesa dos interesses do Estado, espera-se que o Ministério Público tenha dificuldades em submeter-se a algum modelo de controle externo. O Conselho Nacional do Ministério Público atua como este órgão de controle externo, sendo instrumento para o aperfeiçoamento do controle, proporcionando mecanismos para auxiliar e facilitar o exercício do controle social. Como a formação do Conselho é de maioria do próprio MP coloca-se em questão o cumprimento estrito do que é definido pelos normativos vigentes e a permeabilidade de espaços democráticos para a participação popular no âmbito do órgão de controle. Dessa forma, este trabalho se propôs a analisar como o CNMP se mantém permeável à sociedade e, ao mesmo tempo, submete-se ao processo de *accountability*. Os resultados suportam a hipótese de um insulamento burocrático decorrente do baixo desempenho em termos de transparência, tornando o órgão impermeável ao controle social, provocado pela formação burocrática do Conselho com forte vinculação política com os poderes executivo, legislativo e judiciário. Ficou demonstrado na avaliação da transparência ativa que o CNMP cumpre 96,49% dos requisitos sobre conteúdo executivo-orçamentário, em contrapartida, apenas 33,33% dos requisitos em termos de participação popular. Esse resultado revela um insulamento institucionalizado ausente de qualquer mecanismo de controle social. Na avaliação da transparência passiva, 62,5% das respostas enviadas apresentaram todas as informações solicitadas, sendo que apenas 25% das respostas enviadas foram classificadas como satisfatórias, indicando o desenvolvimento de uma burocracia poderosa e independente, o que coloca em risco a própria democracia. Ante os fatos suscitados, torna-se evidente que o CNMP não apresentou resultados significativamente positivos para a transparência e *accountability*. Além disso, sob o subterfúgio da independência funcional e da discricionariedade, o CNMP insula-se ainda mais no contexto democrático, afastando qualquer tentativa de controle social.

Palavras-chave: Conselho Nacional do Ministério Público; Transparência; Controle Social; Democracia; *Accountability*.

ABSTRACT

In representative democracies, the presence of instruments capable of obliging public agents to justify the fulfillment of their duties is indispensable. For this accountability to occur, the existence of transparency is fundamental. The term encompassing transparency, control and accountability is accountability, which is recurrently identified in the literature as an indicator of the democratic quality of a country. In this sense, the higher the level of transparency, the greater the accountability. Formed by a specialized bureaucracy and with powers related to the power of supervision and defense of the interests of the State, it is expected that the Public Prosecution Service (MP) has difficulties in submitting to some model of external control. The National Council of the Public Prosecution Service (CNMP) acts as this external control body, being an instrument for improving control, providing mechanisms to assist and facilitate the exercise of social control. As the formation of the Council is most of the MP itself, the strict compliance with what is defined by the current regulations and the permeability of democratic spaces for popular participation within the control body is questioned. Thus, this paper aimed to analyze how the CNMP remains permeable to society and, at the same time, submits to the accountability process. The results support the hypothesis of a bureaucratic isolation due to the poor performance in terms of transparency making the body impervious to social control, caused mainly by the bureaucratic formation of the Council with strong political ties with the executive, legislative and judiciary powers. It was demonstrated in the active transparency assessment that the CNMP meets 96.49% of the requirements on executive-budget content, by contrast, only 33.33% of the requirements for popular participation. This result reveals an institutionalized isolation absent from any social control mechanism. In the evaluation of passive transparency, 62.5% of the responses sent presented all the requested information and only 25% of the responses sent were classified as satisfactory, indicating the development of a powerful and independent bureaucracy, which puts democracy itself at risk. Considering the facts raised, it is evident that the CNMP did not show significantly positive results for transparency and accountability. Moreover, regarding the subterfuge of functional independence and discretion, the CNMP is even more insulated in the democratic context, removing any attempt. of social control.

Keywords: National Council of the Public Prosecution Service; Transparency; Social Control; Democracy; Accountability.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Condições e instrumentos para a accountability democrática.....	29
Quadro 2 – Base Normativa aplicável ao CNMP.....	63
Quadro 3 – Critérios e Subitens da Transparência Ativa	64
Quadro 4 – Critérios de análise da pesquisa.....	66
Quadro 5 – Conselheiros do CNMP	73
Quadro 6 – Porcentagem dos itens atendidos.....	76
Quadro 7 – Critério (Informação Institucional) avaliado	77
Quadro 8 – Critério (Programas e projetos) avaliado.....	79
Quadro 9 – Critério (Lista de documentos e Perguntas mais frequentes) avaliado.....	80
Quadro 10 – Pedidos de informação e suas classificações.....	81
Quadro 11 – Critério (Participação Popular) avaliado	82
Quadro 12 – Critério (Conteúdo Executivo-Orçamentário) avaliado	83
Quadro 13 – Monitoramento da Transparência Passiva.....	89
Quadro 14 – Monitoramento por pedido de informação	89
Quadro 15 – Tempo de resposta por tema solicitado	91
Quadro 16 – Controle social sobre a administração pública	101
Quadro 17 – Tipos e procedimentos disciplinares.....	105
Quadro 18 – Plenário do CNMP em Números	106

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Transparência como ferramenta basilar da democracia.	38
Figura 2 – Divulgação Ativa e Passiva.....	42
Figura 3 – Composição do Conselho como controle social	62
Figura 4 - Tipos de Mecanismos por Número de Menções	99
Figura 5 – Sanções aplicadas.....	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCAF	Comissão de Controle Administrativo Financeiro
CF	Constituição Federal
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
FMI	Fundo Monetário Internacional
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público do Estado
MPF	Ministério Público Federal
MPM	Ministério Público Militar
MPU	Ministério Público da União
MPT	Ministério Público do Trabalho
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização não Governamental
PIC	Processo Interno de Comissão
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TC	Tribunal de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
WWW	World Wide Web

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	14
1.2	OBJETIVOS	18
1.2.1	Objetivo Geral.....	18
1.2.2	Objetivos Específicos	18
1.3	JUSTIFICATIVA	18
1.4	LIMITAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	20
2	REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: UM CONCEITO MÍNIMO	21
2.1.1	O Controle como dimensão crucial em uma ordem democrática	23
2.1.2	A burocracia e os limites da <i>accountability</i>.....	31
2.1.3	Transparência como um conceito.....	36
2.1.4	Transparência quanto à iniciativa	39
2.1.4.1	Transparência ativa e passiva	40
2.2	FORMAÇÃO DA BUROCRACIA BRASILEIRA	43
2.2.1	Burocracia no Império e Primeira República.....	44
2.2.2	O modelo daspiano: a primeira reforma administrativa	45
2.2.3	O modelo tecnocrático-burocrático.....	46
2.2.4	A busca de um novo modelo de administração pública	47
2.3	MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL	49
2.3.1	Ministério Público – Organização	53
2.4	CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	54
2.4.1	Estrutura do Conselho Nacional do Ministério Público	56
2.5	DESENVOLVIMENTO DE HIPÓTESE.....	58
3	METODOLOGIA.....	60
3.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	60
3.2	PROCEDIMENTOS PARA A COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	61

3.2.1	Coleta de dados sobre a atuação do CNMP	61
3.2.2	Coleta e análise dos dados: Transparência Ativa	62
3.2.3	Coleta e análise de dados: Transparência Passiva.....	67
3.2.3.1	Pedidos de informação solicitados ao CNMP	68
3.2.3.2	Análise de Conteúdo.....	69
3.2.3.3	Análise dos pedidos	70
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	72
4.1	COMPOSIÇÃO DE CONSELHO	72
4.2	TRANSPARÊNCIA ATIVA.....	76
4.2.1	Informações Institucionais	77
4.2.2	Programas e projetos.....	79
4.2.3	Lista de documentos classificados/Perguntas e repostas mais frequentes.....	80
4.2.4	Participação Popular	82
4.2.5	Conteúdo executivo-orçamentário	83
4.2.6	Considerações gerais sobre a transparência ativa	86
4.3	TRANSPARÊNCIA PASSIVA.....	88
4.3.1	Dados gerais	89
4.3.1.1	Tempo de resposta	91
4.3.1.2	E-SIC.....	92
4.3.2	Pedido de informação sobre a implementação da LAI	93
4.3.2.1	Orçamento para LAI.....	93
4.3.2.2	Pedidos indeferidos.....	94
4.3.2.3	Lista de informações classificadas.....	95
4.3.3	Pedido de informação sobre Participação Popular	96
4.3.3.1	Mecanismos de participação popular.....	96
4.3.3.2	Atas e listas de presenças em audiências públicas.....	102
4.3.4	Pedidos sobre a responsabilização de membros do MP	103
4.3.4.1	Resultados apresentados	104
4.3.4.2	Envio em formato não processável por máquina.....	107
4.3.5	Considerações gerais sobre a transparência passiva.....	108
4.3.5.1	Obstáculo à Transparência Passiva.....	109

4.3.5.2 Inexistência de campo para interposição de recursos	110
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
REFERÊNCIAS	117

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

De acordo com Bobbio (1986), quando se fala de democracia representativa é necessário considerá-la como caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que define qual grupo está autorizado a tomar as decisões coletivas e quais os procedimentos utilizados no processo de tomada de decisão. Para que se realize essa condição, Bobbio (1986) e Manin (1997) afirmam que aos escolhidos a decidir sejam garantidos direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação etc.

Em sua obra "O Futuro da Democracia", Bobbio (1986) afirma que o Estado Liberal e posteriormente o Estado Democrático, enfrentaram diversos obstáculos que não estavam previstos ou que surgiram em decorrência das "transformações" da sociedade civil, visto que o projeto político democrático foi idealizado para uma sociedade muito menos complexa que a atual. O governo dos técnicos e o aumento do aparato burocrático, citados por Bobbio (1986), são exemplos de obstáculos que a democracia enfrenta como resultado de algumas disfunções no pleno exercício da democracia.

Além das regras do jogo, para Bobbio (1986) outro pilar central na democracia representativa é a transparência ou "governo do poder público em público", ou seja, o caráter público é a regra e o segredo a exceção, e mesmo assim o segredo precisa ser justificável.

Nesse sentido o direito à liberdade de informação, decorrência lógica e necessária para o efetivo exercício do controle e participação social, é atualmente reconhecido pela comunidade internacional como direito humano fundamental (HALACHMI; GREILING, 2013; PAES et al., 2014). Mas, tanto a transparência quanto o controle, nas democracias representativas, pressupõem a existência de desenhos institucionais capazes de conectar Estado e sociedade, tornando, conforme destaca Urbinati (2006), a representação democrática. Nesse sentido, defendendo que a democracia é caracterizada como um processo circular, Urbinati (2006) afirma que, por sofrer interferências das instituições estatais e das práticas da sociedade, a democracia permite que as decisões políticas estejam sujeitas à revisão a qualquer momento.

Willems (2014) aponta que o controle e a responsabilização dos governantes têm figurado na teoria e na prática da ciência política sob a denominação de *accountability*. A *accountability* ou responsabilização significa a necessidade de uma pessoa ou instituição, que recebeu uma atribuição ou poder, prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada por seus atos (ROMZEK; DUBNICK, 1987; O'DONNELL, 1991; SCHEDLER, 1999). De maneira geral, O'Donnell (1998) insere a *accountability* social¹ como sendo parte da *accountability* vertical². Todavia, a fim de tornar a *accountability* social mais efetiva e, ao mesmo tempo, permitir um acompanhamento que ultrapasse o momento eleitoral, Tetlock (1985), DeLeon (1998) e O'Donnell (1998) têm apontado para a necessária parceria entre a sociedade e as organizações institucionalizadas de controle do Estado, classificados na literatura como órgãos que exercem a *accountability* horizontal³.

Nesta perspectiva, o controle sobre a administração pública precisa ocorrer de maneira ininterrupta, sendo uma exigência normativa essencial ao funcionamento da democracia representativa, pois se espera que as condutas dos agentes públicos e os resultados de suas políticas públicas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015; ROCHA; TEIXEIRA, 2017). Dessa forma, podemos entender *accountability* como um meio de se controlar atos dos agentes na administração pública merecendo destaque, nessa perspectiva, o trabalho dos burocratas.

Para que o processo de *accountability* ocorra é necessário a presença de um elemento basilar, a transparência, uma vez que, se o governo não é visto, ele não pode ser controlado. No contexto brasileiro, desde a Constituição Federal (CF) de 1988, desenvolveram-se iniciativas que melhoraram a transparência. Entre essas iniciativas destacam-se, além da própria CF de 1988, a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), alterada pela Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei

¹ Apesar de os autores brasileiros usarem o termo controle social, este trabalho utilizará a denominação *accountability* social, dado acreditarmos que esse termo se aproxima mais do original em inglês “Social Accountability”

² É o controle exercido de forma ascendente, isto é, verticalizado a partir do cidadão em direção ao governante (O'DONNELL, 1998)

³ O'Donnell (1998) entende que *accountability* horizontal ocorre no âmbito das agências estatais que têm o direito e o poder legal de exercer o controle, desde a supervisão de rotinas a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

12.527 de 18 de novembro de 2011), que definiu, em seu art. 3º, que os procedimentos nela previstos destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

Como se vê, boa parte das preocupações de O'Donnell (1998), Schedler (1999), Urbinati (2006) Fox (2007), Willems (2014) se configura na falta de informações e no não acesso a essas informações pelo cidadão, ou seja, na falta de transparência. Constatou-se, assim, que informação é um pressuposto básico para empoderamento do cidadão (ROCHA; TEIXEIRA, 2017). Conforme apontam Halachmi e Greiling (2013) e Ruijter (2013), a transparência ativa ou proativa se refere à situação na qual a informação é tornada pública por iniciativa do detentor/guardião da informação, sem requerimento. A transparência passiva ou reativa, por outro lado, refere-se à situação na qual a informação governamental é liberada apenas quando indivíduos ou organizações a solicitam formalmente (FOX, 2007; HALACHMI; GREILING, 2013).

Apesar dos avanços nos estudos sobre transparência no Brasil, poucos estudos se dedicaram a compreender esse fenômeno em instituições burocráticas (NETO et al., 2007; FILGUEIRAS, 2011; ZUCCOLOTTO; RICCIO, 2013; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016). De igual forma não se debruçaram em compreender o quanto *accountable* esses órgãos seriam, seja em função da impossibilidade de serem vistos (transparência), seja em função da identificação de canais para o exercício da *social accountability*. Contudo, faz-se necessário destacar a pesquisa de Rocha e Teixeira (2017), que analisou a permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros à sociedade e os mecanismos existentes para auxiliar ou facilitar o exercício do controle social sobre a burocracia de controle de contas (Tribunais de Contas) brasileira.

Baseado no ideal meritocrático, o Ministério Público do Brasil consolidou-se como instituição componente da estrutura democrática brasileira e com independência funcional para o exercício de sua função constitucional. Entretanto, a convivência histórica da burocracia brasileira entre políticos e sociedade revela um paradigma de insulamento, patronagem e tecnocracia (FAORO, 2001; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010). Com a redemocratização, que segundo Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010) e Pires, Lotta e Oliveira (2018) foi marcada por mudanças

tanto na administração pública como nas instituições políticas, reforçaram-se os instrumentos de transparência, de *accountability* dos dirigentes públicos, os instrumentos de participação e o controle social das instituições democráticas. Todavia, essa mudança das instituições burocráticas do judiciário não tem sido evidenciada no dia a dia da política brasileira. Por isso, autores como Dias, Fernando e Lima (2007), Maia (2009) e Pastore (2014) destacam que, como instituição de formação burocrática, o Ministério Público, também denominado *parquet*⁴ dado seu caráter separatista do Judiciário, precisa fomentar e reforçar mecanismos mais eficientes de transparência e controle de seus atos e iniciativas, trazendo mais democratização dos processos decisórios.

Decorrente de constantes reclamações contra a ineficiência dos órgãos de controle disciplinar do MP e outras tentativas legislativas para punir ações de membros do *parquet* que atuavam com resultados político-partidários ou com interesses particulares, a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) ensejava que, do ponto de vista da teoria democrática, o exercício da transparência fosse desempenhado com eficiência para que, dessa forma, o processo de *accountability* ocorresse efetivamente. O que se notou, no entanto, foi que desde a sua concepção como órgão de controle a maioria dos seus integrantes é oriunda do próprio Ministério Público, o que possibilitaria o desenvolvimento do associativismo dentro do órgão de controle externo. Seguindo os preceitos da democracia representativa, espera-se que o CNMP promova a participação democrática da sociedade, submetendo-se, ainda que parcialmente, ao crivo do controle social.

Assim, dizer que o CNMP deveria se submeter ao controle (inspeções da sociedade), como uma instituição democrática, requer que ele seja transparente e permeável a participação e controle

⁴ O nome *parquet* tem por origem outra expressão do francês, "*petit parc*", que podemos traduzir para português como "pequeno parque". O termo remonta ao Antigo Regime absolutista francês, aparecendo na expressão *parquet des Gens du Roi* ("cercado" dos funcionários do rei). A origem do emprego da palavra no contexto judiciário é incerta, mas a hipótese mais provável é que os representantes do Ministério Público se levantavam para tomar a palavra e ficassem numa espécie de cercado, separados dos magistrados que ficavam sentados (DIDEROT; D'ALEMBERT, 1993; GONÇALVES, 2012). Além de representar os interesses do rei, o *parquet* tinha a missão geral de assegurar a aplicação da lei e as demandas fundamentais da sociedade. Atualmente, o *parquet* (a acusação) refere-se à organização de todos os promotores públicos que são responsáveis em solicitar a aplicação da lei e conduzir o processo penal no interesse da sociedade. Apesar de o termo não ter referência direta no texto das leis, é de uso frequente no meio jurídico e acadêmico quando se refere ao representante do Ministério Público (GONÇALVES, 2012).

da sociedade para que não se torne um poder sem controle e, portanto, sem limites. Assim, considerando as argumentações apresentadas, esta dissertação buscará responder ao seguinte problema: **tendo em vista suas atribuições de controle externo do Ministério Público brasileiro, como o CNMP se mantém permeável à sociedade (controle vertical) e, ao mesmo tempo, se submete ao processo de *social accountability*?**

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Diante do problema proposto, e considerando a trajetória histórica de resistência da burocracia brasileira a controles, tem-se como objetivo geral:

- Analisar a permeabilidade do CNMP ao controle da sociedade, expresso por meio da atuação do Conselho deste órgão e dos mecanismos de transparência ativa e passiva.

1.2.2 Objetivos Específicos

A fim de dar resposta ao problema posto pela pesquisa, particionou-se o objetivo geral em três objetivos específicos. O primeiro e o segundo têm como objeto avaliar a permeabilidade do CNMP à sociedade com relação à sua transparência ativa e passiva, para auxiliar ou facilitar o exercício do controle social. O terceiro analisa a própria participação da sociedade civil no conselho.

- i) Analisar a composição do Conselho do CNMP.
- ii) Identificar e analisar a permeabilidade do CNMP à sociedade em termos de transparência ativa;
- iii) Identificar e analisar a permeabilidade do CNMP à sociedade em termos de transparência passiva;

1.3 JUSTIFICATIVA

Tomando como norteador a literatura sobre a democracia, é possível identificar que o controle é uma das exigências normativas associadas ao funcionamento da democracia representativa e

de sua burocracia pública, ou seja, devem estar sujeitos a mecanismos de transparência e controle de suas ações (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010; HALACHMI; GREILING,2013; ZUCCOLOTTO;TEIXEIRA; RICCIO, 2015; ROCHA; TEIXERA, 2017).

No modelo weberiano, percebe-se que os controles exercidos pelos políticos sobre os burocratas referem-se à legalidade e probidade de seus atos conforme as regras legais. A ética que pauta a ação do burocrata é o cumprimento fiel e sem questionamento das regras. Assim, privilegia a moderação de atitudes e a rotina de procedimentos.

Nesse contexto, compreender os processos de transparência e *accountability* é necessário por algumas razões, tais como:

- i) pode contribuir para se verificar como se controla, remetendo-nos à discussão das diferentes formas de *accountability*, ou seja, a existência de um aparato institucional que garanta a responsabilização política ininterrupta do poder público diante da sociedade.
- ii) pode permitir a compreensão sobre a inclinação de um órgão burocrático a dificultar qualquer forma de controle dos seus atos perante a sociedade.
- iii) uma das instituições que recentemente adquiriu grande relevância no cenário político brasileiro é o Ministério Público. Sua posição no contexto sócio-político faz com que ele seja frequentemente chamado de “quarto poder”, conforme afirmam os autores Dias, Fernando e Lima (2007), Maia (2009), Dias (2013) e Pastore (2014), portanto, é pertinente estudá-lo.

Além disso, discussões acerca da dinâmica de trabalho do Ministério Público estiveram presentes no cenário político nacional, resultado de uma relação entre membros da polícia, do Ministério Público e a mídia interessada em cobrir suas operações. Posteriormente, viriam a ser julgadas imprestáveis pelo Poder Judiciário por deficiência na produção de prova ou abuso na sua obtenção, com violação dos direitos e garantias individuais previstos na Constituição⁵ - fato

⁵ Em 2010 a Revista Consultor Jurídico revelou que a Advocacia-Geral da União pretendia processar os membros do Ministério Público que entrarem com ações judiciais sabidamente descabidas, com manifesto abuso de poder. Esse fato confirma que a motivação de seus membros (Procuradores e Promotores) é por vezes eivada de ilegalidade e merece estreito acompanhamento acerca de sua legitimidade e cumprimento do papel que lhe foi reservado pelo legislador constituinte. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 7 fev. 2010).

que reforçou a necessidade de se criar mecanismos mais eficientes de controle das iniciativas do *parquet*, culminando na criação do Conselho Nacional do Ministério Público em 2004.

Um dos objetivos da criação do Conselho foi desenvolver mecanismos para o controle externo do Ministério Público, logo, compreender os níveis de transparência e, por conseguinte, os processos de *accountability* fazem-se necessários para identificar a permeabilidade do CNMP à sociedade. Dessa forma, é importante para a sociedade civil levantar pontos de reflexão sobre a possibilidade de cumprimento da missão institucional do CNMP como estabelecido na Constituição da República, considerando sua composição, cujas cadeiras, em maioria, são ocupadas por membros oriundos do órgão fiscalizado.

1.4 LIMITAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A principal limitação desse estudo está relacionada ao período analisado, sendo esse o ano de 2018. Logo, o estudo não é capaz de capturar mudanças ocorridas ao longo do tempo para que desta forma se verificasse e avaliasse alguma progressão ou regressão nos níveis de transparência e *accountability* ao longo do tempo. Destaca-se, todavia, que o referido ano foi escolhido pela disponibilidade das informações constantes no sítio eletrônico do CNMP.

No que tange à delimitação, este estudo se debruçará sobre duas perspectivas da transparência, ativa e passiva. O universo de quesitos para análise foram limitados aos itens que efetivamente são pertinentes ao exercício das funções do CNMP. Nesse sentido, os registros dos procedimentos preparatórios, procedimentos de investigação criminal, inquéritos civis e inquéritos policiais, incluindo o respectivo andamento no âmbito do Ministério Público; não se aplicam ao estudo em questão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Bobbio (1986) enfatiza em sua obra que a democracia é certamente a mais perfeita das formas de governo, entretanto destaca também a dificuldade de sua implementação, uma vez que a democracia se propõe à conciliação de dois pontos dicotômicos: a liberdade e o poder. Nesse sentido, Bobbio (1986) não traz uma visão catastrófica do futuro da democracia, pelo contrário, o autor afirma que as promessas não cumpridas e os obstáculos não previstos não foram suficientes para suplantarem a garantia dos principais direitos de liberdade, existência de vários partidos em concorrência entre si e eleições periódicas a sufrágio universal na disputa do poder.

2.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: UM CONCEITO MÍNIMO

A democracia, ao longo de séculos de evolução, instituiu mecanismos de regras e fundamentos que determinam quem pode tomar decisões e o procedimento necessário para a realização de qualquer ato (BOBBIO, 1986). Para o autor, no que tange às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, que é vinculatória para todo o grupo. Para isso, o autor afirma que a democracia tem por origem uma concepção individualista da sociedade, ou seja, é um produto artificial da vontade dos indivíduos.

Entre os pensadores modernos que consideraram as vantagens e insuficiências do sistema democrático representativo destacam-se Rousseau (2003) e Mill (1861/2001). Rousseau foi contrário às práticas de representação por considerá-las uma fraude e uma usurpação do poder, entendendo que a vontade de cada indivíduo é indelegável. Em sua obra "O contrato social", Rousseau (2003) estabeleceu as possibilidades de um pacto legítimo no qual os indivíduos, após perderem sua liberdade natural, ganhariam em troca a liberdade civil. Em contraposição à visão de Rousseau (2003), Mill (1861/2001) - influenciado pela efervescência da Inglaterra do século XIX, caracterizada por grande heterogeneidade da sociedade urbana e industrial - apresenta uma preocupação em construir mecanismos capazes de institucionalizar a ampla participação, tendo em vista o reconhecimento de que a participação cidadã não pode ser entendida como privilégio de poucos e que o trato da coisa pública diz respeito a todos. Um bom sistema representativo é aquele que não permite que qualquer interesse setorial se torne forte o suficiente para prevalecer contra a verdade, a justiça e todos os outros interesses setoriais unidos (MILL, 1861/2001).

Nobre (2004) afirma que a disputa política sobre o sentido da democracia é travada em duas grandes arenas:

- i) Macroestruturas que definem de maneira mais abrangente o que é democracia (eleições periódicas e livres, separação de poderes, regime de governo, respeito a direitos e garantias individuais);
- ii) Definição de novos espaços de participação de deliberação que desafiam as macroestruturas do regime democrático.

A disputa entre essas duas grandes arenas produziu avanços conceituais importantes para ambas, visto que havia, explicitamente, a necessidade de se compreender os sentidos dos conceitos de representação e de participação (NOBRE, 2004). Os avanços na compreensão desses sentidos possibilitaram a quebra do paradigma representação *versus* participação, predominante no século XX, fazendo com que estudos mais recentes apontem para novas perspectivas analíticas que superam a oposição entre representação e participação (MANIN, 1997; PITKIN, 2006; URBINATI, 2006). Estes estudos elaboram uma consistente defesa da democracia representativa e de suas potencialidades frente à democracia direta, sem cair nos argumentos da teoria minimalista ou procedimental, nem se reduzir à tese da inevitabilidade do governo representativo nas sociedades contemporâneas.

Nesse sentido, contrapondo-se aos argumentos dos participacionistas, Manin (1997), Pitkin (2006) e Urbinati (2006) argumentam que a democracia representativa é mais que eleitoral: as eleições podem produzir o governo responsável, mas não o governo representativo. Seguindo a trajetória de autores como Urbinati (2006), “a representação (política) não pode ser reduzida a um contrato (de delegação), firmado através das eleições, nem tampouco reduzida à nomeação de legisladores como substitutos do soberano ausente” (p. 195), uma vez que a sua natureza consiste em ser constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade. A representação é uma forma de governo original que não exclui a participação, dado que, como destaca a referida autora, o oposto à representação não é participação, mas exclusão da representação. Além disso, a representação visa evitar a concentração da fonte de legitimação nas instituições estatais e a redução do consentimento popular em um único ato de autorização, ou seja, no momento do voto.

Adicionalmente, de acordo com Urbinati (2006), a democracia representativa “consiste em uma forma superior ao governo direto” (p. 208), porquanto o povo e representantes (Sociedade e Estado) coexistem em interação contínua, destacando que o representante é visto não apenas como delegado ou agente, mas sim como líder capaz de organizar, agregar e coordenar a vontade do povo (ultrapassando as particularidades e a fragmentação da sociedade). Dessa forma, representante e partidos dão organicidade à sociedade fragmentada. Urbinati (2006) afirma também que a representação é uma forma de participação política que pode ativar uma variedade de formas de controle e de supervisão por parte dos cidadãos. Assim, em vez de um esquema de delegação, a representação é um processo político que conecta sociedade e instituições.

A autora destaca, por fim, que na democracia representativa o povo soberano delega poder ao representante, mas tem também o poder negativo de o destituir. Todavia, para que esse poder negativo possa ser exercido, o governante deve prestar contas ao povo (soberano), que, após debate público, reconduzirá ou não o governante ao poder. Para que o povo possa exercer o poder negativo, além de eleições livres, justas e competitivas, é necessário haver também diversos instrumentos de controle sobre os governantes. Esses controles e sua importância no contexto da democracia representativa são discutidos a seguir.

2.1.1 O Controle como dimensão crucial em uma ordem democrática

A apuração de que as novas democracias estão contaminadas pelas práticas do clientelismo, da corrupção e da arbitrariedade não é incomum, principalmente devido à grande concentração de poder nos vários aparatos do Estado, dentre eles a burocracia especializada (O'DONNELL, 1991). Conforme visto na seção 2.1, as eleições, mecanismos de escolha dos representantes, são uma ferramenta eficaz para o controle dos grupos sociais sobre seus representantes, entretanto, a democracia representativa necessita, além do procedimento das eleições, de um sistema de controle efetivo dos representantes (O'DONNELL, 1991; O'DONNELL, 1998). Isso significa dizer que os representantes de um governo democrático precisam transparecer clareza de atos em relação aos eleitores, prontos para prestar esclarecimentos quanto às suas ações, pacificando o entendimento de que o Estado deveria ser responsável perante os cidadãos (O'DONNELL, 1998; CAMPOS, 1990). A partir deste ponto cunha-se o conceito de *accountability*, significando a necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma

atribuição ou poder de prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada por seus atos (ROMZEK; DUBNICK, 1987; SCHEDLER, 1999; O'DONNELL, 1991).

A importância do conceito e de sua aplicabilidade como ferramenta de controle encontra-se largamente discutida tanto na literatura nacional quanto na internacional, conforme se observa em Aberbach, Putnam e Rockman (1981), Mosher (1982), Romzek e Dubnick (1987), Campos (1990), Persson, Roland e Tabellini (1997), O'Donnell (1998), Przeworski, Stokes e Manin (1999), Schedler (1999), Acar, Guo e Yang (2008), Pinho e Sacramento (2009), Arantes et al. (2010), Filgueiras (2011), Willems (2014), Murphy, Eckersley e Ferry (2017) e Blaeschke e Haug (2018).

No Brasil, Campos (1990) tratou especificamente do significado do termo e comparou aspectos políticos e culturais da sociedade brasileira com os da sociedade americana, salientando alguns limites socioculturais do contexto brasileiro para o surgimento dos elementos estruturais da *accountability*. As limitações consistiam na falta de consciência popular e do sentimento de comunidade, responsáveis pela participação mais efetiva da sociedade civil no monitoramento dos atos da burocracia estatal. A análise feita pela autora não teve foco nos instrumentos institucionais à disposição dos cidadãos e não considerou as diferenças estruturais de sistemas administrativos, pois não traçou as diferenças do contexto institucional da *accountability*. Contudo, esta análise foi realizada em 1990, apenas dois anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que trouxe diferentes instrumentos de controle dos agentes públicos, seja de competência do Ministério Público, seja à disposição dos cidadãos considerados individualmente e que podem ser exercidos diretamente.

A autora, fundamentando-se no entendimento de Mosher (1982) sobre *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva, associou à *accountability* a ideia de uma obrigação que é exigida de fora para dentro, ou seja, uma obrigação imposta por terceiros, que submete aqueles identificados como responsáveis por recursos públicos à atribuição de prêmios e castigos. Com base nesse norteador, a autora compreende *accountability* como questão de democracia, informando que quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse por ela.

Accountability representa um dos conceitos mais abordados por pesquisadores da democracia nacional, devido principalmente ao desejo de se melhorar o controle social sobre o governo e

sua capacidade de responder aos anseios dos cidadãos – promessas que foram reforçadas com o fim do regime militar e a redemocratização na década de 1980 (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010; FILGUEIRAS, 2011). Dentro da perspectiva da qualidade da democracia, que procura avaliar as características e aspirações dos regimes democráticos no que diz respeito ao seu funcionamento, a *accountability* é entendida como um dos principais pilares que afetam a confiança dos cidadãos nas instituições e seu nível de participação política.

Para Pinho e Sacramento (2009), após o estudo de Anna Maria Campos, verificou-se uma mudança substancial no cenário político brasileiro, decorrente da elaboração de uma nova Constituição Federal, da consolidação da democracia e das reformas do aparelho do Estado (promessa de tornar a Administração Pública mais eficiente). Os autores dispõem que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) institucionalizou a participação da sociedade na gestão das políticas públicas e, desde então, diversos mecanismos de participação da comunidade na gestão dessas políticas vêm sendo gradativamente implementados (conselhos, orçamento participativo, plebiscito, entre outros). Esses dispositivos fortalecem a publicidade e a transparência dos atos públicos, viabilizam o questionamento em si desses atos e trazem potenciais sanções.

Corroborando com Campos (1990) e Pinho e Sacramento (2009), Arantes et al. (2010) afirmam que o controle sobre a administração pública é dimensão crucial em uma ordem democrática, sendo ele uma exigência normativa essencial ao funcionamento da democracia representativa, pois se espera que, na democracia, as condutas dos agentes públicos e os resultados de suas políticas públicas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes. Na concepção de Schedler (1999) três questões são identificadas como necessárias para a eficácia da *accountability*: informação, justificação e punição. As duas primeiras questões (informação e justificação) estão relacionadas com *answerability*, isto é, a obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos. A última questão (punição) diz respeito à capacidade de *enforcement*, ou seja, a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos.

Outro estudo, utilizado para a compreensão da *accountability* é oferecido por O'Donnell (1991) e (1998). O autor foi um dos pioneiros em estabelecer distinções entre tipos específicos de

accountability. Enxergando a *accountability* como bidimensional e classificando-a de acordo com o lugar ocupado pelos atores que participam do processo, sendo, nesse caso, as dimensões denominadas: vertical (exercida pelos cidadãos) e horizontal (*checks and balances* entre os poderes). Por *accountability* vertical denominou os mecanismos institucionais que possibilitariam aos cidadãos e à sociedade civil exigir a prestação de contas pelos agentes públicos, sendo as eleições livres e justas o principal. Para ele, o direito de os cidadãos escolherem quem os governa e o de expressar suas opiniões e demandas consubstanciam os dois componentes democráticos principais.

A ideia de que há direitos que não podem ser usurpados por nenhum poder, incluindo o Estado, constitui o componente liberal. O componente republicano está contido na ideia de que o exercício do serviço público é uma atividade enobrecedora que implica na sujeição à lei e no serviço devotado ao interesse público, ainda que às expensas de sacrifícios de interesses privados dos agentes públicos.

A noção de *accountability* vertical também inclui as ações da sociedade civil e dos meios de comunicação praticadas com o fim de expor os atos aparentemente contrários ao interesse público perpetrados pelas autoridades públicas, daí a necessidade da manutenção de um conjunto de liberdades à disposição da cidadania: liberdade de opinião e associação, bem como de acesso a fontes variadas de informação, que permitem a articulação de demandas e a formulação de denúncias de atos praticados por autoridades públicas. A existência desse tipo de *accountability* pressupõe que as oligarquias são democráticas, ou seja, que os cidadãos exercem seu direito de participação, escolhendo os governantes de tempos em tempos, expressando suas opiniões em demandas tanto de monitoramento de rotina quanto de imposição de sanções criminais ou de *impeachment*, em relação a ações ou omissões ilegais exercidas por outros órgãos ou agentes do Estado (O'DONNELL, 1991).

Por outro lado, a *accountability* horizontal consiste na existência de órgãos do Estado com poder e capacidade para realizar ações, tanto de monitoramento de rotina quanto de imposição de sanções (*enforcement*), no que alude a ações ou omissões ilegais exercidas por outros órgãos ou agentes do Estado. Assim, seria exercida por instâncias institucionais de controle e avaliação (*checks and balances*) mútuos entre os diferentes níveis de governo, e incluiria também outros

tipos de controle exercidos por outros órgãos do Estado, tais como tribunais de contas, ouvidorias, dentre outros (O'DONNELL, 1998; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010).

Em contraposição, Schedler (1999) critica o pensamento de O'Donnell, observando que as noções de verticalidade e de horizontalidade partem da imagem clássica da hierarquia piramidal em que a altura é correlacionada a recursos, como estar acima significa ter mais poder e estar abaixo significa ter menos poder. Nesse sentido, a *accountability* vertical descreveria uma relação entre desiguais, na qual um superior poderoso manteria alguém menos poderoso submetido à *accountability*, ou vice-versa. Neste ponto reside a crítica formulada por Schedler (1999) ao conceito de *accountability* vertical: o conceito seria indeterminado no aspecto crucial de sua direção, deixando em aberto se a *accountability* é exercida de cima para baixo ou inversamente; se é parte do exercício normal do poder ou se implica uma inversão das relações de poder usuais, porque a clássica instância do exercício normal do poder seria a da *accountability* burocrática, na qual agentes públicos de escalão mais alto (*principals*) tentam controlar seus subordinados de escalão hierárquico mais baixo (*agents*).

Nas democracias representativas, no entendimento do autor, ocorreria a inversão das relações de poder comuns quando há a *accountability* eleitoral, na qual os cidadãos (que ocupariam o lugar dos *principals*) julgam seus representantes (*agents*) através de eleições periódicas. Tal estrutura de significado torna o conceito amplo e inclusivo, abrangendo ou sobrepondo-se a vários outros termos (vigilância, monitoramento, superintendência, controle, fiscalização, repressão, exposição pública e punição) que podem ser empregados para descrever esforços que visam a garantir que o exercício do poder é controlado por regras. Conforme colocado por Schedler “A é *accountable* perante B quando A é obrigado a informar B sobre suas ações e decisões (passadas ou futuras), a fim de justificá-las e para sofrer punição em caso de eventual má-administração”. Essa visão que afirma que o representante terá que responder àqueles que ele representa corroborando com a teoria formalista representativa da *accountability*, definindo o representante como alguém que deve ser sempre mantido sob controle e que terá sempre que responder aos outros pelo que faz.

A ligação entre alguém que delega poder para outro, que deve prestar contas para ser premiado ou sancionado, foi desenvolvida também por Przeworski (2006), como relação entre *agent x principal*, na qual o delegante (*principal*) confia ao delegado (*agent*) autoridade para a

realização de determinada tarefa com a expectativa de obtenção do melhor resultado possível. Para induzir o delegado a agir em conformidade com o interesse do delegante e, ao mesmo tempo, em benefício próprio, é necessário estruturar adequadamente a distribuição de custos e incentivos para reduzir a possibilidade de o delegado agir só na satisfação do próprio interesse ou contra o interesse do delegante.

Para Przeworski (2006), nas democracias representativas, as eleições são mecanismos pelos quais o povo (principal) pode conduzir seus representantes (agentes) a agirem em benefício do interesse público e do bem-estar geral, principalmente porque estarão sujeitos às regras e ações que legisladores e executivos (agentes) desenvolverem para atingir tais objetivos. Entretanto, o autor destaca que há a dificuldade de relação entre políticos (eleitos) e burocratas (não-eleitos) no sentido de não se garantir *accountability* e impor aos representantes (agentes) o cumprimento do quanto esperado pelo soberano (principal).

Uma outra crítica diz respeito à *accountability* horizontal, se interpretada literalmente, descreve relação entre iguais, em que ambos os sujeitos têm poderes equivalentes, e afirma que este conceito não é feliz porque evoca a relação entre pessoas com o mesmo nível de poder, e, segundo seu ponto de vista, medir instâncias de poder político no mundo real é provavelmente uma missão impossível. No entanto, quando O'Donnell (1998) refere-se à *accountability* horizontal, apenas diz ser esta a estabelecida entre agentes estatais, com a consequente qualidade de possuírem o poder institucionalizado e estarem encarregados, formalmente, pela imposição de sanções. A *accountability* vertical, por sua vez, é a que se dá quando agentes não estatais se relacionam com agentes estatais.

A argumentação de Mainwaring e Welna (2003) trata de algumas relações interestatais que também são verticais, ao menos em termos formais. Por tal razão, aponta ser problemático equacionar *accountability* interestatal como *accountability* horizontal, bem como combinar a distinção entre *accountability* horizontal/vertical com a distinção baseada no lugar que o agente da *accountability* ocupa (sociedade versus Estado). Os autores propõem dois tipos de *accountability*: *accountability* eleitoral e a *accountability* interestatal.

Tal forma de demarcação conceitual reflete no elemento sanção: para que ocorra a *accountability* o sujeito passivo também tem o dever legal de responder, institucionalizado no direito do agente ativo da *accountability* de impor sanções aos agentes públicos. Portanto,

segundo a concepção de Mainwaring e Welna (2003), somente dois tipos de atores podem exercer a *accountability* política: os eleitores, quando reelegem seus candidatos, exercendo a *accountability* eleitoral; e os órgãos estatais, quando formalmente encarregados de monitorar e sancionar os agentes públicos e as burocracias, exercendo a *accountability* intraestatal. Como exemplos da intraestatal são as CPI's (Comissão Parlamentar de Inquérito) que investigam possíveis comportamentos desonestos de políticos ou as assembleias, em um governo parlamentar, quando julgam politicamente a remoção de um ministro.

Para os autores, a distinção não mistura o agente da *accountability* (Estado *versus* sociedade) com a natureza da relação (horizontal/vertical). Os autores também atestam que *accountability* é um dos temas mais debatidos atualmente na agenda política mundial. Questões como quais inovações precisam ocorrer a fim de melhorar a *accountability* democrática são discutidas de diversas maneiras: procura-se tanto refinar o conceito quanto verificar quais as relações de interação entre as instituições e a *accountability*.

Nesse sentido, Arantes et al. (2010) destacam três formas de *accountability* que, com maior ou menor grau de sucesso, existem em todos os países democráticos, e sua consecução depende da utilização de instrumentos institucionais capazes de dar um alicerce estrutural à democracia e suas formas de responsabilização política. Com base nessa afirmação, os autores apresentam um quadro onde expõem as condições e os instrumentos políticos-institucionais para a existência da *accountability*, conforme apresentado no Quadro 1. Os autores destacam que os controles entre os poderes, a fiscalização orçamentária e do desempenho do governo dependem da transparência das informações governamentais, sem as quais a consolidação democrática pode ficar comprometida, uma vez que a sua falta incorreria em ausência de informações para a responsabilização dos gestores públicos.

Quadro 1 - Condições e instrumentos para a *accountability* democrática

Formas de <i>accountability</i>	Instrumentos políticos-institucionais	Precondições
Processo eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema eleitoral e partidário • Debates e formas de disseminação da informação • Regras de financiamentos de campanha • Justiça eleitoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado • Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas) • Liberdade de imprensa e possibilidade de se obter diversidade de informações

Controle institucional durante o mandato	<ul style="list-style-type: none"> • Controle parlamentar (controle mútuo entre os poderes, CPI's, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e do desempenho dos órgãos do governo, audiências públicas etc.) • Controle judicial (controle da constitucionalidade das leis e dos atos normativos pelo Judiciário, ações civis públicas e medidas extrajudiciais do Ministério Público etc.) • Controle administrativo procedimental (Tribunal de Contas e/ou auditoria financeira) • Controle do desempenho dos programas governamentais • Controle social (conselhos de usuários dos serviços públicos, plebiscito, orçamento participativo, mídia ativa e independente etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparência e fidedignidade das informações públicas • Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia) • Predomínio do império da lei • Independência das instituições de justiça • Existência de condições sociais e culturais que estimulem a participação da sociedade civil e dos cidadãos individualmente, valorizando o controle social sobre o poder público • Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (“consensualismo”)
Regras estatais intertemporais	<ul style="list-style-type: none"> • Garantias de direitos básicos pela constituição (cláusulas pétreas) • Segurança contratual individual e coletiva • Limitação legal do poder dos administradores públicos • Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes • Mecanismos de restrição orçamentária • Defesa de direitos intergeracionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de <i>checks and balances</i>, com separação e controle mútuo entre poderes

Fonte: Arantes et al. (2010).

Pelo exposto no Quadro 1, nota-se que na democracia representativa devem existir mecanismos institucionais que permitam ao povo soberano participar tanto do processo de elaboração das políticas públicas como do seu controle. Para que esses mecanismos institucionais sejam eficazes, é fundamental que haja ampla divulgação de informações por parte dos governos e de sua burocracia.

No sentido de controlar tanto os políticos quanto os burocratas, o debate sobre transparência tem atraído, nos últimos anos, considerável atenção de diversas áreas de conhecimento como administração, ciência política, economia e negócios, administração pública, direito e contabilidade (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015). É importante destacar a relevância desse tema e do seu potencial poder explicativo; Hood e Heald (2006), Fox (2007) e Rocha e Teixeira (2017) consideram que a transparência é fundamental para a consolidação democrática e equilíbrio de mercado. A transparência evita a impermeabilidade social, fator contribuidor da corrupção, ineficiência e da incompetência.

Na sequência será discutido como a *accountability*, em uma democracia, pode ser um meio para se controlar os atos da burocracia através da ampla transparência.

2.1.2 A burocracia e os limites da *accountability*

Conforme visto na seção 2.1.1, a *accountability* é um meio de se controlar atos da Administração Pública e isto implica a identificação, o questionamento e a responsabilização daqueles que praticam tais atos. Neste ponto, estão sob o crivo do controle e da *accountability* os atos dos agentes públicos, em sentido amplo: políticos e burocratas.

Este último (burocratas) tem participado ativamente dos processos decisórios nas democracias contemporâneas, oferecendo contribuições relevantes, em vista que o Estado atua em diversas áreas e em assuntos cada vez mais complexos, participando nos processos decisórios que via de regra deveriam ser tomados pelos políticos (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010). Nesse contexto, Aberbach, Putnam e Rockman (1981) afirmam ocorrer a "burocratização da política e politização da burocracia", caracterizando estratégias híbridas de atuação das quais se percebem políticos fundamentando suas decisões tecnicamente e burocratas atuando com protagonismo nas decisões políticas, norteados muitas vezes por seus próprios interesses.

Em seu estudo seminal, Weber (1982) verifica que a burocracia existe desde a antiguidade, sendo a Egípcia qualificada com fortes elementos patrimoniais. Entretanto, para Weber, o modelo moderno de burocracia foi consolidado com as transformações posteriores à Revolução Francesa, no qual o processo de centralização política foi realizado com o acúmulo de atividades no âmbito estatal. Para Weber, a burocracia, oriunda dos privilégios da nobreza e da aristocracia durante o fim do feudalismo, passou a se beneficiar com o passar do tempo e da Revolução Industrial, do pressuposto da superioridade técnica e da especialização.

A doutrina Weberiana aponta que a virtude buscada é o tecnicismo advindo da forma de organização e da especialidade burocrática. As características necessárias de um bom burocrata deixam de se basear em virtudes pessoais e passam para qualificações técnicas, ou seja, a função é mais importante do que a pessoa do agente. Em ambas as obras, Weber (1982) e (1993), vislumbra-se que quanto mais complicada e especializada se torna a cultura moderna, mais seu aparato de apoio externo exige o perito despersonalizado. A partir dessa prerrogativa da técnica e da especialidade, ou seja, da assimetria de saber, Weber prevê um crescimento do poder da burocracia, de uma forma que não se pode determinar qual o nível a se chegar.

Na perspectiva Weberiana, o fato é que essa burocracia adquire poder, advindo de sua condição de *expert* e da capacidade de praticar os atos de gestão do dia a dia da administração pública. Assim, mesmo que ela tenha um "político" para responder ou a quem prestar contas, que pode ser um conjunto de cidadãos, o corpo burocrático fica em condição de superioridade. Nessa abordagem, nota-se que quem tem maior poder é o burocrata e, também, que, diante dessa perspectiva, a "direção" do controle será diferente da teoria que utiliza o instrumental analítico do tipo "principal-agente", considerando-se aqui que a parte mais fraca é justamente o "político" ou seus representados.

Posto isso, fica latente para Weber que embora os agentes políticos tenham o poder de tomar decisões políticas, durante os trabalhos cotidianos podem vir a não possuir o domínio da burocracia a eles submetida, tomando por base que o corpo burocrático aumenta a cada dia na mesma intensidade que a modernização do Estado e o crescente domínio público na esfera econômica.

A partir do aumento da interferência do Estado na economia e com a centralização e inchamento do Estado, verifica-se, nesse momento, que a burocracia cresce, especializa-se em escala geométrica, passa a servir de instrumento para o projeto capitalista e a atuar segundo o sentido de eficiência e racionalidade (WEBER, 1982; DELEON, 1998; MATTLI; BUTHE, 2005).

Para Weber, o poder da burocracia reside em dois tipos de reconhecimento: o primeiro, *know-how* técnico no mais amplo sentido do termo, adquirido através de treinamento especializado; no segundo, a burocracia tem a autonomia para transmutar as informações oficiais em material sigiloso, ou seja, o burocrata tem informações oficiais que só são conseguidas através de canais administrativos e que lhe fornecem os fatos nos quais ele pode fundamentar suas ações. Portanto, o burocrata vislumbra uma posição de perito, *expert*, na qual tem maior conhecimento técnico sobre um assunto e, dessa forma, possui informação privilegiada.

Por outro lado, diferente de Weber (1982) que defendia a relação político-burocrata como um convívio necessário, intensificado por choques de interesses, observa-se o exposto por Wilson (1887) no seu texto seminal *The Study of Administration*: "os políticos tomam decisões e burocratas apenas administram". Ou seja, enquanto os políticos fazem escolhas, estabelecendo os fins últimos, os burocratas atêm-se aos meios mais adequados do ponto de vista técnico, com o objetivo de atingir esses fins, no sentido de o político tomar decisões de interesse coletivo

com base na eficiência burocrática em gerar informações fidedignas. Entretanto, a ideia de separação nítida das funções e de complementaridade harmoniosa entre as ações desses atores nunca se deu na realidade.

Ao contrário de Wilson, Weber definia essa relação como um convívio necessário, mas marcado por tensões. Tensão entre rotina e inovação, entre segurança e necessidade de assumir riscos, e, sobretudo, entre a lógica dos meios – privilegiada pelos burocratas – e a exigência de alcançar os fins últimos que pautam a ação típica dos políticos. Conforme apontam Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010) e Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), os dois autores convergem quando tratam das formas de controle dos burocratas.

O modelo Wilsoniano delimita duas formas de controle. A primeira seria meramente técnica, pela seleção dos melhores e desenvolvimento da ciência da administração. A segunda seria por meio das eleições, nas quais os cidadãos legitimam as ações governamentais, ou não referendam suas práticas, com impactos sobre a forma como a burocracia implementa as políticas. Nesse sentido, Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010) e Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) afirmam haver controles *ex ante* (qualidade do recrutamento) e *ex post* (processo eleitoral), mas não ao longo do mandato. Weber (1993) acrescentava mais uma forma de controle - central em sua concepção - que é a criação de mecanismos de controles parlamentares da burocracia, como as Comissões Parlamentares de Inquérito, sendo esse um controle indireto dos agentes públicos, na medida em que são os representantes eleitos pelos cidadãos que questionam e controlam os atos investigados. Pode-se perceber a partir deste controle um mecanismo de *accountability* indireta.

De fato, as democracias atuais têm apresentado um quadro diferente da ideia de separação nítida entre política e burocracia. Uma extensa investigação em sete países ocidentais (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia) mostrou que, em todos estes, os burocratas atuam não apenas na administração ou na execução de programas ou políticas de governo, mas também participam dos processos de tomada de decisão do Poder Executivo (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981). Por sua vez, os políticos, na maioria das vezes, não são pessoas completamente leigas em assuntos técnicos: eles têm formação profissional ou se “especializam” em determinadas matérias de políticas públicas (assuntos financeiros ou fiscais do governo, políticas sociais, temas de infraestrutura etc.), sobre as quais

se informam, contratam assessorias de especialistas ou até mesmo desenvolvem suas próprias capacidades técnicas (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

Assim, estaria ocorrendo um processo de burocratização da política e de politização da burocracia, no qual os políticos envolvem-se cada vez mais em assuntos técnicos e os funcionários tornam-se *policymakers*, pois além da competência técnica, desenvolvem igualmente capacidades políticas de articular demandas e negociar consensos entre diferentes interesses em conflito (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981).

Diferentemente da idealização wilsoniana, os burocratas, nas democracias contemporâneas, não apenas administram, mas participam junto com os políticos do processo de tomada de decisão, configurando-se como uma relação híbrida entre política e burocracia, indicando que os políticos estão cada vez mais fundamentando tecnicamente suas decisões e os burocratas reforçando seu papel nas decisões políticas. O que nos leva a um novo desafio para a ordem democrática, explorado por Arantes et al. (2010), com o questionamento quanto a como controlar os burocratas que também participam da tomada de decisões e das escolhas entre diferentes objetivos para as políticas públicas.

Apesar dos instrumentos propostos por Wilson (1887) e Weber (1982), Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010) destacam uma questão relevante, não respondida pelos autores, quanto ao controle dos aspectos técnicos utilizados pela burocracia para os quais os políticos não têm informações ou formação para melhor orientar a fiscalização. Podem-se destacar algumas respostas dadas pela literatura política ao longo das últimas décadas. Além da *accountability* horizontal entre instâncias de poder, surgiram ideias oriundas dos autores da nova gestão pública. Para Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010) propostas emergiram com a intenção de controlar os resultados das ações burocráticas, alavancar a transparência governamental e desenvolver a fiscalização da administração pública pela sociedade a fim de evitar o crescente aumento de poder da burocracia.

Porém, contemporaneamente, há outras formas de controle desta burocracia. Tais formas reúnem as dimensões da publicidade, motivação e potencialidade de sanção dos atos praticados por agentes que exercem a função pública, a chamada *accountability* horizontal entre instâncias de poder, podendo-se observar, no caso brasileiro, as ações do Ministério Público, dos Tribunais

de Contas, do Judiciário e do próprio parlamento. O controle vertical do poder político também foi alterado, com instauração de controles sociais e de resultados sobre as políticas exercidos de forma ininterrupta (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015)

Essa corrente da nova gestão pública preconiza a instauração de uma administração pública voltada aos cidadãos, e não aos desígnios internos da estrutura burocrática. Nesse sentido, sistemas de avaliação da gestão, da legalidade, da eficiência, da efetividade, entre outros entraram para o vocabulário da administração pública, fazendo com que o burocrata também passasse a ser avaliado e responsabilizado por seus atos e omissões (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

O grande desafio nas democracias contemporâneas, para Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010), Abrucio, Pedroti e Po (2010) e Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), está em combinar a ação eficiente do Estado na gestão de suas políticas públicas com os princípios democráticos de maior inclusão de atores políticos nas decisões, garantindo-se assim a contínua responsabilização dos que decidem. Responsabilização política estendida implica a institucionalização de práticas continuadas de controle sobre os eleitos, não só no momento eleitoral, e também sobre os burocratas *policymakers* (ARANTES et al., 2010; ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Nesse sentido, partindo do trabalho desenvolvido por Bobbio (1986), percebe-se que os atos próprios do poder público dependem da maior ou menor oferta ao público, da visibilidade e acessibilidade dos atos de quem detém o supremo poder. Neste ponto, o autor afirma que os atores políticos e a burocracia em geral precisam ser visíveis ou transparentes passíveis de serem conhecidos e acessíveis para que possam ser submetidos ao controle ou à vigilância do cidadão. Para melhor elucidar essa visibilidade fundamental em uma democracia, o tópico a seguir discutirá o conceito de transparências e suas modalidades de publicidade.

2.1.3 Transparência como um conceito

A transparência como um conceito não é algo novo, pois já estava presente nas obras de Rousseau, Jeremy Bentham⁶ e outros revolucionários franceses como forma de conduzir o governo e a política (HOOD; HEALD, 2006). Medidas de transparência como a abertura de arquivos, sessões públicas de órgãos representativos e a publicação de documentos têm origem nas ideias registradas por Bentham (1790).

Bobbio (1986) compara analogamente o poder invisível ao funcionamento do “Panóptico” de Bentham, no seguinte sentido: no painel periférico que compõe o panóptico, todos são vistos, porém sem poder ver; na torre central, vê-se tudo, sem que o observador seja jamais visto. Segundo Bobbio, o modelo do panóptico é visto de forma ameaçadora dada a aumentada capacidade de “ver” os comportamentos do cidadão, por meio de informações públicas de centros cada vez mais eficazes e aperfeiçoados.

Perante este cenário, Bobbio (1986) indaga uma pergunta da filosofia política: quem vigia o vigilante? Ou ainda, quem controla o controlador? Tentando responder essa pergunta, num contexto de democracia representativa, é necessário admitir o panóptico de Bentham, porém, invertido e adaptado. Isto é, todos os que estivessem no painel periférico (cidadãos) conseguiriam ver o vigilante/controlador (representante) e, por isso, poderiam cobrar dele suas responsabilidades. Entretanto, o próprio Bentham antecipa uma resposta, declarando: o edifício (panóptico) deverá ser submetido a contínuas inspeções não apenas por parte de inspetores, mas também por parte do público (BOBBIO, 1986; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015; ROCHA; TEIXEIRA, 2017).

No entanto, outros filósofos do século XVIII, como Jean Bodin, defenderam o sigilo e enfatizaram que os segredos da política imperial tinham de ser protegidos contra o controle senatorial (BOVENS; GOODIN; SCHILLEMANS, 2014). Embora os defensores da transparência tenham conquistado esse conflito intelectual, os argumentos a favor e contra a

⁶ Filósofo inglês, Jeremy Bentham, que segundo Hood e Heald (2006), teria sido o primeiro a usar o termo transparência relacionado a governo. De fato, em seu famoso ensaio, *On Publicity*, Bentham (1790), afirmou que "a transparência é uma pedra angular do governo, uma vez que impediria a conspiração"(p.9), o autor declarou também que quanto mais estritamente somos observados, melhor nos comportamos.

abertura continuam a moldar o debate sobre transparência (BOVENS, 2007; BLACK, 2008; RUIJER, 2013).

Defensores da transparência, Relman (1988), Persson, Roland e Tabellini (1997), Daniels (2000) e Ruijer (2013), utilizam quatro argumentos de como e por que a transparência é essencial para a democracia:

- i) Torna os cidadãos informados;
- ii) Fortalece a legitimidade do governo;
- iii) Fortalece a *accountability*;
- iv) Previne a corrupção

Um exemplo disso é a pesquisa de Arnold (2012) que dentre 30 democracias analisadas, identificou que em 27 os eleitores provavelmente teriam trocado seus votos se tivessem mais informações políticas eleitorais relevantes. Nesse sentido, Grimmelikhuijsen (2012) definiu que “A transparência pode contribuir para uma governança eficiente e eficaz, fornecendo canais de *feedback*, permitindo que funcionários públicos e cidadãos avaliem políticas e as ajustem de acordo com suas demandas” (p.18).

A transparência, neste sentido, destina-se a melhorar as relações entre as autoridades públicas e o público em geral, objetivando que as instituições e seus titulares sejam mais confiáveis (MATTLI; BUTHE, 2005). É uma ferramenta para incentivar o envolvimento dos cidadãos no desenvolvimento e implementação de políticas públicas (RUIJER, 2013; MURPHY; ECKERSLEY; FERRY, 2017).

Outros estudiosos, no entanto, são mais críticos, dos quais se pode destacar Lerner e Tetlock (1999), Mulgan (2000), Bovens (2007), Black (2008) e Halachmi e Greiling (2013). Esses autores apontam que o aumento da transparência por si só levará a menos confiança ou não terá efeito algum. Para Grimmelikhuijsen (2012), grupos de interesse com maior acesso a discussões em andamento podem atrapalhar, interromper ou alterar a agenda de governos. Segundo o autor, “A assimetria de informação entre nações democráticas e não democráticas pode colocar as nações democráticas em desvantagem” (p.298). Subjacente a essa discussão entre defensores e críticos está a suposição de que a transparência é vista como um meio para *accountability* e a democracia. Assim, fundamenta-se que, se não há transparência, não poderia haver controle e,

se não há controle, não poderia existir responsabilização e dessa forma ocorreria a limitação do pleno exercício da democracia. A Figura 1, a seguir, ilustra esse processo:

Figura 1 – Transparência como ferramenta basilar da democracia.



Fonte: Elaboração do autor.

Adicionalmente, a transparência pode ser vista também como um objetivo em si, no qual a transparência é concebida como um direito humano básico (RUIJER, 2013; WILLEMS, 2014; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016; MACHADO; CRAVEIRO; RIZZI, 2018). Além disso, Bovens (2007), Grimmelikhuijsen (2012), Halachmi e Greiling (2013), Bovens, Goodin e Schillemans (2014) argumentam que a ligação entre o potencial de transparência e o status de melhoria das instituições políticas não é tão direta.

Halachmi e Greiling (2013) argumentam, por exemplo, com base em sua pesquisa nacional sobre corrupção, que as informações disponibilizadas em termos de transparência devem ter uma chance razoável de realmente chegar e serem recebidas pelo público, chamada de condição de publicidade. Se a divulgação de informações ao público afetar o comportamento de funcionários do governo potencialmente corruptos, o público deve possuir algum mecanismo sancionatório, o que chamam de processo de *accountability* ou prestação de contas. Para os autores, apenas disponibilizar informações não impedirá a corrupção se tais condições de publicidade e prestação de contas forem fracas.

Sob essa perspectiva, convém compreender o vocábulo "transparência". Hood e Heald (2006) afirmam que a transparência deve ser um canal que possibilite uma "permeabilidade à luz, translúcido; cristalino". Para Michener, Moncau e Velasco (2016), o termo transparência é relacionado à visão, aproximando o conceito encontrado por Halachmi e Greiling (2013) que vai além da "abertura", porque o correlaciona e considera que tanto o processo de elaboração das políticas públicas quanto sua implementação devam ser realizadas da forma mais aberta possível, sendo a complexidade, a desordem e o sigilo obstáculos à transparência.

Para Lerner e Tetlock (1999), a transparência é definida como a divulgação oportuna e confiável de informações econômicas, sociais e políticas, que estão acessíveis para todos os *stakeholders*

relevantes. Hood e Heald (2006) destacam que tais conceitos sugerem transparência como uma doutrina para um bom governo, que as decisões devam ser governadas por regras públicas claramente estabelecidas, corroborando com a afirmação de Stirton e Lodge (2001), que a transparência exige dos cidadãos a capacidade de "exercer uma influência (controlar) sobre a forma como os serviços públicos são prestados, com base em sua opinião ou preferências sobre como eles são fornecidos, bem como saber sobre as decisões que são tomadas" (p. 476).

Um dos componentes centrais da definição de transparência é a disponibilidade ou acesso à informação, e isso nos leva à incorporação institucional, a conformidade às leis de liberdade de informação e disponibilização proativa e por demanda de informações. Alguns estudiosos argumentam que uma abordagem proativa das agências parece ser mais benéfica para alcançar os propósitos do compartilhamento de informações, melhorando o entendimento do público sobre a agência, aumentando a responsabilidade, reduzindo a corrupção e melhorando o desempenho (HALACHMI; GREILING, 2013; RUIJER, 2013; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016). Esse argumento será explorado com mais detalhes na próxima seção.

2.1.4 Transparência quanto à iniciativa

Para Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), é preciso fornecer aos cidadãos a oportunidade de observar o comportamento ou os resultados dos governantes e burocratas. Nesse sentido, a espinha dorsal da transparência pode ser encontrada nas leis de acesso à informação que são consideradas políticas processuais; políticas que estabelecem os procedimentos pelos quais o governo pode agir (FOX, 2007; BLACK, 2008; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

Tais leis de acesso à informação regulam principalmente os mecanismos pelos quais o público pode solicitar informações de instituições públicas, estabelecendo regras sobre onde e como arquivar solicitações, prazos para receber respostas, custos para cópias, exceções, bem como órgãos de supervisão e mecanismos de recurso (RUIJER, 2013; WILLEMS, 2014; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015). Assim, essas leis regulamentam a divulgação ativa ou passiva de informações que os cidadãos podem observar.

No que se refere à iniciativa da transparência, Stirton e Lodge (2001) e Lindstedt e Naurin (2010) afirmam que a acessibilidade oportuna, precisa e completa dos cidadãos às informações

relacionadas ao funcionamento e ao desempenho das instituições públicas permite vislumbrar dois tipos de transparência: transparência ativa e transparência passiva.

2.1.4.1 Transparência ativa e passiva

Fox (2007) apresenta transparência em duas categorias: *proactive* e *demand-driven*. A disseminação proativa (*proactive*) corresponde à informação que o governo divulga e publica sobre suas atividades/desempenho; e o acesso passivo (*demand-driven*) reporta-se ao compromisso institucional para responder às demandas dos cidadãos para tipos específicos de informação ou documentos, uma vez que não seria possível acessá-los automaticamente. Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) asseveram também que a transparência ativa resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado, determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes com a finalidade de facilitar o controle social, permitindo a avaliação da administração atual, bem como o acompanhamento da evolução dos serviços públicos ao longo do tempo.

De acordo com Ruijer (2013), há uma atenção crescente à divulgação proativa, principalmente porque ela é parte integrante do direito de acesso à informação, assegurando que a informação esteja disponível em tempo hábil. Como o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos observou, "informação é uma mercadoria perecível e se sua publicação for atrasada, mesmo por um curto período, pode muito bem privá-la de todo valor e interesse"⁷ (p.32).

Na literatura internacional encontramos vários argumentos a favor da disseminação proativa da informação. Em primeiro lugar, a liberação proativa de informações é benéfica para uma organização como um todo, tanto na redução do volume de solicitações recebidas quanto no aumento da percepção pública de abertura. Em segundo lugar, a divulgação proativa garante que o público seja informado sobre as leis e decisões que os afetam. Em terceiro lugar, facilita o gasto mais responsável de recursos públicos e promove a integridade no governo (FOX, 2007; ACAR; GUO; YANG, 2008; HALACHMI; GREILING, 2013; RUIJER, 2013; WILLEMS, 2014).

⁷ European Court of Human Rights has noted, information is a perishable commodity and to delay its publication even for a short period may well deprive it of all value and interest.

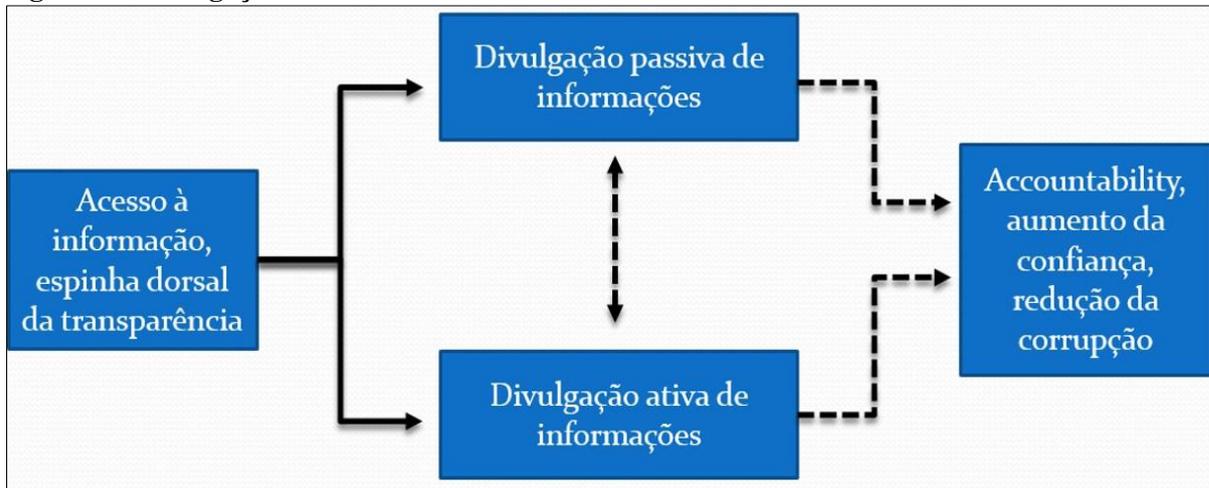
Do ponto de vista do cidadão, garante que eles tenham as informações necessárias para participar da política, tomar decisões e enxergar a atuação dos órgãos públicos. Além disso, a disseminação de informações sobre como esses órgãos funcionam ajuda o público a acessar seus serviços e assegura que os requerentes de informação obtenham acesso imediato a informações públicas e evitem os custos de apresentar um pedido ou de se envolver em procedimentos administrativos (BLACK, 2008; RUIJER, 2013). A ascensão da *internet* aumentou os níveis de transparência, segundo Ruijer (2013), possibilitando a publicação em larga escala de dados governamentais a baixo custo, além de incentivar uma melhor gestão da informação. Também melhorou os fluxos internos de informação da autoridade pública e contribuiu para o aumento da eficiência.

Já a transparência passiva refere-se à situação na qual a informação governamental é liberada apenas quando indivíduos ou organizações as solicitam formalmente. Embora a informação seja pública, é necessária alguma forma de ação para obtê-la (FOX, 2007; RUIJER, 2013). A transparência passiva refere-se, também, ao acesso tempestivo aos documentos oficiais, evidentemente resguardados aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública etc. A regra geral é o livre acesso. É possível, nesse sentido, o questionamento judicial do caráter sigiloso do documento, cabendo à administração pública comprovar legalmente o impedimento (WILLEMS, 2014; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015; ROCHA; TEIXEIRA, 2017). Como exemplo desse modelo no Brasil, podemos citar a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Adicionalmente, deve-se destacar que, mesmo que legislações específicas obriguem a divulgação de determinadas informações, muitos entes da federação acabam descumprindo as regras, dado que nem sempre as penalidades são significativas, evidência essa que indica a inoperância, em alguns casos, das instituições democráticas (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015). Para Stirton e Lodge (2001), uma vez vencidas as resistências naturais das pessoas que querem manter uma barreira entre o Estado e a sociedade, as sociedades que avançarem pelo caminho da transparência desfrutarão das vantagens dos fundamentos da democracia, quais sejam o conhecimento, o poder e a participação dos cidadãos.

Direitos de acesso público e atividades de informação pública ou divulgação ativa parecem ser dois aspectos centrais para setor público aberto e transparente, conforme apresentado na Figura 2 a seguir.

Figura 2 – Divulgação Ativa e Passiva



Fonte: Adaptado de Ruijer (2013).

Black (2008) e Ruijer (2013) argumentam que a divulgação passiva e ativa são dois lados da mesma moeda. Hood e Heald (2006), Fox (2007), Ruijer (2013) e Blaeschke e Haug (2018) indicam que um setor aberto e transparente pode levar a uma maior responsabilização, melhores relações com o governo e participação do cidadão. No entanto, Ruijer (2013) sustenta que esse relacionamento direto é questionável porque a informação pode não atingir o público ou pode não ser entendida. No entanto, é possível afirmar que ambos os tipos de divulgação promovem responsabilidade e confiança e podem melhorar o relacionamento com os cidadãos ou reduzir a corrupção (FOX, 2007; BLACK, 2008; RUIJER, 2013; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015; ROCHA; TEIXERA, 2017).

Por fim é salutar destacar que, após analisar a visão de Weber, suplementada pela discussão sobre a *accountability* democrática da burocracia e o pensamento wilsoniano pode-se perceber a necessidade de haver técnicos meritocráticos atuando na gestão pública. Afinal, para o mundo não desenvolvido, assim como em diversos estados e na maioria dos municípios do Brasil, a situação atual ainda está mais próxima da realidade pré-wilsoniana, ou seja, sem uma burocracia especializada de fato (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Como se observa, temos até aqui um estudo da burocracia, dominado pela corrente weberiana, e sua relação com o Estado e a sociedade, vista de forma histórica e conceitual. A esse quadro

da burocracia moderna permeia também a evolução da administração pública brasileira, que perpassa desde o patrimonialismo à administração pública burocrática, e desta à administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1998; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010). Adicionalmente, é necessário o estudo da transição correspondente da estratégia do insulamento burocrático para a da “governança democrática”, além da discussão do problema das capacidades do Estado, como a de definir um Estado capaz de realizar seu papel de coordenar as sociedades modernas por meio das leis e das políticas públicas (FILGUEIRAS, 2011). Nesse passo, o entendimento histórico da evolução burocrática brasileira facilita a discussão da relação entre a burocracia e os movimentos sociais, ou, mais amplamente, entre a sociedade e o Estado, que será apresentada na sequência.

2.2 FORMAÇÃO DA BUROCRACIA BRASILEIRA

Embora a administração pública genuinamente brasileira só tenha surgido com a independência do país, não é possível entender suas bases iniciais sem analisar as marcas deixadas pelos três séculos de colonialismo português (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010).

Para os autores supracitados é possível distinguir duas grandes formas de organização administrativa na colônia. A primeira tinha um viés centralizado sob o estrito controle da metrópole, a figura principal era o governo-geral, instituído depois do fracasso da administração privada das capitanias hereditárias. A segunda forma administrativa baseava-se em forças descentralizadas e resultava na estrutura de poder local. Ademais, como o Estado português não alcançava a maior parte do território brasileiro, prevalecia amplamente o domínio do privado sobre o público. Em suma, a combinação de centralismo excessivamente regulamentador, e geralmente pouco efetivo, com o patrimonialismo local resume bem o modelo de administração colonial (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010; PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Após a chegada da Família Real em 1808 essa situação começou a mudar e o estabelecimento da Corte no Rio de Janeiro gerou uma nova elite político-administrativa. A burocracia denominada "pombalina" - em vista às ações do Marquês de Pombal, que procurou formar lideranças político-administrativas- ocupou altos postos governamentais e teve relevo no processo de independência, na organização do Estado e na elaboração de um projeto de nação,

formando uma nova elite de brasileiros, bastante homogênea em seus propósitos (ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010; PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

2.2.1 Burocracia no Império e Primeira República

Durante o período do Império no Brasil, a burocracia exerceu duas grandes funções. A primeira e mais evidente era participar da definição das principais diretrizes do país, essa alta burocracia era formada por membros com a maior qualificação educacional da elite brasileira. Contudo, esta não era recrutada de acordo com princípios universalistas como o concurso público, nem era profissionalizada em termos de carreira. Na verdade, até mesmo na melhor parte da elite burocrática, meritocracia e relacionamentos pessoais de apadrinhamento conviviam na seleção e na promoção dos funcionários (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010; ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010).

A outra função da burocracia imperial era a distribuição de empregos públicos, com o objetivo de garantir apoio político e social. Para Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010), trata-se do fenômeno denominado de clientelismo ou patronagem. Neste período dominado pelo regime escravocrata, o Estado tinha como uma das tarefas oferecer empregos em uma economia pouco dinâmica; o que para Abrucio, Pedroti e Po (2010) significava que o “serviço público era a vocação de todos”.

Diante dessas características da burocracia imperial, surgiram duas interpretações clássicas (ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010; PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018). A primeira, segundo Abrucio, Pedroti e Po (2010), teve como grande expoente Oliveira Vianna, que em sua obra Instituições políticas brasileiras, de 1987, chamava o topo da administração pública do Império de “homens de mil” pela razão de que cada um desses funcionários públicos valeria no mínimo por mil homens. Em linha oposta, está Raymundo Faoro, em seu livro “Os donos do poder”, de 2001. Para Faoro (2001), a burocracia imperial era vista como um “estamento burocrático”, o que significa dizer que se tratava de um grupo que usava seu poder de forma patrimonialista, de modo a enfraquecer a autonomia da sociedade perante o Estado.

Na concepção de Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010), a burocracia imperial foi relevante nas duas vertentes expostas, tal burocracia construiu um sistema de mérito que não era público nem controlado publicamente.

Com o advento da Primeira República, houve um retrocesso político no país, tanto do ponto de vista da representação como da ação modernizadora do Estado, porque o sistema oligárquico vigente nos governos estaduais da República Velha reforçou o modelo de patronagem e clientelismo por meio da política do coronelismo, que se fundava na necessidade de arrebanhar mais eleitores para legitimar o processo político, mesmo que o processo eleitoral fosse marcado por fraudes (ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010; PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Houve duas exceções importantes na Primeira República no que se refere à formação de quadros da administração nacional: as Forças Armadas e o Itamaraty (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010). Para Pires, Lotta e Oliveira (2018), essas foram, em verdade, as primeiras burocracias de tipo weberiano da história do país, com mudanças que institucionalizaram a seleção pública pelo mérito e pela ideia de profissionalização. A seguir será discutido a primeira reforma administrativa brasileira no modelo weberiano.

2.2.2 O modelo daspiano: a primeira reforma administrativa

Até a década de 1930, nota-se que a trajetória inicial do Estado brasileiro mostra como a estrutura da administração pública no Brasil era marcada pelo viés patrimonialista, pelo baixo volume de políticas públicas e, conseqüentemente, de direitos de cidadania, além do frágil desempenho estatal.

O modelo de administração pública criado por Vargas inaugura uma nova era por duas razões (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010). A primeira, para os autores, é que sua construção obedecerá ao objetivo de expandir veementemente o papel do Estado, aumentando sua intervenção nos domínios econômico e social, sob a égide de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista. A segunda é que seria necessário ter uma burocracia pública competente, em amplitude maior do que a do Império, a fim de buscar, sobretudo, a modernização econômica (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Para tanto, o varguismo criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que se tornou o órgão central do sistema de controle da administração pública brasileira e a peça-chave para a constituição de uma burocracia profissional, nos moldes weberianos. Na concepção de Abrucio, Pedroti e Po (2010), o Dasp foi além da seleção de bons quadros à administração pública. Foi erigida estrutura institucional, profissional e universalista de

meritocracia, tornando-se, assim, o primeiro momento institucionalizado de reforma administrativa da história brasileira.

A modernização daspiiana deixou de ser resultado apenas das ações do órgão com o fim do Estado Novo e passou a ser uma forma administrativa presente basicamente na administração indireta, que se expandiu na linha do insulamento burocrático – casos da Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criados nos anos 1950 (GIAMBIAGI; ALEM, 2001; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010). Ainda assim, nem sempre era possível livrar a gestão da influência do clientelismo, e tampouco se levou adiante qualquer processo de reforma global. Por essa razão, o então presidente Juscelino Kubitschek procurou resolver o dilema do desempenho pela chamada administração paralela, fundamental no seu Plano de Metas (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010; PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Desde então a burocracia tem um papel significativo em fazer política no Brasil, uma vez que, em ambos os casos, a administração paralela foi mobilizada em torno de projetos voltados ao desenvolvimento econômico e industrial, com intervenção direta do Estado no provimento de infraestrutura e serviços. Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) afirmam ainda que a burocracia assumiu a função de um projeto nacional, ou seja, a função de elaborar políticas públicas de desenvolvimento para o país.

Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010) afirmam ainda que Vargas reforçou, utilizando o Dasp, uma burocracia civil profissional e aumentou o controle sobre a máquina governamental, já que a administração pública era pouco institucionalizada. Por outro lado, Abrucio, Pedroti e Po (2010) afirmam que o modelo de administração paralela de Kubitschek mostrou ser eficaz para a implantação de projetos desenvolvimentistas, porém acabou por gerar fragmentação das estruturas governamentais em instituições setoriais especializadas que conflitavam com os respectivos ministérios, indo de encontro à criação de mecanismos de *accountability* no serviço público.

2.2.3 O modelo tecnocrático-burocrático

Continuando com a política de fortalecimento do aparato estatal, inspirado nos modelos varguistas, o regime militar implantado em 1964 desenvolveu a alta burocracia insulada e as

agências estatais, agora envolvidas em uma estrutura autoritária, com o objetivo nacional desenvolvimentista do Estado (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010; ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010).

Em especial, houve mudanças em autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018). Essas mudanças tiveram como foco o poder executivo, porém o legislativo e o judiciário ficaram à margem desse processo.

Um dos problemas básicos analisados por Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010) é que a burocracia federal ficou insulada de qualquer controle público, indicando que a ideologia da superioridade da técnica sobre a política, ponto crucial no discurso dos militares, havia sido refutada pelas mazelas autoritárias e pelo necessário apoio que teve de buscar crescentemente nas oligarquias regionais, com o objetivo de tentar controlar as pressões sociais, especialmente a partir da abertura e da transição democrática (ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010; PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Na sequência será analisado o processo de redemocratização brasileira o que ensejou um novo modelo de administração pública.

2.2.4 A busca de um novo modelo de administração pública

Principal marco institucional após o período de regime militar é a Constituição Federal (CF) de 1988, indicando o processo de redemocratização do país. Na CF estão as regras legais que representam tanto as aspirações sociais como o projeto que gerou a ampliação de direitos e a participação dos cidadãos (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Para Filgueiras (2011) e Pires, Lotta e Oliveira (2018), do ponto de vista da administração pública, um aspecto trazido pela CF destacou-se com a introdução de instrumentos de participação popular, a reconstrução do Ministério Público (MP) e a previsão do *habeas data* – fonte do que posteriormente se transformou na Lei de Acesso à Informação.

Esse foco de democratização relaciona-se à instauração de instrumentos de participação da população na deliberação e controle dos governos. No entender de Abrucio, Pedroti e Po (2010), são os conselhos ligados às políticas públicas, as audiências públicas e as formas de consulta

direta dos eleitores, como o plebiscito e o referendo, que tornaram a administração pública brasileira mais *accountable* em relação à sociedade.

Porém, ocorreram percalços ao longo do caminho para a implementação da ordem constitucional, uma vez que os ideais propostos nem sempre encontraram as condições sociais e institucionais adequadas. A partir do governo Fernando Henrique Cardoso, várias reformas legais e modelos de políticas públicas criaram mecanismos de coordenação federativa, passando pelo redesenho do papel do Estado e por modificações nas regras que regem as estruturas e os corpos burocráticos (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Uma das reformas propostas foi a chamada Reforma Gerencial, que mais impactou a administração pública. Baseada nas ideias da Nova Gestão Pública, a reforma comandada pelo então ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira, deixou pelo menos dois legados principais. O primeiro foi a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 19 e de outras pequenas reformulações legais, que buscaram reduzir ou estancar abusos corporativos presentes nos artigos constitucionais. Nessa linha, foi possível atuar mais em prol da redução de gastos com pessoal e de privilégios de setores do funcionalismo (BRESSER-PEREIRA, 1998; PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

O segundo legado da reforma administrativa tem ligação com envolvimento com uma série de ideias vinculadas à Nova Gestão Pública, como a utilização de indicadores para guiar as políticas públicas, a contratualização de serviços públicos, a montagem de um modelo administrativo mais flexível e com gestores públicos mais autônomos e responsáveis, entre as principais medidas (BRESSER-PEREIRA, 1998; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010).

Percebe-se então, feita a análise do caso brasileiro ao longo da história, fundamentada pelos trabalhos de Faoro (2001), Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010), Arantes et al. (2010), Abrucio, Pedroti e Po (2010) e Pires, Lotta e Oliveira (2018), a convivência de duas formas de relacionamento entre política e burocracia no Brasil: de um lado, um modelo mais próximo da patronagem e, de outro, um paradigma de burocracia insulada e tecnocrática. Essa dicotomia, vigente na prática e nas interpretações da literatura, resultou em concepções incapazes de vislumbrar um horizonte democrático para o inter-relacionamento entre políticos e burocratas.

Mecanismos de *accountability* e sua efetiva aplicação são essenciais para a democracia, que sem dúvida está no cerne da visão weberiana sobre o controle da burocracia e política. Outra questão a ser destacada é sobre o risco de gestores públicos atuarem apenas para responderem aos novos controladores, cujo poder não se subordina a uma autoridade eleita e nem ao controle social. Por fim é pertinente destacar que Weber (1993) temia o cenário no qual os burocratas - definidos como “especialistas sem espírito” - ganhassem independência sobre a política e a sociedade civil.

Assim, na sequência serão apresentados a burocracia alvo desta pesquisa e sua respectiva formação histórico-política no cenário brasileiro.

2.3 MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL

O Ministério Público no Brasil inicia-se com a importação da legislação portuguesa orientada pelas Ordenações Manuelinas, de 1521 (DIAS, 2013). No documento do império português já se mencionava a figura do promotor e suas competências nos foros judiciários denominados casa de suplicação (equivalente ao grau recursal) e juízos das terras (iniciadores de alguma demanda). A partir de 1609, o *parquet* obteve novos lineamentos no Brasil, com as regras impostas pelas Ordenações Filipinas e com a criação do Tribunal de Relação da Bahia, em que os apelos das decisões passaram a ser julgados em terras brasileiras, superando a dependência de órgãos localizados em Lisboa. Entretanto, a figura do promotor se misturava com a do defensor do Estado (MAIA, 2009; DIAS, 2013).

Durante todo o império, percebeu-se o *parquet* intimamente subordinado ao poder central, uma vez que o recrutamento era feito por nomeações eminentemente políticas como forma de garantir que seus integrantes não se voltariam contra as forças políticas que estavam enraizadas à sua indicação, especialmente no que tange à acusação “no juízo dos crimes” quando praticados pela elite detentora do poder político que poderia, eventualmente, influenciar seu afastamento, haja vista que seu cargo era de livre nomeação e exoneração (SAUWEN-FILHO, 1999). Adicionalmente, havia a questão de falta de independência, pois o membro do Ministério Público era subordinado aos juízes de direito e tinha suas remunerações arbitradas por estes (DIAS, 2013).

Com a presença desses obstáculos, que esvaziavam a utilidade e lisura de atuação do Ministério Público no império, foi instituído, com a proclamação da República em 1889, um novo *parquet*, com novas atribuições, formas de nomeação e regime jurídico próprio, passando a reconhecer sua atribuição como “necessária em todas as organizações democráticas e impostas pelas boas normas da justiça” (Decreto 848 de 1890), fazendo cessar, como consequência, as recorrentes demissões.

Para Dias (2013), durante a fase republicana, o *parquet* teve como marca o acúmulo de funções, uma das quais se assemelhava àquela própria da defensoria pública, além da que lhe era própria, de acusador oficial. Sua nomeação se dava por ato do chefe do executivo dos estados e da União. Esse aspecto somente veio a sofrer nova modificação com a Constituição de 1934, quando se introduziu o concurso público para a seleção de seus membros. Assim, consolidou-se a estabilidade no cargo como forma de evitar as pressões políticas, somente sendo demissível após processo com garantia de ampla defesa do acusado, mantendo-se, todavia, sua organização interna a cargo dos estados e da União.

Contudo, o Ministério Público ainda era repositório de um sistema marcado por dominação e autoritarismo da classe dominante, preocupada em perpetuar garantias contra eventual resistência das forças revolucionárias da sociedade. Nesse sentido, distante dos ideais de uma atuação transformadora desse *status* social, as estruturas funcionais do MP concorriam para o conservadorismo, não havendo espaço para o discurso democratizante, pois o órgão se alinhava com a doutrina política do poder que o regia (SAUWEN-FILHO, 1999; MAIA, 2009; DIAS, 2013).

De avanço democrático pouco foi cultivado desde a primeira Constituição da República, em 1891, até as Constituições de 1934 e 1937. As últimas eram conceituadas por Getúlio Vargas como mecanismos da ação governamental. E, congruente com essa visão, o Ministério Público trabalhava efetivamente como mecanismo do Estado na atuação de sua política pública e na condução dos interesses que atendessem a deliberações da classe dominante. O mesmo ocorria no cenário estadual, no qual a regulação das atividades do Ministério Público era disciplinada pela conveniência política do governador (SAUWEN-FILHO, 1999).

Sob a égide de que a atuação do Ministério Público ocorresse no sentido de defesa do interesse público, a realidade mostrava repetidas vezes que aquele órgão não se contrapunha às

determinações do governo, exercendo, em casos de conflito de interesses entre o particular e a administração, a inclinação em atender a administração pública, a quem estava vinculado institucional e ideologicamente, movido por razões pessoais de consideração à autoridade que o havia nomeado (MAIA, 2009; DIAS, 2013). Essa realidade é explicável por Nobre (2004), pois era fruto de uma tendência mundial de respaldar o Estado intervencionista denominado *Welfare State*, inspirado pela nacional-democracia que se contrapunha ao falido Estado liberal democrático e cuja concepção hipertrofiada do *parquet* viria a influenciar, décadas depois, o desenho institucional do órgão no Brasil através da Constituição de 1988 (MAIA, 2009).

Para Pastore (2014), a redemocratização a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, conferiu ao *parquet* enorme prestígio e independência funcional, transformando-se em canal de comunicação das demandas sociais em face do Estado. Temas como meio ambiente, direito das minorias e direitos e garantias individuais (inerentes ao Estado democrático de direito) passaram à tutela do Ministério Público, cujo capital social teve enorme crescimento; legitimado pela sociedade para sua defesa e veículo da democracia participativa. Todavia, em que pesem os avanços institucionais que conferiram ao *parquet* autonomia funcional e administrativa (art. 127 da Constituição Federal), a influência do Poder Executivo viria a permanecer diante da prerrogativa conferida ao presidente da República de nomear o procurador-geral da República para o mandato de dois anos e também de destituí-lo após autorização do Senado (BRASIL, 1988) .

Com o advento de tal aparato ideológico e doutrinário, o Ministério Público, ao tempo em que ia se consolidando como instituição componente da estrutura democrática brasileira, começou a se fechar em si próprio, resistente a qualquer tentativa de viés democratizante ou de *accountability* que pudesse ser identificada, pelos seus componentes, como retrocesso em sua liberdade de ação institucional (PASTORE, 2014). De fato, com o crescimento do associativismo dentro do *parquet*, as escolas de formação que deles surgiram ou que foram adotadas na formação dos novos membros do Ministério Público (aprovados em concurso) serviram como instrumento de reprodução desse novo modelo de socialização que prestigia unicamente a defesa das liberdades públicas (direitos civis) contra a ação do Estado, mas não se ocupam em fomentar o surgimento de espaços públicos para o exercício da cidadania ativa no âmbito de suas atribuições.

Ainda para Sauwen-Filho (1999) e Pastore (2014), possivelmente esteja se iniciando no Brasil, a exemplo do que já ocorre na Europa, uma consciência, não da diminuição do papel do Ministério Público, mas de que seu papel deve ser secundário às iniciativas nascidas na sociedade com a ampliação das ações de natureza civil de abrangência coletiva, funcionando como remédio contra a hipertrofia do poder estatal, que, num regime genuinamente democrático, deve ser operado preferencialmente pelo cidadão ou pelos grupos sociais, a exemplo das organizações civis e entidades não governamentais. Assim, buscar-se-ia afastar a apropriação dessas iniciativas por órgãos estatais em detrimento do cidadão, mesmo que esses órgãos se apresentem com a finalidade precípua de promoção da defesa da sociedade, por mais desvinculados e independentes que possam parecer em relação ao Estado.

Nesta análise percebe-se um círculo vicioso: o membro do Ministério Público detém demasiadas atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição de 1988 – resultado das inúmeras injunções realizadas pelos seus membros antecessores no período anterior à promulgação desta, conforme a necessidade histórica vivida e já descrita neste capítulo. Como resultado desse inchaço institucional, o *parquet* termina por oprimir as iniciativas sociais concernentes aos interesses que lhes dizem respeito. E, por ver-se como tutor da sociedade, acaba por “naturalizar” condutas de seus membros ou da instituição que se mostram, por vezes, antidemocráticas. E, porque enxerga em suas condutas a opção correta na tutela da sociedade, volta-se ao começo, revelando sua vocação de constrangimento da sociedade no tocante à prática da cidadania cívica, entendida como instrumento de luta política (SAUWEN-FILHO, 1999; MAIA, 2009; DIAS, 2013; PASTORE, 2014).

Esse excesso de atribuições confiadas ao Ministério Público, aliado à acentuada independência que lhe concedeu o constituinte de 1988, não só o impede de concentrar esforços para desenvolver as tarefas que lhe são realmente próprias, como dificulta o seu controle por parte dos reais interessados no cumprimento de suas tarefas: a sociedade a quem cabe defender e o contribuinte que lhe custeia os gastos (MAIA, 2009; DIAS, 2013).

Neste ponto é necessário compreender a organização do Ministério Público, devido à sua complexidade de atuação e múltiplas atribuições, conforme será exposto a seguir.

2.3.1 Ministério Público – Organização

Conforme aponta Pastore (2014), o Ministério Público no Brasil foi organizado da seguinte forma:

- a) No nível estadual, com disciplina jurídica estabelecida pelas constituições e leis estaduais, em consonância com um regramento geral federal (Lei Orgânica do Ministério Público – 8.625/93, cuja iniciativa é privativa do presidente da República) e na qual se fixam os princípios orientadores a que devem se curvar os legislativos dos estados no estabelecimento de normas em complementação daquelas outras formuladas na lei federal;
- b) No nível federal (União), com regras estabelecidas pela Constituição Federal e pela lei federal (Lei Complementar n. 75/93) de iniciativa do presidente da República ou do procurador-geral da República, em que estão localizadas regras sobre a estrutura, deveres, obrigações e garantias dos membros do *parquet*.

Através da autonomia concedida pela Constituição de 1988, o Ministério Público tem independência para dispor sobre seu estatuto disciplinar (BRASIL, 1988) (art. 128, § 5º). Para o Ministério Público da União, a Lei Complementar no 75/93 apresentou por completo o seu regime. Para os estados, a Lei no 8.625/93 trouxe apenas as regras gerais, não dispôs sobre sanções ou procedimentos e deixou para as leis orgânicas a pormenorização de suas normas. No âmbito da União, o *parquet* é composto pelo Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios, com divisões e subdivisões pertinentes à competência e atribuições (grupos ou promotorias especializadas) em que estão organizados (PASTORE, 2014). Para Dias (2013) e Pastore (2014) essa disposição está de acordo com o princípio federativo, pois fornece tratamento isonômico perante os poderes da União.

Embora haja legislação própria em cada um dos diversos estados federados e uma específica para a União sobre a organização do *parquet*, todos eles, segundo Dias (2013) e Pastore (2014), por força da Constituição Federal, seguem princípios idênticos que reforçam a indivisibilidade desejada pelo legislador constituinte, tornando o órgão individualizado no tocante à sua organização interna, mas unido em sua atuação institucional. Ou seja, a ação do Ministério Público é identificada em qualquer âmbito em que ele atue, não importando o membro que assine ou officie no caso concreto, situação que se mostra diferente quando se trata de Poder

Judiciário. Pastore (2014) vai além e afirma que a atuação de um único membro da instituição implica na movimentação de todo o *parquet*.

A lisura e cumprimento de suas atribuições legais é garantida pelos respectivos órgãos de correção, que atuam mediante processo administrativo, fornecendo ao membro investigado amplo poder de defesa quanto ao fato que eventualmente lhe seja imputado como infração administrativa, cível ou criminal. Essas corregedorias funcionam na tentativa de implantar algo próximo do conceito de *accountability*. Na hipótese de não funcionar bem em relação à atuação de fiscalização local ou ensejar a reclamação de alguma pessoa (física ou jurídica) que se tenha por prejudicada, esse sistema de controle interno é afastado para a atuação do controle externo exercido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, conforme previsão do art. 130-A, § 2º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (DIAS, 2013).

Diante disso, questiona-se a possibilidade de o CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público) ser capaz de desempenhar com eficiência a responsabilização de agentes públicos (burocratas/membros do Ministério Público) e como entidade democrática, de permitir-se e submeter-se a presença de controles sociais, através principalmente da participação da sociedade civil.

2.4 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O início das atividades do CNMP bem como sua organização ocorreram com a denominada emenda da reforma do Judiciário (Emenda 45/2004) e foi concebido com poderes para exercer o controle administrativo e financeiro, além de fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público em todo o país. Essa emenda constitucional decorreu de constantes reclamações contra a ineficiência dos órgãos de controle disciplinar do MP, cuja resposta encontrada foi a criação do Conselho como órgão de controle externo.

É importante salientar que, embora Dias, Fernando e Lima (2007), Maia (2009) e Dias (2013) tenham usado a expressão “controle externo” para definir a atividade do CNMP, a Constituição Federal não recepciona esse conceito. O conceito “controle externo” é elencado de forma taxativa nos artigos 70 e 71 da carta magna, nos quais é expresso que esse controle está a cargo do Congresso Nacional, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, realizando a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das

entidades da administração direta e indireta (BRASIL, 1988). Assim, ocorre uma divergência conceitual entre a literatura e a base legal no que tange ao controle externo.

Antes da aprovação da Emenda 45/2004, outras tentativas legislativas ocorreram para punir ações de membros do *parquet* que atuavam com resultados político-partidários. Essa constatação deflagrou os primeiros movimentos no Legislativo Federal para a modificação desse quadro. Como exemplo, pode-se mencionar o Projeto de Lei 265/2007 (MAIA, 2009).

Naquela oportunidade, segundo Dias, Fernando e Lima (2007) e Maia (2009), não eram incomuns coberturas sensacionalistas dos veículos de comunicação que eram levadas ao público com grande alarde. Era o resultado dessa relação promíscua entre membros da polícia e do Ministério Público com a mídia interessada em cobrir suas operações, que mais tarde viriam a ser julgadas imprestáveis pelo Poder Judiciário por deficiência na produção da prova ou abuso na sua obtenção, com violação dos direitos e garantias individuais previstos na Constituição; fato que reforçou a necessidade de criar mecanismos mais eficientes de controle das iniciativas do *parquet* (MAIA, 2009; DIAS, 2013).

Perante esse cenário, permanecia a desconfiança dos investigados e dos demais atores políticos sobre a lisura dessas investigações e questionava-se se estas estavam permeadas pela busca de promoção pessoal dos agentes públicos envolvidos, agindo contrariamente à ordem jurídica. Neste contexto de desvio e abuso acabou-se construindo uma imagem negativa para o *parquet*, o que levou a inevitáveis censuras do Poder Legislativo e do próprio Ministério Público (MAIA, 2009; DIAS, 2013). Não sem razão, situações de abuso e de envolvimento com a imprensa com motivação política pressionaram o Conselho Nacional do Ministério Público a punir, por exemplo, com pena de suspensão o procurador Luiz Francisco de Souza por práticas incompatíveis com o cargo, fato também comentado pelo jornal "O Estado de São Paulo"⁸ em 2010, afirmando que a motivação de membros do MP (Procuradores e Promotores) é por vezes permeada de ilegalidade e merece estreito acompanhamento acerca de sua legitimidade e cumprimento do papel que lhe foi reservado pelo legislador constituinte.

⁸ Matéria publicada em O Estado de São Paulo “*MP abusa de poder em ações sem fundamento*” Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-fev-07/agu-ministerio-publico-abusa-poder-aco-es-fundamento>>.

A inserção do Ministério Público em capítulo próprio e o propósito do legislador constitucional de lhe conferir autonomia e independência, consoante já se afirmou anteriormente, levou Maia (2009), Dias (2013) e Pastore (2014) a afirmarem que havia se transformado em um "quarto poder" da República, pois é o titular da ação penal pública, condicionada ou incondicionada, além de ter se tornado o principal legitimado a defender os interesses coletivos *lato sensu* pela chamada ação civil pública, assim denominada em virtude de geralmente ter no seu polo ativo o agente ministerial (PASTORE, 2014).

Embora a instituição tenha como princípio institucional a unidade, a indivisibilidade, a independência funcional e o promotor natural, não contava com qualquer órgão que concentrasse poderes para o controle dos seus diversos ramos. Ou seja, o modelo federativo adotado pelo Brasil permitiu o surgimento de um Ministério Público da União e suas ramificações, sem a existência de um único órgão coordenador da instituição em âmbito nacional (art. 128, da CF)⁹ (DIAS, 2013; PASTORE, 2014).

Na sequência serão apresentadas as atividades e a forma de organização do CNMP, como a composição do Conselho e a indicação dos seus conselheiros.

2.4.1 Estrutura do Conselho Nacional do Ministério Público

As atividades do CNMP estão focadas em duas áreas: regulamentação e controle administrativo (PASTORE, 2014). Por meio de atos regulamentares ou recomendação de providências, possibilita-se certa padronização de práticas oficiais. O controle do Conselho criado pela Emenda Constitucional nº45 diz respeito às “diversas situações que surjam da atividade concreta membros do Ministério Público” (p.22) (STRECK; SARLET e CLÈVE, 2005).

⁹ A discussão sobre os mecanismos institucionais de responsabilização existentes permeia as reflexões atuais sobre os gargalos do desenho institucional brasileiro e suas práticas clientelistas (ARANTES et al., 2010). Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) observam que, na prática, muito da cultura patrimonialista, alicerçada no favorecimento e clientelismo corroem o exercício da democracia, destacando-se que em muitos casos, instituições de controle - como tribunais de contas - e seus conselheiros são alvos de denúncias de corrupção. Não só criando uma distância entre o povo e o burocrata, como também inibindo o desenvolvimento de práticas de controle social e de mecanismos de transparência e *accountability* de poder.

Pela Emenda nº 45, de 08 de dezembro de 2004, foi criado o Conselho Nacional do Ministério Público, composto por quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal, para mandato de dois anos, com uma recondução (art. 130A da CF). Esses membros são os seguintes:

- a) o procurador-geral da República (que é seu membro nato e o preside);
- b) um membro de cada ramo do Ministério Público da União (que, como já foi assinalado, divide-se em Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios), por indicação do procurador-geral da República, com base em lista tríplice elaborada por cada um dos ramos do *parquet* da União elencados acima;
- c) três membros do Ministério Público dos estados (estes são escolhidos entre habilitados de todos os *parquets* dos estados da Federação indistintamente, com base na formação de listas tríplices que depois são submetidas à eleição por um colegiado de procuradores-gerais de Justiça de cada estado, resultando em uma única lista com os três nomes que serão submetidos ao presidente da República);
- d) dois juízes (sendo um de livre escolha do Superior Tribunal de Justiça e outro de livre indicação do Supremo Tribunal Federal);
- e) dois advogados indicados por livre escolha do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e
- f) por fim, dois cidadãos, sendo que um é escolhido pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado.

A crítica ao modelo de composição do colegiado, apontada por Dias (2013), Pastore (2014), deve-se ao fato de o Procurador-Geral da República, ter a prerrogativa da presidência do órgão (art. 130A, I, da CF), pois para tanto basta ter sido nomeado pelo chefe do Executivo Federal (art. 128, § 1o, da CF). A segunda crítica diz respeito à desproporção imposta pelo legislador constituinte ao desigualar os Estados na representação do Conselho. Isso porque, dos quatorze membros, cinco deverão ser do Ministério Público da União, ou seja, o Procurador-Geral da República e outros quatro pertinentes às suas respectivas ramificações. Ao mesmo tempo, os Ministérios Públicos Estaduais contarão com apenas três representantes (art. 130A, II e III, da

CF). Ao lado dessa imperfeição, aponta-se que integrantes oriundos do Ministério Público da União podem aumentar o risco do enfraquecimento do controle quando se estiver frente a questões que lhes digam respeito.

Percebe-se então que a maioria dos integrantes desse órgão é oriunda do Ministério Público, ou seja, o Procurador-Geral da República, seu presidente nato; quatro membros do Ministério Público da União e três do Ministério Público dos Estados, denominados por Dias, Fernando e Lima (2007), Dias (2013) e Pastore (2014) de membros de primeiro escalão. Seguindo essa mesma classificação, no segundo escalão haverá dois juízes, um indicado pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça; dois advogados indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. No terceiro e último escalão devem integrar o Conselho dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, um indicado pela Câmara dos Deputados outro pelo Senado Federal, respectivamente, como preveem os incisos I a VI do art. 130A, da CF (BRASIL, 1988). A exigência de requisitos subjetivos e objetivos para os conselheiros vindos da sociedade não significa que para os demais membros também não sejam necessários. Pastore (2014) salienta que, para o ingresso nas carreiras jurídicas, os mesmos pressupostos devem estar presentes, o que é mais detidamente observado no concurso público de provas e títulos a que são submetidos (art. 93, I e 127, § 2º, da CF).

2.5 DESENVOLVIMENTO DE HIPÓTESE

Como órgão de controle externo do MP, deve-se ter em mente que, o CNMP deve *a priori* ser um órgão democrático, visível e aberto à participação social e submetido aos controles sociais, considerando também o elencado nas Resoluções CNMP nº 86/2012, 89/2012 e 115/2014, das quais precisa cumprir rigorosamente para que então possa fiscalizar e cobrar suas respectivas aplicações em todos os órgãos do MP.

Levando-se em conta outras resoluções e súmulas do CNMP que possam ser pertinentes, além dos critérios de transparência determinados pela Lei de Acesso à informação, Lei de Responsabilidade Fiscal e normas de direito financeiro, espera-se que esse órgão se mostre democrático no sentido de atender aos requisitos de transparência ativa e passiva, dado ser a transparência o primeiro requisito para a responsabilização dos agentes públicos, conseqüentemente, para a consolidação da democracia. Sem transparência, nem sociedade, nem

outros órgãos de controle podem ver o que ocorre no interior das instituições e, dessa forma, um poder que não pode ser visto é um poder sem controle.

Outro ponto é permeabilidade social perante a composição do Conselho, uma vez que, a escolha dos conselheiros do órgão de controle é fator crucial para que de fato as responsabilizações e o controle social aconteçam com eficiência. Sem a participação social no Conselho, demonstra-se que o órgão não tem interesse em submeter-se a mecanismos mais eficientes de controle e responsabilização.

Por fim, cabe destacar que a partir da análise feita na revisão de literatura sobre a trajetória burocrática brasileira, pode-se afirmar que existe uma dificuldade notória em controlar a burocracia insulada, seja por baixa participação e controle social no Brasil, ou pela concentração dos veículos de imprensa nas mãos de grupos políticos (O'DONNELL, 1991; FAORO, 2001; ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015; PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018). Sendo assim, desenvolve-se a hipótese de pesquisa abaixo.

Hipótese:

HA: O CNMP pode ser caracterizado como um órgão transparente, seja do ponto de vista da transparência ativa ou da transparência passiva, caracterizando-se como um órgão burocrático permeável ao controle da sociedade e, conseqüentemente, *accountable*.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo são apresentadas as estratégias metodológicas, as técnicas e os procedimentos utilizados na pesquisa, visto que para a realização de um estudo é necessário estruturar e caracterizar a pesquisa. Baseada no raciocínio lógico, a pesquisa científica corresponde a um conjunto de procedimentos sistemáticos com o intuito de encontrar soluções para problemas propostos, mediante a utilização de métodos científicos.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Para se identificar e analisar a permeabilidade do CNMP à sociedade, por meio da análise da transparência ativa, da transparência passiva e da composição desse conselho, foi realizada uma pesquisa exploratória-descritiva. Gil (2010) afirma que "a pesquisa exploratória tem por objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema; com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses" (p.42). Podemos dizer também que estabelece uma relação entre o aprimoramento de ideias e/ou a descoberta de intuições.

Por outro lado, a pesquisa descritiva tem por objetivo descrever as características de uma população, podendo ser também de um fenômeno ou de uma experiência. Esse tipo de pesquisa estabelece relação entre as variáveis no objeto de estudo analisado. Variáveis relacionadas à classificação, medida e/ou quantidade que podem se alterar mediante o processo realizado (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2009; RICHARDSON; PERES, 1999).

Para Gil (2010), na maioria dos casos, pesquisas exploratórias envolvem: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que "estimulem a compreensão". A pesquisa documental é bastante semelhante à pesquisa bibliográfica. A principal diferença está na natureza da procedência do material utilizado. Gil (2010) descreve que "a pesquisa documental se vale de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa" (p.73); ao passo que na pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, que de alguma forma já foram analisados (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2009; GIL, 2010).

Já a pesquisa descritiva envolve os fatos observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles. Isso significa que os fenômenos serão estudados, mas não manipulados pelo pesquisador (RICHARDSON; PERES, 1999; GIL, 2010). De forma análoga, Andrade (1999) e Cervo, Bervian e Silva (2009) afirmam que a pesquisa descritiva busca o conhecimento das diversas situações e relações ocorridas na vida social, política e econômica do comportamento humano, tanto do indivíduo estudado isoladamente ou em grupos e comunidades mais complexas. Assim, o estudo exploratório-descritivo e quantitativo do objeto permitirá a exposição das características, relações, transparência e responsabilização do grupo pesquisado (CNMP).

3.2 PROCEDIMENTOS PARA A COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Quanto aos procedimentos adotados, eles ocorreram em três fases, as quais são descritas na sequência:

- i) Coleta de dados relacionados à transparência ativa;
- ii) Coleta de dados relacionados à transparência passiva; e
- iii) Coleta de dados sobre a composição do CNMP.

3.2.1 Coleta de dados sobre a atuação do CNMP

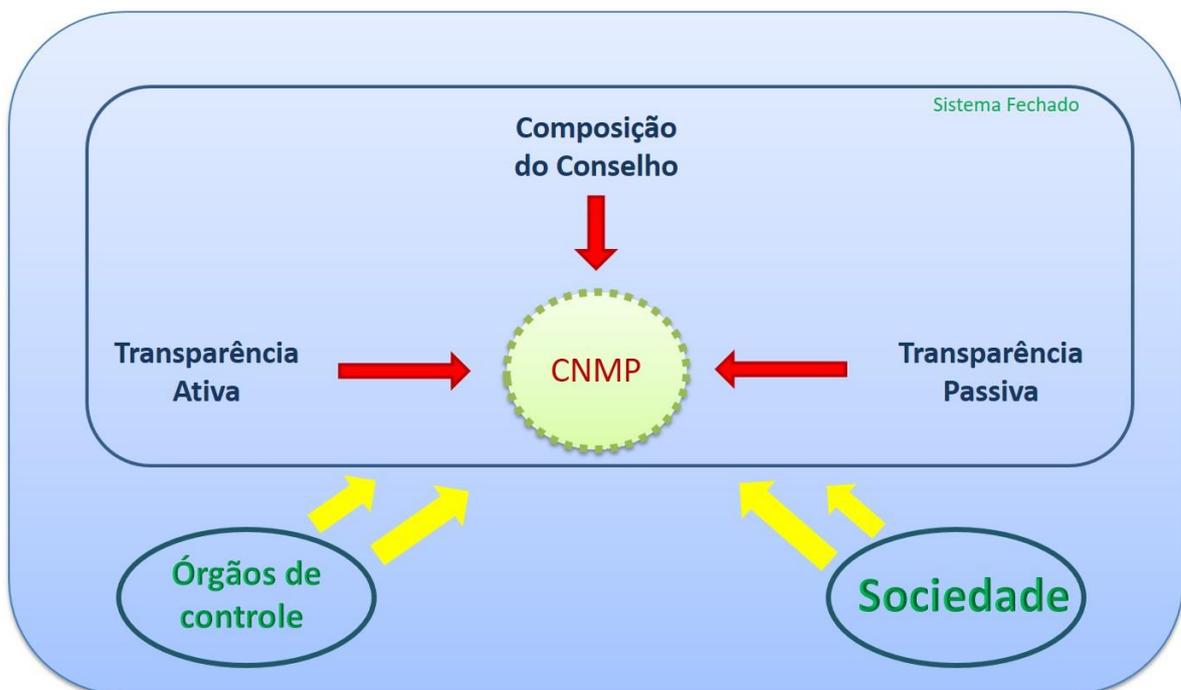
Na dimensão de controle externo do Ministério Público, o Conselho do CNMP limita-se a zelar pelos princípios que norteiam o funcionalismo público (art. 37 CF) e coibir os possíveis abusos (DIAS, 2013). No entanto, Kerche (2007) aponta que esse tipo de fiscalização encontra dificuldades em virtude da existência dos fracos instrumentos de *accountability* no quesito punição por parte dessa burocracia especializada. As possíveis punições são burocraticamente desestimulantes e custosas.

A instauração do Conselho Nacional do Ministério Público deveria trazer significativas melhorias para a transparência e *accountability* externa, possibilitando o acesso e a participação da sociedade no exercício dos instrumentos adequados para o controle social do Ministério Público. Logo, com a análise da formação e origem do Conselho pode-se exprimir se o órgão apresenta uma tendência de transparência e permeabilidade ao controle social, submetendo-se ao processo de *accountability*.

Para que essa participação social aconteça é necessário que haja canais (mecanismos) de participação, fluxo de informação e um nível mínimo de ajustes que permitam aos cidadãos participar sem muitos problemas (ANDRÉS; BONIVENTO, 2009). Nesse sentido, o Conselho do CNMP é o espaço público razoável para tal cenário, no qual podem ser discutidas, publicamente, questões comuns, decisões coletivamente vinculantes e o controle das ações do Ministério Público sobre uma argumentação racional e publicamente defendida (GONZÁLEZ, 2014; DIAS, 2013).

Conforme apontado na Figura 3, uma composição democrática do Conselho, associada à ampla transparência ativa e passiva, torna-o visível não somente aos órgãos de controle como também à sociedade.

Figura 3 – Composição do Conselho como controle social



Fonte: Elaborado pelo autor

3.2.2 Coleta e análise dos dados: Transparência Ativa

Quanto ao dever de divulgação de informações de forma proativa e espontânea por parte do CNMP, buscou-se verificar o rol de informações exigidas pelas Resoluções CNMP n.º 86/2012,

89/2012 e 115/2014, que regulamentam a Lei de Acesso à Informação no âmbito do Ministério Público (DALLOUL, 2016).

Visto que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e o zelo pela observância do art. 37 da Constituição Federal; principalmente no tocante aos princípios da publicidade e eficiência. Adicionalmente, o Artigo 8º da LAI, no qual se baseia a avaliação da Transparência Ativa, afirma que é “dever dos órgãos e entidades públicas promover, independente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas e custodiadas” com a utilização de ferramenta de pesquisa e linguagem de fácil compreensão.

A base normativa aplicável ao CNMP foi adaptada nos pontos em que haja relação com as atividades exercidas pelo órgão, em concomitância com o exposto nas resoluções do CNMP. Dessa forma, conforme é apresentado no Quadro 2, pode-se avaliar o que cada regulamentação demanda do CNMP.

Quadro 2 – Base Normativa aplicável ao CNMP

Regulamentação	Principais pontos
Lei de Acesso à Informação LAI (Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011)	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelece a transparência como regra, sigilo como exceção (art. 3º, I). - Possui rol mínimo de informações nos sites: informações institucionais, registros de despesas e repasses, licitações, contratos, dados gerais de acompanhamento de programas e projetos, perguntas frequentes e informações para participação pública (arts. 8º e 9º). - Estabelece procedimentos para pedidos de informação e criação de um serviço de informações ao cidadão, o SIC (art. 9º e Capítulo III, Seção I). - Determina quais são as informações que podem ser sigilosas e ter acesso restrito (art. 23) e por quanto tempo (art. 24). - Estabelece os procedimentos para recurso (Seção II) e cria a Comissão Mista de Reavaliação das Informações (art. 35).
Resolução nº 89 do CNMP (28 de agosto de 2012)	<ul style="list-style-type: none"> - Regulamenta a LAI no Ministério Público da União e dos Estados, reafirmando suas diretrizes (art. 3º). - Determina a divulgação de informações sobre o funcionamento do MP, em linguagem simples e acessível (art. 2º) e que os portais tenham um atalho para o SIC e o Portal da Transparência (art. 9º). - Determina um rol mínimo de informações que devem ser divulgadas (art. 7º), exigindo a identificação do requerente para consulta de informações individuais e nominais de remuneração dos membros ou servidores (art. 10, §§ 2º e 3º). - Estabelece quais tipos de pedidos de informação não serão atendidos (art. 11) e quais informações têm acesso restrito, independentemente da classificação do sigilo (art. 25). - Define a publicidade das sessões de julgamento, estabelecendo que elas devem ser transmitidas ao vivo, bem como a gravação e a ata devem estar disponíveis no site oficial (Capítulo VII, art. 24).
Resolução nº 86 do CNMP	<ul style="list-style-type: none"> - Primeira resolução em relação à LAI feita pelo CNMP. - Dispõe sobre o “Portal da Transparência do Ministério Público”.

(21 de março de 2012)	- Refere-se à publicidade das informações relacionadas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e a outras estruturas remuneratórias, determinando também como essas informações devem ser divulgadas.
Resolução nº 115 do CNMP (15 de setembro de 2014)	- Refere-se ao dever do Poder Público de conferir publicidade à sua atuação, com a disponibilização das suas informações da forma mais abrangente possível. - Divulgação nominal dos salários dos servidores públicos em sítios eletrônicos dos órgãos a que estão ligados

Fonte: Adaptado Dalloul (2016)

A partir do Quadro 2 foi utilizada uma lista de checagem das informações e de sua divulgação, para a avaliação da Transparência Ativa. Os subitens constantes no Quadro 3 estão disponíveis no portal “Livre Acesso Observatório”¹⁰, mantido pela Organização Não Governamental (ONG) ARTIGO 19¹¹. Nesta avaliação, o intuito foi verificar se o CNMP está divulgando o rol mínimo de informações exigido pela LAI e pelas Resoluções CNMP 86/2012, 89/2012 e 115/2014, uma vez que essas últimas são de sua própria elaboração e obrigatórias para todos os MPs.

Seguindo a estrutura metodológica desenvolvida por Sampaio et al. (2013) e Paes et al. (2014), o CNMP foi avaliado levando-se em conta seis critérios de divulgação divididos em subitens, conforme apresentado no Quadro 3:

- i) Informações institucionais;
- ii) Programas e projetos;
- iii) Lista de documentos classificados;
- iv) Perguntas e respostas frequentes;
- v) Participação popular e;
- vi) Conteúdo executivo-orçamentário;

Quadro 3 – Critérios e Subitens da Transparência Ativa

Critérios	Subitens
-----------	----------

¹⁰ Site criado pela Artigo 19 para que o público possa acompanhar resultados de monitoramentos realizados. Através do link: observatorio.artigo19.org/

¹¹ A ARTIGO 19 é uma organização não-governamental de direitos humanos nascida em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo. Seu nome tem origem no 19º artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (SCHOLTES, 2012; RUIJER, 2013). Com escritórios em nove países, a ARTIGO 19 está no Brasil desde 2007, tendo como destaque o combate às violações ao direito de protesto, a proteção de defensores de direitos humanos e comunicadores, a descriminalização dos crimes contra a honra, a elaboração e a implementação da Lei de Acesso à Informação, e a construção e defesa do Marco Civil da Internet (SAMPAIO et al., 2013; PAES et al., 2014; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016)

<p align="center">INFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS artigo 8º, parágrafo 1º, inciso I da LAI, e artigo 7º da Resolução no 89/2012 do CNMP</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Estrutura organizacional (“quem é quem”), competências, com nomes e cargos. -Endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público. -Informações sobre a atuação e origem dos conselheiros. -Divulgação de levantamentos estatísticos sobre a atuação dos conselheiros. -Divulgação de atos normativos expedidos. -Divulgação de dados gerais: nome e descrição de programas, ações, projetos e obras. Para o subitem ser cumprido, deve ser feita a divulgação de pelo menos dois desses quatro pontos.
<p align="center">PROGRAMAS E PROJETOS artigo 8º, parágrafo 1º, inciso V da LAI</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Disponibilização do planejamento estratégico vigente. -Seção no sítio eletrônico que divulgue relatórios de controle interno e externo. -Rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 meses.
<p align="center">LISTA DE DOCUMENTOS CLASSIFICADOS artigo 20, incisos I, II e III da LAI</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura. -Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.
<p align="center">PERGUNTAS E RESPOSTAS MAIS FREQUENTES artigo 8º, parágrafo 1º, inciso VI da LAI</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Divulgação de perguntas e respostas mais frequentes. -Divulgação de um calendário das consultas e audiências públicas.
<p align="center">PARTICIPAÇÃO POPULAR artigo 9º, inciso II da LAI</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Disponibilidade dos documentos-base para as audiências e consultas públicas. -Disponibilidade das atas e listas de presença das consultas e audiências públicas. -Divulgação de registros de repasses e transferências de recursos financeiros.
<p align="center">CONTEÚDO EXECUTIVO E ORÇAMENTÁRIO artigo 8º, parágrafo 1º, incisos II, III e IV da LAI</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Registro das despesas atualizadas. -Informações sobre licitações, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como os contratos firmados.

Fonte: Adaptado de Paes et al. (2014)

Conforme o Quadro 3, esses critérios foram divididos em 18 subitens. Além dos critérios já mencionados, foram concatenados em análise quantitativa outros subitens avaliativos também observados na Resolução CNMP 86/2012 e Resolução CNMP 89/2012 que constam no Manual do Portal da Transparência do Ministério Público, em um total de 99 subitens, que adicionados aos 18 já demonstrados, totalizam 117 observações, apresentadas no Quadro 4.

A íntegra da relação dos subitens será demonstrada no capítulo 4 (análise dos resultados) especificando quais foram cumpridos ou não pelo CNMP.

Quadro 4 – Critérios de análise da pesquisa

Critérios	Subitens
Informação institucional	44
Programas e projetos	9
Lista de documentos classificados	2
Perguntas e respostas mais frequentes	2
Participação popular	3
Conteúdo executivo e orçamentário	57
TOTAL	117

Fonte: Elaborado pelo autor

Conforme apresentado no Quadro 4, os critérios “Informação Institucional” e “Conteúdo Executivo – Orçamentário” abarcam significativa maioria de subitens em razão do detalhamento estrito exigido nas resoluções do CNMP. Em contrapartida, os demais critérios não possuem tratamento semelhante, deixando para LAI a sua regulamentação específica.

Outro ponto a se destacar é considerar as exigências da LAI e os procedimentos que facilitariam o registro do pedido pela *internet* ou presencialmente, a saber:

1. Existência de ícone de Acesso à Informação na página principal para direcionar ao e-Sic (portal que recebe pedidos de informação);
2. Dados no site sobre o Sic físico (guichê de atendimento ao cidadão), informando localização, horário de funcionamento, nome dos servidores responsáveis pelo Sic, telefone e e-mail para esclarecimento de dúvidas;
3. Divulgação de modelo de formulário para solicitar informação para aqueles que queiram apresentar o pedido em papel junto no Sic;
4. Acessibilidade para pessoas com deficiência. (Art. 8º da LAI, parágrafo 3º, inciso VII).

Um critério avaliado como não cumprido não significa necessariamente que a informação não existe, mas sim que ela não está disponível para acesso do público de forma ativa, como determina a lei. A análise da transparência ativa se baseou exclusivamente nas informações disponibilizadas no site do CNMP, não incluindo consultas presenciais, por telefone ou qualquer outro tipo de verificação.

No âmbito da avaliação, apenas dois tipos de classificação foram possíveis para os todos os critérios e seus respectivos subitens: “cumpriu” ou “não cumpriu”. Considerou-se que o CNMP cumpriu um critério quando cumpriu a maioria dos seus subitens. Em conformidade à metodologia desenvolvida por Ruijer (2013) e Paes et al. (2014), foram consideradas informações de fácil acesso aquelas encontradas em até três cliques a partir da página inicial do site. Todos os *links* e as seções relativos aos critérios deveriam estar funcionando adequadamente. Os *links* que estavam inativos ou vazios foram revistos no prazo de uma semana, e, se permaneceram inacessíveis, foram desconsiderados, sendo o subcritério validado como “não cumpriu”. Os dados foram verificados entre os dias 01/03/2019 e 05/03/2019. É importante destacar que atualizações posteriores às datas de verificação não foram integradas à pesquisa.

3.2.3 Coleta e análise de dados: Transparência Passiva

Quanto ao dever de divulgação de informações de forma passiva, ou seja, divulgar informações sob sua posse quando estas são requeridas através de solicitação formal, buscou-se monitorar pedidos de informação que podem ser feitos via internet, protocolados presencialmente ou por telefone, procedimento denominado pela literatura de Transparência Passiva. A metodologia utilizada para monitorar como o CNMP está respondendo aos pedidos de informação dos cidadãos e cidadãs avaliou 8 solicitações feitas à ouvidoria do CNMP. A pesquisa quanto a transparência passiva foi desenvolvida entre 20/02/2019 e 30/05/2019.

O monitoramento contou com cinco pedidos, sendo uma pergunta sobre orçamento, uma sobre justificativas e uma sobre documentos classificados. Os dois pedidos restantes referem-se à participação popular, pois permite avaliar um aspecto de permeabilidade do CNMP perante a sociedade civil (SAMPAIO et al., 2013; PAES et al., 2014; ROCHA; TEIXERA, 2017). Adicionalmente foram realizados outros 3 pedidos, referentes à responsabilização de membros do MP através da mensuração do quantitativo de denúncias recebidas no âmbito do CNMP e possíveis processos instaurados/arquivados.

Por meio da realização de pedidos, é possível medir a capacidade do órgão em fornecer uma informação completa e coerente, verificar o andamento da implementação da LAI, aferir o cumprimento dos prazos definidos pela LAI, avaliar a capacidade de resposta aos recursos,

analisar o funcionamento dos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão (e-SICs), e, por fim, evidenciar os problemas do órgão quanto à Transparência Passiva (LINDSTEDT; NAURIN, 2010; HALACHMI; GREILING, 2013; PAES et al., 2014).

3.2.3.1 Pedidos de informação solicitados ao CNMP

Os pedidos de informação enviados ao CNMP se referem a três categorias analíticas:

- i) Pedidos sobre a implementação da LAI,
- ii) Pedido de informações sobre a participação popular no CNMP e,
- iii) Pedidos sobre a responsabilização dos membros.

Os detalhes das informações solicitadas em cada categoria analítica são apresentados na sequência.

- Pedidos sobre a implementação da LAI:

1. Com base na LAI, solicito saber qual foi o orçamento previsto e o orçamento aplicado para implementar a LAI de janeiro de 2018 até dezembro de 2018, no âmbito do CNMP.

2. Com base na LAI, solicito saber qual o número total de pedidos de informação indeferidos pelo CNMP no período de janeiro de 2018 e dezembro de 2018 e suas justificativas para cada indeferimento.

3. Com base no artigo 30, incisos I e II da LAI, solicito a lista de “documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura”, conforme previsto na lei.

- Pedidos sobre participação popular:

1. De que maneira o CNMP viabilizou a participação popular em 2018? Quais os mecanismos de participação popular que foram usados pelo CNMP (audiências públicas, consultas etc.) no período (incluindo detalhamento de cada tipo de mecanismo utilizado, data de realização e local)? Como foram divulgados e com qual antecedência (incluir os links de divulgação que foram utilizados)?

2. Solicito as atas e as listas de presença das audiências públicas realizadas em 2018 pelo CNMP (incluir os links correspondentes no portal do órgão).

Esse recorte temporal pertinente ao ano de 2018 foi utilizado para diminuir a possibilidade de respostas negativas e/ou parciais com o argumento da falta de tempo hábil para o processamento. Contudo, entende-se que o CNMP deve processar e digitalizar os dados o mais rápido possível, de modo a permitir o acesso quase imediato ao público interessado.

- Pedidos sobre a responsabilização dos membros do MP:

1. Solicito informações sobre os quantitativos de denúncias totais, em trâmite e concluídos, abertos contra membros do Ministério Público, referentes ao ano de 2018.

2. Solicito o quantitativo de denúncias que viraram processos.

3. Das denúncias que viraram processos:

(3.1) quantos foram arquivados? (3.2) quantos foram julgados?

3.2.3.2 Análise de Conteúdo

A análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa que pode ser usada na análise de textos. Para Freitas, Cunha e Moscarola (1997) a análise de conteúdo é “uma técnica de pesquisa para a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto nas comunicações, tendo por objetivo interpretá-las” (p.98). Pode-se dizer que é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens (RICHARDSON; PERES, 1999; BARDIN, 2016).

Contudo, Guerra (2006) e Bardin (2016) relatam que a utilização da técnica de análise de conteúdo deve estar pautada em um processo que leve à objetividade e à confiabilidade, que, segundo os autores, refere-se ao processo pelo qual categorias analíticas são desenvolvidas e usadas. Definições operacionais claras e regras e procedimentos detalhados para a codificação são necessários para facilitar um processo preciso e confiável.

Nesse sentido, as categorias analíticas podem gerar um grande volume de dados na forma de texto que precisam ser analisados e interpretados. Com o intuito de facilitar esse processo, a análise dos dados foi dividida em dois grupos: análise dos pedidos pelo tipo de resposta e análise da qualidade da resposta.

3.2.3.3 Análise dos pedidos

A seguir estão os critérios de avaliação das respostas nos termos das classificações de tipo e de qualidade das respostas recebidas pelo CNMP.

- Por tipo de resposta, classifica-se pela quantidade de informações fornecidas em relação ao que realmente foi solicitado. Nesse sentido, seguem abaixo os níveis de classificação para as informações apresentadas:

Acesso integral: A informação fornecida respondeu ao que foi perguntado e é completa.

Acesso parcial: Os documentos fornecidos apresentaram problemas ao abrir ou a resposta não contemplou por completo o que foi perguntado, sem que o CNMP tenha apresentado uma justificativa legal para deixar de fornecer a informação. Caso a autoridade responsável tenha indicado a base legal pertinente para deixar de fornecer uma parte da informação requisitada, o acesso parcial foi considerado uma resposta satisfatória.

Não possui a informação: O CNMP alegou que não possui a informação. Caso haja uma base legal pertinente para a justificativa, a resposta foi considerada satisfatória.

Acesso negado: O CNMP negou expressamente o acesso à informação, alegando sigilo ou outro motivo; aplicou condições ou demandas de identificação ou de justificativa ilegais; ou a resposta não correspondeu ao que foi demandado, como forma de se eximir da solicitação. Apenas se a justificativa corresponder às exceções ao acesso trazidas pela LAI a resposta será classificada como satisfatória.

Sem resposta: O CNMP não respondeu ao pedido de informação no prazo estipulado pela LAI.

- Pela qualidade da resposta, classifica-se quanto ao atendimento das informações recebidas comparadas com o teor das perguntas solicitadas. Nesse sentido, seguem abaixo os níveis de qualificação para as informações apresentadas:

Satisfatória: A resposta é considerada satisfatória quando a informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa. Por outro lado, também é satisfatória quando o responsável pela informação classificada como acesso parcial ou acesso negado apontar uma base legal apropriada¹² para deixar de fornecer a informação requisitada. Outra hipótese é quando o órgão não possui a informação, mas essa ausência está justificada e corresponde à realidade.

Incompleta: Quando na informação fornecida faltam dados ou os documentos fornecidos apresentam problemas de acesso; outra possibilidade é quando a resposta não contempla por completo o que foi perguntado, sem que o órgão tenha apresentado uma justificativa legal para deixar de fornecer a informação.

Fundamentação inadequada: Quando o motivo alegado para restringir o acesso não tem fundamentação legal ou a fundamentação é inadequada, de modo que a resposta não é coerente com a pergunta ou seu conteúdo é errôneo.

¹² Para entendimento da base legal apropriada pode-se elencar as exceções previstas na LAI: os dados pessoais (art. 31) e as informações classificadas como sigilosas por autoridades conforme determinados parâmetros previstos em lei (art. 23). Além disso, outras justificativas podem embasar a negativa de informação quando, legitimamente, causarem algum dano a procedimento administrativo em curso (art. 7º, § 3º, LAI) ou demandar trabalho excessivo para o processamento da informação (art. 13, Decreto 7.724/2012) (SAMPAIO et al., 2013).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Como destacado na literatura e definido nos objetivos desta dissertação, os resultados ora apresentados se dividirão em três seções. Primeiramente, apresentam-se os resultados relacionados à composição do conselho do CNMP, à transparência ativa e, em seguida, à transparência passiva.

4.1 COMPOSIÇÃO DE CONSELHO

O CNMP é formado por conselheiros para uma gestão de dois anos, sendo que podem ser reconduzidos ao cargo por mais um mandato. O presidente do Conselho é o Procurador-Geral da República, procedimento semelhante ao que ocorre no CNJ, onde o Presidente do Supremo Tribunal Federal também exerce a presidência. Os conselheiros têm como obrigação participar das reuniões do Plenário e/ou das comissões, quando convocados, com direito à palavra e ao voto. Cabe a eles também elaborar projetos, propostas ou estudos sobre matérias de competência do CNMP (DALLOUL, 2016).

Nesse sentido, é necessário apontar as funções dos conselheiros do CNMP. Conforme aponta Dalloul (2016), as atribuições dos Conselheiros são:

- i. Participar das sessões plenárias para as quais forem regularmente convocados;
- ii. Declarar impedimentos, suspeições ou incompatibilidades que lhes afetem;
- iii. Despachar nos prazos legais as petições ou os expedientes que lhes forem dirigidos;
- iv. Elaborar e assinar as decisões tomadas pelo Conselho nas quais tiverem atuado como relatores;
- v. Desempenhar as funções próprias do cargo ou que lhes forem cometidas pelo Plenário.

Dentre as atribuições do Conselho do CNMP, pode ser destacada a atividade da Corregedoria que tem por objetivo “manter contato direto com as demais Corregedorias do Ministério Público” e “promover reuniões periódicas com os órgãos e os membros do Ministério Público envolvidos na atividade correcional para fins de estudo, acompanhamento e apresentação de sugestões”. Também à Corregedoria cabe determinar a autuação e o processamento dos pedidos que atendam aos requisitos de admissibilidade, com a notificação do membro ou servidor do

Ministério Público citado para que apresente defesa prévia acompanhada das provas que entender pertinentes (PASTORE, 2014; DALLOUL, 2016).

Conforme apontado na literatura, no processo de desenho institucional, alguns cuidados devem ser tomados para que a fiscalização dos agentes não eleitos (burocracia) seja adequada. Primeiro, as instituições precisam ser desenhadas para receber informações dos cidadãos, e os agentes devem ser dotados de competência para fiscalizar e sancionar a partir das informações obtidas. Mecanismos de participação dos cidadãos são elementos que podem auxiliar no controle dos agentes estatais e dos burocratas. Entre os mecanismos específicos de participação popular, encontram-se a participação dos cidadãos em conselhos específicos de controle (O'DONNELL, 1998; SCHEDLER, 1999; PRZEWORSKI, 2006).

Nesse sentido, para elucidar a análise da composição do CNMP e o espaço disponível para participação dos cidadãos, o Quadro 5, a seguir, demonstra uma composição inclinada ao domínio e predominância burocrática, diminuindo a abertura para o exercício do controle social por meio da participação social.

Quadro 5 – Conselheiros do CNMP

Existem quatorze conselheiros no CNMP. Todos precisam da aprovação do Senado Federal e da Presidência da República para assumir o cargo.				
Nome	Vaga	Mandato	Indicação	Cargos ocupados anteriormente
Raquel Elias Ferreira Dodge (PGR) ¹³	Presidente	Biênio 2017-2019	Presidente da República	Procuradora regional da República
Orlando Rochadel Moreira	Corregedor Nacional	Biênio 2015-2017 e Biênio 2017-2019	MP Estadual (Sergipe)	Procurador-Geral de Justiça do Estado
Fábio Bastos Stica	Conselheiro	Biênio 2015-2017 e Biênio 2017-2019	MP Estadual (Roraima)	Procurador-Geral de Justiça do Estado
Valter Shuenquener de Araújo	Conselheiro	Biênios 2015-2017 e 2018-2020	Supremo Tribunal Federal (STF)	Juiz Auxiliar do Ministro Luiz Fux (STF)
Luciano Nunes Maia Freire	Conselheiro	Biênio 2017-2019	Superior Tribunal de Justiça (STJ)	Juiz Auxiliar da Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará - TRE/CE

¹³ Procuradora Geral da República

Marcelo Weitzel Rabello de Souza	Conselheiro	Biênio 2017-2019	Ministério Público Militar (MPM)	Procurador-Geral da Justiça Militar
Sebastião Vieira Caixeta	Conselheiro	Biênio 2017-2019	Ministério Público do Trabalho (MPT)	Procurador Regional do Trabalho
Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior	Conselheiro	Biênio 2017-2019	Ministério Público Federal	Procurador Regional da República
Dermeval Farias Gomes Filho	Conselheiro	Biênio 2017-2019	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios	Promotor de Justiça
Lauro Machado Nogueira	Conselheiro	Biênio 2017-2019	MP Estadual (Goiás)	Procurador-Geral de Justiça do Estado
Leonardo Accioly da Silva	Conselheiro	Biênio 2017-2019	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	Presidente da Primeira Câmara da Seccional de Pernambuco
Erick Venâncio Lima do Nascimento	Conselheiro (Ouvidor)	Biênio 2017-2019	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	Conselheiro Federal da OAB
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho	Conselheiro	Biênio 2017-2019	Senado Federal	Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal
Otávio Luiz Rodrigues Jr	Conselheiro	Biênio 2019-2021	Câmara dos Deputados	Adjunto do Advogado-Geral da União, Consultor da União

Fonte: Elaboração do autor, com base em CNMP (2018).

Conforme exposto no Quadro 5, observa-se que dos catorze membros, oito (57% do Conselho) são integrantes do próprio Ministério Público. Adicionalmente, percebe-se que, com a exceção dos conselheiros indicados pela OAB, todos os demais já tinham uma relação direta anterior com a burocracia pública. Esse fator fez reduzir para 14% o espaço democrático no conselho cedido para a participação social. Além disso, ao se constatar que a maioria dos integrantes do Conselho é oriunda do próprio Ministério Público, surge um questionamento: o controle externo de uma instituição é possível quando a maioria dos controladores são agentes internos? Como afirma Kerche (2007), “se a ideia era uma fiscalização externa mais efetiva e cotidiana, a composição do órgão com a maioria de membros do próprio Ministério Público pode não ser suficiente para romper elementos corporativos.” (p.270).

Outro aspecto a destacar é que todos os conselheiros são operadores do direito, e apenas três conselheiros foram indicados por agentes públicos eleitos diretamente (Presidente da República, Câmara dos Deputados e Senado Federal). Entretanto, eles já exerciam funções públicas anteriormente. Recordar-se que, mesmo que a escolha seja uma prerrogativa dos agentes públicos eleitos, isso não os isenta da *accountability*, que só pode ser concretizada com

a existência de registros e da possibilidade de controle social. Caso contrário, se limitado apenas ao exclusivo arbítrio dos chefes de poder, corre-se o risco de que a escolha atenda a critérios limitados à conveniência política do detentor do poder. Ao se permitir que procedimentos como esse fiquem fora da *accountability*, há a perda de credibilidade por parte do governo, abrindo-se espaço a crises institucionais e fragilizando a democracia.

No caso do CNMP, percebe-se que há uma limitação para a ocorrência de formas eficientes de *accountability*, uma vez que uma organização de composição burocrata (Ministério Público), livre de *accountability* eleitoral, pode até produzir uma organização independente, mas não necessariamente *accountable*. Além disso, a ausência de uma participação social mais efetiva, associada ao baixo desempenho em transparência, atenua a realização de *accountability* social (vertical), o que tem culminado em um baixo nível de punição, de exposição pública ou de denúncias às ouvidorias.

Nesse passo, a partir da composição do CNMP, os mecanismos de *accountability* e controle social não têm operado para a apresentação dos dados alusivos à transparência e *accountability* (informações sobre os processos, a quantidade de processos analisados etc.).

Outro ponto é que na relação de *accountability* vertical, desenvolvida por O'Donnell (1998) e norteada pela relação *principal x agent*, o Conselho do CNMP deve atuar como *principal* e os membros do Ministério Público como *agents*. Entretanto, esse mecanismo, que deveria estar arraigado pelos conceitos de vigilância, monitoramento, superintendência, controle, fiscalização, repressão e punição, não consegue garantir que o exercício do poder seja controlado, uma vez que as figuras do *principal x agent* se confundem. No mesmo sentido, conforme analisou Schedler (1999), “A é *accountable* perante B quando A é obrigado a informar B sobre suas ações e decisões (passadas ou futuras)”, porém se B for o próprio A, nessa relação, esse controle parece não ter razão de existir.

Assim, a composição do Conselho gera suspeitas: a maioria dos membros é pertencente ao órgão, e todos são operadores do direito. Outro ponto a destacar é que para o cargo de Corregedor-Geral, conforme Dalloul (2016), apenas são elegíveis membros do Ministério Público. Adicionalmente, a extensão da atuação do Conselho não contribui para a transparência, *accountability* e o controle social, pois suas competências não atingem o mérito das decisões dos promotores e procuradores (PASTORE, 2014; DALLOUL, 2016). Ademais, sob o

subterfúgio da independência funcional e da discricionariedade, o CNMP tende a insular-se no contexto democrático, afastando a efetividade da *accountability* e da participação popular.

4.2 TRANSPARÊNCIA ATIVA

Os resultados apresentados neste item têm por objetivo identificar se o Conselho Nacional do Ministério Público divulga informações atualizadas de forma espontânea ao público por meio de seu portal na *internet*, tendo em vista também a divulgação de informações sobre o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC e a acessibilidade do site.

Conforme definido na metodologia, os critérios utilizados visam a verificar a divulgação de informações institucionais, a participação popular, o conteúdo executivo-orçamentário, os programas e projetos, a lista de documentos classificados e desclassificados e as perguntas frequentes. Os resultados obtidos podem ser visualizados no Quadro 6 e serão analisados, isoladamente, na sequência.

Quadro 6 – Porcentagem dos itens atendidos

CRITÉRIOS	CUMPRIMENTO (%)
Informações Institucionais	95.45%
Programas e Projetos	89%
Lista de Documentos Classificados	50%
Perguntas e Respostas Mais Frequentes	50%
Participação Popular	33.33%
Conteúdo Executivo-Orçamentário	96.49%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os critérios que apresentaram melhor desempenho foram a divulgação de informações institucionais, o conteúdo executivo-orçamentário e os programas e projetos, ainda que representem a maior quantidade de subitens avaliados e, portanto, maior probabilidade de descumprimento. Contudo, esse resultado deve-se a latência de regras já estabelecidas nas resoluções do CNMP que versam sobre os critérios supracitados. Quanto aos demais critérios que mesmo em número pequeno de subitens, obtiveram desempenho ruim em razão da ausência de normatização interna do órgão, mas cabe destacar que na LAI encontra-se a determinação legal para o seu cumprimento e que deveria ser recepcionada pelas resoluções do CNMP.

4.2.1 Informações Institucionais

O fornecimento de informações institucionais refere-se às informações sobre a composição e a atuação do órgão, bem como ao horário de funcionamento e de atendimento ao cidadão. Esse critério foi dividido em 44 (quarenta e quatro) subitens, conforme descrito no Quadro 7.

Quadro 7 – Critério (Informação Institucional) avaliado

INFORMAÇÃO INSTITUCIONAL	Conselho Nacional do Ministério Público
1. Identidade Visual	
1.1. Apresenta na página principal da internet de cada Ministério Público, conforme consta modelo no Manual.	Cumpriu
2. Padrões de Navegação	
2.1. Apresentação dos 9 grupos de informações no primeiro nível de navegação.	Cumpriu
2.2. Apresentação de informações conforme o segundo nível de navegação.	Cumpriu
2.3. Acesso às informações de anos anteriores.	Cumpriu
3. Gestão de Pessoas	
3.1. Quadro de membros ativos	Cumpriu
3.2. Quadro de membros inativos	Cumpriu
3.3. Quadro de servidores ativos	Cumpriu
3.4. Quadro de servidores inativos	Cumpriu
3.5. Quadro de pensionistas	Cumpriu
3.6. Quadro de servidores cedidos para o Conselho Nacional	Cumpriu
3.7. Quadro de servidores cedidos pelo Conselho Nacional	Cumpriu
3.8. Servidores e membros com gratificação	Cumpriu
3.9. Estagiários	Cumpriu
4. Cargos vagos e ocupados por membros e servidores	
4.1. Nome dos cargos efetivos.	Cumpriu
4.2. Quantidade de cargos existentes.	Cumpriu
4.3. Quantidade de cargos ocupados.	Cumpriu
4.4. Quantidade de cargos vagos.	Cumpriu
4.5. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu

Os critérios (1. Identidade Visual, 2. Padrões de Navegação, 3. Gestão de Pessoas, 4. Cargos vagos e ocupados) foram cumpridos integralmente pelo CNMP. Importante destacar que o subitem 2.2 necessitou de 3 *clicks* para o devido acesso, mas foi considerado cumprido dentro da margem estabelecida na metodologia.

5. Cargos em comissão e funções de confiança ocupados e vagos	
5.1. Descrever a estrutura de cargos comissionados, funções de confiança ou equivalentes.	Não cumpriu
5.2. Número de cargos existentes.	Cumpriu
5.3. Número de cargos ocupados com vínculo por membros.	Cumpriu
5.4. Número de cargos ocupados com vínculo por servidores.	Cumpriu
5.5. Número de cargos ocupados – sem vínculo.	Cumpriu
5.6. Número de cargos vagos.	Cumpriu
5.7. Número total de cargos existentes.	Cumpriu
5.8. Número total de cargos ocupados.	Cumpriu

5.9. Número total de cargos vagos.	Cumpriu
5.10. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu
6. Atos de provimento	
6.1. Nome completo do membro ou servidor.	Cumpriu
6.2. Nome do cargo efetivo.	Cumpriu
6.3. Número do ato/portaria de provimento.	Cumpriu
6.4. Data da publicação na imprensa oficial do ato de nomeação.	Cumpriu
6.5. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu

Conforme apresentado no Quadro 7, esse foi um dos critérios mais observados pelo CNMP. Entretanto, ainda que o subitem 2.1 - "Informações sobre a atuação e origem dos conselheiros" - seja localizável, não foi considerado em razão da dificuldade do seu acesso, visto que foram necessários 6 cliques a partir da página inicial do site para checar a informação. Outro ponto verificado é que, para conhecer as informações gerais (telefones, *e-mails*, endereços e horário de atendimento ao público), não é necessário acessar diferentes páginas e seções do portal, pois essas informações encontram-se na página inicial.

Resolução nº 89 (itens não contemplados na resolução nº 86)	
1. Contato	
1.1 - Registro das competências (atuação das áreas meio e fim)	Cumpriu
1.2 - Estrutura organizacional.	Cumpriu
1.3 - Registro dos endereços, telefones, horários de atendimento das unidades das áreas meio e fim, constando o nome da unidade e a característica do imóvel.	Cumpriu
1.4 - Registro do e-mail institucional dos membros, constando seu nome, cargo e lotação.	Cumpriu
2. Atividade-fim	
2.1 - Informações sobre a atuação e origem dos conselheiros.	Não cumpriu
2.2 - Estudos e levantamentos estatísticos sobre atuação dos conselheiros.	Cumpriu
2.3 - Relação dos membros que participam de Conselho e assemelhados, externamente à instituição.	Cumpriu
2.4 - Recomendações expedidas.	Cumpriu
2.5 - Audiências Públicas realizadas (conforme Resolução nº 82/2012 - CNMP)	Cumpriu
2.6 - Dados e estatísticas da movimentação processual.	Cumpriu
2.7 - Respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.	Cumpriu

Fonte: Elaborado pelo autor

Em relação ao subitem 5.1, que verifica a estrutura de cargos comissionados, funções de confiança ou equivalentes, foi constatada a ausência da descrição das atividades exercidas por cada cargo. No entanto, foi possível constatar a relação de cargos vagos e ocupados por membros e servidores; cargos em comissão e funções de confiança ocupados e vagos e atos de provimento. Apesar de este critério ter apresentado um bom nível de desempenho no geral, se comparado aos demais, o grau de dificuldade de fornecimento dessas informações não é alto, por se tratar propriamente de informações básicas relacionadas ao funcionamento interno do

Conselho. Desse modo, por não exigirem intensas elaborações e modificações constantes, era esperada a alta taxa de cumprimento de seus subitens.

4.2.2 Programas e projetos

A divulgação dos programas e projetos faz referência aos dados gerais para seu acompanhamento pelos cidadãos, relacionando o planejamento e a execução das atividades de forma que possam exercer o controle social e participar dessas ações. Esse requisito, composto por 9 (nove) subitens, foi cumprido quase na integralidade pelo CNMP.

Quadro 8 – Critério (Programas e projetos) avaliado

PROGRAMAS E PROJETOS	Conselho Nacional do Ministério Público
1. Planejamento Estratégico	
1.1 - Finalidades e objetivos institucionais e estratégicos.	Cumpriu
1.2 - Metas.	Cumpriu
1.3 - Indicadores.	Cumpriu
1.4 - Resultados alcançados até o momento.	Cumpriu
1.5 - Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras desenvolvidos	Cumpriu
1.6 - Documento em que está formalizado o objetivo.	Cumpriu
1.7 - Disponibilização do planejamento estratégico vigente.	Cumpriu
2. Relatórios de Controle Interno e Externo	
2.1 - Seção no sítio eletrônico que divulgue relatórios	Não cumpriu
3. Publicação Anual (Art. 25 da Resolução nº 89)	
3.1 - Rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 meses.	Cumpriu

Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto à divulgação dos planejamentos estratégicos vigentes, verifica-se a eficiência do órgão ao descrever com precisão as finalidades, objetivos institucionais e estratégicos, além de destacar metas, indicadores e resultados alcançados. Outro ponto importante são os dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras desenvolvidos, pois estes estavam atualizados em *link* de fácil acesso e disponíveis para *download*.

Nesse critério, o subitem 2.1 apresentou discrepância correspondente à divulgação de relatórios de controle interno e externo. No portal não foram encontradas informações sobre a existência desses documentos ou dessas atividades de forma direta, entretanto foi localizado apenas o levantamento de governança e gestão públicas avaliadas pelo TCU, na seção Planejamento Estratégico. Contudo, entende-se que a produção e a divulgação de relatórios de controle

interno e externo deveriam estar divulgadas de forma mais clara e objetiva no sítio eletrônico para o aprimoramento da governança do próprio CNMP e para alavancar o controle social.

4.2.3 Lista de documentos classificados/Perguntas e repostas mais frequentes

O critério *Lista de documentos classificados* faz menção à divulgação da lista de documentos classificados e desclassificados (como sigilosos ou não) com informação para referência futura, apresentando os dados separados por assunto, autoridade classificadora, grau de sigilo, justificativa e data da classificação, e à divulgação dos relatórios estatísticos sobre os pedidos de informações recebidos. O CNMP respondeu parcialmente o critério.

O Conselho forneceu, em seu portal, um campo disponível para o acesso às referidas listas em relação ao ano de 2018, afirmando que não possui nenhum documento classificado ou desclassificado nesse período. Cabe destacar que a lista de documentos classificados e desclassificados tem uma função essencial no cumprimento da premissa de o sigilo ser exceção quando falamos de transparência pública, pois garante o monitoramento dos prazos e das responsabilidades e o uso adequado das exceções. Além disso, essa lista é fundamental para o controle social nos casos em que há legítima necessidade de confidencialidade. Ao não divulgarem as informações, o CNMP estaria na contramão dos princípios internacionais do direito à informação, que estabelecem a máxima divulgação e a supremacia do interesse público.

Quadro 9 – Critério (Lista de documentos e Perguntas mais frequentes) avaliado

LISTA DE DOCUMENTOS CLASSIFICADOS	Conselho Nacional do Ministério Público
1. Publicação Anual (Art. 25 da Resolução nº 89)	
1.1 - Rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura.	Não cumpriu
1.2 - Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.	Cumpriu
PERGUNTAS E RESPOSTAS MAIS FREQUENTES	Conselho Nacional do Ministério Público
1. Art. 8º LAI	
1.1 - Divulgação de perguntas e respostas mais frequentes	Cumpriu
1.2 - Divulgação de um calendário das consultas e audiências públicas.	Não cumpriu

Fonte: Elaboração do autor.

Para Paes et al. (2014), um dos critérios mais problemáticos da Transparência Ativa é aquele composto por relatórios estatísticos e lista de informações classificadas. Entretanto, o CNMP

divulga o relatório estatístico dos pedidos de informação realizados por ano e fornece, também, o tempo médio de respostas, classificação por assunto e separados por região e estados. É importante destacar, nesse sentido, o tempo médio de 2,62 dias para resposta e que 5,75% dos pedidos de informação no ano de 2018 dizem respeito à aplicação da LAI no âmbito do CNMP, conforme demonstrado no Quadro 10:

Quadro 10 – Pedidos de informação e suas classificações

Pedidos de informação	Quantidade
Recebidos	365
Atendidos	365
Indeferidos	0
Tempo médio de respostas	2,62 dias
Classificação por assunto	Quantidade
Administração e funcionamento do Ministério Público	58
Administração e funcionamento do CNMP	114
Atuação de membros e servidores	35
Lei de acesso à informação – LAI	21
Outros	137
Total	365

Fonte: Elaboração do autor, com base em CNMP (2018)

O critério *Perguntas e respostas mais frequentes* se refere não somente à lista de informações mais solicitadas com suas respectivas respostas, mas também ao art. 8º da LAI quanto à divulgação de um calendário das consultas e audiências públicas. De acordo com o levantamento realizado, sua divulgação é negligenciada neste segundo ponto pelo CNMP, dado que, no site, não se demonstra fácil acesso para verificação deste critério, muito menos é encontrada a apresentação do referido calendário, constando apenas um índice das audiências públicas já realizadas. O CNMP apresenta este índice das audiências públicas realizadas com *links* disponíveis para acessar edital de convocação e ata de audiência, entretanto essas informações estão em uma seção específica que não tem correlação ao tema, denominada “Atividade-Fim”.

A divulgação do calendário das consultas e audiências públicas permite verificar a frequência com que esses mecanismos populares de participação são utilizados e quais temas são debatidos. Além disso, é importante para que a população diretamente interessada saiba com antecedência as programações do órgão. Trata-se então de relevante mecanismo que alavanca a transparência e a legitimidade dos atos públicos. Ao não dar clareza e publicidade suficientes

neste quesito, o CNMP está dificultando acompanhamento dos temas debatidos, afastando a população que poderia participar diretamente, seja registrando sugestões, discutindo decisões etc.

4.2.4 Participação Popular

O critério de participação popular tem se configurado historicamente, seja por monitoramento anual realizado pela ARTIGO 19 ou outras pesquisas científicas, como um dos menos atendidos (HALACHMI; GREILING, 2013; PAES et al., 2014; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016). Sua composição alude àquelas informações que ajudam o cidadão a participar ou a acompanhar os mecanismos promovidos pelo órgão, tais como a disponibilidade dos documentos-base para as audiências e consultas públicas, documentos, listas de presença e atas dessas reuniões. Nesta pesquisa, a tendência das pesquisas anteriores permaneceu, sendo atendido apenas o subitem 1.3 "Divulgação de registros de repasses e transferências de recursos financeiros", conforme o Quadro 11.

Quadro 11 – Critério (Participação Popular) avaliado

PARTICIPAÇÃO POPULAR	Conselho Nacional do Ministério Público
1. Art. 9º LAI	
1.1- Disponibilidade dos documentos-base para as audiências e consultas públicas.	Não cumpriu
1.2 - Disponibilidade das atas e listas de presença das consultas públicas e audiências públicas	Não cumpriu
1.3 - Divulgação de registros de repasses e transferências de recursos financeiros	Cumpriu

Fonte: Elaboração do autor.

Em uma análise mais detalhada, nota-se que a seção onde essas informações estavam disponíveis era acessível. No portal do CNMP, as informações estavam disponíveis a partir do ícone "Atividade-Fim".

A linguagem utilizada na seção apresentava termos do vocábulo jurídico, combinados a estruturas complexas de divulgação, como *links* entre diversas páginas, levando ao despendimento de tempo até encontrar as informações desejadas. Não estava clara a totalidade de audiências ou consultas realizadas. É importante destacar que, neste critério, a existência de estatísticas organizadas e relatórios de fácil acesso e leitura é útil e necessária ao controle social. Além disso, foi identificado que muitas informações ainda são publicadas em formato PDF,

dificultando o processamento automatizado por máquinas, assim como a visualização, cópia e, por vezes, a indexação do conteúdo.

4.2.5 Conteúdo executivo-orçamentário

Conforme apresentado no referencial teórico, a transparência possibilita conhecer não apenas o conteúdo da ação, mas cada passo que é dado em relação à participação social como mecanismo importante do exercício do poder em democracia representativa (BOBBIO, 1996; HALACHMI; GREILING, 2013). Nesse contexto, para Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), torna-se objeto do gestor público a disponibilização das contas aos contribuintes para exame e apreciação, compreendendo, entre outras: a divulgação mensal do montante de tributos arrecadados, dos recursos recebidos, a informação sobre os limites de atuação nociva na área de gastos, a publicação de relatórios sobre a gestão orçamentária etc.

Dada a complexidade de informações deste critério, que pode ser complementado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e pela Lei Complementar 131/2009, optou-se por limitar os subitens no que toca às informações sobre execução orçamentária e financeira, licitações, contratos, registros de despesas, repasses e transferências, conforme apresentado no Quadro 12 a seguir:

Quadro 12 – Critério (Conteúdo Executivo-Orçamentário) avaliado

CONTEÚDO EXECUTIVO E ORÇAMENTÁRIO	Conselho Nacional do Ministério Público
1. Execução Orçamentária e Financeira	
1.1. Objeto: detalhar a origem do recolhimento.	Cumpriu
1.2. Valores Previstos: valores autorizados na LOA somados aos eventuais créditos adicionais.	Cumpriu
1.3. Apresentação dos valores arrecadados mês a mês, por regime de caixa, considerando-se efetivamente a entrada nos cofres públicos.	Cumpriu
1.4. Crédito orçamentário liberado/cota financeira liberada.	Cumpriu
1.5. Receitas próprias.	Cumpriu
1.6. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu
2. Detalhamento de despesas	
2.1. Objeto: detalhar os gastos	Cumpriu
2.2. Valores Previstos: valores da lei orçamentária adicionados ou reduzidos de eventuais créditos adicionais	Cumpriu
2.3. Apresentação dos valores pagos no mês. Regime de Caixa.	Cumpriu
2.4. Apresentação do total, que corresponde ao somatório dos valores dos meses do ano	Cumpriu
2.5. Apresentação do total geral, que corresponde ao somatório dos valores contidos nas linhas: pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras.	Cumpriu

2.6. Apresentação da totalização dos valores em linhas amarelas.	Cumpriu
2.7. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu
3. Detalhamento por ação orçamentária	
3.1. Empenhados: valor total de empenhos realizados no mês.	Cumpriu
3.2. Liquidados: total de valores liquidados no mês.	Cumpriu
3.3. Pagos: total de valores pagos no mês.	Cumpriu
3.4. Somatório dos valores de cada uma das colunas.	Cumpriu
3.5. Apresentação em formato aberto e não proprietário	Cumpriu

O CNMP cumpriu integralmente os itens de execução orçamentária, detalhamento das despesas e por ação orçamentária, apresentando estritamente o conteúdo exigido em formato aberto e não proprietário.

O segundo ponto é que os registros dos fundos: saldos e receitas são apresentados, mas sem indicar a autoridade responsável e nem a assinatura oficial do responsável no documento publicado. Esses resultados impossibilitam analisar qualitativamente esse subitem, mas reforçam o argumento de que essa é uma das grandes falhas de implementação da LAI, dificultando a responsabilização do agente público sobre as informações evidenciadas (SAMPAIO et al., 2013; PAES et al., 2014).

4. Empenhos e pagamentos por favorecido	
4.1. Tipo de Licitação. Exemplos: menor preço, melhor técnica e técnica e preço	Cumpriu
4.2. Modalidade de Licitação. Exemplos: concorrência, tomada de preços ou convite. Informar também se houve dispensa ou inexigibilidade, ou se a contratação foi feita por meio de adesão à ata de registro de preços.	Cumpriu
4.3. Número do Empenho.	Cumpriu
4.4. Valor Empenhado: descrever o valor empenhado para a contratação	Cumpriu
4.5. Valor Pago no mês.	Cumpriu
4.6. Valor Pago até o mês.	Cumpriu
4.7. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu
5. Licitações	
5.1. Informar o número do edital do processo licitatório	Cumpriu
5.2. Data de publicação nos meios de comunicação devidos.	Cumpriu
5.3. Número do processo interno do órgão.	Cumpriu
5.4. Descrição da licitação.	Cumpriu
5.5. Tipo do processo licitatório, conforme previsto na Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 5.450/2005 e demais normas pertinentes.	Cumpriu
5.6. Modalidade de licitação, conforme previsto na Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 5.450/2005 e demais normas pertinentes.	Cumpriu
5.7. Situação do andamento do processo licitatório.	Cumpriu
5.8. Nome da empresa vencedora.	Cumpriu
5.9. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu

Os itens acima também foram cumpridos integralmente pelo CNMP, apresentando claramente cada aspecto necessário para o cumprimento do subitem, por exemplo as alterações previstas

na Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 5.450/2005 são discriminadas separadamente.

6. Contratos	
6.1. Informa o número do contrato.	Cumpriu
6.2. Descrição do objeto do contrato.	Cumpriu
6.3. Data da publicação nos meios de comunicações devidos.	Cumpriu
6.4. Número do edital do processo licitatório relacionado.	Cumpriu
6.5. Período de vigência do contrato no formato dd/mm/aaaa.	Cumpriu
6.6. Situação do contrato, indicando se ativo, concluído ou rescindido.	Cumpriu
6.7. Descrição do(s) item(ns) a ser(em) fornecido(s) pelo contrato. Excetuam-se os materiais de consumo.	Cumpriu
6.8. Unidade de medida do(s) item(ns) a ser(em) fornecido(s).	Cumpriu
6.9. Valor unitário do(s) item(ns) a ser(em) fornecido(s).	Cumpriu
6.10. Quantidade do(s) item(ns) a ser(em) fornecido(s).	Cumpriu
6.11. Valor total de cada item, de acordo com a fórmula $i \times j$	Cumpriu
6.12. Valor total do contrato com o somatório dos totais dos itens presentes no contrato.	Cumpriu
6.13. Nome da empresa ou da pessoa física contratada.	Cumpriu
6.14. Número do CNPJ ou do CPF da contratada.	Cumpriu
6.15. Lista dos sócios, no caso de empresa.	Cumpriu
6.16. Informar se há termo aditivo.	Cumpriu
6.17. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu
7. Termos Aditivos de Contratos	
7.1. Número do contrato.	Cumpriu
7.2. Número do aditivo.	Não cumpriu
7.3. Objeto.	Cumpriu
7.4. Data da publicação.	Cumpriu
7.5. Valor total.	Não cumpriu
7.6. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu

Fonte: Elaboração do autor.

Por fim, esse critério atingiu 96,49% de cumprimento nos resultados apresentados, muito pelo *enforcement* de leis e resoluções anteriores que já tinham o instituto da prestação de contas como meta principal da demonstração dos gastos públicos. Contudo, há dois pontos que se destacam. O primeiro refere-se ao fato de que o CNMP, apesar de indicar editais e resultados de licitações, não informou ou apresentou termos aditivos dos contratos ou convênios firmados por ele após esses processos, subitens (7.1 e 7.5). Nessas situações, visto que o processo em sua inteireza não está disponível para acompanhamento, foi considerado como descumprido.

É importante destacar que na execução das despesas por ação orçamentária em 2018 não se divulgam as informações adicionais sobre a destinação específica da despesa. Assim, o CNMP não está proporcionando conhecimentos/informações que podem dar mais efetividade ao controle social, para que se compreenda a referida gestão pública, que deve servir para o aprimoramento da qualidade dos serviços e dos ganhos de eficiência.

4.2.6 Considerações gerais sobre a transparência ativa

Percebe-se que os pontos mais problemáticos se concentram em três critérios: lista de documentos classificados, perguntas e repostas mais frequentes e participação popular.

A ausência de informações em participação popular nos subitens 1.1 - “Disponibilidade dos documentos-base para as audiências e consultas públicas” e 1.2 “Disponibilidade das atas e listas de presença das consultas públicas e audiências públicas” - dificulta a participação da população ou o acompanhamento desse mecanismo, uma vez que interfere diretamente na possibilidade de os cidadãos participarem dos eventos realizados por esse órgão, a indicar que é um mecanismo pouco utilizado nessa esfera de poder.

Nesse sentido, pensando na importância da promoção de espaços públicos para aproximar sociedade civil e Estado, em virtude da importância do acesso à informação para participação e controle sociais qualificados, o CNMP deveria criar uma seção especializada sobre participação popular no site que facilitaria o conhecimento das iniciativas disponíveis para a intervenção cidadã e elevação do índice desse critério. É importante destacar que, neste critério, a existência de estatísticas organizadas e relatórios de fácil acesso e leitura facilitam o controle social.

Ademais, informações publicadas em formato PDF, dificultam o processamento automatizado por máquinas, assim como a visualização, cópia e, por vezes, a indexação do conteúdo. A disponibilização de planilhas e de documentos em formatos abertos (como csv, xls, odt, rtf, htm ou html) facilitaria o reuso de tais documentos por parte da sociedade, seja para estudo, fiscalização ou controle.

Os outros dois critérios obtiveram desempenho mediano, também por conterem apenas 2 (duas) divisões de subitens, referindo-se a uma lista de documentos em grau de sigilo e à divulgação de um calendário das consultas e audiências públicas. Dessa forma, o CNMP atendeu 3 dos 6 critérios avaliados ativamente. Os dados com maior divulgação dizem respeito a informações institucionais e conteúdo relacionado à execução orçamentária.

Considerando os dados sobre os serviços de informação ao cidadão, verifica-se que eles se resumem, em sua maioria, a endereço, telefone e e-mail, não sendo fornecidos, por exemplo, os nomes dos funcionários responsáveis pelo setor e, também, o seu horário de atendimento.

Quanto à existência de um formulário disponível para a solicitação de informação para aqueles que queiram apresentar o pedido em papel no SIC físico, ele não foi verificado. Com relação às obrigações e às facilidades de acesso, deve-se ressaltar que o portal tem um atalho para o SIC e para o Portal da Transparência, entretanto o CNMP não adota todas as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. Além disso, 2 (dois) *links* do ícone SIC não funcionaram durante a pesquisa:

- i) Protocolo de documentos e requerimentos de acesso à informação.
- ii) Formulário eletrônico de pedido de informação.

Assim, os resultados encontrados indicam uma falha em critérios cruciais na divulgação de informações proativas, principalmente quanto à “participação popular”, revelando certo desinteresse do órgão público em estar acessível às demandas da sociedade. Esse fenômeno corrobora o pensamento de Max Weber no sentido do pessimismo com relação ao poder e ao modelo burocrático, concretizando especialmente o patrimonialismo, o clientelismo e outras formas de dominação tradicional que não foram completamente superadas conforme também apontam a história burocrática brasileira (FAORO, 2001; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010; ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010). Esse modelo tradicional da burocracia brasileira apresenta uma tendência de se reatualizar com novas instituições com traços de insulamento, voltadas para si mesmas, como é o caso do CNMP.

A tendência de insulamento do CNMP gera resultados negativos, não apenas em função do déficit democrático, mas também porque o isolamento possibilita que a interação política-burocracia seja somente direcionada às pressões e ao atendimento às demandas de grupos econômicos específicos, que conseguem acesso privilegiado à burocracia. Esse modelo de viés clientelista e patrimonialista do CNMP se aproxima ao papel histórico político do Dasp, do período varguista, uma vez que se apoia na classe política e das elites sociais meritocráticas, e no insulamento do sistema – protegido pela falta de clareza na transparência das informações.

O desempenho abaixo da média em *Lista de Documentos Classificados e Perguntas e Respostas Mais Frequentes*, associado ao resultado insuficiente em *Participação Popular* com 33,33% de atendimento, denotam um tipo de insulamento que ocorre a partir da institucionalização do padrão de relacionamento entre setores estratégicos do órgão público e interesses articulados

com acesso direto ao poder, mas sem qualquer mecanismo de controle social. No atual cenário, este insulamento é sinônimo de baixa efetividade dos mecanismos de controle aqui apresentados, uma situação de maior complexidade com maior ou menor influência de atores externos, políticos ou sociais específicos.

4.3 TRANSPARÊNCIA PASSIVA

A segunda parte da análise dos resultados consiste em verificar a transparência passiva do CNMP. Para identificar e analisar a permeabilidade do CNMP à sociedade, foram enviadas 8 solicitações ao órgão, mantendo a estrutura:

- i) 3 (três) perguntas referentes à implementação da LAI: uma questão sobre orçamento, uma sobre pedidos indeferidos (número de pedidos e suas respectivas justificativas de indeferimento) e uma sobre o rol de documentos que foram classificados e desclassificados pelo órgão.
- ii) 2 (duas) perguntas referentes à participação popular: uma questão sobre mecanismos de participação popular usados pelo CNMP e uma sobre atas e as listas de presença das audiências públicas realizadas.
- iii) 3 (três) perguntas referentes à responsabilização dos membros do MP: uma questão sobre informações dos quantitativos de denúncias totais, uma sobre o quantitativo de processos e uma sobre arquivamento e julgamento.

Os oito pedidos-modelo formulados para este relatório podem ser conferidos na seção 3.1.1.2. O prazo para o CNMP foi de 20 dias para responder à pergunta, com direito à prorrogação de dez dias mediante justificativa. A Lei de Acesso à Informação afirma que o solicitante não precisa informar o motivo de sua requisição, sendo apenas necessária a identificação do requerente. Essa identificação, contudo, não pode ser tão extensa (por exemplo, exigência de inúmeros documentos do requerente) a ponto de inviabilizar a solicitação. A divulgação de números de protocolo para posterior identificação e acompanhamento do pedido também foi avaliada.

As respostas foram avaliadas de acordo com dois grupos de critérios: uma análise dos tipos de resposta e uma da qualidade da resposta. Os tipos de retorno são: acesso integral; acesso parcial;

não possui a informação; acesso negado; e sem resposta. Já a qualidade das respostas pode ser classificada como satisfatória, incompleta ou fundamentação inadequada.

A seguir, serão apresentados os dados gerais sobre os resultados desses pedidos, incluindo também informações sobre os casos de não resposta, os tempos médios de retorno para os pedidos, a existência e o funcionamento dos SICs, e a incidência de recursos. Em seguida, será avaliado mais profundamente o conteúdo das respostas desses pedidos, bem como será feita uma descrição dos trâmites envolvidos no processo de protocolar e acompanhar os pedidos de informação.

4.3.1 Dados gerais

Dos pedidos de informação recebidos, 62,5% das respostas foram classificadas como “acesso integral”. Como todas as perguntas enviadas ao CNMP foram respondidas pelo órgão, a análise da qualidade das respostas foi realizada integralmente nesta pesquisa, sendo divididas entre “Satisfatória” e “Incompleta”. É possível notar que o desempenho do órgão foi abaixo da média nesse quesito, porém nenhuma resposta foi classificada como “Fundamentação Inadequada”, conforme apresentado no Quadro 13.

Quadro 13 – Monitoramento da Transparência Passiva

Tipo de Resposta	Resultado	Percentual (%)
Acesso Integral	5	62,5%
Acesso Parcial	3	37,5%
Total	8	100%
Qualidade da resposta	Resultado	Percentual (%)
Satisfatória	2	25%
Incompleta	6	75%
Total	8	100%

Fonte: Elaboração do autor.

Verifica-se também o desempenho do órgão por seção de informação solicitada, no qual se percebe um resultado negativo para a seção de perguntas sobre a responsabilização de membros do Ministério Público e sobre a participação popular, o que contribuiu significativamente para o percentual de 75% de respostas incompletas e 37,5% para respostas com acesso parcial, conforme consta no Quadro 14.

Quadro 14 – Monitoramento por pedido de informação

Perguntas sobre implementação da LAI	Classificação das respostas
1. Com base na LAI, solicito saber qual foi o orçamento previsto e o orçamento aplicado para implementar a LAI de janeiro de 2018 até dezembro de 2018, no âmbito do CNMP.	Acesso Integral – Satisfatória
2. Com base na LAI, solicito saber qual o número total de pedidos de informação indeferidos pelo CNMP no período de janeiro de 2018 e dezembro de 2018 e suas justificativas para cada indeferimento.	Acesso Integral – Incompleta
3. Com base no artigo 30, incisos I e II da LAI, solicito a lista de “documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura”, conforme previsto na lei.	Acesso Integral – Satisfatória
Perguntas sobre participação popular	Classificação das respostas
4. De que maneira o CNMP viabilizou a participação popular em 2018? Quais os mecanismos de participação popular que foram usados pelo CNMP (audiências públicas, consultas etc.) no período (incluindo detalhamento de cada tipo de mecanismo utilizado, data de realização e local)? Como foram divulgados e com qual antecedência (incluir os links de divulgação que foram utilizados)?	Acesso Parcial – Incompleta
5. Solicito as atas e as listas de presença das audiências públicas realizadas em 2018 pelo CNMP (incluir os links correspondentes no portal do órgão).	Acesso Integral – Incompleta
Perguntas sobre responsabilização de membros do MP	Classificação das respostas
6. Solicito informações sobre os quantitativos de denúncias totais, em trâmite e concluídos, abertos contra membros do Ministério Público, referentes ao ano de 2018.	Acesso Parcial – Incompleta
7. Solicito o quantitativo de denúncias que viraram processos.	Acesso Parcial – Incompleta
8. Das denúncias que viraram processos: (1) quantos foram arquivados? (2) quantos foram julgados?	Acesso Integral – Incompleta

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados fornecidos pelo CNMP (2018)

É importante destacar a exigência de CPF para cadastrar a solicitação, impedindo o registro com CNPJ. Tal exigência torna impossível que uma empresa ou uma organização da sociedade civil faça uma demanda como pessoa jurídica, sendo obrigada a determinar um indivíduo responsável pela solicitação.

4.3.1.1 Tempo de resposta

De acordo com a LAI, o órgão demandado tem 20 dias para responder a cada pedido de informação, com direito à prorrogação de dez dias mediante justificativa. Contudo, durante o período em que os pedidos de informação foram enviados, percebeu-se atraso de 9 dias no processamento de cada pedido efetuado, ou seja, o protocolo feito no site do CNMP levou 9 dias até ser reconhecido pelo órgão para que a partir desse momento o prazo previsto na LAI se iniciasse. Essa delonga gera um espaçamento demasiado no prazo previsto, o que acarreta prejuízo no tempo de resposta à sociedade.

O tempo médio de retorno foi definido com base na “data de decisão”, isto é, a data em que o pedido foi respondido ou finalizado independente de o CNMP responder ao pedido de informação satisfatoriamente ou não. Para calcular o tempo médio de retorno das três solicitações enviadas ao CNMP, levou-se em consideração a média aritmética dos resultados obtidos, descontados os dias até o reconhecimento do pedido. Desse modo, o tempo médio de resposta foi de 19 dias. No Quadro 15 foi descrito o tempo de resposta de acordo com o tema de cada pedido e o tempo médio de resposta. Dessa maneira, percebe-se que os pedidos sobre a implementação da LAI demoraram mais para serem respondidos.

Quadro 15 – Tempo de resposta por tema solicitado

Tema Solicitado	Tempo de resposta	Pedidos de Prorrogação
Implementação da LAI	24 dias	Sim (4 dias)
Participação Social	12 dias	Não
Responsabilização de membros	20 dias	Sim (6 dias)
Tempo Médio	19 dias	5 dias

Fonte: Elaboração do autor.

Outro ponto é a discrepância entre o resultado do tempo médio de resposta apresentado nesta pesquisa (19 dias) e o tempo médio de resposta apresentado pelo CNMP (2,6 dias), conforme consta no Quadro 10 na seção 4.2.3. É importante ressaltar também que, no ano de 2018, foram registrados 365 pedidos de informação por meio do formulário eletrônico e, desse total, 275, o equivalente a cerca de 75%, foram respondidos diretamente pela própria ouvidoria do CNMP,

sem nenhum encaminhamento. Isso não se confirmou nesta pesquisa, na qual 2 das 8 solicitações enviadas (25%) foram respondidas pela ouvidoria, e o percentual restante foi respondido por outros setores do CNMP, fato que pode ter gerado atraso no envio das respostas.

4.3.1.2 E-SIC

Todos os pedidos de informação da pesquisa foram feitos via *internet*, mas isso não significa a existência de um sistema de serviço de informação eletrônico preparado para receber esse tipo de demanda. Ainda que o CNMP tenha um formulário eletrônico, o *link* direto "Fale Conosco" não funcionou em 5 tentativas em dias diferentes. Em consequência, os pedidos tiveram que ser feitos através do *link* da "Ouvidoria", o que demandou 3 clicks até aparecer um formulário eletrônico para o pedido de informação. Embora o CNMP possua e-SIC específico, o não funcionamento do *link* nesse canal disponibilizando formulário exclusivo para pedidos de informação dificulta o acesso do cidadão em tal ferramenta. A ausência de um item "Solicitação de informação" ou "Lei de Acesso à Informação" dentro do formulário da própria ouvidoria exige o conhecimento de que os pedidos deveriam ser encaminhados para este órgão, não ocorrendo referência à LAI na seção do site.

Cabe destacar que o CNMP não possui mecanismos para envio de recursos em seu e-SIC ou formulários. Neste caso é necessário realizar um novo pedido, gerando um novo número de protocolo, o que pode levantar dúvidas no que diz respeito aos prazos que o órgão deve obedecer.

Durante a pesquisa foi possível notar que a ausência de mecanismos específicos para atender às demandas da LAI impossibilita o andamento dos pedidos de informação. Sem um sistema organizado de recebimento e processamento de solicitações, o envio de respostas torna mais difícil para os servidores o acompanhamento de todas as demandas recebidas e a garantia de que as respostas sejam enviadas dentro do período estabelecido pela LAI. Além disso, o CNMP encaminhou duas solicitações (implementação da LAI e participação popular) para outras áreas do órgão responderem, contudo a outra solicitação enviada (responsabilização dos membros) foi respondida em duas partes pela ouvidoria.

Outro ponto a destacar é a utilização excessiva de jargões jurídicos e/ou vocabulários específicos que afetam a clareza das respostas aos pedidos de informação, como pode ser observado a seguir:

Não obstante, a CEC realizou diálogo institucional com diversas entidades representativas da sociedade civil, quais sejam...a fim de subsidiar a formulação precípua da nova estratégia do Ministério Público para o próximo decênio. (CNMP/CEC 2018).

Em prol do acesso amplo e universal à informação, o CNMP deveria elaborar respostas claras, objetivas, completas e compreensíveis a todos os cidadãos, visando a atingir os mais variados níveis de escolaridade. Ademais, a prolixidade das respostas dificulta a procura pelo dado demandado e torna mais difícil o acesso à informação, o que ocasiona um maior número de recursos.

4.3.2 Pedido de informação sobre a implementação da LAI

Além de servir à metodologia descrita na seção 3.1.1.2, os pedidos de informação realizados buscaram coletar informações adicionais sobre a implementação da LAI no âmbito do CNMP. Serão apresentados o conteúdo das respostas recebidas e a análise sobre como caminham os investimentos públicos, os esforços de divulgação e a efetivação da LAI.

4.3.2.1 Orçamento para LAI

O CNMP informou que não houve, em 2018, rubrica orçamentária específica, prevista ou aplicada, no âmbito do CNMP, para implementação da Lei de Acesso à Informação, o que impossibilita concluir, de forma direta e calculável, um valor específico para esse fim. Em uma análise da execução da despesa do órgão, é possível inferir duas probabilidades da destinação do recurso, porém não é razoável que o cidadão leigo ou a sociedade civil organizada não consiga ter clareza das informações nem visualize qual parcela da rubrica apresentada, o que revela uma ausência significativa da transparência no CNMP neste ponto. Nesse sentido, afirmam Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) e Rocha e Teixeira (2017), para um órgão que se diz democrático a ausência da transparência neste ponto faz diminuir o nível de permeabilidade ao controle social, dificultando o monitoramento do comportamento da instituição.

4.3.2.2 Pedidos indeferidos

Neste quesito, no ano de 2018, o CNMP informou o registro de 365 pedidos de informação. Do total, segundo o órgão, todos foram respondidos e, embora não haja o registro de nenhum indeferido, houve 2 (dois) casos de pedidos parcialmente concedidos.

Dos pedidos parcialmente concedidos, o primeiro provém de requerente anônimo que solicita levantamento da quantidade de denúncias recebidas contra promotores e procuradores de justiça, processos instaurados e punições aplicadas, especificando, ainda, o tipo de irregularidade e o tipo de penalidade, nos últimos 2 (dois) anos. O CNMP, conforme o art. 35 do seu Regimento Interno, afirma que a Ouvidoria Nacional não processará solicitações anônimas, entretanto fornece informações em números absolutos referentes à instauração de Processos Administrativos Disciplinares – PAD, Revisão de Processos Disciplinares – RPD e Procedimentos Advogados – PAVOC, além do quantitativo e do tipo de punições aplicadas, por Estado da federação nos últimos 5 (cinco) anos. Afirma também que o pedido exige trabalho adicional de análise e consolidação de dados, utilizando essa resposta genérica para se escusar da obrigação de fornecer os dados estatísticos pertinentes ao órgão e não apresentar em formato aberto e não proprietário.

No segundo pedido, o CNMP alega não possuir a informação da pergunta 4 "Quantas manifestações contra descumprimento da LAI foram transformadas pelo CNMP em procedimentos formais?", sem que haja uma base legal pertinente para a justificativa. Outro ponto neste pedido é novamente a utilização da resposta genérica de trabalho adicional e consolidação de dados para não informar sobre os procedimentos instaurados, porém o CNMP forneceu informações em números absolutos referentes à instauração de Representações por Inércia ou Excesso de Prazo – RIEP, Procedimentos de Controle Administrativo – PCA e Pedidos de Providência – PP, nos últimos 5 (cinco) anos, que tratam da matéria solicitada, mas não apresentam em formato aberto e não proprietário, o que dificulta a análise e o processamento dos dados.

Ainda que o cenário inicial seja positivo nesta pesquisa, visto que 5 das 8 solicitações tiveram suas respectivas respostas classificadas como “acesso integral”, o CNMP se limitou a enviar links para os relatórios estatísticos gerais – muitas vezes sem preencher ou explicar como se acessam períodos e órgãos específicos. Ainda que as respostas tenham sido classificadas como

“acesso integral”, é necessário reforçar que o conceito de transparência não se resume ao acesso aos dados públicos, mas, fundamentalmente, exige que essas informações sejam processadas de maneira que possam ser compreendidas por qualquer cidadão. A compreensão da informação é a base do controle social e da participação cidadã efetiva (HALACHMI; GREILING, 2013; PAES et al., 2014; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

Nessa categoria, registrou-se apenas uma inviabilidade de informação e dois documentos fornecidos que apresentaram problemas ao abrir, além de a resposta não contemplar por completo o que foi perguntado. No caso da inviabilidade de informação, o CNMP negou-se a atender o pedido de informações nos termos solicitado em sua resposta, sob a alegação de trabalho adicional de análise e consolidação de dados. Adicionalmente, não ofereceu possibilidade de recurso diante da resposta apresentada. Todavia, existe o argumento de que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade deve publicar um relatório estatístico com a quantidade de pedidos de informação indeferidos, entre outros dados (artigo 30, inciso III, da LAI).

Nesse sentido, em complemento ao pedido feito, o CNMP realizou uma nova resposta, 6 dias depois da primeira, informando os *links* para acesso às estatísticas demandadas na solicitação.

4.3.2.3 Lista de informações classificadas

A lista de documentos classificados e desclassificados possui uma função essencial para cumprir a premissa de que o sigilo deve ser a exceção quando falamos de transparência pública, já que define quais são as autoridades específicas que podem estabelecer restrição sobre documentos, com tempo definido e conhecimento de todos. A LAI, em seu artigo 28, determina alguns requisitos mínimos para a formalização da classificação da informação: assunto sobre o qual versa a informação, fundamentos da classificação, indicação do grau de sigilo e identificação da autoridade que a classificou. O pedido de informação, nesse caso, requiritava a lista de documentos classificados e desclassificados, com identificação para referência futura.

O CNMP informou que não houve informações classificadas em grau de sigilo durante a vigência da LAI, e que a informação consta no Portal da Transparência do CNMP através do *link* fornecido.

É importante destacar que a lista de documentos classificados e desclassificados existe para possibilitar a transparência e controle social aos cidadãos nos casos em que há legítima necessidade de confidencialidade. A publicação desses dados foi determinada pela LAI para garantir que possa existir monitoramento dos prazos e responsabilidades, evitando o “sigilo eterno” tão combatido à época da discussão da LAI no Legislativo, quando ainda era um Projeto de Lei (PAES et al., 2014; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016). O formato como é publicada a lista deve permitir que se compreenda, em leitura direta e sem necessidade de glossários classificatórios ou conhecimento de códigos complexos, quais são as informações restritas, quem assim o determinou e por quanto tempo. Qualquer outra forma de publicação torna sem efeito o espírito do dispositivo da LAI e passa a gerar um procedimento burocrático que apenas pode ser interpretado por aqueles que estão dentro da esfera administrativa do órgão (HALACHMI; GREILING, 2013; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

4.3.3 Pedido de informação sobre Participação Popular

4.3.3.1 Mecanismos de participação popular

Obteve-se nesse quesito uma resposta classificada como “acesso parcial” considerada incompleta e outra como “acesso integral” considerada incompleta. Foi possível notar maior rapidez por parte do CNMP para responder ao pedido de mecanismo de participação popular quando comparamos ao tempo de resposta médio do órgão às demandas da pesquisa, conforme demonstrado no Quadro 15 na Seção 4.3.1.2.

Dentre os mecanismos apresentados pelo CNMP, além das audiências públicas e consultas públicas, o órgão alegou ter realizado outros mecanismos de participação popular, contabilizando um total de 2.061 atendimentos. Cabe ressaltar que eram suscetíveis de serem detalhados, conforme o pedido de informação, de modo que se apresentassem a data e o local em que foram realizados, os meios pelos quais foram divulgados e com quanto tempo de antecedência. Por exemplo, pode-se destacar a informação de atendimentos presenciais, telefônicos, via formulário eletrônico e pela rede social *Facebook*. Contudo, restou a dúvida neste ponto: ou o CNMP não compreende o conceito de participação popular ou acredita que a mídia social é de fato uma ferramenta de participação da sociedade das políticas e decisões públicas do órgão.

Outro ponto a destacar é que foi realizada pelo CNMP uma chamada de artigos para a primeira edição da Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público (Revon), idealizada para fomentar a criação e o compartilhamento do conhecimento sobre as funções e as atividades desenvolvidas pelas ouvidorias.

Em verificação ao edital de chamada de artigos, constatou-se que os artigos poderiam ser submetidos por membros e servidores do Ministério Público e dos demais órgãos do Sistema de Justiça; por integrantes de organizações da sociedade civil organizada com atuação pertinente; por professores universitários e demais interessados. O CNMP também forneceu os links de divulgação e resultado¹⁴ do edital.

Adicionalmente, o órgão informou sobre as ações realizadas por outros setores do Conselho Nacional do Ministério Público:

- i. Secretaria de Comunicação Social informou que, em 2018, divulgou notícias referentes à audiência pública “Participação feminina na condição de expositora em eventos jurídicos realizados pelo Ministério Público Brasileiro”. Essa informação demonstrou um avanço em termos de propagação publicitária sobre o referido evento, em virtude da utilização das redes sociais de maior veiculação como o *Twitter*, além de ter sido transmitido em tempo real pelo canal do CNMP no *YouTube*¹⁵. A primeira matéria no site e o primeiro *post* no *Twitter* sobre a audiência pública propriamente dita foram publicados em 24/8/2018, ou seja, 54 dias antes da sua realização. Além disso, a referida secretaria divulgou, em 2018, a realização da consulta pública para os cidadãos opinarem acerca dos temas prioritários na atuação do Ministério Público. A matéria foi publicada no site e postada no *Twitter* quando a pesquisa foi aberta a todos os cidadãos, que tiveram 30 dias, a partir dessa data, para responder o questionário.
- ii. A Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública – CSP informou que não realizou audiências públicas ou consultas públicas, tendo, contudo, recebido diversas entidades representativas da sociedade civil e associações de policiais e delegados, para tratar de assuntos de suas atribuições,

¹⁴ O resultado pode ser conferido no seguinte endereço: - <http://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/11461-revista-da-ouvidoria>

¹⁵ Seguem os links relacionados: (<https://www.youtube.com/watch?v=6n05BiH7wM0> e <https://www.youtube.com/watch?v=jke0ZFFMwQE>)

conferindo às instituições mencionadas a oportunidade de se manifestarem e apresentarem sugestões em Procedimentos Internos de Comissão. Considerando que o órgão não havia disposto de forma clara esse detalhamento, como a data e o local de realização e as formas de divulgação, constatou-se que o pedido de informação não foi atendido integralmente neste ponto. Ademais, a comissão divulgou dois importantes projetos voltados à transparência ativa e ao *accountability* social relativo ao sistema prisional e à atividade policial, possibilitando à sociedade em geral a consulta e o conhecimento de importantes dados sobre a realidade nacional. Porém, a resposta enviada foi considerada incompleta, porque o órgão não havia detalhado as informações a respeito dos mecanismos de participação popular de fato aplicados, uma vez que os links fornecidos são apenas registros de desempenho dos estados.

- iii. A Comissão de Planejamento Estratégico – CPE informou que foi elaborado diagnóstico nacional, que teve a finalidade de ouvir membros e servidores de todos os ramos e unidades, sociedade civil organizada ou não, organismos internacionais e setores governamentais, com o fim de alinhar a estratégia do MP entre esses atores e a agenda universal dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). Foi verificado que mais de 9 mil pessoas responderam ao questionário eletrônico disponibilizado no período de 8 de maio a 8 de junho de 2018. Entretanto, ao apontarem as consultas públicas como “principal mecanismo de coleta de contribuições populares”, subentende-se que existem outros mecanismos que foram usados pela comissão, mas que não foram mencionados.
- iv. A Comissão de Infância e Juventudes – CIJ informou que está em contato com representantes da sociedade civil, entes governamentais e Conselho Nacional de Direitos (Conanda), pois participa de diversas audiências com comissões interinstitucionais para tratar de assuntos relativos a suas atribuições. No entanto, é preciso considerar que o pedido de informação se referia às diversas formas de participação popular possíveis, e não apenas às audiências públicas.
- v. A Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência – CALJ informou que, no ano de 2018, não realizou audiências públicas ou consultas públicas. No entanto, destacou ter viabilizado a participação popular em dois momentos, quais sejam: Edital de Chamada de Artigos para a 7ª Edição da Revista do CNMP e Seminário 30 anos da

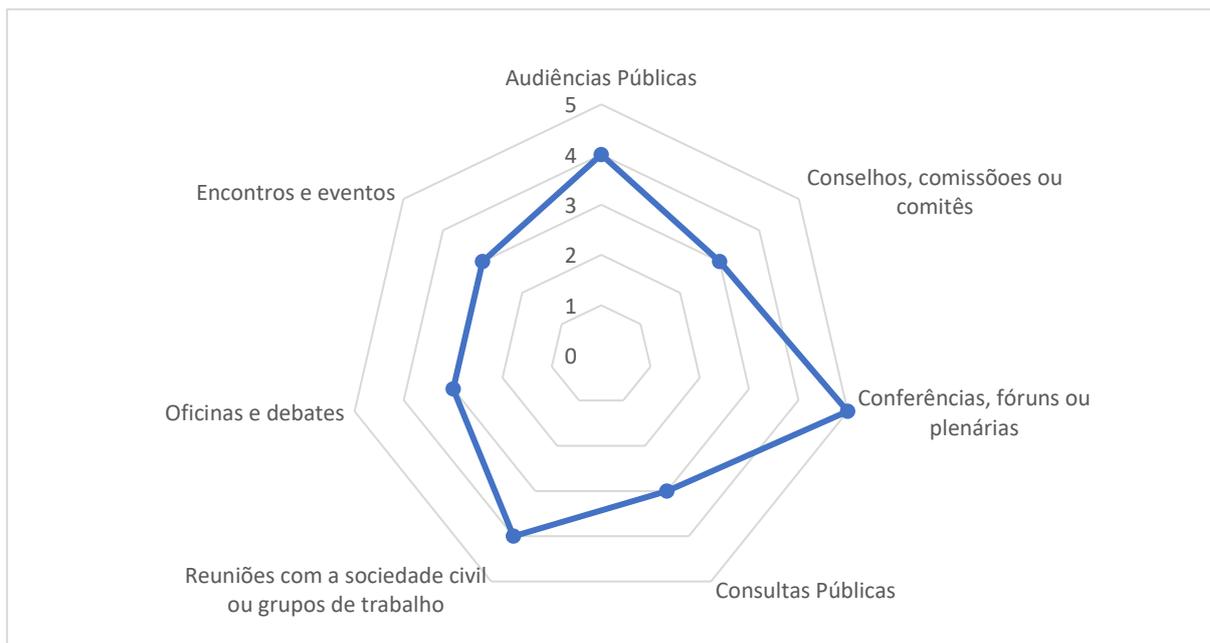
Constituição Federal. A comissão não enviou um link para endereço eletrônico em que constavam os dados relacionados aos eventos.

- vi. A Presidência do CNMP não realizou audiências públicas no ano de 2018, no entanto, foram promovidas outras formas de participação popular. De todo o modo, verifica-se que são elencadas participações do CNMP em eventos nos quais o intuito principal é debater sobre temas de interesse coletivo. Como exemplo pode-se destacar a resposta da Presidência abaixo:

Nos dias 18 a 23 de março de 2018, o CNMP participou do Fórum Alternativo Mundial da Água, evento internacional e democrático, pautado na representatividade de movimentos sociais que atuam na defesa dos recursos hídricos como direito elementar à vida. O evento foi realizado na Universidade de Brasília. Além de membros do Ministério Público, o evento contou com a participação nos debates de representantes de Comunidades de Fundo e Fecho de Pastos, do Conselho Indígena do Distrito Federal, do Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais e do Comitê Altamira. Assim, o evento pautou-se em promover verdadeiro diálogo entre os membros do MP e a sociedade civil (CNMP 2018 - Pedido de informação)

Pelo exposto acima, observa-se que o CNMP respondeu ao pedido de mecanismos de participação popular informando que havia realizado audiências públicas ou consultas públicas, ignorando o fato de que a maioria de suas comissões não utilizaram esse mecanismo ou apresentaram outros tipos de participação popular. Ao analisar as respostas enviadas, constatou-se que, além das audiências públicas, os mecanismos de participação popular mais utilizados pelos órgãos foram: “conferências, fóruns ou plenárias” (5), “reuniões com a sociedade civil” (4) e “audiências públicas” (4). A Figura 4 representa um retrato dos mecanismos mais utilizados pelo CNMP.

Figura 4 - Tipos de Mecanismos por Número de Menções



Fonte: Elaboração do autor, com base em CNMP (2018).

Apesar de a Lei de Acesso à Informação não estabelecer um critério de antecedência na divulgação dos mecanismos de participação popular, o prazo deve ser razoável, levando-se em conta que, para viabilizar a participação qualitativa da sociedade civil, é necessário tempo hábil mínimo para que esta se organize e consiga garantir sua presença e contribuição. A mera promoção de espaços abertos de discussão desconsiderando esses fatores não se mostra produtiva na prática.

Como se revelou na pesquisa, o CNMP apresentou mecanismos de participação popular, enfatizando em sua resposta a realização de “encontros, seminários, oficinas, capacitações, fóruns e reuniões, com participação da sociedade civil”. Contudo, esses mecanismos necessitam de maior divulgação e publicidade para o público diretamente interessado e com maior antecedência sobre as datas de realização dos eventos.

Entretanto, Grau (2000) aponta que embora exista a necessidade de controle social sobre a administração pública, praticamente não existem indicações acerca de como tornar isso possível. A autora afirma que recursos como audiências ou consultas públicas não possuem o *enforcement* necessário e não apontam quem são os habilitados como sujeitos do controle social.

Grau (2000) afirma que o controle social incumbe às organizações sociais; aos cidadãos, sejam

partes direta ou indiretamente interessadas; bem como aos meios de comunicação. O limite posto, entretanto, é que tais atores atuem em função de interesses que possam ser reconhecidos como públicos. Outro fator relevante é que a cogestão (agente público e cidadão) é irreconciliável com o controle, já que a eficácia do agente público depende diretamente da independência e autonomia dos sujeitos sociais em relação aos atores estatais. Por isso, o controle requer que ele seja externo à administração pública para que a relação com ela seja regulativa e não constitutiva (GRAU, 2000).

Sendo assim, para Grau (2000) a eficácia da participação popular e do controle social será mínima caso a capacidade de monitorar a administração pública seja circunscrita a apenas conhecer as justificativas ou razões das ações por ela empreendida.

No caso específico do CNMP, fica evidenciado que, nos parâmetros estabelecidos por Grau (2000), o mero fomento de audiências e consultas públicas, oficinas e debates e demais recursos de envolvimento social não caracteriza a participação e o controle social. Para tanto, é necessário que a sociedade disponha de recursos diretos e indiretos¹⁶ para forçar que a administração pública observe a lei e, de maneira geral, reaja devidamente. Assim, para Grau (2000), quando se justifique, deveria haver mecanismos de se impor sanções à administração do órgão.

Em síntese, o quadro abaixo resume as respostas aos dilemas apontados por Grau (2000) quanto a participação e o controle social:

Quadro 16 – Controle social sobre a administração pública

Quem	Qualquer ator, individual ou coletivo, que atue em função de interesses públicos ou suscetíveis de serem defendidos como tais.
Como	Monitoramento e reação sobre ações e decisões, tanto: - Passadas: resultados - Futuras: formação de decisões e políticas Em quaisquer circunstâncias, em condições de autonomia
Com que	Recursos efetivos para forçar a observância dos deveres administrativos, sejam estes: - Diretos: poder de veto, eleições, deliberações públicas etc. - Indiretos: ações consagradas juridicamente e recursos administrativos suscetíveis de serem ativados por uma instituição de controladoria e judicial.

¹⁶ Exemplificados no Quadro 15. Recursos Diretos: poder de veto, eleições, deliberações públicas etc. Recursos Indiretos: ações consagradas juridicamente e recursos administrativos suscetíveis de serem ativados por uma instituição de controladoria e judicial.

Onde	Exercido sobre: - Núcleo estratégico da administração pública - Serviços públicos: - individuais/em rede - estatais e não estatais Considerando: Os tipos de estruturas organizacionais
------	---

Fonte: Grau (2000, p.11), adaptado por Rocha e Teixeira (2017).

Um passo importante na direção do fomento ao controle social foi dado com a promulgação da Lei nº 12.527, em 18 de novembro de 2011 (LAI). A LAI representa uma forte sinalização pela busca do desenvolvimento do controle social sobre a administração pública, materializando os preceitos constitucionais estabelecendo o princípio da transparência como regra geral a ser observada na gestão da coisa pública, trazendo luz à escuridão, outrora existente, sobre o sigilo das ações estatais (ROCHA; TEIXERA, 2017).

Contudo, não significa que o CNMP tem atuado de forma a facilitar ou a auxiliar o exercício do controle cidadão. Como ficou claro na pesquisa, há uma discrepância conceitual entre o que é apresentado no texto da LAI e a base teórica quanto as definições de participação e controle social, além disso, a baixa permeabilidade social do CNMP associada ao baixo desempenho em termos de transparência passiva. Isso se torna evidente nas respostas quando é apontado que espaços em rede sociais podem representar meios de auxílio e facilidade disponibilizados à participação popular e ao controle social. Essa restrição de entendimento pode acabar despindo o controle social de suas reais potencialidades, como, por exemplo, atuar na elaboração dos processos e planos de auditoria, no acompanhamento das determinações proferidas, dentre outras

4.3.3.2 Atas e listas de presenças em audiências públicas

As audiências públicas são mecanismos fundamentais para a participação popular e controle social das políticas públicas. As atas e as listas de presença desses encontros permitem entender o que foi debatido, verificar o pluralismo e a diversidade dos presentes, constatar se a população diretamente afetada realmente participou etc. Adicionalmente, as atas são mecanismos importantes de transparência e legitimidade das decisões ocorridas no órgão. Sua ausência levanta questionamentos sobre como foram registradas e incorporadas as sugestões e discussões feitas no momento da audiência. Por isso, entende-se que a informação requisitada é de interesse público, sendo sua sistematização e disponibilização necessárias para a eficácia da

transparência pública e para o acompanhamento dos temas das audiências realizadas (SAMPAIO et al., 2013; PAES et al., 2014; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016).

Do pedido de atas e listas de presença de audiências públicas realizadas em 2018, apenas uma lista foi digitalizada e disponibilizada na resposta enviada. As demais foram respondidas através de um link e instruções para acessar no site as informações demandadas. É pertinente destacar que a resposta foi considerada com "acesso integral" e incompleta, pois embora o CNMP tenha dado o passo a passo de como chegar aos dados, foram necessários muitos cliques para encontrá-los. Para uma maior clareza, transparência e controle social, os dados deveriam estar disponíveis, atualizados, além de serem encontrados da maneira mais fácil possível, garantindo o acesso à informação.

Quanto à divulgação das atas, o CNMP forneceu *links* de acesso para cada uma das audiências, de forma proativa, ao passo que os referidos links das atas são facilmente localizáveis no sítio eletrônico do CNMP, o que denota boa prática nesse quesito.

4.3.4 Pedidos sobre a responsabilização de membros do MP

Entre as estratégias mais visíveis para a perpetuação da instituição do Ministério Público como órgão de poder político, principalmente no tocante ao seu órgão de controle externo (Conselho Nacional do Ministério Público), está a capacidade de responsabilização dos seus membros (PASTORE, 2014).

Não é o objetivo deste quesito, e não é essa a pretensão da pesquisa, esgotar o tema da *accountability* sobre as decisões tomadas no órgão de controle externo do Ministério Público. Todavia, as instituições democráticas precisam ser controladas, e esse processo de controle passa pela abertura das informações, transparência e participação social, fortalecendo o ideal democrático de equidade, evitando os abusos de poder e o insulamento burocrático (ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010; HALACHMI; GREILING, 2013; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015; ROCHA; TEIXERA, 2017; PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Portanto, pode-se afirmar que, se o CNMP não for transparente, ele não será permeável à sociedade, e se não é permeável, não pode ser *accountable*, e se não é *accountable* não pode ser controlado, logo não será democrático (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015;

ROCHA; TEIXERA, 2017). Nesse sentido, procedeu-se o pedido de informações sobre os quantitativos de denúncias totais, processos arquivados e julgados, abertos contra membros do Ministério Público, referentes ao ano de 2018.

4.3.4.1 Resultados apresentados

Este quesito foi o mais problemático, dado que apenas 1 dos 3 pedidos foram integralmente respondidos. Os acessos parciais e as respostas incompletas foram encontrados nos pedidos sobre denúncias totais e sobre quantas delas se transformaram em processos. Quanto à quantidade de processos arquivados, no ano de 2018, foram 1389, e, quanto aos julgados, foi fornecido acesso a um *link* do relatório de atividades do CNMP, entretanto não foi encontrado resultado para processos julgados.

Na primeira resposta recebida, o CNMP informou que não há viabilidade de atender ao pedido de informações nos termos solicitados, uma vez que exige trabalho adicional de análise e consolidação de dados, além de importar na paralisação das atividades da sua secretaria processual. Outro ponto foi o fornecimento de informações não solicitadas, como os números absolutos referentes ao quantitativo de processos autuações, exceto os sigilosos, apresentados numa lista contínua em formato PDF.

Conforme já apresentado, o CNMP respondeu de forma incompleta todas as perguntas neste quesito, alegando trabalho adicional de análise e consolidação de dados, além de importar na paralisação das atividades de uma unidade específica. Entretanto, deve ser ressaltado que é inerente aos pedidos de acesso à informação a geração de algum grau de trabalho adicional para o órgão, principalmente nestes casos em que o CNMP não realizou trabalho prévio de organização e consolidação de informações. Afinal, é comum que a informação solicitada, apesar de versar sobre tema básico do ponto de vista da gestão eficiente de um órgão de controle externo, não tenha sido previamente produzida.

A alegação de trabalho extra é particularmente injustificada neste caso. Logo, fica notória a utilização indevida da cláusula de trabalho adicional, tendo em vista que a informação solicitada já deveria existir independentemente do pedido de acesso à informação. Resultado similar foi

identificado pela ONG Artigo 19 em Relatório Anual¹⁷. A partir do relatório de atividades do CNMP destacado por *link* na resposta recebida, buscou-se avaliar, ao todo, os dados referentes à quantidade de denúncias totais, processos totais e arquivamentos relacionados. Essas informações foram consolidadas e apresentadas no Quadro 17 a seguir:

Quadro 17 – Tipos e procedimentos disciplinares

TIPO	Processos Média trimestral	Processos arquivados Média trimestral	Acumulados em 2018¹	Acumulados em 2018²
Reclamação Disciplinar	145	167	579	670
Avocação	1	Ausente	3	1
Sindicância	3	4	13	16
Revisão de PAD	3	Ausente	14	Ausente
TOTAL	111	171	609	687

Fonte: Elaboração do autor, com base em RICNMP, Art. 18, I e IV

¹ Procedimentos dispostos na Corregedoria Nacional do MP

² Procedimentos arquivados na Corregedoria Nacional do MP

Notou-se que dentro do tipo “Reclamação Disciplinar” havia números relacionados às denúncias recebidas, porém o órgão não faz o controle das origens nesse tipo procedimental de maneira a separar os números sobre as denúncias totais. Outro ponto a frisar é o número elevado de procedimentos arquivados em relação ao total de procedimentos iniciados em 2018.

Cabe ressaltar que, embora o CNMP tenha informado que o quantitativo de processos julgados estaria no relatório de atividades, essa informação não se confirmou na pesquisa. Nesse viés, procedeu-se à verificação das informações apresentadas no site do CNMP, encontrando na aba “Institucional” relatórios mensais de atuação dos conselheiros do CNMP, conforme apontado no Quadro 18, que, após consolidados, identificaram os totais dos processos julgados - que consistem na apreciação da matéria pelo órgão colegiado durante a sessão plenária - totalizando 356 processos.

¹⁷ ALIANZA REGIONAL POR LA LIBRE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN: informe regional sobre acceso a información pública y apelaciones (2014).

Quadro 18 – Plenário do CNMP em Números

Processo no CNMP	Processos Autuados	Processos julgados	Processos Arquivados
Total	1262	356	1389

Fonte: Elaboração do autor, com base em CNMP (2018).

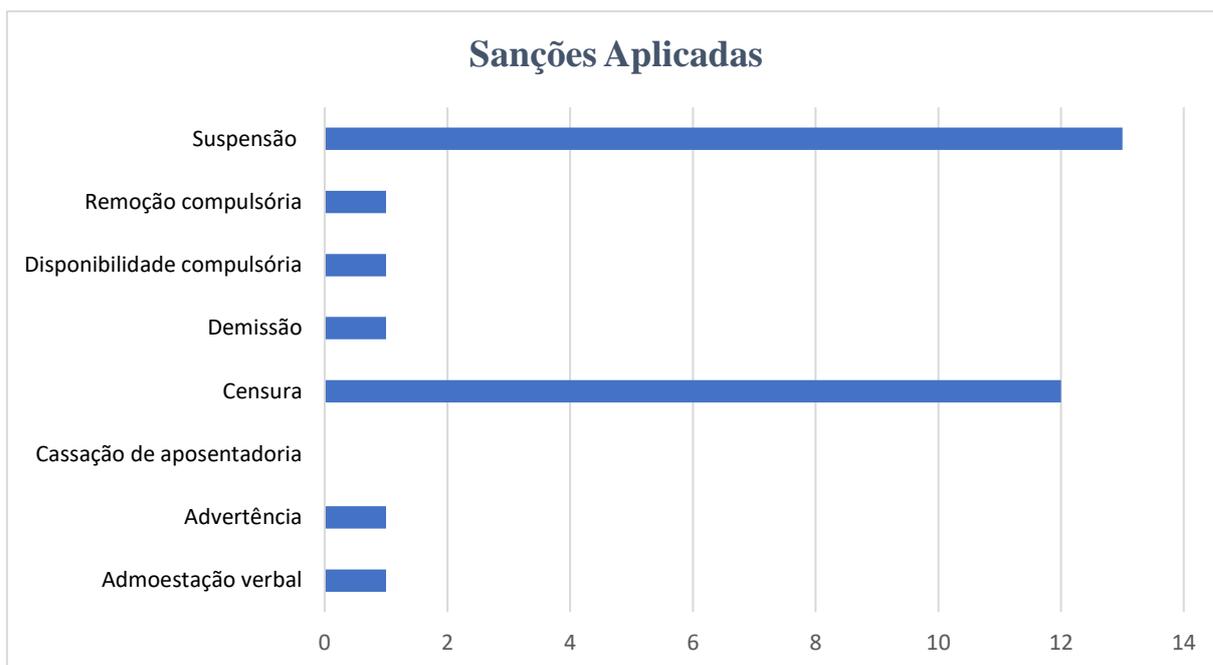
As atividades de correição e apuração de infrações administrativas são exercidas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, que, após elaboração dos relatórios, submete-os ao Plenário para apreciação das proposições. Do total de 356 processos, observou-se que 30 sanções foram aplicadas¹⁸, divididas em 8 modalidades de punição, conforme apresentado na Figura 5.

A partir do resultado exposto na Figura 5, nota-se que, da totalidade processos julgados, 8,43% resultaram em alguma sanção, sendo que a sanção mais aplicada, em 46% dos casos, foi relativa à suspensão. O único caso apresentado como “Demissão” ainda não transitou em julgado, ou seja, não ensejou punição ao membro do Ministério Público do Pará¹⁹. Embora os fatos de assédio sexual, ato libidinoso e obtenção de vantagem ilícita tenham ocorrido em 2015, o procedimento administrativo disciplinar não foi solucionado até o final desta pesquisa. Esse resultado revela certa resistência do CNMP em responsabilizar diretamente seus membros, indicando um modelo de atuação mais próximo da patronagem, a corroborar a base teórica do paradigma de burocracia insulada e tecnocrática.

Figura 5 – Sanções aplicadas

¹⁸ Das 30 sanções aplicadas pelo Plenário no ano de 2018, oito aguardam trânsito em julgado. Posição de 31 de dezembro de 2018.

¹⁹ Os detalhamentos do processo podem ser conferidos pelo PAD nº 1.00207/2018-01.



Fonte: Elaboração do autor, com base em CNMP (2018).

Dessa forma, dentre os mecanismos de *accountability* definidos no arcabouço teórico, é essencial, como definiu Schedler (1999), a capacidade de *enforcement*. Nesse sentido, o CNMP precisa desenvolver a capacidade de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos.

Além do exposto acima, um fator que dificultou a captação e a análise dos dados foi o envio em formato não processável por máquina, que será discutido na sequência.

4.3.4.2 Envio em formato não processável por máquina

É importante ressaltar que, após 6 dias da resposta recebida, o CNMP enviou uma nova resposta, de forma automática, complementando o teor do pedido solicitado. Nesta nova resposta o órgão informou que os dados estão disponíveis na *internet* na página do Conselho Nacional do Ministério Público, por meio do relatório de atividades da sua corregedoria nacional, e destacou os respectivos *links* de acesso ao relatório anual da corregedoria. Neste caso, o CNMP considerou que o cumprimento das normas de transparência ativa os eximia de oferecer informações que excedessem o que já se encontra disponibilizado para o público, numa interpretação ampliativa sobre o cumprimento das obrigações de fornecimento de informações. É importante ressaltar também que o portal do CNMP traz os resultados em formato PDF, porém tal formato dificulta o processamento das informações por máquinas. Além disso, não

apresenta os valores concernentes ao total das denúncias recebidas pelo CNMP, que haviam sido solicitados explicitamente na pergunta.

Novamente, nota-se uma sequência de problemas: por um lado não é indicado de forma clara o local exato em que se pode encontrar a resposta de forma satisfatória, apenas o *link* do relatório de atividades, o que revela um caráter genérico na resposta; por outro, a disponibilização de informações em um formato que dificulta o processamento dos dados serve como justificativa apenas para eximir o órgão de responder de fato ao pedido, mas não se obtém a informação no formato e padrão de agregação necessários à pesquisa.

Adicionalmente, destaca-se que a questão do formato fornecido não é mero detalhe, mas justamente é fator viabilizador para a obtenção dos dados solicitados e a realização de cruzamentos e comparações fundamentais para se dar significado aos valores brutos e desagregados. Esse era justamente o intuito de verificação do pedido realizado.

4.3.5 Considerações gerais sobre a transparência passiva

Na avaliação da Transparência Passiva, destaca-se que não houve recusas ao fornecimento da informação, mas ocorreram escusas de acesso a informações com base na cláusula de trabalhos adicionais e no argumento de que o pedido recebido era genérico. Foi identificado também um padrão de interpretação ampliativa do Art. 11, § 6º, da LAI, que desonera o órgão ou entidade pública da obrigação do fornecimento direto da informação caso esta esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal. Esse tipo de resposta foi mais recorrente nos pedidos relacionados às perguntas 3, 6, 7 e 8 do quadro 14.

As perguntas 1, 2, 6, 7 e 8 solicitavam informações em formatos processáveis por máquina ou com detalhamentos diferentes daqueles estabelecidos pelas resoluções do CNMP. A pergunta 1 demandava as planilhas de orçamento, já a pergunta 2 solicitava um detalhamento sobre os pedidos de informação indeferidos, entretanto as perguntas de 6 a 8 são relativas aos números de processos e julgamentos dos membros do MP. Embora as informações requeridas estejam disponíveis nos Portais de Transparência dos órgãos, elas não se apresentam no formato solicitado por esta pesquisa ou não dispõem de filtros e mecanismos de agregação e desagregação que facilitem sua visualização e processamento.

Nesse sentido, as perguntas 1, 2 e 6 demandavam um grau superior de profundidade das informações já disponibilizadas pelos órgãos. A totalidade das respostas aos pedidos de acesso à informação que versavam sobre implementação da LAI (perguntas 1 e 2) indicavam para o Portal da Transparência, mencionando o link (genérico ou específico) para a seção do Portal onde poderiam ser consultadas.

Constata-se, portanto, que o CNMP entende que as informações já disponibilizadas sobre orçamento da LAI em seu portal de transparência o isentavam de uma atenção maior quanto ao formato e ao detalhamento solicitados por esta avaliação. A mesma prática foi observada na resposta à pergunta 6, que solicitou o número de denúncias totais, processos e arquivamentos. Nesse caso se observou o uso do artigo 16, da Resolução CNMP n.º 89/2012, sob o argumento de que se exigiu trabalho adicional de análise e consolidação de dados, além de implicar a paralisação das atividades.

Mais um ponto a ser destacado é que, após o pedido de acesso à informação, foi enviada por e-mail a confirmação de que o órgão recebeu corretamente o pedido. Além disso, houve o envio de e-mail alertando que o pedido de acesso à informação foi respondido, permitindo que se possa tomar ciência da resposta de forma mais célere.

4.3.5.1 Obstáculo à Transparência Passiva

A Resolução 89/2012 CNMP estabelece que o órgão “deverá regulamentar em sua estrutura administrativa a unidade responsável pelo Serviço de Informações ao Cidadão”, podendo ficar a cargo da Ouvidoria. Conforme se observou na pesquisa, o CNMP apresentou mais de um meio eletrônico (e-mail, Canal da Ouvidoria e Fale Conosco) para ser utilizado com esse fim.

A existência de uma plataforma especificamente dedicada ao recebimento e processamento de pedidos de acesso à informação é imprescindível para facilitar o caminho a ser percorrido pelo cidadão e simplificar a gestão interna do próprio órgão público. Consequentemente, a inexistência de uma plataforma específica para esse fim representa um sério obstáculo à transparência. A prática identificada em relação ao CNMP é a de conjugar a plataforma de transparência passiva com o canal de contato da ouvidoria do respectivo órgão. Esta prática, apesar de longe do ideal, está de acordo com a Resolução 89/2012 do CNMP, a qual define que o Ministério Público pode operacionalizar o Sistema de Informação ao Cidadão por meio de

estruturas já existentes, como a Ouvidoria. Por outro lado, é necessário enfatizar que a utilização da mesma interface para processar os pedidos de acesso à informação e outras solicitações típicas de ouvidorias cria dificuldades a quem deseja enviar um pedido de acesso à informação.

4.3.5.2 Inexistência de campo para interposição de recursos

Importante observação ao resultado apresentado neste quesito é a inexistência de campo para interposição de recursos, pois o envio de recursos nos casos em que a resposta é insatisfatória representa um importante direito do cidadão, positivado pela Lei de Acesso à Informação. Contudo, a plataforma do CNMP não possui um campo específico para interposição de recursos após o recebimento da resposta, nem forneceu, na resposta realizada, opção para recursos diretamente. Obviamente, a ausência desse atributo representa um grave problema: pode-se induzir o solicitante a não enviar o recurso, pois não estará claro, na plataforma do órgão, que o direito à interposição de recurso existe.

Outro ponto é que o sistema virtual de informação ao cidadão não permite saber qual a instância superior para interpor recurso à resposta recebida, e não há um mecanismo de fazê-lo a partir do sistema. O cidadão tem de enviar uma nova solicitação, reportando-se ao protocolo da primeira e esclarecendo tratar-se de um recurso. Fica evidente que isso não facilita ao público a utilização dessa ferramenta, um direito garantido pela Lei de Acesso à Informação, e complica o acompanhamento do pedido. Além disso, o número relativamente baixo de recursos pode ser utilizado pelos órgãos como indicador de respostas satisfatórias, mas, na ausência de um sistema adequado que viabilize ao cidadão tal ferramenta, esse medidor fica enviesado e não pode servir como indicador de qualidade da Transparência Passiva.

No caso do CNMP, em que foi utilizado o sistema da ouvidoria, precisaria estar disponível a opção do recurso pelo mesmo canal por meio do qual foi enviado o pedido de acesso à informação, uma vez que não existe ferramenta especificamente elaborada para o envio dos recursos. Além disso, em todas as solicitações o CNMP informou que o processo seria finalizado sem mesmo permitir ou dar acesso aos recursos. O recebimento de recursos poderia cumprir um importante papel não só para o usuário que deseja acessar uma informação específica do órgão, mas também para o próprio CNMP. Os recursos indicariam, por exemplo, que a ouvidoria poderia não estar operando adequadamente. Dessa forma, ferramentas que

facilitem o envio de recursos podem ajudar os órgãos públicos a aperfeiçoarem a gestão dos recursos necessários para o efetivo acesso à informação do cidadão.

Por fim, como se observa, e fazendo um paralelo com o arcabouço teórico da democracia, a ausência de mecanismos significativos de participação popular e clareza nas informações sobre responsabilização da burocracia no CNMP revela o dilema entre burocracia e democracia, que reside no fato de que a burocracia, embora seja condição necessária para o Estado de Direito e para uma ordem democrática, pode também, paradoxalmente, vir a constituir uma ameaça a si mesma (WEBER, 1982; DELEON, 1998; MATTLI; BUTHE, 2005; ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010; HALACHMI; GREILING, 2013).

O baixo desempenho nas respostas propicia no CNMP o desenvolvimento de uma burocracia poderosa e independente que coloca em risco a própria democracia, na medida em que o poder dos burocratas, que não têm responsabilidade política perante os eleitores, não consegue ser efetivamente permeável à sociedade, dificultando o controle social. Este cenário, conforme afirma Rocha e Teixeira (2017), aproxima-se da visão schumpeteriana de democracia, na qual a participação do povo se dá apenas no processo eleitoral, e sem muita importância. Desse modo, é relevante afirmar que o CNMP, como instituição de controle, ainda é pouco democrático, pois não consegue ser visível à sociedade e, portanto, controlado.

Retomando a pergunta feita por Bobbio (1986) sobre o panóptico, na qual indaga: quem controla o controlador? não se pode afirmar quem está controlando o CNMP, mas certamente pode-se dizer que não é a sociedade que o controla.

Assim, no sentido de compreender a permeabilidade do CNMP à sociedade, analisou-se a composição desse Conselho, uma vez que, apesar de o CNMP não se mostrar efetivamente transparente da perspectiva ativa e passiva, sua formação pode ser plural e representativa da sociedade civil, o que reduziria os aspectos de insulamento burocrático, corporativismo e clientelismo apontados na literatura.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado no referencial deste trabalho, o conceito de democracia está interligado à ideia de *accountability* - definida como prestação de contas públicas acrescida da possibilidade de sanções - que, por sua vez, possui como fundamentos o controle e a transparência. Contudo, a literatura internacional demonstrou que transparência não leva, automaticamente, à *accountability* (FOX, 2007; RUIJER, 2013). O aprimoramento da *accountability* pode ser alcançado através de medidas que promovam o controle externo pela sociedade, envolvendo, portanto, não somente o acesso, como a participação social efetiva nos processos decisórios relacionados à administração, regulação e fiscalização da instituição democrática.

Referenciado, por estes três conceitos – democracia, *accountability* e transparência – buscou-se avaliar a permeabilidade do CNMP à sociedade com relação à sua transparência ativa, passiva e composição do Conselho, para promover o exercício da participação popular e controle social. Em síntese, o CNMP não sendo transparente, não será *accountable*, e não sendo *accountable* não poderá ser controlado, incorrendo, assim, em uma ruptura no processo democrático (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015; ROCHA; TEIXEIRA, 2017).

Esta pesquisa aponta alguns pontos de atenção, pois quaisquer iniciativas destinadas a aprimorar a permeabilidade social no Ministério Público, no âmbito do Conselho Nacional, devem atentar para os vários aspectos da transparência, tanto ativa quanto passiva, assim como para a disponibilização referente às atividades-meio e fim exercidas por essa instituição. Nesse sentido, a análise sobre a implementação da LAI e das Resoluções nº 86, 89 e 115 do CNMP no próprio órgão de controle demonstrou que a corte ainda está muito aquém das expectativas da lei. Entre as solicitações respondidas, a qualidade dos retornos foi uma preocupação, com apenas 62,5% das respondidas com acesso integral e 25% com respostas satisfatórias e completas. Esse dado é especialmente inquietante quando se leva em consideração que os pedidos enviados eram simples e objetivos, relacionados basicamente a como o CNMP se adapta aos dispositivos da LAI.

No campo da transparência ativa, vale ressaltar que o CNMP não cumpriu todos os requisitos verificados, sendo que apenas 50% (três dos seis critérios analisados) obtiveram resultado satisfatório: “conteúdo executivo-orçamentário”, “informações institucionais” e “programas e

projetos” com atendimento de 96,49%, 95,45% e 89%, respectivamente. Todos os critérios apresentados nesta pesquisa são exigências diretas do texto da LAI e das resoluções estudadas. Cabe lembrar que a avaliação neste ponto se concentra no cumprimento ou não de requisitos mínimos da LAI, sem considerar questões como atualização, compreensibilidade e acessibilidade, o que possivelmente tornaria esse cenário menos favorável. Outro ponto negativo diz respeito à linguagem excessivamente jurídica utilizada pelo órgão verificada tanto na análise da transparência passiva quanto na transparência ativa, o que dificulta o entendimento das informações divulgadas e a interlocução dos cidadãos com o *parquet*.

No âmbito da Transparência Passiva, problemas ocorreram, tais como o não funcionamento de serviços de atendimento ao cidadão e a dificuldade de se protocolar recursos. Esses pontos são fundamentais para a garantia da transparência e participação popular. Além disso, destaca-se que tal procedimento exige certa desenvoltura, tanto na escrita como na estruturação das demandas e na explanação do assunto, sendo uma ferramenta de difícil acesso para os que não têm esse domínio. Esse resultado corrobora o observado por Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), no sentido de que a linguagem precisa melhorar para atender a população menos esclarecida, fazendo com que a informação não seja produzida por uma burocracia para atender a outra burocracia, sem cumprir sua função democrática. Isso dificulta o exercício do controle social e, conseqüentemente, a responsabilização da burocracia pública, ou mais especificamente, a burocracia judicial.

Ainda que nesta pesquisa os pedidos de informação tenham sido apresentados de forma clara e específica, notou-se dificuldade do CNMP em responder exatamente ao que foi demandado e em desenvolver o conteúdo da solicitação. Ademais, os recursos prolongam o processo de obtenção da informação, visto que exigem a interposição do pedido e prazo para resposta em cada instância. Assim, não apenas se problematiza a qualidade de resposta fornecida, mas o custo temporário de acessá-la.

Quanto aos fatores observados tanto em transparência ativa e passiva, associados à formação do Conselho, refutamos a hipótese de o CNMP ser um órgão transparente, uma vez que a baixa transparência verificada, associada ao teor das respostas obtidas caracteriza o órgão muito mais como insulado do que como democrático.

Além do exposto, torna-se evidente a necessidade de criação de um órgão independente, democrático e representativo das diversas clivagens sociais, que promova, fiscalize e monitore a LAI, sob pena de descumprimento de um direito fundamental de todos e, conseqüentemente, de desperdício do enorme potencial instrumental do direito à informação. Os avanços precisam ocorrer não só no contexto da transparência, mas, sobretudo, nos mecanismos de *accountability* existentes atualmente no CNMP. Caso a instituição não se redefina nesse sentido, corre-se o risco de chegar a um nível elevado de transparência sem que ela seja percebida, uma vez que no ciclo da *accountability* será cumprida a fase da informação, mas a fase de justificação e punição não se completará, gerando a sensação de impunidade e o descrédito da burocracia especializada (O'DONNELL, 1998; SCHEDLER, 1999; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010).

Em sua Resolução nº 89 de 2012, o CNMP determina algumas ações que devem ser tomadas por ele próprio e por órgãos de sua jurisdição. Assim, recomenda-se, sem prejuízo da sugestão acima, que o CNMP informe, em seu sítio eletrônico:

- 1) O cronograma de recebimento de relatórios produzidos pelos MPs. Tais relatórios devem ser encaminhados ao CNMP, de acordo com o parágrafo 2º do inciso IV, Art. 25 da Resolução 89;
- 2) Quais programas permanentes de treinamento foram criados e já estão em funcionamento. A instituição de tais programas está prevista no Art. 26 da Resolução 89;
- 3) Quais procedimentos foram adotados para fiscalizar o cumprimento da legislação relativa ao acesso à informação. Tal fiscalização é de responsabilidade do CNMP, conforme o Art. 28 da Resolução 89;
- 4) De forma clara e acessível, a lista de atos normativos editados pelos Ministérios Públicos com vistas a regulamentar a Lei de Acesso à Informação e a Resolução 89. O encaminhamento de tais atos ao CNMP está previsto no Art. 29 da Resolução 89.

Sobre a formação do Conselho, é fundamental que as informações a respeito do processo de indicação a presidente do CNMP e demais conselheiros sejam mais claras. Uma recomendação pontual seria a de tornar pública a lista de nomes considerados e de se dar publicidade também

à agenda de encontros desses candidatos com figuras de comando dos Três Poderes. Um exemplo da falta de *accountability* do CNMP é o fato de conselheiros pedirem vistas de processos e ficarem um longo período em poder destes documentos. Ou, ao contrário, serem extremamente céleres por alguma conveniência ou ainda tomar decisões relevantes de forma monocrática. Mesmo não tendo dados que dimensionem o impacto que isso causa, a recorrência dessa ação denota a baixa *accountability*, apontando inclusive para discussões sobre a conveniência de um redesenho institucional do órgão.

Observados os problemas já citados no acesso à informação (tanto na transparência ativa como na passiva), tem-se o quase nulo poder fiscalizador da sociedade civil, a ausência prática de controle externo baseado no controle social e as condições gerais de atendimento à população. Eles denotam uma ausência de canais do Ministério Público junto à população para que medidas saneadoras sejam tomadas. Mais do que isso, denotam um afastamento desse “Quarto Poder” da população que, em última instância, é a quem deveria servir (PASTORE, 2014).

À medida que leis e normas abrangem os mais diversos aspectos da vida política e social, o poder investigativo do *parquet* acaba tendo influência cada vez mais ampliada no regime democrático. A incorporação dos direitos humanos, políticos, sociais à Constituição, tornou em tese o Ministério Público o maior aliado da sociedade civil na persecução dos valores republicanos (DIAS, 2013). No entanto, o *parquet* não passa pela mesma *accountability* que o Legislativo, o Judiciário e o Executivo. Ao não se abrir à participação e ao controle social, o MP assume timidamente sua tarefa, acabando por se fechar sobre si mesmo, o que a teoria denomina insulamento burocrático. Torna-se assim mais opaco do que deveria ser, mais conservador, mais resistente às mudanças, mais avesso à sua sociedade – e como se tudo isso fosse virtude e significasse “neutralidade” e “independência”. A opacidade e o distanciamento da participação social tornam o cidadão ainda mais apático, enfraquecendo e desestimulando a cidadania (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981; ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010).

Bobbio (1986) afirma que soluções tecnocráticas correspondem exatamente ao aposto da democracia. Segundo esse autor, democracia é um governo de todos – não daqueles que devem tomar as decisões, não na base da competência, mas da existência. “O protagonista da sociedade democrática é o cidadão, o homem das ruas” (p.126), não o especialista ou o perito. Nesse

sentido, um controle externo social desempenha um papel fundamental para o aprimoramento do Ministério Público, o que não se aplica ao CNMP. O contrário disso - o afastamento da instituição de seu substrato social – foi percebido, o que tende a prejudicar a confiança e a harmonia numa democracia representativa (BOBBIO, 1986; LERNER; TETLOCK, 1999; MULGAN, 2000; BOVENS, 2007; BLACK, 2008).

Um órgão transparente e poroso à participação se torna mais imune ao nepotismo, ao clientelismo, ao tráfico de influência, à corrupção e outros tipos de desmandos. Nesse sentido, corroborando com Sauwen-Filho (1999) e Pastore (2014) deve-se desenvolver no CNMP a criação de uma consciência de que seu papel deve ser secundário às iniciativas nascidas na sociedade, ampliando as ações de natureza civil de abrangência coletiva, operadas preferencialmente pelo cidadão ou pelos grupos sociais, a exemplo das organizações civis e entidades não governamentais.

Como destacado na literatura, e já ocorre na Europa, esses resultados não apontam para uma redução no papel do CNMP, mas para a criação de uma consciência de que seu papel deve ser secundário às iniciativas nascidas na sociedade com a ampliação das ações de natureza civil de abrangência coletiva, funcionando como remédio contra a hipertrofia do poder estatal, que, num regime genuinamente democrático, deve ser operado preferencialmente pelo cidadão ou pelos grupos sociais, a exemplo das organizações civis e entidades não governamentais. Assim, buscar-se-ia afastar a apropriação dessas iniciativas por órgãos estatais em detrimento do cidadão.

Como sugestões para futuras pesquisas, recomenda-se que se investiguem a relação entre a transparência do contexto subnacional do Ministério Público e a responsabilização dos gestores, ou seja, se porventura onde existe maior transparência há também maior responsabilização (política, administrativa e/ou criminal). Outro ponto é que esse estudo seja replicado de forma longitudinal para que se verifique quando as mudanças ocorrem, como ocorrem e por que ocorrem. Além disso, é importante destacar que pesquisas contemplem a transparência de processos e não apenas de eventos, visto que permitirão compreender como as decisões são tomadas, e não apenas as que foram tomadas.

REFERÊNCIAS

- ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. 2. [print]. ed. Cambridge: Harvard University Press, 1981. OCLC: 258508851. ISBN 978-0-674-08627-2.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: *Burocracia e políticas públicas no Brasil*. 1a. ed. ed. São Paulo, SP, Brasil: FGV Editora, 2018. p.23–57.
- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PO, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: *Burocracia e política no Brasil*. 1a. ed. ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV Editora, 2010. p. 27–70.
- ACAR, M.; GUO, C.; YANG, K. Accountability when hierarchical authority is absent - Views from public-private partnership practitioners. *American review of public administration*, v. 38, n. 1, p. 3–23, mar. 2008. ISSN 0275-0740.
- ANDRADE, M. M. d. Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas. São Paulo: Atlas, 1999. OCLC: 940081494. ISBN 978-85-224-5103-6
- ARANTES, R. B. et al. Controles Democráticos sobre a Administração Pública. *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*, n. Rio de Janeiro, p. 109–147, 2010.
- ARNOLD, J. R. The electoral consequences of voter ignorance. *Electoral Studies*, v. 31, n. 4, p. 796–815, dez. 2012. ISSN 02613794.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 1a. ed. São Paulo: Edições 70, 2016. OCLC: 817161493. ISBN 978-972-44-1506-2.
- BEETHAM, D. *Bureaucracy*. Milton Keynes: Open University Press, 1987. (Concepts in the social sciences). ISBN 978-0-335-15372-5 978-0-335-15371-8.
- BLACK, J. Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes. *Regulation & Governance*, v. 2, n. 2, p. 137–164, jun. 2008. ISSN 17485983, 17485991.
- BLAESCHKE, F.; HAUG, P. Does intermunicipal cooperation increase efficiency? A conditional metafrontier approach for the Hessian wastewater sector. *Local Government Studies*, v. 44, n. 1, p. 151–171, jan. 2018. ISSN 0300-3930.
- BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia* (Uma defesa das regras do jogo). 6a edição. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Vol. 63. (Trad. Marco Aurélio Nogueira, Vol. 63).
- BOVENS, M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447–468, jul. 2007.

BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Ed.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press, 2014. ISBN 978-0-19-964125-3.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, [S.l.: s.n.], 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 22 de abril de 2018.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. [S.l.: s.n.], 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 22 de abril de 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. 1a ed. ed. Brasília, DF: São Paulo, SP, Brasil: ENAP; Editora 34, 1998. ISBN 978-85-7326-114-1.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/9049>>. Acesso em: 22 de abril de 2018.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. d. *Metodologia científica*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009. OCLC: 457558718. ISBN 978-85-7605-047-6.

DALLOUL, B. Y. *Manual de Processos: Comissões Permanentes*. Brasília, 2016. 111 p.

DANIELS, N. *Accountability for reasonableness*. *BMJ*, v. 321, n. 7272, p. 1300–1301, nov. 2000. ISSN 0959-8138, 1468-5833.

DELEON, L. Accountability in a ‘reinvented’ government. *Public administration*, v. 76, n. 3, p. 539–558, 1998. ISSN 0033-3298.

DIAS, J. P. O Ministério Público como Agente de Mudança Social. p. 36, 2013.

DIAS, J. P.; FERNANDO, P.; LIMA, T. M. *O Ministério Público em Portugal: Que papel, que lugar?* p. 40, 2007.

DIDEROT, D.; D’ALEMBERT, J. L. R. (Ed.). *Encyclopédie ou dictionnaire raisonné des sciences des arts et des métiers* (articles choisis). 1: ... [S.l.: s.n.], 1993. (GF, 426). OCLC: 834510613. ISBN 978-2-08-070426-9.

FAORO, R. *Os Donos do Poder*. 3a. ed. São Paulo: Globo, 2001. (Revista).

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e a política da publicidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 84, p. 65–94, 2011.

FOX, J. Government transparency and policymaking. *Public Choice*, v. 131, n. 1-2, p. 23–44, mar. 2007. ISSN 0048-5829, 1573-7101.

FREITAS, H.; CUNHA, M.; MOSCAROLA, J. Aplicação de sistema de software para auxílio na análise de conteúdo. *RAUSP Management Journal*, v. 32, n. 3a, p. p. 97–109, 1997.

GIAMBIAGI, F.; ALEM, A. C. D. d. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 2a. ed., rev. e atualizada. ed. Rio de Janeiro, Brazil: Editora Campus, 2001. ISBN 978-85-352-0703-3.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. Editora Atlas SA, 2010.

GONÇALVES, M. V. R. *Novo curso de direito processual civil*. 9a. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. OCLC: 683315486. ISBN 978-85-02-04700-6 978-85-02-08130-7.

GRAU, N. C. *Responsabilización por el Control Social*. In *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana* p. 269–327. Retrieved from <http://siare.clad.org/siare/innotend/control/control-nc.pdf>

GRIMMELIKHUIJSEN, S. Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment. *International Review of Administrative Sciences*, v. 78, n. 1, p. 50–73, mar. 2012. ISSN 0020-8523, 1461-7226.

GUERRA, I. C. *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso*. [S.l.]: Lucerna, 2006. Google-Books-ID: vQqGwxG2YPQC. ISBN 978-972-8818-66-1.

HALACHMI, A.; GREILING, D. Transparency, E-Government, and Accountability Some Issues and Considerations. *Public performance & management review*, v. 36, n. 4, p. 562–584, jun. 2013. ISSN 1530-9576.

HAMILTON, A. et al. (Ed.). *The Federalist*. Gideon ed. Indianapolis: Liberty Fund, 2001. ISBN 978-0-86597-288-9 978-0-86597-289-6.

HOOD, C.; HEALD, D. (Ed.). *Transparency: The Key to Better Governance?* 1. ed. British Academy, 2006. ISBN 978-0-19-726383-9 978-0-19-173491-5.

LERNER, J. S.; TETLOCK, P. E. Accounting for the effects of accountability. *Psychological Bulletin*, v. 125, n. 2, p. 255–275, 1999. ISSN 1939-1455, 0033-2909.

LINDSTEDT, C.; NAURIN, D. Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*, v. 31, n. 3, p. 301–322, jun. 2010.

LOUREIRO, M. R. G.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Ed.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. 1a. ed. ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV Editora, 2010. OCLC: ocn742028182. ISBN 978-85-225-0777-1.

MACHADO, J.; CRAVEIRO, G.; RIZZI, E. Os desafios do controle social no sistema de justiça brasileiro. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, v. 19, n. 3, p. 201–217, dez. 2018. ISSN 2175-6058. Disponível em: <<http://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1663>>.

MAIA, R. d. A. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. EM NOME DA SOCIEDADE: O MINISTÉRIO PÚBLICO NOS SISTEMAS CONSTITUCIONAIS DO BRASIL E DE PORTUGAL, p. 48, 2009.

MAINWARING, S.; WELNA, C. (Ed.). Democratic accountability in Latin America. *Oxford; New York: Oxford University Press*, 2003. (Oxford studies in democratization). OCLC: ocm52992358. ISBN 978-0-19-925637-2 978-0-19-925638-9.

MANIN, B. The principles of representative government. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1997. (Themes in the social sciences). ISBN 978-0-521-45258-8 978-0-521-45891-7.

MATTLI, W.; BUTHE, T. Accountability in accounting? The politics of private rule-making in the public interest. *Governance-an international journal of policy administration and institutions*, v. 18, n. 3, p. 399–429, jul. 2005. ISSN 0952-1895.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. The Brazilian state and transparency: evaluating compliance with freedom of information = Avaliação de transparência do : estado brasileiro e do poder judiciário. [S.l.: s.n.], 2016. OCLC: 1028095638. ISBN 978-85-63265-68-5.

MILL, J. S. Considerations on representative government. London: Parker, Son, and Bourn, 1861/2001. OCLC: 4142773. ISBN 978-0-543-95731-3. Citado na página 21.

MOSHER, F. C. Democracy and the public service. 2nd ed. ed. New York: Oxford University Press, 1982. (Public administration and democracy). ISBN 978-0-19-503018-1.

MULGAN, R. Comparing accountability in the public and private sectors. *Australian journal of public administration*, v. 59, n. 1, p. 87–97, mar. 2000. ISSN 0313-6647.

MURPHY, P.; ECKERSLEY, P.; FERRY, L. Accountability and transparency: Police forces in England and Wales. *Public policy and administration*, v. 32, n. 3, p. 197–213, jul. 2017. ISSN 0952-0767.

NETO, O. A. P. et al. *Contabilidade Vista & Revista*. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira, v. 18, n. 1, p. 75–94, 2007.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo, n. 34, p. 21–40, 2004.

O'DONNELL, G. *Novos Estudos. Democracia Delegativa?* v. 31, n. 1, p. 25–40, 1991.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 27–54, 1998. ISSN 0102-6445. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=pt&tlng=pt>.

PAES, B. et al. *Realização: Artigo 19*. p. 56, 2014.

PARK, H.; BLENKINSOPP, J. The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, v. 77, n. 2, p. 254–274, jun. 2011. ISSN 0020-8523, 1461-7226. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852311399230>>.

PASTORE, D. E. *O ministério público na ordem constitucional brasileira e sua atuação no processo civil*. p. 374, 2014.

PERSSON, T.; ROLAND, G.; TABELLINI, G. Separation of Powers and Political Accountability. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 112, n. 4, p. 1163–1202, nov. 1997. ISSN 0033-5533, 1531-4650. Disponível em: <<https://academic.oup.com/qje/article-lookup/doi/10.1162/003355300555457>>.

PINHO, J. A. G. d.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, dez. 2009. ISSN 0034-7612. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=pt&tlng=pt>.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. d. Burocracia e políticas públicas no Brasil - interseções analíticas. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf>.

PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e idéias. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, n. 67, p. 15–47, 2006. ISSN 0102-6445.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x mandante. In: *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7a. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Ed.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press, 1999. (Cambridge studies in the theory of democracy). ISBN 978-0-521-64153-1 978-0-521-64616-1.

RELMAN, A. S. Assessment and Accountability. *New England Journal of Medicine*, v. 319, n. 18, p. 1220–1222, nov. 1988. ISSN 0028-4793, 1533-4406. Disponível em: <<http://www.nejm.org/doi/abs/10.1056/NEJM198811033191810>>.

RICHARDSON, R. J.; PERES, J. A. d. S. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. rev e ampl. ed. São Paulo: Atlas, 1999. OCLC: 46755954. ISBN 978-85-224-2111-4.

ROCHA, D. G.; TEIXERA, M. A. C. *As duas faces de Jano dos Tribunais de Contas Brasileiros no Auxílio ao Exercício do Controle Social sobre a Administração Pública*. Tese (Tese) — Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

ROMZEK, B. S.; DUBNICK, M. J. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, v. 47, n. 3, p. 227, maio 1987. ISSN 00333352. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/975901?origin=crossref>>.

ROUSSEAU, J.-J. *O contrato social: princípios do direito político*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. OCLC: 69928765. ISBN 978-85-336-0552-7.

RUIJER, E. *Proactive Transparency and Government Communication in the USA and the Netherlands*. Tese (Doutorado) — Virginia Commonwealth University, Richmond, VA, 2013.

SAMPAIO, A. A. et al. (Ed.). Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro: (Projeto BRA/05/036). Brasília: Governo Federal, Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, *Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça*, 2013. (Série Diálogos sobre justiça). ISBN 978-85-85820-49-7.

SAO-PAULO, E. de. *MP abusa de poder em ações sem fundamento*. 2010. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-fev-07/agu-ministerio-publico-abusa-poder-aco-es-fundamento>>.

SAUWEN-FILHO, J. F. Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: the self-restraining state Power and Accountability in New Democracies. Boulder, Colorado USA: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1999. ISBN 1-55587-773-7.

SCHOLTES, H. H. M. Transparency, symbol of a drifting government Den Haag: Boom Lemma, 2012. ISBN 978-90-5931-826-7.

STIGLITZ, J. E. Transparency in government. In: *The right to tell: the role of mass media in economic development*. Washington DC: The World Bank, 2002. p. 27–44. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/957661468780322581/pdf/multi0page.pdf>>.

STIRTON, L.; LODGE, M. Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services. *Journal of Law and Society*, v. 28, n. 4, p. 471–489, dez. 2001. ISSN 0263-323X, 1467-6478. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/1467-6478.00199>>.

TETLOCK, P. E. Accountability: A Social Check on the Fundamental Attribution Error. *Social Psychology Quarterly*, v. 48, n. 3, p. 227, set. 1985. ISSN 01902725. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3033683?origin=crossref>>.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, n. 67, p. 191–228, 2006. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=pt&tlng=pt>.

WEBER, M. Biblioteca de ciências sociais. *Ensaio de Sociologia*, n. 5a Ed, p. 265, 1982.

_____. Parlamento e governo na Alemanha reordenada crítica política da burocracia e da natureza dos partidos. Petropolis: Vozes, 1993. OCLC: 683748432. ISBN 978-85-326-1002-7.

WILLEMS, T. Democratic accountability in public–private partnerships: the curious case of flemish school infrastructure. *Public Administration*, v. 92, n. 2, p. 340–358, jun. 2014. ISSN 1467-9299. Disponível em: <<https://onlinelibrary-wiley.ez43.periodicos.capes.gov.br/doi/abs/10.1111/padm.12064>>.

WILSON, W. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, v. 2, n. 2, p. 197, jun. 1887. ISSN 00323195. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2139277?origin=crossref>>.

ZUCCOLOTTO, R.; RICCIO, E. L. Características da produção científica sobre transparência governamental publicada em periódicos internacionais. *Revista de Ciências e Tecnologias da Informação e Comunicação*, v. 20, p. 1–26, 2013. ISSN 1646-3153.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 12, n. 25, p. 137, maio 2015. ISSN 2175-8069, 1807-1821.