

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Accountability e o Programa de Transparência do Ministério da
Justiça do Brasil

Glaucia Elaine de Paula

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Administração Pública

Orientadora:
Doutora Elisabete Reis de Carvalho, Professora Auxiliar
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – UL

Outubro, 2013

AGRADECIMENTOS

Depois de uma longa e tortuosa jornada até a conclusão do presente trabalho, é importante fazer alguns agradecimentos àqueles cuja ajuda foi imprescindível para este resultado.

Primeiramente, e acima de tudo, faço um agradecimento muito especial à Professora Elisabete Reis de Carvalho, minha orientadora e mentora, sem a qual este trabalho não teria sido sequer iniciado. Agradeço por tudo que me permitiu aprender com ela ao longo das aulas e do processo de definição e de elaboração desta dissertação. Agradeço muito também por sua serenidade, sabedoria, delicadeza, compreensão e amor à arte de ensinar, que fazem dela a maior Mestre que já tive o privilégio de conhecer.

Aos demais professores com quem tive o prazer de conviver e aprender, agradeço pelas lições que me abriram um novo e lindo ramo do conhecimento, até então inusitado para mim. E ao Professor Juan Mozzicafreddo, agradeço especialmente pelo que me acrescentou, com suas aulas e textos, e pela compreensão que permitiu que este trabalho fosse concluído e entregue.

Aos entrevistados para este trabalho – Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, Mariana Delgado de Carvalho Silva, Ronaldo Alves Nogueira, Vânia Vieira, Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho, Vânia Vieira, Jailton Marques de Carvalho e Andréa Miramontes –, agradeço muito pela colaboração e reflexão, que tanto o enriqueceram.

Ao amigo Luiz Armando Badin, primeiro a me desafiar com reflexões sobre transparência e sobre os princípios democráticos aos quais nos cabia contribuir.

Ao colega e amigo Ronaldo Alves Nogueira, agradeço também pela amizade e por todo apoio, durante esse tempo de amadurecimento e elaboração da dissertação.

Ao Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, mestre eterno, agradeço por tudo que me ensinou, e por toda a confiança e amizade, enquanto trabalhei no Ministério da Justiça e até hoje. Agradeço especialmente pelo exemplo de conduta, amor e preocupação com a coisa pública, e pelas reflexões sobre um modelo que tentasse, com uso das ferramentas democráticas, garantir probidade e eficiência à administração pública.

Aos meus pais amados, que me criaram como sou, me deram valores e me ensinaram o apreço e o zelo que devem nortear o cuidado com o próximo.

Ao meu querido irmão, que tanto admiro, agradeço por todo amor e apoio de sempre.

E à minha irmã, agradeço pela minha vontade de viver, de realizar e de ajudar.

RESUMO

O Brasil passou, a partir de meados dos anos 90, por uma série de reformas administrativas, as primeiras delas diretamente influenciadas pelas teorias gerenciais então em voga, especialmente a abordagem *New Public Management*. Nessa esteira, a administração pública passou a enfatizar o cuidado com a eficiência da atividade administrativa, incluindo-a na Constituição da República como princípio.

Um dos conceitos tratados como essenciais por essas teorias gerenciais, que informaram o processo de reformas do Estado, é o de *accountability*. Esse conceito vem sendo ampliado, e se antes focava no controle contábil e na aderência da Administração às normas, hoje abrange as justificativas dos atos e decisões, os resultados das ações e o desempenho dos gestores.

No início do século XXI, tiveram início no Brasil diversas iniciativas de transparência, que, dada a atenção do momento – e ainda atual – à prevenção da corrupção, priorizavam o controle dos procedimentos e do cumprimento das normas.

Nesse contexto foi criado o Programa de Transparência do Ministério da Justiça, em 2004, com a intenção declarada de contribuir para a prevenção da corrupção, mas esboçando, desde sua norma instituidora, preocupação com a eficiência da atividade administrativa.

O objetivo do presente trabalho é analisar a adequação desse Programa aos conceitos de *accountability* consolidados pela doutrina, e com isso avaliar o alcance da iniciativa a partir do conteúdo estabelecido pelas normas que o disciplinam, bem como da opinião de gestores públicos e de membros da imprensa que acompanham as ações do Ministério.

Palavras-chave: Reforma do Estado. *Accountability*. Prevenção da Corrupção. Transparência. Controle social.

ABSTRACT

Brazil has had, since the mid-90, a series of administrative reforms, the first of them directly influenced by management theories then in vogue, especially the New Public Management approach. On this track, the government started to emphasize the care with the efficiency of administrative activity, including it in the Federal Constitution as a principle.

One of the concepts treated as essential for these management theories, which informed the State reform processes, is accountability. This concept has been expanded. Years ago focused on financial control and adherence to the rules. Nowadays, it covers the justifications of decisions and actions of the agents, and the results of the actions and managers.

In the turn of the current Century, Brazil has initiated several transparency initiatives. Due to a focus on the prevention of corruption, it prioritized control procedures and compliance.

In this context, in 2004 the Transparency Program of the Ministry of Justice was created, with the stated intention of contributing to the prevention of corruption, but sketching, since its founding norm, concern with the efficiency of administrative activity.

The objective of this study is to analyze the suitability of this program to the concepts of accountability consolidated by the doctrine, and thereby assess the scope of the initiative from the content standards established by the rules that define it, and from the opinion of public authorities and members of the press monitoring actions of the Ministry.

Keywords: State Reform. Accountability. Corruption Prevention. Transparency. Public Control.

ÍNDICE

Introdução	1
Capítulo I – Os modelos de gestão e a reforma do aparelho estatal	5
1.1. A evolução do Estado Moderno	5
1.2. O modelo profissional weberiano	8
1.3. A crise do Estado-Providência e do modelo profissional weberiano	10
1.4. As teorias gerenciais	13
Capítulo II – O conceito de <i>accountability</i>	31
Capítulo III – O Programa de Transparência do Ministério da Justiça do Brasil	43
3.1 Normas disciplinadoras do Programa de Transparência do Ministério da Justiça	43
3.2 As fases do processo interno divulgadas	48
Capítulo IV – O Programa de Transparência do Ministério da Justiça e <i>accountability</i>	53
4.1 Análise da adequação formal do Programa de Transparência ao conceito de <i>accountability</i>	55
4.2 Adequação do Programa de Transparência ao conceito de <i>accountability</i> na avaliação de gestores do Ministério da Justiça	64
4.3 Adequação do Programa de Transparência ao conceito de <i>accountability</i> na avaliação de agentes externos ao Ministério da Justiça	70
4.4. Análise das entrevistas dos gestores e agentes externos ao Ministério da Justiça	75
Conclusão	83
Fontes	86
Referências Bibliográficas	89

Anexo A – Portaria MJ nº 3.476/2004.....	I
Anexo B – Portaria MJ nº 1.418/2005.....	VII
Anexo C - Guia para entrevistas sobre a adequação do programa de transparência do ministério da justiça ao conceito de <i>accountability</i>	XI
Curriculum vitae	XVI

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 3.1 – Conteúdo do sítio eletrônico do Programa de Transparência	45
Quadro 3.2 – Processo interno de decisão e operacionalização dos serviços públicos	49
Quadro 4.1 – Conceitos de <i>accountability</i>	55
Quadro 4.2 – Divulgação das etapas do processo de decisão e de realização das despesas	59
Quadro 4.3 – Entrevista aos gestores do Ministério da Justiça.....	65
Quadro 4.4 – Entrevista aos agentes externos ao Ministério da Justiça.....	70

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CGU – Controladoria-Geral da União

MJ – Ministério da Justiça

NPM – *New Public Management*

NPR – *National Performance Review*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PPA – Plano Plurianual

PSO – *Public Service Orientation*

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal

INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira, a partir da Reforma do Estado e do aparelho administrativo, iniciada em 1995, vem passando por um processo agudo de modernização, com a inclusão, em sua rotina, de valores como eficiência e participação do cidadão¹.

Na esfera federal, o sistema de contabilidade pública foi aprimorado, e tornado inafastável: hoje é impossível realizar uma despesa com recursos federais sem que fique registrada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. Da mesma forma, foi desenvolvido o sistema de acompanhamento das metas de ação e do planejamento de toda a estrutura federal – o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal (SIGPLAN).

Em paralelo, e especialmente a partir dos anos 2000, foram implementadas medidas e políticas públicas para permitir e ensejar a participação da população no processo de formulação das diretrizes da ação estatal, e de controle de sua execução. Entre outras medidas, foram criados Conselhos com a participação da população² e Conferências Nacionais³, para a participação da sociedade civil na definição das diretrizes políticas de suas respectivas áreas. E foram instituídas políticas de transparência, para abertura dos dados da Administração Pública para acompanhamento e controle por parte da população e de *stakeholders* – o que se convencionou chamar de “controle social”.

O presente trabalho trata de uma dessas políticas – o Programa de Transparência, instituído pelo Ministério da Justiça brasileiro em 2004⁴.

Como relata Bresser Pereira (2001), o Brasil passou de um modelo patrimonialista – em que o patrimônio e o interesse público se confundiam com o do monarca – para um sistema clientelista, com o Estado voltado para o atendimento dos interesses da oligarquia então detentora do poder político e econômico. Não chegou a ser consolidado um

¹ Esses valores estão presentes na Constituição da República, desde o preâmbulo.

² A exemplo do Conselho Nacional de Segurança Pública, de que se tratará mais á frente.

³ Por exemplo, a CONSEG – Conferência Nacional de Segurança Pública, criada pelo Decreto Presidencial de 08 de dezembro de 2008, para a “formulação de princípios e diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública” (artigo 2º), sob coordenação do Ministério da Justiça, e que teve a participação de mais de 5000 pessoas, entre representantes de governos estaduais e municipais, e a sociedade civil de todo o país.

⁴ Foi instituído pela Portaria Ministerial nº 3.746, de 17 de dezembro de 2004 (Anexo A).

desenho de gestão efetivamente impessoal, como o modelo burocrático implantado em diversos países mais industrializados.

Essa cultura clientelista, de apropriação do Estado por interesses privados, ainda é em parte presente nas estruturas públicas brasileiras, e por isso constitui uma preocupação constante dos governos e da população. Em razão desse cuidado, vêm sendo criadas e implementadas políticas de transparência, com especial atenção para informação quanto às despesas e aos destinatários dos recursos, para evitar malversações e apropriações indevidas.

Nessa esteira, em novembro de 2004 foi criado outro sítio eletrônico, o Portal da Transparência⁵, que reúne informações sobre despesas de todo o Governo Federal, e parte da seguinte premissa, exposta em sua página eletrônica: “o Governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam”⁶.

No primeiro momento, o Portal da Transparência divulgava somente dados extraídos do já referido SIAFI – sistema de contabilidade da Administração Pública Federal. Eram divulgadas, então, informações sobre os valores totais empenhados pelos ministérios em cada ação e programa orçamentário. Entretanto, tais informações eram só orçamentárias, e muito pouco detalhadas.

Em razão disso, o Ministério da Justiça criou seu Programa de Transparência⁷, com abrangência restrita à Pasta, mas com um detalhamento maior das despesas que realiza, divulgando, entre outros elementos, a íntegra dos instrumentos celebrados – contratos e convênios –, e as passagens aéreas emitidas, com os valores recebidos por servidores públicos quando em viagem a serviço⁸. A introdução da norma instituidora do Programa de Transparência – Portaria Ministerial nº 3.746, de 17 de dezembro de 2004 – esclarece que sua ênfase é a prevenção de desvios funcionais, e considera que “o controle social aumenta a eficiência na distribuição dos recursos públicos e estimula a adoção

⁵ www.transparencia.gov.br, de responsabilidade da Controladoria-Geral da União, Ministério responsável por coordenar a política de controle interno e de prevenção da corrupção.

⁶ <http://www.transparencia.gov.br/sobre/>

⁷ www.mj.gov.br/transparencia

⁸ No mesmo dia da instituição do projeto, a autora do presente trabalho foi designada para administrar o Programa de Transparência, conforme Portaria nº 3.747, de 17 de dezembro de 2004, e permaneceu nessa função até 27/12/2006, conforme Portaria Ministerial nº 2.532.

de boas práticas administrativas”⁹. A prioridade estabelecida é propiciar o controle da aderência do Ministério da Justiça às normas definidas para realização de despesas públicas.

Dado o maior aprofundamento de suas informações em relação ao Portal da Transparência, o sítio eletrônico do Programa inspirou a instituição das páginas denominadas “Transparência Pública”, que passaram a ser adotadas por todos os demais ministérios e órgãos do Governo Federal brasileiro¹⁰.

A política de transparência vigente desde o início da década passada é resultado da influência de conceitos que, juntamente com teorias como *New Public Management*, vêm sendo objeto de reflexão desde então¹¹. Entre esses conceitos, cabe especial atenção a *accountability*.

O mecanismo de *accountability*, antes entendido somente como prestação de contas, tem sido alargado ao longo do tempo, tanto no sentido material – para abranger não só o controle de conformidade da atividade administrativa às regras vigentes, mas também do desempenho dos gestores e agentes públicos – quanto no sentido procedimental. O conceito hoje alcança o julgamento por parte do *accountor* (Bovens, 2005), e principalmente, a possibilidade de adoção de providências por aquele que recebe a informação, e no âmbito do mesmo mecanismo (Bovens, 2005; Messner, 2009; Dubnick e Justice, 2006).

⁹ *In verbis*: “considerando que a transparência favorece o controle social da Administração Pública e é instrumento eficaz para a prevenção de desvios funcionais;

Considerando que o controle social aumenta a eficiência na distribuição dos recursos públicos e estimula a adoção de boas práticas administrativas;

Considerando o objetivo de dar pleno sentido ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos;

Considerando as experiências bem sucedidas de divulgação da execução orçamentária e financeira por meio da Internet, realizadas em âmbito estadual e federal;

Considerando que as informações prestadas à sociedade, além de completas, devem ser também claras e acessíveis;

Considerando também a conveniência de aperfeiçoar, no âmbito do Ministério da Justiça, os instrumentos preventivos de controle da atividade administrativa”.

¹⁰ Tal fato é relatado no sítio eletrônico que traz o histórico das páginas de Transparência Pública (<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/sobre/quadroComparativo.html>), cuja criação foi determinada pelo Decreto nº 5.482/2005, e detalhada pela Portaria Interministerial nº 140/2006.

¹¹ O processo de Reforma do Estado e do aparelho administrativo brasileiro foi coordenado por Luiz Carlos Bresser Pereira, então Ministro da Administração e da Reforma do Estado, que em texto de 2005 reconhece que o modelo de gestão desde então implantado foi diretamente influenciado pelo *New Public Management*.

Posto que a principal preocupação do Programa de Transparência do Ministério da Justiça, como dito, é a prestação de contas que propicie o controle de suas despesas, o presente trabalho visa avaliar a iniciativa à luz dos conceitos de *accountability* delineados pela doutrina. Assim, a partir da análise dos normativos que instituíram e que regulamentam o Programa, bem como de entrevistas realizadas com gestores do Ministério da Justiça, da Controladoria-Geral da União e jornalistas da imprensa especializada em assuntos do órgão, pretende-se analisar o alcance material e procedimental do Programa, bem como suas limitações, tendo as definições e classificações de *accountability* como paradigma.

Nessa esteira, o primeiro capítulo objetiva apresentar os processos de reformas de gestão ocorridos nos países mais industrializados a partir da década de 80, e no Brasil a partir de meados da década de 90. Visa também estabelecer a relação do mecanismo de *accountability* com os modelos que passaram a ser tidos como mais adequados ao incremento da eficiência e da eficácia do Estado. O segundo capítulo traça os principais conceitos de *accountability* tratados pela doutrina especializada, com suas classificações e requisitos, para se definir o escopo a partir do qual o Programa de Transparência do Ministério da Justiça será avaliado.

O capítulo seguinte traz os contornos formais e normativos do Programa, e a descrição de conteúdo que as normas que se lhe aplicam determinam. Descreve também o fluxo geral do processo de tomada de decisão e de realização das despesas que as normas de competência do Ministério da Justiça estabelecem, e o relaciona com o conteúdo do sítio eletrônico do Programa de Transparência, para que se visualize quais os momentos desse fluxo são divulgados pela página eletrônica. O quarto capítulo analisa o Programa de Transparência do Ministério da Justiça – partindo dos contornos delineados no capítulo anterior – à luz dos conceitos de *accountability* expostos no segundo capítulo. Ainda, traz o resultado das entrevistas realizadas, e a avaliação dos entrevistados quanto à adequação do Programa aos conceitos adotados como paradigma.

Por fim, a conclusão retoma a abordagem de *accountability* que surgiu das reformas administrativas dos anos 80 e 90, e a definição que a doutrina especializada consolidou do mecanismo, relacionando-a com o resultado das análises efetuadas no quarto capítulo, para concluir a avaliação da adequação do Programa de Transparência do Ministério da Justiça do Brasil ao conceito de *accountability*.

Capítulo I

OS MODELOS DE GESTÃO E A REFORMA DO ESTADO

1.1. A evolução do Estado Moderno

A formação do Estado é explicada pelos filósofos e estudiosos ao longo dos tempos em numerosas teorias. Uma das mais aceitas é a do Contrato Social, de Jean-Jacques Rousseau, segundo a qual o Estado é fruto de um acordo entre os homens, em que cada qual abriu mão de parte da sua liberdade, entregando-a ao ente criado, em busca de sua própria conservação e de seus bens. O monopólio da força seria, então, a base do Estado (Rousseau, 1973).

Zürn e Leibfried (2005) adotam a teoria de Thomas Hobbes, do *Leviatã*, e definem o Estado Moderno a partir de quatro dimensões: a dimensão do monopólio da tributação e do uso da força, identificada com o domínio sobre o território, em contraposição à dispersão do modelo feudal; a dimensão legal, identificada com o papel da lei e da soberania, contempla a jurisdição, os tribunais e todos os elementos necessários à instituição do “império da lei”; a dimensão de legitimidade, ou aceitação do papel político, que entrou em evidência com o nascimento da nação-Estado democrática no século XIX; e a dimensão do bem estar (*welfare*) ou da facilitação do crescimento econômico e da igualdade social, identificada com o papel de intervenção do Estado.

Já Bresser Pereira (2005) traz um enfoque estritamente econômico da criação do Estado Nacional. Segundo sua teoria, o Estado Nacional foi fruto de um acordo entre o monarca e a burguesia para garantir um comércio seguro, e posteriormente possibilitar a produção industrial eficiente dentro de um espaço geográfico compatível com economias de escala. O Estado teria garantido, assim, o surgimento de um mercado razoavelmente seguro, onde pudesse haver o comércio e um ganho de produtividade pela divisão do trabalho. Embora esta explicação foque as razões meramente econômicas, não deixa de incorporar as dimensões legal e do monopólio do uso da força, tratadas na definição de Zürn e Leibfried.

De modo geral, o Estado-Nação nasceu absolutista, e viveu seus primeiros séculos sob o modelo patrimonialista, em que o interesse e o patrimônio do monarca se confundiam com o interesse e o patrimônio público. Com o advento das Revoluções Liberais na França e na Inglaterra, e da Revolução Americana, nasceu o modelo de Estado Liberal, que pregava a independência entre as esferas pública e privada, e tendia à intervenção mínima do

Estado na economia para seu livre desenvolvimento, dentro da máxima do *laissez faire*, *laissez passez* (Spicer, 1998).

Como disserta Pitschas (1993), o escopo das tarefas da Administração Pública na Alemanha e na Europa Continental do século XVIII era muito mais limitado, e se concentrava na manutenção da ordem e da segurança pública, na defesa contra agressores externos e na proteção contra catástrofes naturais. Todavia, com o desenvolvimento da sociedade industrial, a manutenção da lei e da ordem foi se tornando mais especializada, e fez despontar o que o autor chama de política regulatória, com atividades que na verdade compõem o exercício do poder de polícia do Estado. Nesse momento inicial da sociedade industrial, no século XIX, os poderes do Estado, que passaram a abranger com mais amplitude as atividades regulatórias, limitavam-se ainda, entretanto, além da garantia da soberania, da segurança e da ordem pública, ao provimento de infraestruturas de comunicações, energia, escolas básicas e pouco mais (Mozzicafreddo, 2008).

O desenvolvimento do modo de produção industrial, no entanto, trouxe consigo um agudo processo de degradação das estruturas econômicas e sociais, trazendo desarranjos à população, à força de trabalho e à própria produção, que expuseram um quadro de frágil proteção social das pessoas. Isso levou a uma nova análise do papel do Estado na economia e na sociedade.

A Alemanha, em 1881, iniciou o ciclo de criação de institutos e mecanismos de proteção ao indivíduo, com uma legislação contra acidentes de trabalho, e foi seguida pela França, com a lei que assegurava dois terços dos rendimentos do trabalhador que tivesse incapacidade total para o trabalho. Essas legislações trouxeram profundas mudanças nas relações daquele momento, inaugurando a socialização de uma responsabilidade individual, e estabelecendo uma relação contratual de proteção social entre o indivíduo e o Estado (Mozzicafreddo, 1997). Foram as primeiras iniciativas marcantes do modelo que depois se convencionou chamar de Estado Social ou Estado-Providência. A partir disso, os Estados criaram diferentes mecanismos de proteção social, e entre 1903 e 1929 instituíram-se nas principais sociedades industrializadas da Europa os esquemas básicos de segurança social, como os seguros por doença, desemprego, invalidez e velhice. Foi uma resposta às disfunções do modelo socioeconômico liberal, e à crescente pressão política, fruto da mobilização dos trabalhadores.

Como destaca Mozzicafreddo (1997: 8), a chamada “equação keynesiana”, que compunha a doutrina do Estado-Providência, considerava que o desemprego está ligado à insuficiência do consumo e do investimento pelos Estados. Teve origem na necessidade de

dinamizar a criação de empregos na época da depressão dos anos 30, e pregava que cabia ao Estado estimular tanto o consumo quanto o investimento, “com vista a aumentar a ‘procura global efetiva’, através da política de despesa pública e da política orçamental, nomeadamente fiscal, monetária, creditícia e da política de desenvolvimento de obras públicas”. Nessa esteira, o Estado-Providência foi caracterizado pela dimensão integrada entre crescimento econômico, expansão das políticas sociais e as políticas da regulação econômica, que se condicionam reciprocamente.

No âmbito social, o Estado-Providência passou a encerrar, entre as suas funções, o provimento do sistema de segurança social, o sistema de provisão de serviços sociais – como saúde, educação e formação profissional –, o sistema de transferências sociais de benefícios monetários e o sistema de assistência e ação social, destinado à proteção dos mais pobres.

Ainda na conceituação de Mozzicafreddo (1997), o Estado-Providência passou por três momentos distintos:

- a) O primeiro momento, entre os anos 1880/1890, foi marcado pelas primeiras medidas sociais, de caráter assistencial-residual, informadas por uma ideologia humanitária e de progresso social num Estado predominantemente liberal;
- b) O segundo momento, que se deu entre o início do século XX e 1945, trouxe o Estado-protetor, com forte influência da concepção “keynesiana” da sociedade, e se caracteriza pela constituição de um Estado social e economicamente ativo, de implementação dos sistemas sociais de caráter universal e redistributivo, e ao mesmo tempo, de intervenção na economia de mercado, face à desagregação das estruturas sociais e da recessão econômica do período;
- c) O terceiro momento, que se seguiu à II Guerra Mundial, estendendo-se até 1975/1980, foi o período em que se consolidou a estrutura do Estado-Providência, quando o sistema de proteção social se estruturou de maneira articulada, contínua e universal, e o Estado assumiu papel de forte intervencionismo político e econômico na sociedade.

No Brasil, o processo de evolução dos modelos de Estado seguiu caminho muito distinto do percorrido pelos países da Europa e da América do Norte. Até a primeira metade do século XX, o país tinha um modelo de Estado oligárquico e essencialmente patrimonial. É o que Bresser Pereira (2001) chamou de Estado Patrimonial-Mercantil, em que o poder econômico e político era basicamente dominado por senhores de engenho, sucedidos no século XIX pelas oligarquias cafeeiras. O poder estatal tinha então como objetivo maior servir esse estamento.

A partir da década de 1930, o processo de industrialização no país se solidificou. A burguesia se fortaleceu, e com isso passou a haver o reconhecimento de uma classe de trabalhadores, não mais escravizados ou libertos, mas que sofria os impactos sociais e econômicos que os trabalhadores sentiram quando da industrialização na Europa (Bresser Pereira, 2001).

As primeiras medidas efetivas para a proteção social foram introduzidas nos anos 40, com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho, que garantia alguns direitos sociais – como férias e descanso remunerado – e a segurança em relação aos riscos do trabalho. Nada obstante, em que pese um considerável conjunto de direitos sociais fosse reconhecido à população, ainda assim a ação do Estado se dirigia essencialmente à burguesia e às oligarquias, e só acessoriamente ao restante da população. Isso porque, nos dizeres de Bresser Pereira (2001), o Estado passou de patrimonial – quando o patrimônio público se confundia com o privado – a clientelista. Medidas de provimento das necessidades sociais – especialmente no campo da saúde, educação e seguridade social – foram adotadas ao longo da segunda metade do século XX, mas sem a ênfase que essa proteção teve nos países da Europa a partir do início daquele século.

Tanto no Brasil quanto na Europa, essa sucessão de modelos de Estado foi acompanhada por modelos de gestão estruturados para os sustentar.

1.2. O modelo profissional weberiano

Na Europa, desde o fortalecimento do Estado-Providência, o desempenho das funções públicas demandou uma modelagem do aparelho administrativo que desse concretude à crescente gama de atividades assumidas pelo Estado. Foi necessário o desenvolvimento de estruturas burocráticas com procedimentos administrativos detalhados. Esses padrões foram identificados por Max Weber, que traçou um tipo ideal de burocracia, para contrastar com as deficiências da prática administrativa daquele momento (Pitschas, 1993). É o modelo burocrático de gestão, que tem como pressupostos o estabelecimento de estruturas de organização do aparelho estatal, de regras que garantam a impessoalidade de sua ação e o universalismo de procedimentos, e a profissionalização da máquina administrativa, para ter capacidade de implementar as políticas públicas elaboradas pelos governantes eleitos (Martins, 2005).

Esse modelo garantiria, segundo a teoria weberiana, “precisão, velocidade, conhecimento, unidade, subordinação estrita e redução dos custos materiais e humanos” da

administração pública (Rocha, 2000: 7-8). Como destaca Pitschas (2002: 11), entendia-se que o procedimento e as estruturas burocráticas asseguram a uniformidade e o controle jurídico, e “uma elevada especialização funcional graduada aumenta a eficiência e a produtividade da administração pública no desempenho de funções públicas de rotina”. O modelo burocrático de gestão sucedeu o modelo de gestão patrimonialista, em que não havia separação entre o público e o privado, quer seja em termos de interesses, quer seja em termos de patrimônio. Esse novo modelo pretendia estabelecer uma rigorosa separação entre o público e o privado, e entre política e administração, com a profissionalização e a criação de regras claras para garantir a impessoalidade da ação pública (Bresser Pereira, 1997).

O Brasil, como conta Bresser Pereira (2001), teve os primeiros ensaios de implementação de um modelo burocrático de administração pública na década de 1930, período em que, como dito, teve início o reconhecimento legal de direitos sociais e a criação de políticas públicas para concretização desses direitos. Entretanto, já na década de 1960 viu nascer o clamor pela flexibilização dos princípios da administração burocrática, vistos como empecilhos ao desenvolvimento econômico.

Não obstante, a administração pública burocrática teve um papel fundamental no desenvolvimento da infraestrutura social, especialmente nos países mais desenvolvidos. As atividades da Administração permitiram a reunião de recursos nacionais para alavancar o desenvolvimento econômico e a operacionalização da infraestrutura social, técnica e de transportes em forma de rodovias, portos, aeroportos, mídia eletrônica, e desenvolvimento do bem estar social (Pitschas, 1993).

Entretanto, os críticos do esquema burocrático apontam que, na busca de estabelecer regras para garantir a impessoalidade e a organicidade no funcionamento da máquina estatal, o modelo acabou por se mostrar auto centrado e ineficiente, porque se preocupava mais com o cumprimento das regras do que com a geração de resultados.

Pitschas (2002: 12) destaca algumas deficiências do modelo:

O modelo burocrático de administração pública bloqueia frequentemente a iniciativa individual dos funcionários públicos e a participação dos cidadãos nas decisões administrativas. (...) O procedimento administrativo burocratizado origina um sistema de regras e regulamentos – aplicando procedimentos inúteis acompanhados de formalismos administrativos. (...) O modelo burocrático também impede uma comunicação mais estreita entre as unidades especializadas, o que leva à proliferação de autoridades paralelas e ao aumento dos custos de coordenação. Por último, o relacionamento impessoal da burocracia faz com que não se preste suficiente atenção aos direitos e necessidades dos indivíduos.

O momento em que as debilidades do modelo burocrático começaram a ser acentuadas foi quando a crise do *welfare state* também começou a tomar corpo.

1.3. A crise do Estado-Providência e do modelo profissional weberiano

Como dito, o período de 1945 até o final da década de 1970 foi de consolidação do Estado-Providência, e se caracterizou pelo alto teor de provimento das necessidades sociais e intervenção do Estado no domínio econômico, para garantir seu pleno funcionamento (Mozzicafreddo, 1997). Por outro lado, representou um aumento significativo da carga tributária, necessária para o sustento desse sistema, o que contribuiu sensivelmente, a partir de então, para o início de um questionamento mais enfático sobre o modelo de Estado.

O Estado-Providência, com papel forte de atuação na economia, que assumia mesmo a produção de diversos bens e serviços tidos como essenciais ou estratégicos, era necessariamente um Estado pesado e caro. E embora a carga fiscal fosse elevada, era insuficiente para suportar o Estado, razão pela qual diversos países se depararam, nas últimas décadas do século XX, com um elevado déficit público. Além disso, este Estado provedor das necessidades sociais foi resultado de um processo de negociação social. Esse processo, a par de trazer relativo equilíbrio social ao momento, trouxe uma disfuncionalidade, a de que os grupos sociais que não tivessem participado dessa negociação eventualmente não fossem contemplados com os benefícios das políticas daí decorrentes (Mozzicafreddo, 1997).

Ademais, por mais provedor que fosse esse modelo de Estado, não seria possível acompanhar as demandas sociais desse período, pelas exigências crescentes, e também pelo advento dos chamados direitos novos, assim entendidos o direito do consumidor, do meio ambiente, etc. A demanda por novos serviços, aos quais o Estado não conseguia responder, apesar do tamanho da máquina estatal, aliado à elevada carga fiscal e aos déficits públicos, e às demais questões já delineadas, deflagrou o que se passou a denominar “crise do *welfare state*”, e do próprio modelo de Estado-Providência (Araújo, 2000).

Gomes (2001: 80-81) ressalta ainda o papel do contexto internacional e da globalização na crise do *welfare state*: “as nações já não estão sós na cena internacional, tendo de compartilhar o espaço global com um número crescente de actores globais, no quadro de uma economia mundial em crescimento dinâmico e com um incipiente mundo social globalmente activo”.

Também Zürn e Leibfried (2005) destacam o enfoque internacional da crise do *welfare state*, com o deslocamento do papel intervencionista do Estado para a arena internacional, especialmente como reflexo do processo de globalização¹². As alterações no contexto internacional trouxeram profundas consequências ao modelo do Estado-Providência. Especialmente na Europa, fronteiras econômicas foram abertas, e a globalização tornou internacionais questões e políticas antes definidas exclusivamente nos âmbitos nacionais. E num modelo de Estado caracterizado em larga escala pela intervenção direta na economia interna, emergiu a necessidade de adequação desse desenho.

Como exposto, o Brasil não passou pelo estágio do Estado Social ou Estado Providência propriamente dito, no momento em que os países mais industrializados concentravam investimento público em ações de garantia do bem estar social. Entretanto, a partir da década de 1950, e mais acentuadamente a partir dos anos 1960, teve um forte investimento em industrialização, às custas de um significativo endividamento externo, que décadas mais tarde levou o país a uma grave crise econômica e financeira. O início da década de 90 foi marcado no país por um aprofundamento da crise financeira do Estado, que resultou no plano de estabilização econômica e da moeda, em 1994 – o Plano Real –, acompanhado de cortes orçamentários significativos (Marini, 2005).

E no momento em que o Estado passou a ser considerado como excessivamente pesado, ineficiente e interventor, como decorrência da crise do *welfare state* nos países mais desenvolvidos, ou da crise financeira, em países como o Brasil, o modelo de gestão então vigente, burocrático weberiano, também passou a ser alvo de críticas agudas, e de propostas que pretendiam tornar a administração pública menos custosa e mais eficiente.

Na crise do *welfare state*, o mercado, e em parte das vezes, organismos internacionais, cobravam uma menor intervenção estatal na economia, garantindo-lhe maior liberdade, e uma desoneração do Estado, para que fosse menos custoso, com vistas à diminuição dos déficits públicos, largamente presentes a partir do final da década de 1970. Na mesma esteira, o aparato governamental, concebido para prover esse grande e complexo

¹² “*In purely quantitative terms, the intervention state has clearly shifted from the national to the international arena. In the course of globalization, the effectiveness of national borders as filters or membranes has declined, and it is becoming increasingly difficult to shield national societies and policies from external societal and political developments, especially within the European Union. As a result, cross-border processes and international regulation have increased significantly*” (p. 23).

conjunto de atribuições públicas, passou a ser considerado excessivo em tamanho e custo, e ineficiente.

Martins (2005: 3) analisa de forma bastante crítica o modelo de gestão burocrática:

Na forma, a crise da burocracia ortodoxa está relacionada a limitações como aparato de geração de resultado, principalmente devido a sua morfologia segregatória (a separação acentuada entre mãos e cérebros a partir da qual uns pensam, outros executam), procedimental, excessivamente hierarquizada (muitos níveis e unidades que reproduzem uma cadeia de comando muito verticalizada), tendencialmente auto-orientada (os burocratas definem as finalidades em função de suas perspectivas e interesses) e insulada (arredia ao controle e ‘interferências’ externas estranhas à sua lógica). Sem entrar no mérito se a burocracia ortodoxa tem uma face desumana, porque alienante ou politicamente incorreta, sua disfuncionalidade repousa no fato de seu modelo de gestão mecanicista ser excessivamente rígido para responder com rapidez e agilidade às demandas da sociedade contemporânea. Trata-se de uma inadequação estrutural, exceto em raras exceções de ambientes estáveis, estáticos, previsíveis e controláveis.

Carvalho (2001: 52) traz a análise do modelo burocrático de que partiram Osborne e Gaebler (1992), para delinear sua teoria *Reinventing Government*, de que se tratará:

A nossa tese é simples: o tipo de administrações que se desenvolveram durante a era industrial, com as suas burocracias centralizadas, geradoras de desperdícios, preocupadas com regras e regulamentos, com as suas cadeias de comando hierárquicas, já não funcionam bem. (...) As burocracias hierárquicas e centralizadas concebidas nos anos 30 e 40 já não funcionam bem num mundo em rápida mudança, numa sociedade e economia ricas em informação, baseadas em conhecimento. (...) As burocracias trouxeram a lógica das cadeias de montagem de uma fábrica para a administração.

E a autora resume o diagnóstico dos estudiosos desse momento: “a administração, na sua forma clássica, sofre de uma ineficácia endémica, é egocêntrica e não é receptiva nem aos objetivos políticos, nem aos interesses do público” (Carvalho, 2001: 49).

Especialmente a partir da década de 80, as críticas ao modelo burocrático foram tomando corpo nos países mais desenvolvidos, impulsionando uma onda de reformas do Estado, iniciadas então¹³.

¹³ Além da crise financeira, da internacionalização das economias e da dimensão do *welfare state*, Araújo (2000: 41-42) inclui entre os fatores determinantes das reformas ocorridas nos EUA e na Grã-Bretanha nesse momento a influência do *New Right*, que, segundo o autor, é o argumento ideológico da abordagem *New Public Management*, e “defende formas liberais de padrões possíveis de acção, realçando a eficiência e a capacidade do mercado como método a apoiar a tomada de decisão e a escolha individual”.

1.4. As teorias gerenciais

Já no início da década de 70, diante da crise fiscal que atingia o país, os Estados Unidos trouxeram à tona a discussão sobre um modelo gerencial para a Administração Pública, baseado nos paradigmas da gestão privada, tida como mais eficiente e menos onerosa. E com a pretensão de trazer uma solução à crise financeira, os Estados Unidos, sob o governo Reagan, bem como a Grã-Bretanha, sob a gestão Thatcher, iniciaram a implantação do *managerialism*, impondo uma rigorosa diminuição dos gastos, e esperando um aumento da eficiência da máquina estatal.

Como acentua Peters (2001), esse primeiro momento de aplicação do modelo gerencial caracterizou-se por mudanças estruturais no setor público, com a transferência de poderes da estrutura central para órgãos autônomos; capacitação dos funcionários; aumento do poder dos escalões mais baixos do funcionalismo e dos clientes dos serviços públicos; reformulação dos processos de tomada de decisões, com alteração da forma de divisão dos recursos públicos; desregulamentação e desinstitucionalização dos sistemas da administração pública; e adoção de critérios de mercado para reduzir custos, e incidentalmente, para aprimorar a prestação dos serviços públicos¹⁴.

¹⁴ Nas palavras do autor: “1) *Structural changes*. One of the most common types of reform has been to change the structure of the public sector. In particular, there has been a tendency to devolve powers of central ministries and governments either to quasi-autonomous agencies or to subnational governments, and to create a host of new organizations—often called “agencies” responsible to ministries yet also autonomous. Other structural changes include a drastic flattening of organizations, with the intention in part of enhancing the power of lower echelon workers (see (2)).

2) *Empowerment*. A second type of administrative reform has been to empower the lower echelon employees of public organizations and/or the clients of these organizations (Peters and Pierre, 2000). The logic here is that the public sector should be more democratic, and also that these organizations will function better if they have the ideas and involvement of clients and workers.

3) *Process*. As well as altering the structures of government these reforms have involved altering the processes through which governments make their decisions. In particular, these reforms have concentrated on changing the means through which resources are allocated within the public sector, and in the ways in which decisions are made. These changes include not only the empowerment described immediately above but also attempts at “re-engineering” processes. These reforms have been more common in local governments which have a number of more tangible outputs but have been implemented in central governments as well.

A essas características, Rocha (2003) acresce, como princípios centrais da escola *managerial*, e que informaram as reformas administrativas dos anos 80, a regulação, em substituição à intervenção direta do Estado na economia, e a aferição da responsabilidade pelos clientes dos serviços, e não por regras ou regulamentos¹⁵.

Araújo (2000: 42) disserta que esse modelo *managerial* deu origem à corrente que se passou a denominar *New Public Management* (NPM), e que alguns traduzem como Nova Gestão Pública. O autor entende que, enquanto o *managerialismo* coloca a questão da Administração Pública a três níveis, “o relacionamento entre políticos e gestores públicos; os instrumentos e o poder transferidos para os gestores para desempenhar as suas

4) *Deregulation*. Governments have also been deregulating and deinstitutionalizing their civil service systems so that public managers can have substantially more latitude in the ways in which they hire, fire, promote and reward the employees in the system (Horner, 1994). Indeed, it is difficult in some cases to argue that a "system" of civil service employment exists after these reforms have been put into place. While these reductions in rules are most evident in the area of public employment, they also have been implemented for budgeting, e.g., frame budgeting (Summa, 1995) and for public sector procurement (Kelman, 1994).

5) *Marketization*. Even in cases in which privatization has not been an issue the public sector has been implementing market criteria as a means of reducing the costs of public programs and perhaps incidentally also improving the services provided to the public. One of the most common of these changes has been the use of internal markets in policy areas such as health care and care of the aged (Jerome-Forget, White and Wiener, 1995)” (Peters, 2001: 42-43).

¹⁵ Ressalte-se que o autor entende que o modelo que surgiu imediatamente após o Estado de ‘Welfare’ teve suporte na teoria da escolha pública, ou *public choice*, a qual, nas palavras do autor, “assume que o mercado serve melhor o interesse público, pelo que a mais importante função do governo consiste em fazer o melhor uso dos mercados, deixando-os funcionar espontaneamente porque assim o público ganha. A consequência em termos de reformas é um Estado forte, uma Administração Pública minimalista e o desaparecimento da dicotomia tradicional política/administração em favor dos políticos” (2003: 11). A escola *managerial*, para Rocha (2003), teria sucedido a teoria da escolha pública, não se confundindo com ela.

Afora isso, vale registro o fato de que o autor, em obra de 2000, e diferentemente da maior parte da doutrina, defende que entre o modelo de gestão burocrático e o gerencial, do chamado *New Public Management*, houve outro modelo implantado, o da “administração profissional”, na sucessão que assim resume: “desde o momento em que se pode distinguir a actividade da administração da actividade estritamente política, fala-se em administração legal-burocrática, ou administração científica que os especialistas remontam ao célebre artigo de W. Wilson, *The Study of Administration*; administração profissional, correspondente ao Estado de ‘Welfare’; administração política e administração *managerial*, os quais correspondem a uma crítica aos modelos anteriores, e, com base em pressupostos diferentes, procuram apresentar alternativas à crise do Estado de ‘Welfare’; finalmente, fala-se em gestão de ‘networks’ e de governação para significar uma alternativa à gestão *managerial*, já que esta trouxe mais problemas do que os resolveu” (2000: 7).

tarefas; e a relação entre funcionários e clientes”, o *New Public Management* concentra-se somente no segundo nível, dos instrumentos e do poder transferidos para os gestores.

Sobre os elementos-chave do NPM, Carvalho (2001: 48) historia:

Estes elementos têm na sua origem aquilo que Hood denomina por ‘*um casamento de dois diferentes conjuntos de ideias*’: de um lado, perfila-se a nova economia institucional (*new institutional economics*) – o desenvolvimento da *public choice*¹⁶, da relação agente principal, etc., assente em teorias de economistas como K. J. Arow e Niskanen –; do outro, apresentam-se as ondas sucessivas de administrações do tipo empresarial no sector público, na tradição do movimento internacional da administração científica.

Pollitt, Van Thiel e Homburg (2007) se referem à teoria *New Public Management* como diretamente resultante das reformas iniciadas na década de 70, e não tratam do que a maior parte da doutrina chamou de *managerialism*¹⁷. Sustentam, outrossim, que o NPM é um rótulo que os académicos deram a uma série de reformas ocorridas na Administração Pública a partir de 1980, para aprimorar a eficiência e o desempenho dos governos ocidentais e das organizações do sector público.

Carvalho (2001: 47) assim resume os pressupostos assumidos pelos partidários do *New Public Management* – que a autora também denomina *new managerialism*:

- o falhanço do sector público até aos anos 80 é devido em grande parte à falta de uma gestão apropriada;
- essa gestão apropriada deveria ter como fonte de sua existência a prática, a experiência e os valores do sector privado;
- a acção da gestão profissional resulta da avaliação do desempenho, na orientação para os resultados, na mudança para a descentralização e devolução dos poderes, na introdução de mecanismos de competição e numa ênfase no papel do cliente como meio conducente a uma maior qualidade a um menor custo;

¹⁶ Os conceitos do *public choice* contemplados no *Reinventing Government*, segundo a autora, são “a satisfação das necessidades ou utilidades individuais, a mudança dos incentivos, o limitar dos monopólios públicos, e a promoção da competição”. (Carvalho, 2001: 55)

¹⁷ Nas palavras dos autores: “*In the late 1970s the traditional bureaucratic paradigm of most Western governments came under attack. Financial crises, discontent about the inflexibility of administrative procedures and decreasing public trust led to the introduction of new, managerialist ideas in the public sector: the New Public Management (NPM). Governments were expected to become more efficient, results and customer orientated, and offer (better) value for (less) money. Private sector models were widely prescribed for public sector tasks. As a consequence, numerous reforms have taken place throughout the world*” (Pollitt, Van Thiel e Homburg, 2007: 1).

- a necessidade de existir uma separação entre a política e a administração, atribuindo-se aos organismos do sector público a responsabilidade pelas políticas e pelo planeamento estratégico, enquanto que a oferta efectiva de serviços e bens deveria ser entregue a outras organizações, em nome da competição.

Segundo Giaque (2003), os princípios e ferramentas do *New Public Management* são sustentados por uma filosofia largamente baseada no fundamento neo-liberal, que é estabelecido na crença da superioridade dos mecanismos de mercado, competição e interesse individual como motivação para o trabalho. A maioria das figuras centrais do NPM essencialmente obedece uma lógica que emana do mundo dos negócios e do setor comercial.

Dentre as características comuns à abordagem NPM, Pollitt, Van Thiel e Homburg (2007) destacam: o desenvolvimento de indicadores de desempenho; reformas na política de recursos humanos, visando aproximá-la dos modelos do setor privado; estabelecimento de parcerias entre o setor público e o privado; e introdução de novas técnicas e instrumentos gerenciais na gestão pública. Além disso, no modelo NPM os gestores devem ter autonomia de ação para atingirem os objetivos previamente estabelecidos, com os instrumentos de gestão necessários, em regra trazidos e adaptados da gestão privada. A separação entre questões políticas e de gestão é também um aspecto importante dessa corrente (Araújo, 2000).

Outro pressuposto da abordagem NPM, destacado por Pitschas (1993), é a necessidade de cortar tarefas públicas, com a privatização. Propõe-se que todas as autoridades analisem quais das suas tarefas são indispensáveis e quais podem ser desempenhadas por instituições privadas ou individuais, o que inclui a reflexão do papel do setor privado na economia. Contratar a prestação de serviços de empresas privadas ou ONG's, nessa abordagem, é a primeira alternativa para minimizar o gasto desnecessário.

Giaque (2003) assevera, citando Lynn e Pollitt, que não há consenso sobre uma definição precisa do que exatamente o modelo *New Public Management* representa. Entretanto, elenca alguns dos objetivos comuns da implementação em diferentes países:

- 1) Aprimorar os serviços prestados ao público;
- 2) Modernizar o processo de produção e, em consequência, a organização da produção dos serviços administrativos, de forma que se torne mais flexível e adaptável;
- 3) Definir mais claramente os objetivos a serem atingidos, baseado em um contrato de serviços associado a um orçamento global;

- 4) Avaliar mais sistematicamente o desempenho individual e coletivo de funcionários e organismos, por critérios definidos de avaliação;
- 5) Em vários casos, também é claro o desejo de economia pelo aumento da produtividade organizacional, e pela procura de novas fontes de recursos.

Ainda, outro traço comum do modelo, destacado pela doutrina, é a descentralização da atividade pública, conferindo autonomia a autoridades locais, vistas como gozadoras de maior legitimidade dentro a comunidade (Pitschas, 1993). Entende-se também que a proximidade dos serviços facilita a avaliação por parte do cliente (Gomes, 2001).

Sobre as questões enfrentadas pela abordagem do *New Public Management*, Carvalho (2001: 49) assinala:

Estes temas traduzem-se numa maior transparência no funcionamento da administração, num maior envolvimento dirigido aos clientes e utentes, numa flexibilidade crescente por forma a satisfazer as necessidades dos clientes individuais, num melhor acesso físico à administração e a mais informação disponível sobre a dita.

No Brasil, a necessidade de reduzir o déficit fiscal, juntamente com a demanda social por maior eficiência e racionalização do gasto público, foi determinante para a realização da Reforma da Administração que se iniciou em 1995, como admite Bresser Pereira (2005), Ministro da Administração e da Reforma do Estado de então, e idealizador da chamada Reforma Gerencial. A reforma foi diretamente influenciada pela teoria *New Public Management* (Bresser Pereira, 2005).

Algumas outras teorias foram desenvolvidas a partir do início das reformas nos países da OCDE, propondo medidas que, em grande parte, coincidem com aquelas defendidas pelo *New Public Management*. Uma das mais conhecidas é a que foi denominada *Reinventing Government*, cujo nome surgiu do livro “*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*”, de Osborne e Gaebler, publicado em 1992. Embora Carvalho (2001: 46) considere que o NPM e o *Reinventing Government* são “movimentos idênticos”, Filipe Araújo (2000) interpreta o segundo como uma abordagem mais radical do *New Public Management*, com a substituição dos mecanismos burocráticos por outros do tipo de mercado, o aumento da competição no fornecimento de serviços públicos, e a troca das regras por “missões”.

Já Abrucio (1997: 32) defende que o modelo proposto pelo *Reinventing Government* é híbrido, e ganhou força nos Estados Unidos devido ao fracasso da implantação do managerialismo, em razão da resistência que a burocracia americana tem à politização da

Administração, e da grande descentralização que caracteriza sua Administração Pública. O autor assim resume os dez princípios básicos propostos pela teoria:

- 1) Competição entre os prestadores de serviço;
- 2) Poder aos cidadãos, transferindo o controle das atividades à comunidade;
- 3) Medir a atuação das agências governamentais através dos resultados;
- 4) Orientar-se por objetivos, e não por regras e regulamentos;
- 5) Redefinir os usuários como clientes;
- 6) Atuar na prevenção dos problemas mais do que no tratamento;
- 7) Priorizar o investimento na produção de recursos, e não em seu gasto;
- 8) Descentralização da autoridade;
- 9) Preferir os mecanismos de mercado às soluções burocráticas;
- 10) Catalisar a ação dos setores público, privado e voluntário.

Carvalho (2001: 55) registra que o movimento *Reinventing Government* foi dirigido pela *National Performance Review*, dos EUA, sob o comando do então Vice-Presidente Al Gore, mas o arcabouço teórico da NPR pretendia ser mais adequado à realidade da Administração Pública que as teorias nas quais se inspirou, como a da qualidade e da reengenharia empresarial, por entender que “as doutrinas de gestão do sector privado tendem a não captar alguns problemas centrais da Administração Pública”¹⁸.

Outra variação do modelo *New Public Management*, criada na Grã-Bretanha, foi o programa *Citizen's Charter*, que pretendia atender melhor os anseios dos clientes/consumidores dos serviços públicos. O Programa foi composto por três medidas principais: descentralização, que é mais administrativa do que política, e portanto uma desconcentração, mas que segue a lógica de que quanto mais próximo o serviço público estiver da população, melhor ela poderá avaliá-lo; competição entre as organizações do poder público; e um novo modelo contratual para prestação dos serviços públicos, entre Poder

¹⁸ Em que pese a *National Performance Review* reconheça um limite para aplicação das teorias de gestão privada ao setor público, Carvalho (2001: 73) mostra que as premissas do Relatório Gore só destacam suas semelhanças, como se vê das premissas do relatório que a autora resume:

- “A administração federal e o sector privado são semelhantes na sua essência e respondem de forma semelhante aos incentivos e processos de gestão.
- A administração e agências federais deveriam ser vistas como organismos empresariais que funcionam melhor num ambiente de mercado competitivo.
- A dimensão da administração é uma função do número de funcionários públicos e, como tal, diminuir o número de funcionários públicos é diminuir o tamanho da administração.
- A gestão das agências federais deveria estar ligada e subordinada a prioridades orçamentais e a processos”.

Público e provedores, e entre provedores de serviço e consumidores. A essa adaptação do *New Public Management*, parte da doutrina passou a chamar *consumerism* (Abrucio, 1997).

Mozzicafreddo (2001: 22) reconhece que algumas das propostas do NPM e das teorias correlatas podem efetivamente contribuir para o aprimoramento da administração pública:

Existem experiências nas organizações privadas com alguma pertinência no que se refere à estrutura das organizações e a forma de limitar algumas das disfuncionalidades, presentes na administração pública, que podem ser de utilidade para a melhoria do funcionamento da administração. (...) A introdução de valores retributivos, ou seja, a diferenciação salarial, (...) deve reflectir as diferenças de produtividade que, no limite do equilíbrio interno das organizações, estimule as diferenças de competitividade e de responsabilidade. A melhoria na qualidade dos serviços prestados, o aumento do rendimento profissional e a mudança dos níveis de eficiência são objectivos incontornáveis para a administração poder cumprir com os objectivos subjacentes à sua estrutura de administração pública.

A descentralização da Administração, a aproximá-la dos cidadãos, é vista como outro traço positivo do modelo *New Public Management*, destacado por Gomes (2001: 80), porque “permite uma gestão adequada às exigências do desenvolvimento económico num contexto de competição global e favorece o exercício da cidadania, em termos de participação democrática”.

Ademais, a doutrina destaca a qualificação dos recursos humanos como ponto fundamental do processo de reformas administrativas. Nessa linha, Mozzicafreddo (2001) salienta que o aumento da produtividade dos recursos humanos da administração pública, com mecanismos como a qualificação e formas flexíveis de recompensa e sanção, é a opção política mais eficaz, em face dos limites políticos, sociais e profissionais à redução do pessoal. E Gomes (2001: 95) relaciona, entre pontos importantes na reforma da política de recursos humanos, “a passagem duma cultura de comando e de obediência para uma outra de serviço, de iniciativa e de responsabilidade; (...) introdução de estímulos à produtividade”. Com efeito, os primados de qualificação, envolvimento, iniciativa e de responsabilidade dos agentes públicos são essenciais ao sucesso do processo de reforma, que pressupõe, necessariamente, a mudança de atitude e comportamentos (Gomes, 2001).

A mudança de cultura foi um aspecto especialmente verificado no processo de reformas ocorridas no Brasil na década de 1990, que introduziu no ambiente público e na mentalidade dos funcionários e gestores os valores de eficiência, controle de desempenho e ênfase mais em resultados que em regras.

No entanto, apesar do reconhecimento das contribuições trazidas pelo modelo do *New Public Management* e suas derivações no processo de reformas administrativas, essas abordagens têm sido alvo de críticas por parte de teóricos da administração pública, especialmente a partir do início deste século XXI. E a principal delas é a de que a Nova Gestão Pública trouxe não só um conjunto de práticas importadas da gestão privada e empresarial, mas também um conjunto de valores, que não são aplicáveis, porque o objetivo da gestão pública, atender o interesse público, não se confunde com o da privada, que é o lucro. Ademais, as práticas e ferramentas importadas do setor privado por esses modelos demandam adequação aos valores democráticos e de cidadania (Mozzicafreddo, 2001; Rocha, 2003; Gomes, 2007; Pitschas, 2002; e R. Denhart e J. Denhart, 2003).

Como destacam R. Denhardt e J. Denhardt (2003), teorias como o *New Public Management* e o *public choice* rejeitam conceitos como espírito público e serviço público, que não podem ser ignorados numa sociedade democrática. Segundo os autores, conceitos como justiça, equidade, participação e liderança não fazem parte dessas teorias. Ademais, como ressalta Rocha (2003: 91), a gestão privada atua em um mercado econômico, enquanto a gestão pública atua num mercado político, com traços e objetivos muito diferentes. O autor defende ainda que o *New Public Management* fez com que se perdesse o objetivo do serviço público, de atendimento das necessidades dos cidadãos, de acordo com critérios de equidade. E assevera: “por outro lado, levantaram-se questões de ‘accountability’. Isto é, como são controlados os novos gestores públicos e a que prestam contas e de que forma”.

A dificuldade de *accountability* inerente ao modelo *New Public Management*, em razão da flexibilidade de ação que a utilização de técnicas empresariais pressupõe, também é destacada por R. Denhart e J. Denhart (2003: 5):

Como um conceito teórico, a ideia de administradores públicos atuando puramente como se o dinheiro público fosse seu, ou seja, baseado por seus estritos interesses próprios, vai contra uma tradição importante de *accountability* e responsabilidade na administração pública democrática. Mais importante, ela nega o papel público de determinar a aplicação dos recursos públicos e o desenho dos programas públicos. A melhor recomendação seria tratar o dinheiro público como se fosse dinheiro público.

O princípio da competição entre prestadores de serviços públicos, pressuposto da teoria *public choice* e defendida com ênfase pelo *Reinventing Government*, foi também criticado por Abrucio (1997: 15):

Nem todos os consumidores têm a possibilidade de escolher, de fato, o equipamento social que lhes agrada, em virtude da existência de obstáculos geográficos e financeiros os quais

dificultam o acesso a todas as unidades de serviço público. Ademais, se todos os consumidores (ou boa parte deles) escolherem um número limitado de equipamentos sociais, estes ficarão lotados e tenderão, também, a perder qualidade. Enquanto isso, as unidades do serviço público que tiveram inicialmente uma má avaliação, ficarão abandonadas e com uma subutilização que por si só já resultará em desperdício de recursos públicos.

Outra das características centrais ao modelo da Nova Gestão Pública, a substituição do conceito de “cidadão” pelo de “cliente”, é objeto de atenção por parte da doutrina especializada.

Nesse sentido, disserta Mozzicafreddo (2001: 27-28):

Não deixa de ser necessário assinalar que a difusão da noção de cliente tem algumas consequências importantes para a administração pública. Isto, nomeadamente, pelo facto de a noção de cliente denotar, por um lado, o contribuinte, ou seja, quem contribui para a manutenção do serviço público e, portanto, com direitos de reciprocidade e, por outro, a ideia de a administração necessitar de satisfazer os seus utentes e cidadãos como as organizações privadas satisfazem os seus clientes.

Como defende Farrell (2000: 32), citando Ranson (1988), o conceito de consumidor não pode se confundir com o de cidadão:

Consumerism is not citizenship... A consumer expresses self-interest registered privately and with uncertain (though often malign) public consequences. A citizen, however, has a concern for the well-being of others as well as the health of society (...). [Citizenship] denotes identity, status and dignity accorded to equal members of a society. Citizens are active participants in the community as well as in the polity, contributing to common welfare, to the economy's wealth production, and, most significantly, sharing in the rights and responsibilities of the polity.

O conceito de cidadão, titular de interesses públicos, assim entendidos interesses compartilhados na coletividade, é contraposto à noção de cliente, titular de interesses individuais que são satisfeitos pelos serviços públicos. Assim é que Carvalho (2001: 61-62) os difere:

A ideia de cidadania está praticamente ausente na literatura de gestão (onde se prefere muito mais o termo ‘cliente’). A cidadania é um conceito com uma forte conotação de acção coletiva em vez de individual. Os cidadãos têm obrigações e direitos perante o Estado. Tudo isto é alheio ao modelo individualista, em que o mercado é o foco central das transacções e dos valores, um mercado que, em princípio, não reconhece fronteiras. Os direitos inerentes ao conceito de cidadania não se centram na eficiência ou na eficácia, mas sim na justiça, na representatividade, participação e igualdade de oportunidades. E estes são os direitos que muitos cidadãos procuram inscrever na organização dos seus serviços públicos.

A confusão entre os conceitos de cliente e de cidadão é uma das faces da principal preocupação delineada pela doutrina exposta quanto às reformas influenciadas pelo modelo NPM: a pouca observância dos valores democráticos, especialmente de igualdade na oferta dos serviços públicos.

Pitschas (2002) também registra que outro dos primados das teorias gerenciais, qual seja, a busca pelo aprimoramento do desempenho da administração, mas com redução de custos, por vezes gera uma tensão entre política e gestão, que tentam cada uma atingir seus objetivos fixados. Ainda, os valores empresariais de flexibilidade em relação às regras como forma de atingir mais e melhores resultados têm o efeito colateral de comportar a flexibilização da ética, que, no mais, faz parte das regras que compõem o modelo burocrático. Ocorre que a ética no setor público, que atua em domínios políticos, é indispensável, e não encontra paralelo no setor privado (Pitschas, 2002).

Nesse sentido, Pollitt, Van Thiel e Homburg (2007) constataam o paradoxo de que o modelo *New Public Management* foi melhor implantado nos países que tinham uma burocracia weberiana mais estável, destacando que a abordagem pode ter efeitos muito negativos onde os funcionários são altamente politizados, a ética do serviço público não é consolidada, e a *accountability* é fraca.

A flexibilização ética pode ter efeitos perniciosos em países em desenvolvimento. Em países em que o modelo burocrático weberiano não chegou a ser efetivamente consolidado, como no Brasil (Bresser Pereira, 2001), a inserção de técnicas e valores de mercado na gestão pública pode levar a um desvirtuamento do próprio modelo, com a ênfase, na prática, mais na ausência de controles formais do que no controle de desempenho; mais na ausência de regras do que nos resultados que a flexibilidade e a autonomia visam permitir; mais na perda do caráter público das decisões do que na aproximação do cidadão ou cliente. Desde a primeira iniciativa de reforma administrativa no Brasil, em 1967, percebeu-se que valores como a flexibilidade para dinamizar a gestão geraram distorções, como o fortalecimento do clientelismo nas contratações de pessoal, já não sujeitas, em razão daquelas reformas, a concurso público (Marini, 2005).

Como assinalado por Pitschas (1993), o modelo NPM tem a potencialidade de modernizar os padrões burocráticos, mas há que se atentar às fronteiras das inovações burocráticas em sociedades em desenvolvimento, recomendando que sejam suavemente implantadas, para não criar disfunções. Nessa mesma linha, Mozzicafreddo (2001), Pollitt (2005) e Carvalho (2001) advertem que um modelo só é adequado se considerado o contexto específico em que será aplicado.

Carvalho (2001: 57), citando Pollitt (1993), relaciona alguns dos fatores que condicionam ou mesmo desvirtuam “a aplicação de conceitos e técnicas oriundas do sector privado no sector público”:

- Responsabilidade perante os representantes eleitos;
- Múltiplos e conflitantes objectivos e prioridades;
- Ausência ou raridade de organizações em competição;
- Relação oferta/rendimento;
- Processos orientados para o cliente/cidadão;
- Gestão do pessoal;
- Enquadramento legal.

Em razão dessas disfunções percebidas pela doutrina nos padrões tradicionalmente defendidos pela abordagem *New Public Management*, Gomes (2001: 89) constata uma redução do protagonismo do modelo¹⁹, e pondera:

De resto, embora a experiência tenha mostrado o alcance limitado, quando não o fracasso, de algumas medidas, muitas das suas propostas de modernização da gestão foram assimiladas pelos serviços públicos e são hoje um dado adquirido na realidade administrativa de muitos países.

Esse reconhecimento dos avanços obtidos, mas com a percepção da necessidade de adequações ao modelo NPM, tem levado parte expressiva da doutrina a propor novos enfoques, especialmente para que valores da cidadania, como justiça e equidade, sejam considerados ao lado dos objetivos de eficiência e efetividade. Gomes (2007: 47) aponta o desenvolvimento da sociedade da informação e do conhecimento, e a crescente exigência por transparência, como motores que levaram o Estado a começar a investir os cidadãos na posição de “parceiros da Administração, com o poder-dever de participar nas tomadas de decisão coletiva”.

Farrel (2000) também relaciona participação do cidadão ao atendimento mais eficaz do interesse público, ressaltando que para os serviços públicos serem mais eficientes, deveria ser dada ao cidadão comum a oportunidade de administrá-lo e assumir a responsabilidade por ele.

Um dos modelos alternativos apresentados nos últimos anos, denominado *New Public Service*, é defendido por R. Denhart e J. Denhart (2003) como uma abordagem mais enraizada em ideais democráticos que o *New Public Management*. Os autores delinearam os princípios do *New Public Service*, nos seguintes termos:

¹⁹ No mesmo sentido, Pollitt, Van Thiel e Homburg (2007).

- 1) O papel primordial dos servidores públicos é ajudar os cidadãos a articular e encontrar seus interesses, preferivelmente atentando ao controle ou guiando a sociedade em novas direções;
- 2) Os administradores públicos devem criar uma noção coletiva e compartilhada de interesse público. A questão não é achar soluções rápidas para escolhas individuais, mas criar interesses compartilhados e responsabilidade compartilhada;
- 3) Políticas e programas para necessidades públicas podem ser mais efetivos e responsáveis, atuando por meio de esforços coletivos e processos colaborativos;
- 4) O interesse público é mais um resultado do diálogo sobre valores compartilhados que uma reunião de interesses individuais. Assim, os servidores públicos não devem meramente responder às demandas dos “clientes”, mas ter vistas à construção de relacionamentos de confiança e colaboração com e entre os cidadãos;
- 5) Os servidores públicos devem estar atentos a mais que o mercado. Devem atentar às normas estatutárias e constitucionais, aos valores da comunidade, às normas políticas, aos padrões profissionais, e aos interesses dos cidadãos;
- 6) As organizações públicas e os ambientes dos quais elas participam têm mais chance de ter sucesso se trabalharem por meio de processos de colaboração e liderança compartilhada, baseada no respeito por todas as pessoas;
- 7) O interesse público é melhor alcançado por servidores públicos e cidadãos comprometidos em trazer contribuições significativas, que por gestores empresariais atuando como se o dinheiro público fosse deles.

R. Denhart e J. Denhart (2003) argumentam ainda que é papel do Estado intermediar e dirimir os conflitos entre os diferentes grupos de interesse, e garantir que os princípios da democracia e da equidade social sejam mantidos nas relações entre e no interior dos diferentes grupos sociais. Ao mesmo ensejo, Gomes (2001: 97) ressalta a importância da participação do cidadão na gestão pública, e orienta: “a administração e os seus agentes devem funcionar como catalisadores, facilitadores dessa participação, precisando de saber ouvir, mediar, negociar com os outros actores”.

Outra abordagem derivada das teorias gerenciais, desenvolvida como um aprimoramento delas já na década de 1980, foi denominada *Public Service Orientation*. Seus expositores Clarke e Stewart (1987) defendem a participação dos cidadãos para a construção do que denominaram “*good service*”, e sugerem, como linhas mestras do modelo, a ênfase na atenção à opinião do consumidor do serviço público e no acesso aos serviços, explicando as recusas de oferta, para conhecimento do consumidor e do cidadão.

Abrucio (1997: 26) assim argumenta pelo modelo *Public Service Orientation*:

A PSO procura encontrar novos caminhos abertos pela discussão gerencial, explorando suas potencialidades e preenchendo boa parte de suas lacunas. Toda a reflexão realizada pelos teóricos do PSO leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, questões praticamente ausentes do debate sobre o modelo gerencial.

A atenção aos valores éticos é outra bandeira defendida por parte da doutrina para evolução dos modelos de gestão propostos a partir da década de 1980. Sugere-se a compatibilização desses preceitos com os objetivos de eficiência e eficácia buscados pelos modelos gerenciais.

Nesse sentido, Pitschas (2002: 18) alerta:

Há uma luta em torno da ética na função pública, porque as administrações, que se tornam menos burocráticas e mais empresariais, parecem perder os valores da neutralidade política e do profissionalismo. Contudo, o comportamento ético e a moralidade da burocracia revestem-se de particular importância. Para evitar a perda de valores no meio do conflito entre o Estado minimalista e o Estado social, ela necessita de conciliar os valores de serviço público tradicionais com os ‘novos’ valores provenientes das novas abordagens de organização e gestão das organizações públicas.

Gomes (2001: 82), traduzindo a ética em princípios como da honestidade e probidade, acrescenta outros valores a serem observados nas próximas reformas: “equidade, imparcialidade, justiça, honestidade, transparência, rigor, probidade, estabilidade, responsabilidade, protecção das minorias”.

A adequação dos paradigmas das reformas ao contexto democrático, segundo Mozzicafreddo (2001), foi também objeto de atenção do modelo denominado *nova administração pública*, que o autor entende ter características distintas e mais abrangentes que as medidas defendidas pela teoria do *New Public Management*²⁰.

²⁰ Em suas palavras: “Relativamente, agora, ao debate sobre as implicações políticas e as diferenças entre a *new public management* e a *nova administração pública*, pensamos que a modernização da administração pública, ao contrário da ideia de uma liberalização e desregulamentação das funções e dum aligeiramento dos encargos com o pessoal, apela mais a uma acção pública de regulação mais adequada da estrutura e do funcionamento dessa administração. Uma forma de administração e de regulação que, inserindo-se mais eficazmente na sociedade com mecanismos aperfeiçoados, aprofundando as relações de legalidade, de controlo e de serviço público entretida com o Estado, esteja mais capacitada para se adequar aos imperativos de funcionamento democrático e equitativo para com os cidadãos.

Analisando o processo de reformas do Estado influenciadas pelas teorias gerenciais, Pollitt (2005), embora ressalvando que todas as generalizações em termos de reformas administrativas são perigosas, delinea algumas lições aprendidas nesse processo já ocorrido: a necessidade de elaboração de um diagnóstico inicial; necessidade de análise das soluções a serem implantadas de acordo com o contexto; importância da aliança entre a classe política e a classe dos servidores públicos mais experientes; necessidade de discrição no suporte político às medidas reformadoras; importância da descentralização da responsabilidade pelas reformas; e imprescindibilidade do monitoramento das reformas desde o início de sua consecução²¹.

A concepção do *new public management*, como temos vindo a abordar, resulta das orientações práticas e, de alguma maneira, programáticas que esta corrente encontra nas formas de gestão empresarial pensadas como transponíveis, para bem da eficiência e economia de custos colectivos, para as organizações públicas. De maneira diferente, a concepção da *nova administração pública* surge da necessidade de tornar o funcionamento da administração pública mais profissional, mais eficiente e mais sensível às condições e mudanças externas, mas dentro do contexto de uma administração pública democrática, integrando os princípios da organização profissional na estrutura organizativa de revalorização da tradição do serviço público no âmbito da acção coletiva e da esfera pública democrática” (Mozzicafreddo, 2001: 24-25).

²¹ Nas palavras do autor:

“1. *The quality of the initial diagnosis is often fundamental to the success of the resulting reform. Robust reforms tend to be based on very careful analyses of the status quo – not on glib headline terms such as ‘too much bureaucracy’ or ‘inefficiency’ or ‘lack of accountability’. One needs to know why things are unsatisfactory as well as what is unsatisfactory, and that may take quite a bit of investigation. A clear diagnosis permits the formulation of clear goals.*

2. *Solutions need to be carefully tailored to the context. By context, I include the local political system, the prevailing organizational culture and the nature of the primary task. Most techniques work much better in certain types of context than others. Tailoring to context implies that at least some of the people in the reform team need to have in-depth local knowledge and ‘feel’. Teams composed entirely of smart young things and bought-in consultants are highly likely to get things wrong.*

3. *Durable reforms are usually based upon some sort of alliance between elements in the political executive and elements in the senior public service. If either of these components is absent, resistant or untrusting, then the chances of the reform taking root are small.*

4. *Overt political support is a two-edged sword – especially in majoritarian, two party political systems. Of course, political support is necessary (see point 3 above) but if a particular reform becomes strongly identified with one political leader or party it can make it vulnerable. The Clinton/Gore National Performance Review was one example of this. Maybe quiet political support is often the best kind!*

5. *Creating special organizational units to drive the reform is also two-edged. It is good to have someone to carry the flame and guard the Holy Grail, but it can also be dangerous to create*

Peters (2001) destaca ser difícil identificar o padrão de mudanças ocorridas no início deste século XXI, até porque ainda estavam em curso quando da elaboração de seu artigo. Entretanto, ainda de acordo com o autor, a reforma administrativa naquele momento parecia seguir quatro direções, que incluíam a continuação dos padrões já estabelecidos, e algumas diretrizes de reforma novas, a saber:

- a) Eficácia: utilização de normas e mecanismos para avaliar o desempenho da Administração Pública, notadamente com fins a aferir e alcançar a eficácia da ação governamental. Além de reverter a ênfase em processos, típica do modelo burocrático, a utilização de critérios de eficácia para avaliação da Administração visa suprir a maior liberdade que a desregulamentação confere ao gestor público;
- b) Re-regulamentação: uma nova regulamentação da própria atividade administrativa, mas que ao contrário da burocrática, implica uma regulamentação *ex post*, ou seja, controla-se a ação do gestor depois que sua política está formulada e aplicada, e não previamente à sua própria adoção. Ademais, as novas regras são mais draconianas que as anteriores;
- c) Coordenação e coerência: uma diretriz que é consequência da própria aplicação das reformas administrativas, que tenderam a desagregar e a descentralizar o governo, sem assegurar uma coordenação que lhe garantisse a coerência na ação governamental;
- d) Responsabilidade: diretriz que busca redefinir e clarificar os mecanismos de responsabilização dos órgãos e dos agentes públicos, que restaram obscurecidos do ciclo de reformas administrativas, especialmente a responsabilidade hierárquica e dos organismos autônomos e quase autônomos que foram criados.

Por todo o exposto, percebe-se um relativo consenso na doutrina em relação à necessidade de que a administração pública atente aos valores de eficiência, efetividade e economicidade, mas não prescindia dos valores democráticos, como da justiça, equidade e participação do cidadão.

Ainda, a análise crítica da aplicação do modelo NPM e de suas derivações chama atenção à necessária compatibilização entre a liberdade que deve ser conferida ao gestor para atingir resultados e a efetiva *accountability*, porquanto a prestação de contas e o

permanent organizations whose mission it is to reorganize other parts of the state apparatus. Maximum decentralization of reform responsibilities aids both local ownership and the ability to 'tune' reforms' to varying contexts. Of course such decentralization is easier if the original goals are clear (see point 1).

6. If the reformers really want their efforts to be evaluated, they need to put in place the necessary monitoring and data collection arrangements in place at a very early stage. They need to be built into the fabric of the reform itself, not added post hoc” (Pollitt, 2005: 6-7).

controle público da ação dos gestores é um imperativo democrático (R. Denhart e J. Denhart, 2003; Rocha, 2003).

Nesse sentido, Carvalho (2001: 65), citando Vinten (1992), destaca *accountability* como um dos condicionantes da ação do setor público, quando comparado ao privado:

A responsabilidade (*accountability*) pode ser sinteticamente definida como a obrigação de revelar, explicar e justificar o que cada um faz e como cumpre as suas responsabilidades. Como os contribuintes são subscritores cativos da Administração Pública, há necessidade de se ser plenamente responsável perante eles, o que poderá conduzir a um acúmulo de sistemas e instituições de controlo geradoras de complexidades contraproducentes.

A preocupação de que a implementação de mecanismos de *accountability* gerem um sistema incompatível com os primados de eficiência defendidos pelas teorias gerenciais é compartilhada por parte da doutrina especializada, que vê nesses mecanismos um grande desafio às reformas da Administração Pública. Nesse sentido, Pollitt (2005: 6) destaca algumas dificuldades de conferir transparência e *accountability* às reformas:

'Transparency' and 'accountability' are currently two of the most fashionable and popular concepts on the lips of reforming politicians in many countries (see, e.g., the 2005 Global Forum on Reinventing Government, above). However, in the matter of management reforms they are not always an unmitigated blessing. Making a reform transparent means, inter alia, making it clear who are the winners and who are the losers – both among staff and among clients. This may increase the barriers which the reformers must surmount. And accountability is often difficult to apply to management reforms, which frequently take years to put fully in place and which may well come to their full fruits in significantly modified forms and under different sets of political and civil service leaders from those that launched them.

Pollitt (2003) aponta ainda a defesa por *accountability* pública e por maior participação na definição, desenvolvimento e avaliação dos serviços públicos como um constrangimento aos gestores públicos, na contramão do discurso NPM de garantia de liberdade ao gestor público para administrar. A mensagem, segundo o autor, pode então facilmente parecer contraditória, ao exigir do gestor que aja de forma criativa, assuma riscos e exerça suas novas liberdades gerenciais, mas ao mesmo tempo seja sensível e alinhado aos desejos do governo (e não mais agir automaticamente, como na lógica burocrática), seja mais transparente, mais avaliado e auditado do que nunca, e não tome nenhuma decisão significativa para grupos de cidadãos particulares sem garantir sua participação ou sem consultá-los antes. Ainda segundo o mesmo autor (Pollitt, 2003), quando a democracia é vista como um tipo de mercado, as pessoas são vistas como tendo seus interesses bem definidos, e

nessa perspectiva, quanto mais transparente e eficiente for a forma como o sistema político registrar esses interesses e comunicar informações sobre os interesses de outros, melhor se pode definir o processo político como “democrático”. Nesse contexto, um forte sistema de *accountability* democrática deve permitir que os cidadãos vejam até onde os líderes políticos observaram seus interesses, e se fizeram um trabalho insatisfatório aqueles que votaram neles deixarão de fazê-lo da próxima vez, e votarão em outra pessoa que pareça mais comprometida com esses mesmos interesses – no que a maior parte da doutrina chama de processo de *accountability* política.

Outro desafio à *accountability* decorrente das técnicas defendidas pelas teorias gerenciais é o controle das organizações autônomas ou quase-autônomas para prestação de serviços. Isso porque, como explica Peters (2010), as organizações autônomas frequentemente se pautam pelo lucro, que numa organização pública não é o principal. Ademais, por definição, as organizações autônomas são independentes do controle político da Administração, o que lhe dá só uma conexão limitada com a liderança política, e dificulta seu controle.

Todavia, Bovens (2005) aponta para um novo tipo de *accountability* desenvolvido para equacionar esse problema, que é uma derivação da *accountability* hierárquica, mas exercida sobre os contratos de serviços públicos, por meio dos quais a Administração Pública repassa o oferecimento desses serviços aos entes privados ou semi públicos. É uma forma hierárquica de controle porque os termos do contrato são definidos pelo ente governamental.

Giauque (2003) também não vê *accountability* como constrangimento ao desenvolvimento do modelo de gestão defendido pela abordagem *New Public Management*. Pelo contrário, observa que o foco que os novos princípios e ferramentas de gestão pública têm em avaliação – de custos, de desempenho, de satisfação do cliente – tem contribuído significativamente para o crescimento da cultura de *accountability*, que pode ser percebida na atenção que os atores prestam nos custos associados aos serviços prestados.

Ospina, Grau e Zaltsman (2004) destacam que a abordagem *New Public Management* ensejou uma mudança de enfoque no setor público, de *accountability* política para *accountability* de gestão. *Accountability* política se refere a como os representantes e gestores dão explicações ao eleitorado, enquanto *accountability* de gestão se refere ao alcance dos objetivos definidos ou acordados quanto à alocação de recursos. Nada obstante, os autores asseveram, citando Robert Behn, que a relação entre *accountability* baseada em resultados e a governança democrática é tão complexa que pode requerer o desenvolvimento de um novo

paradigma de *accountability* democrática, apropriado à doutrina NPM. Os autores assinalam que a gestão de desempenho, primado das reformas gerenciais, tem impacto positivo na governança democrática, especialmente porque a informação produzida pelas avaliações torna o sistema mais transparente à cidadania, que é em última instância a chave central do sistema democrático. Nessa linha, entendem que as reformas baseadas no modelo NPM se utilizaram da avaliação de desempenho para reforçar uma condição fundamental do sistema político democrático: *accountability* política. Não por outra razão, em alguns dos países analisados Ospina, Grau e Zaltsman (2004), o desenvolvimento de *accountability* democrática apareceu como um dos traços fundamentais dos mecanismos de avaliação adotados.

Bovens (2005) também ressalta o caráter democrático que os mecanismos de *accountability* assumiram após o processo de reformas administrativas, e aponta para o fortalecimento de *accountability* horizontal, que alcança não só os agentes políticos, mas também os gestores públicos. Esse tipo de controle teve especial crescimento com a prática – que tem se tornado comum no setor público de diversos países – de publicar resultados, tributação e objetivos na internet.

A utilização de ferramentas de transparência, como a publicação de dados da gestão pública na internet, nasceu no Brasil na última década, após o processo de reformas administrativas iniciado em 1995, e se consolidou como um dos principais instrumentos de *accountability* em execução no país. Este trabalho tem por objeto principal avaliar a adequação de um Programa de Transparência, especificamente o implementado no Ministério da Justiça brasileiro, ao conceito de *accountability* prevalente na doutrina após o desenvolvimento das teorias gerenciais.

Capítulo II

CONCEITO DE *ACCOUNTABILITY*

Não se chegou até hoje a uma tradução adequada ao português do termo *accountability*, que encerre seu real significado. Mesmo no idioma inglês, não há um consenso em relação ao significado de *accountability*, reforçando assim a dificuldade em traduzi-lo. Procurando corresponder ao desafio, a doutrina especializada propõe diversos conceitos e classificações, de acordo com o sujeito, o objeto e o objetivo da ação. Justamente pela pluralidade de definições, algumas delas conceitualmente vazias, Behn (2001) diz que *accountability* tornou-se um clichê, que esconde nossa incapacidade de compreender claramente o mecanismo.

No mesmo sentido, Pollitt e Hupe (2011: 653) citam um texto de 2008 de Mark Bovens e outros, no qual se refere que a *accountability* é um guarda-chuva conceitual que cobre vários outros conceitos, sempre muito contestados. Mas os mesmos autores asseveram: “considerar conceitos mágicos como capazes de oferecer prescrições diretas para práticas específicas é interpretar mal sua capacidade. Não se pode retirar remédios particulares ou ações demandadas desses conceitos; sua natureza é muito abstrata e geral”.

No esforço teórico para estabelecer o alcance que o conceito pode permitir, tradicionalmente *accountability* foi compreendida como prestação de contas.

Segundo Behn (2001), a raiz histórica do termo *accountability* vem do velho inglês, do velho francês e do latim, o *computa-re*, em que o “com” significa “junto”, e o “puta-re” significa contar, considerar. Por isso, de acordo com o autor, a forma mais óbvia de *accountability* enfatiza controle financeiro – como os registros contábeis são mantidos, e como o dinheiro é gasto. Nessa linha, o autor entende que o controle financeiro é um dos sistemas de *accountability* que estabeleceu a estrutura de outros sistemas do mecanismo. Essa estrutura envolve definir quais valores se quer que indivíduos e organizações observem, com a consequente codificação desses princípios em regras, procedimentos e padrões específicos, cujo cumprimento será acompanhado por meio de mecanismos de prestação de contas. Finalmente, atribui-se a uma organização separada a tarefa de auditar esses dados para verificar a aderência dos indivíduos e organizações aos valores e regras estabelecidos, apontando eventuais responsáveis por falhas, os quais podem ser então punidos.

Ainda de acordo com Behn (2001), os valores definidos em regras encerram as expectativas sobre como deve ser aplicado o dinheiro público. Defende que não se pode ter *accountability* sem clareza do que se espera que os agentes públicos façam ou não com os

recursos que gerenciam. Esses valores a serem observados, cujo cumprimento depois será objeto de controle, vão, portanto, além da regularidade contábil, para abarcar aquilo que se entenda, em dado contexto, importante para ser objeto de *accountability*: regularidade do uso do dinheiro público, desempenho da gestão pública, etc.

Messner (2009) também define *accountability* como um conjunto de expectativas implícitas e explícitas sobre quem deve prestar contas e pelo quê. E classifica *accountability* financeira como sinônimo de *accountability* pública, porque seu traço fundamental não é sua natureza financeira, mas o fato de que seus destinatários estão fora da organização. Entretanto, *accountability* pública, como se verá mais adiante, é um conceito mais recente, a que se tem dado um alcance consideravelmente mais amplo.

A prestação de contas sob o enfoque financeiro, ainda que envolva o exame de probidade, é uma prática comum para agentes e organizações públicas em regimes democráticos, porquanto lidam com o dinheiro de outrem, da coletividade, e devem então dar satisfações quanto a esse uso. Entretanto, percebeu-se que esse remédio não tinha abrangência suficiente para ensejar o necessário aprimoramento ético e de desempenho dos Governos, razão pela qual se criou e vêm se ampliando conceitos e práticas de *accountability*. Limitar o mecanismo à prestação de contas financeira, portanto, seria incoerente com sua própria razão de existência. Trata-se de uma restrição procedimental – por reduzir o conceito à prestação de contas que independe do acesso, compreensão e julgamento pelo destinatário da informação – e de conteúdo, porque se limita à regularidade financeira do uso dos recursos públicos.

Pollitt (2003) destaca que as mudanças recentes na maior parte dos órgãos públicos têm desafiado a adequação dos conceitos tradicionais de *accountability* hierárquica, e têm levado a um debate internacional sobre como esses mecanismos podem ser complementados por outras formas. Juntamente com Hupe (2011), Pollitt traz a definição clássica de quinze ou mais anos atrás, que focava na abordagem bidimensional de *accountability* formal, com a prestação de contas a autoridades superiores. Uma moderna ampliação disso, na visão dos autores, foi trazida pelo citado Robert Behn, com a ideia de “*accountability* em 360 graus”: cada indivíduo inserido no ambiente de *accountability* de um órgão público deveria ser controlável por todos os outros, e não só por seus superiores hierárquicos.

Como dito, o conceito de *accountability* tem sido ampliado desde seu surgimento. E nesse processo, parte da doutrina inclui na definição a ideia de *answerability*, que pode ser entendida como o dever do agente público de justificar seus atos. Isso vai além da ideia de prestação de contas, que em geral é satisfeita com a mera comunicação dos atos.

Dubnick (2003) historia que, em uma série de artigos publicados nos anos 80, Tetlock e seus colegas já realçavam o dever dos agentes públicos de justificar seus atos, obrigação esta que tinha uma significativa influência na abordagem do indivíduo em cada decisão. As pessoas colocadas nessas situações eram motivadas a buscar a aprovação daqueles a quem se dirigiam, o que levou Tetlock a desenvolver uma “teoria de *accountability*” enfatizando a visão dos indivíduos que praticavam *answerability* como “políticos intuitivos”, cuja primeira meta é proteger suas identidades sociais aos olhos do eleitorado por quem eles se sentem controlados. Nessa esteira, o autor sustenta que *accountability* tem sido considerada como o meio utilizado para controlar e dirigir o comportamento administrativo, ao exigir do agente o dever de se justificar a alguma autoridade externa. Também Pollitt (2003) percebe o dever de prestar contas e justificar sua ação a um terceiro como elemento essencial da definição de *accountability*²².

Mas o conceito de *accountability* vem sendo ainda mais alargado.

Dubnick e Justice (2006), que definem *answerability* como o dever do agente se reportar sobre situações pretéritas tidas em um contexto, a classificam como uma das dimensões de *accountability*. As outras dimensões, descritas em sua teoria, são *blameworthiness* – censurabilidade, que se refere a expectativas morais quanto ao comportamento apropriado do agente em razão da posição que ocupa –, *liability* – responsabilidade, que insere o agente e os atos desconformes em um contexto jurídico de sanção –, e *attribution*, que Dubnick denominou *attributability* em texto de 2003, e se refere à esfera de vida do agente público no âmbito externo ao trabalho, em que a condição ou o comportamento que lhe é atribuído se torna um atributo do seu caráter.

A expansão do conceito de *accountability* para contemplar *answerability*, ou o dever de justificar os atos, é um aprimoramento procedimental significativo do mecanismo. Ultrapassa o limite clássico da prestação de contas unilateral, para institucionalizar uma preocupação do agente público quanto ao julgamento que seus *accountors* farão a partir das informações que prestar.

A definição que contempla também as dimensões da responsabilidade (*liability*) e da atribuição de culpa (*attribution*), proposta por Dubnick e Justice (2006), é ainda mais abrangente e confere maior efetividade a *accountability*, na medida em que

²² Nas palavras de Pollitt (2003: 89): “*There is a pretty large and diverse literature on accountability. Definitions vary, but probably most of them include, as a central notion, the idea that accountability is a relationship in which one party, the accountant, recognizes an obligation to explain and justify their conduct to another, the accountee*”.

responsabiliza o gestor e o organismo público pelas malversações que ensejarem. Acarreta também um importante efeito preventivo, porque o que realmente impele o ser humano a agir de forma ética e proba, mais do que valores pessoais ou sociais, é o receio de sanção.

Parte expressiva da doutrina tem reclamado a extensão do conceito no sentido material, dos paradigmas que informam o que Behn (2001) e Messner (2009) chamaram de expectativas a partir das quais se pratica *accountability*. Essa ampliação sugerida contempla não só a probidade na aplicação dos recursos – parte da definição tradicional de *accountability* –, mas também o controle sobre o desempenho e os resultados alcançados pelos agentes e organizações públicas.

Alguns acadêmicos enxergam *accountability* de probidade como um risco ao desempenho, na medida em que os gestores tendem a se preocupar tanto com a regularidade das ações sobre as quais responderão, que se sentem inibidos de avançar em busca de um incremento de desempenho. Essa preocupação é externada por Pollitt (2003), Behn (2001), Dubnick e Justice (2006).

Pollitt (2003), acredita que todos concordam que *accountability* é algo bom e fundamental para a democracia liberal, e que precisamos mais disso. Mas destaca que alguns acreditam que, com o advento das reformas do Estado, do *New Public Management* e várias outras teorias, estamos precisando de menos *accountability* do que antes, enquanto outros acreditam que precisamos de um tipo de *accountability*, a de resultados, mas menos de *accountability* de processos.

Como visto, as reformas do Estado ocorridas a partir da década de 1980 – especialmente aquelas influenciadas pelo modelo *New Public Management* – trouxeram grande ênfase ao desempenho e à produção de resultados por gestores e organizações públicas. Isso porque partiram da percepção de que o modelo burocrático anterior, concentrado no cumprimento de normas e procedimentos para garantir a regularidade da atividade pública e a disponibilidade de serviços, geralmente tinha um nível insatisfatório de eficiência. Essas reformas, que também tiveram lugar no Brasil a partir de meados da década de 1990, tiveram grande influência na evolução do conceito de *accountability*. Isso se reflete no cuidado, já mencionado, para que o controle da probidade não prejudique a autonomia e a criatividade que os gestores precisam apresentar para garantir bons resultados.

Sobre esse conflito entre o modelo de gestão criado pelas reformas do Estado e *accountability*, Mozzicafreddo (2002:12) assinala:

Em primeiro lugar, as reformas que entretanto têm vindo a ser introduzidas na administração pública, nomeadamente a alteração das fronteiras do sector público, exemplificada no recurso à

subcontratação, nas parcerias entre público, privado e associativo e na delegação de competências, contribuem para obscurecer o princípio da obrigação de prestar contas dos resultados e da gestão dos recursos públicos. Com efeito, os sistemas de subcontratação e de parcerias, tendência em aumento nesta fase do estado regulador e de esbatimento das fronteiras do sector público, acarretam alguma dispersão da autoridade e das entidades às quais é devido a prestação de contas dos resultados de gestão e de utilização dos recursos públicos (Walker, 2002). (...) Neste sentido, a complexidade do modelo organizacional da administração pública torna mais difícil, senão menos transparente, o processo de *accountability*.

A solução que parte da doutrina propõe para esse paradoxo é a ênfase em resultados como um viés de *accountability*, que passaria a considerar o desempenho de gestores e organizações como um aspecto a ser informado, justificado e controlado. Nesse sentido, Ospina, Grau e Zaltsman (2004) destacam que a solução que o *New Public Management* prescreve é combinar, de um lado, mais autonomia para os gestores públicos empregarem os recursos, e do outro maior *accountability* para os resultados alcançados, e não tanto para a conformidade às normas e regulamentos.

Como assinala McGarvey (2001), a reforma do Estado, com a introdução de valores de mercado no setor público, trouxe a ênfase em transparência, com os gestores públicos tornando claros os objetivos e metas pelos quais poderiam ser julgados pelos usuários dos serviços públicos. Acarretou ainda a mudança de foco de *accountability*, de processo para *output*, com maior atenção ao alcance de resultados, e a responsabilização dos gestores públicos para atingi-los.

Nesse contexto, Behn (2001) defende que o controle de desempenho seja uma das faces de *accountability*, ao lado do controle sobre as finanças e sobre probidade. Segundo o autor, *accountability* por resultados é necessária porque os agentes e organizações públicas não têm o dever só de aplicar prudentemente os recursos públicos e tratar a todos com justiça, deve também realizar o interesse público. E assim como *accountability* de finanças pressupõe, na conceituação de Behn, a definição de expectativas como parâmetros para controle, também em relação ao desempenho é necessário se definir o que se espera de entregas desse organismo, as consequências de sua atuação, e o impacto que sua realização terá.

Pollitt (2003) também defende um modelo de *accountability* que saia da concepção linear, hierárquica e unilateral, para um reconhecimento explícito de que é necessária uma *accountability* mútua e coletiva, com uma mudança de ênfase, das finanças e probidade para finanças, probidade e desempenho.

E Mozzicafreddo (2002: 12) sustenta que o conceito de *accountability* contemple o dever do agente de responder, sob o prisma político, pelos resultados produzidos. Em suas palavras:

O princípio da *accountability* na administração pública não pode ser reduzido a uma questão técnica, pois trata-se de uma questão democrática (Wolf, 2000). É nesse contexto que se nos afigura importante abordar a questão da obrigação de responder pelos resultados, num registo mais político, onde o problema da responsabilidade pela utilização dos recursos públicos se relaciona mais amplamente com a cidadania e a responsabilidade política.

Percebe-se, portanto, que parte significativa da doutrina tem como certa e necessária a ampliação do conceito de *accountability*, para que passe a incluir o controle de desempenho, ao lado e com mais ênfase do que o controle de processos.

Vale ressaltar que *accountability*, de processos ou sobre resultados, pode se dar em um contexto institucional, com parâmetros e consequências formalmente estabelecidos, ou em um contexto político, como exposto por Mozzicafreddo (2002). É o que Bovens (2005) chama de *accountability* política, uma das variações do mecanismo, realizada por representantes eleitos e entes políticos, em instâncias políticas. Pollitt (2003) também trata *accountability* política como uma classificação, mas no sentido da prestação de contas dos gestores aos representantes eleitos, hierarquicamente superiores, ou aos parlamentares, por exemplo.

Bovens (2005) elenca ainda outras quatro instâncias em que se realiza *accountability*: a) na organizacional, que o autor entende como sendo a mais importante das relações de *accountability*, ela é realizada pelos superiores políticos e administrativos, que acompanham diuturnamente o desempenho dos gestores; b) *accountability* na instância legal se dá com o controle realizado pelas cortes judiciárias sobre os atos e comportamentos dos gestores, baseado em normas civis, penais e administrativas; c) instância administrativa, realizada pelos auditores, inspetores e controladores, arenas que se estabeleceram nas últimas décadas e que realizam um acompanhamento e controle financeiro e administrativo independente e externo; e d) instância profissional, aplicável a gestores que são também profissionais em um sentido mais técnico, num controle realizado pelas associações e tribunais disciplinares, como ocorre com médicos, advogados, etc.

Pollitt (2003) também utiliza a classificação de *accountability* legal e profissional, mas reúne o que Bovens (2005) chama de instâncias organizacional e administrativa no conceito de *accountability* burocrática. E sugere que não é adequado que somente um modelo de *accountability* seja aplicado, porque muitos gestores atuam em parcerias ou relações contratuais, onde diferentes partes são controladas em diversos aspectos

de suas atividades; e porque mesmo um gestor atuando em uma única organização tem diferentes tipos de controles: político, burocrático, profissional e legal.

Peters (2010) usa a expressão *accountability* administrativa como mecanismo de controle não só pelas regras e normas formalizadas, mas também pela ética, que implica o desenvolvimento de mecanismos internos à burocracia e aos funcionários que sirvam para desenhar a organização para o interesse público. Segundo o autor, é a forma mais barata e mais eficiente de prevenção de desvios. Dubnick (2003) também disserta sobre o papel da ética no desenho e condução das organizações públicas. Segundo o autor, a ética tem sido mais associada com os padrões de comportamento responsável e de integridade profissional, em razão do crescimento do aparelho administrativo e da expansão dos poderes discricionários das burocracias públicas. O acadêmico defende que se assuma que o compromisso dos administradores modernos de conduzir-se de forma responsável, eticamente, de acordo com a “moralidade democrática”, não foi suficiente para assegurar que os desejos da população seriam realizados. Era necessário *accountability*, no formato de coações e controles externos democráticos, para tornar responsáveis as decisões e o comportamento dos agentes públicos, não meramente no sentido legal, político e burocrático, mas também no sentido moral.

Pollitt e Hupe (2011) trazem uma definição de Dubnick do ano de 2008, segundo a qual *accountability* é um padrão normativo de vida política e social, que traz em seu bojo seis promessas: a) a promessa de controle, com foco nos *inputs*; b) a promessa de comportamento ético, com foco em processos; c) a promessa de desempenho, com foco em *outputs*; d) a promessa de integridade, com foco nos *inputs*; e) a promessa de legitimidade, com foco em processos; e f) a promessa de justiça, com foco nos *outcomes*. Esse conceito reúne os valores da probidade, da ética e do apreço aos resultados da Administração Pública como substratos para o exercício de *accountability*. É, portanto, uma proposta mais abrangente em relação às demandas de aprimoramento democrático, moral e de resultados que apresentam os Estados atuais, notadamente o brasileiro.

Accountability sobre a ética ultrapassa os limites do controle de probidade, porque se esta se restringe às normas e regulamentos formalizados, a ética guarda estrita relação com o interesse público (Behn, 2001), ainda que pontos dele não estejam expressamente traduzidos no ordenamento jurídico.

Bovens (2005) alarga ainda mais o conceito em questão, utilizando-se da expressão *public accountability*. Em sua definição, o termo “público” se refere a abertura, e

accountability à relação social em que um ator sente a obrigação de explicar e de justificar sua conduta para outro que ocupa um papel de importância.

O exercício de *accountability*, na doutrina de Bovens (2005), pressupõe pelo menos três passos:

- a) Em primeiro lugar, o agente público precisa se sentir obrigado a informar o outro ou um fórum sobre sua conduta, com o fornecimento de vários tipos de dados sobre o exercício de suas atribuições, sobre os resultados e sobre procedimentos. E frequentemente, em caso de falhas ou incidentes, isso também envolve a apresentação de justificativas;
- b) Em segundo lugar, a informação deve habilitar o outro ou o fórum que a recebe a interrogar o agente e a questionar a adequação da informação ou a legitimidade da conduta. É a fase de debate, e onde se instala a conexão semântica entre *accountability* e *answerability*;
- c) Então, o receptor das informações julga a conduta daquele que as presta. Ele pode aprovar uma conta anual, denunciar uma política ou condenar publicamente um comportamento do gestor ou do órgão público.

Dubnick (2003) também defende que *accountability* contemple mecanismos de julgamento e sanção por parte daquele que recebe as informações prestadas pelo agente público. Segundo ele, a face de *accountability* como *answerability* – conceito que, nos dizeres do autor, tem sido central para os estudos contemporâneos de *accountability* democrática e organizacional – indica a relação entre governantes e governados, envolvendo mecanismos de demandas em que os primeiros informem os últimos sobre as ações praticadas em seu interesse, e permitindo a estes julgar e adotar providências contra os governantes baseados nessa informação.

Bovens (2005) sustenta que uma relação social deve contemplar cinco elementos para se caracterizar como uma prática de *public accountability*: a) acesso público às informações prestadas, e não uma informação interna e discreta; b) explicação e justificativa da conduta; c) a explicação deve ser dirigida a um fórum específico, e não ser dada a esmo; d) aquele que presta contas deve se sentir obrigado a apresentar-se, ao invés de simplesmente ter a liberdade de prestar contas sobre qualquer coisa; e e) deve haver a possibilidade de um debate ou julgamento, incluindo a imposição de sanções informais, já que a relação de *accountability* não pode ser um monólogo sem engajamento. Isso porque, para o autor, na administração pública moderna, *accountability* acarreta imputação de culpa, porque ser controlável significa ser responsabilizável.

Messner (2009) também defende que a relação de *accountability* inclua o julgamento daquele que recebe a prestação de contas. De acordo com sua teoria, reduzir a

accountability à justificativa dos atos de um agente para satisfazer outra pessoa é desconstruir o próprio conceito. Citando Shearer, o autor avalia que o discurso econômico é uma base inadequada para *accountability*, porque ele considera o ser humano guiado puramente por seus próprios interesses, e pressupõe que um interesse social mais amplo não é passível de *accountability*. E citando Roberts, conclui que uma política de *accountability* que não considera a resposta daquele que recebe a prestação de contas tem só o papel de aparentar ser *accountable*.

Há aqui um componente fundamental, que se agrega ao conceito de *accountability*: a possibilidade de resposta daquele que recebe a informação, com a aplicação de sanção, formal ou informal. Essa abrangência da definição, defendida também por Dubnick e Justice (2006), confere maior efetividade ao mecanismo, porquanto fecha o ciclo da prestação de contas, ao pressupor a recepção da informação, a compreensão, o julgamento, e finalmente a responsabilização, na esfera em que se inserir o *accountor* – administrativa, política ou social.

Bovens (2005) defende que *public accountability* não é só uma marca, mas uma condição *sine qua non* para a governança democrática. Destaca ainda que a função primordial da *accountability* pública é o controle democrático, porque no fim da linha das relações de *accountability* estão os cidadãos, que julgam o desempenho do governo e podem sancionar seus representantes políticos retirando os desaprovados pelo voto. Portanto, na visão do autor, *accountability* pública é condição necessária ao processo democrático, porque afinal ela provê os eleitores de elementos para julgar a justiça, a efetividade e a eficiência do governo.

Além disso, segundo o Bovens (2005), *accountability* pública tem o condão de promover a integridade do governo. O acadêmico sustenta que o caráter público de prestar contas é uma salvaguarda contra corrupção, nepotismo, abuso de poder e outras formas de comportamento inadequado. Assume-se que essa prestação de contas detém os gestores públicos de malversar os poderes recebidos, e assegura aos observadores – sejam eles jornalistas, grupos de interesse, membros do parlamento ou agentes de controle público – informações essenciais para delinear os abusos administrativos. O mesmo autor destaca também o papel preventivo de *accountability* no aprimoramento do desempenho, porque o gestor que é controlado sabe dos padrões que ele deve atingir, e que no futuro ele pode ser chamado a responder por isso. Em conjunto, as funções de assegurar controle público, integridade e desempenho do governo acarretam outra função da *accountability* pública, qual seja, atribuir legitimidade à governança pública. Nas palavras de Bovens (2005: 193):

Public accountability, in the sense of transparency, responsiveness, and answerability, is meant to assure the public confidence in government and to bridge the gap between citizens and representatives and between governed and government.

Bovens (2005) entende ainda que o controle eficaz da Administração Pública depende de duas características das pessoas. A primeira, dos funcionários públicos, é a internalização do sentido do seu próprio papel. A segunda variável é da população destinatária do serviço público, porque a maior parte dos métodos de *accountability* depende da pressão de indivíduos ou de grupos antes do mecanismo entrar em operação. Mesmo os mecanismos de controle pelo legislativo são ineficazes se os parlamentares percebem que a população não se importa com a regularidade ou o desempenho da administração pública.

Além da incorporação de outras etapas no processo de *accountability* (como dito, *answerability* e a resposta do *accountor*), nos últimos anos a transparência tem sido inserida no alcance do mecanismo (Bovens, 2005). Pollitt e Hupe (2011: 647-648) enxergam no crescimento do debate em torno da transparência uma ampliação do significado de *accountability*, porquanto, segundo eles, tem sido vista por vários acadêmicos como muito próxima do conceito do próprio mecanismo. Em suas palavras, “a noção de transparência incorpora as ideias de abertura e de governo seguindo normas fixadas, e ambos são parte constitutiva do conceito de *accountability*”.

Peters (2010) vai além, e considera que a transparência se tornou um dos principais critérios de desempenho e de *accountability* no setor público. Entretanto, entende que a transparência, por si, acarreta pouca ou nenhuma sanção, e que o mecanismo depende de a própria organização corrigir os erros trazidos à luz. No mesmo sentido, entende Mozzicafreddo (2002: 14):

A confiança nas políticas públicas passa, necessariamente, pelo crivo da prestação de contas e da transparência na utilização dos recursos públicos, mas deve assegurar, igualmente, a equidade das políticas e da utilização dos recursos colectivos e a responsabilidade dos actos de administração e de governo.

Nesse contexto, em que transparência se inclui como parte do processo de *accountability*, a prestação de contas que antes era satisfeita com a mera disponibilização formal da informação, por essas definições deve ser compreendida como a abertura que alcance o interlocutor, pelos meios que se fizerem necessários. E deve ser ampla, para que o destinatário da informação – *accountor* – tenha elementos suficientes para poder julgar a probidade e o desempenho do agente e/ou do organismo que presta contas – *accountee* –, e possa então se utilizar de mecanismos para aplicar a sanção que lhe couber, política ou organizacional.

A adoção de mecanismos mais abrangentes de *accountability*, que envolvam *answerability* e instâncias institucionais de responsabilização e sanção dos agentes faltosos, e que contemplem a transparência dos dados objeto das prestações de contas, procuram contribuir para um significativo aprimoramento da atividade administrativa e das organizações, no sentido ético, democrático e de performance.

Capítulo III

O PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DO BRASIL

3.1. Normas disciplinadoras do Programa de Transparência do Ministério da Justiça

O Programa de Transparência do Ministério da Justiça foi criado pela Portaria Ministerial nº 3.746, de 17 de dezembro de 2004 (Anexo A).

Tal norma partiu da premissa de que “a transparência favorece o controle social da Administração Pública e é instrumento eficaz para a prevenção de desvios funcionais”, e de que “o controle social aumenta a eficiência na distribuição dos recursos públicos e estimula a adoção de boas práticas administrativas”²³, e determinou a criação de um sítio na Internet, denominado “Programa de Transparência do Ministério da Justiça”²⁴.

A página eletrônica do Programa, segundo a norma, deveria trazer a execução orçamentária e financeira do Ministério, bem como as atas das reuniões dos Conselhos definidores de parte das políticas públicas da Pasta, e um sumário dos convênios de transferência de recursos²⁵. Além disso, deveria publicar informações sobre as passagens emitidas e diárias pagas a servidores em viagem²⁶.

Em 30 de junho de 2005 foi editado o Decreto Presidencial nº 5.482, que determinou que todos os órgãos da Administração Pública Federal Direta e Indireta implantassem uma página denominada “transparência pública”, que divulgasse as informações já então constantes da página do Programa de Transparência do Ministério da Justiça. Na sequência, foi publicada a Portaria nº 1.418, de 27 de julho de 2005, do Ministério da Justiça (Anexo B), que detalhou as informações que deveriam ser publicadas no sítio eletrônico de seu Programa de Transparência:

- I) execução orçamentária e financeira do Ministério e de seus órgãos vinculados²⁷;

²³ Conforme consta nos *consideranda* da norma.

²⁴ www.mj.gov.br/transparencia.

²⁵ Convênios são instrumentos celebrados para transferência voluntária de recursos federais para Estados, Municípios ou ONG's, em geral para a prestação de serviços públicos em âmbito local.

²⁶ Diárias são os valores pagos a servidores que viajam a serviço, para custear suas despesas com hospedagem, deslocamentos terrestres e alimentação.

²⁷ São denominados “órgãos vinculados” os órgãos singulares que compõem o Ministério – Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal e Departamento Penitenciário Nacional –, além dos órgãos da Administração Indireta vinculados à Pasta –

- II) íntegra dos editais e das atas de julgamento das licitações²⁸;
- III) íntegra dos contratos do Ministério, de seus aditivos e dos relatórios de execução mensal;
- IV) íntegra dos convênios e de seus aditivos;
- V) relação das empresas penalizadas pela Pasta com suspensão do direito de participar de licitação ou impedimento de contratar com o Poder Público;
- VI) relação dos convenientes inadimplentes do dever de prestar contas dos recursos recebidos do Ministério da Justiça;
- VII) relação dos preços unitários praticados nos contratos de serviço;
- VIII) detalhes de todas as passagens para viagens a serviço, com o nome do beneficiário, cargo que exerce, valor, destino e razão da viagem, além das diárias recebidas;
- IX) resoluções, pautas e atas das reuniões dos Conselhos vinculados ao Ministério da Justiça, a saber, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública²⁹, do Conselho Nacional de Segurança Pública³⁰, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária³¹, do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos³² e do Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual³³;

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (autarquia) e Fundação Nacional do Índio (fundação pública).

²⁸ Licitações são os processos públicos para contratação de empresas para fornecimentos de bens ou execução de serviços, em que as interessadas se apresentam, e a escolha é realizada publicamente, ou pela internet, em sessão aberta, geralmente pelo critério de menor preço (artigo 37, XXI da Constituição Federal, e Lei nº 8.666/93).

²⁹ Cabe ao Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública analisar e aprovar os projetos a serem realizados com recursos do Fundo (Lei nº 10.201/2001).

³⁰ Compete ao Conselho Nacional de Segurança Pública “formular e propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à promoção da segurança pública, prevenção e repressão à violência e à criminalidade, e atuar na sua articulação e controle democrático” (artigo 1º do Decreto nº 7.413/2010).

³¹ Compete ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, entre outras atribuições, “propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança” (artigo 39, I do Decreto nº 6.061/2007).

³² Cabe ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos aprovar e celebrar convênios de aplicação dos recursos para “reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos” (artigo 3º da Lei nº 9.008/95).

³³ O Conselho Nacional de Combate à Pirataria tem por finalidade “elaborar as diretrizes para a formulação e proposição de plano nacional para o combate à pirataria, à sonegação fiscal dela decorrente e aos delitos contra a propriedade intelectual” (Artigo 1º do Decreto nº 5.244/2004).

- X) anteprojetos de leis ou de decretos que forem submetidos a consulta pública³⁴;
- XI) resultados de programas desenvolvidos pelo Ministério da Justiça e pelos órgãos vinculados, com relatórios sobre a situação atualizada do programa, sobre suas ações, bem como sobre sua execução e o atingimento das metas definidas;
- XII) dados estatísticos de Processos Administrativos Disciplinares e das sindicâncias administrativas do Ministério da Justiça e de seus órgãos vinculados³⁵.

Além desses dados, hoje são publicadas informações sobre as transferências diretas de renda ao cidadão, os processos de contas anuais³⁶ e as despesas tidas com recursos humanos³⁷.

No quadro 3.1 faz-se uma sistematização do conteúdo do sítio eletrônico do Programa de Transparência:

Quadro 3.1 – Conteúdo do sítio eletrônico do Programa de Transparência

Página	Conteúdo
Execução do orçamento	Relação de Programas e Ações aprovados pela Lei Orçamentária Anual, com o respectivo orçamento autorizado, e a execução desse montante, consolidado anualmente

³⁴ Conforme informação do sítio eletrônico, “o processo de consulta pública é aquele pelo qual a Administração submete um projeto de lei, de decreto, ou mesmo um pacote de medidas, à manifestação de qualquer pessoa” (<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B44B8EE01-0557-4FEC-A3F8-875DBC8C842C%7D¶ms=itemID=%7B566DC101-B13F-4AC1-A745-90E75431EB20%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>).

³⁵ O sítio eletrônico define que “o Procedimento Disciplinar (...) é um instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido (Lei Federal n.º 8.112/90)”. E esclarece: “nesta página constam as estatísticas de procedimentos disciplinares existentes nos órgãos do Ministério da Justiça, bem como das representações que aguardam análise quanto à necessidade de instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar” (<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7BBC7710A6-A631-4384-95E3-B9B76194A6E6%7D¶ms=itemID=%7B40C2829C-19BB-4FFF-88A4-0ECDAD429687%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>).

³⁶ A publicação dos processos de contas anuais é determinação do Decreto nº 5.481/2005.

³⁷ A página não informa os gastos com recursos humanos dos Departamentos de Polícia Federal, de Política Rodoviária Federal e Penitenciário Nacional (Administração Direta), tampouco do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (autarquia) e da Fundação Nacional do Índio (fundação pública), todos vinculados ao Ministério da Justiça.

Contratos	Íntegra de todos os contratos celebrados pelo Ministério da Justiça e pelos órgãos vinculados, para o fornecimento de bens e prestação de serviços. Constam também nessa página os aditivos e relatórios de execução dos contratos de serviço
Empresas penalizadas	Relação de empresas penalizadas por descumprimento de contratos assinados com o Ministério da Justiça
Convênios	Íntegra de todos os convênios e instrumentos congêneres celebrados pelo Ministério da Justiça e pelos órgãos vinculados, que envolvem a transferência voluntária de recursos para Estados, Municípios e ONG's, objetivando a execução de políticas públicas ou a prestação de serviços públicos
Convenientes inadimplentes	Relação de Estados, Municípios e ONG's penalizados por descumprimento do dever de prestar contas da execução dos convênios assinados com o Ministério da Justiça
Transferências de Renda ao Cidadão	Relação de grupos de policiais que receberam diretamente recursos do Ministério da Justiça, na forma de bolsas de estudos, com o valor total anual por grupo, e o número de beneficiados
Passagens e diárias	Relação de todas as passagens aéreas emitidas pelo Ministério da Justiça (exceto Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal) para viagens realizadas no interesse do órgão, informando o nome dos beneficiários, cargos que exercem, valor de cada passagem, destino e razão de cada viagem, além dos valores recebidos a título de diárias, para hospedagem e alimentação
Consultas públicas	Anteprojetos de leis ou de decretos submetidos pelos órgãos do Ministério a consulta pública
Procedimentos Disciplinares	Estatísticas de procedimentos disciplinares existentes e julgados pelos órgãos do Ministério da Justiça, bem como das representações que aguardam análise quanto à necessidade de instauração de procedimento
Recursos Humanos	Valores gastos mensalmente com o pagamento de recursos humanos, agrupados por categorias, como "servidores sem vínculo permanente com a Administração", "servidores com vínculo", "aposentados", etc., informando ainda o número de servidores que

	compõem cada grupo
Resultados de Programas	Relação de Programas e Ações que compõem o Plano Plurianual, com as metas e indicadores lá previstos, e o nível de execução dessas metas, consolidados por ano
Decisões dos Conselhos	Atas das reuniões e resoluções dos Conselhos Vinculados ao Ministério da Justiça
Processos de Contas Anuais	Relatórios anuais enviados para os órgãos de auditoria, em que cada unidade do Ministério apresenta a execução física e financeira dos programas orçamentários sob sua responsabilidade, bem como relata as dificuldades havidas no percurso. São divulgados ainda os pareceres dos órgãos de auditoria analisando os relatórios apresentados pelas unidades da Pasta.
Registro de Preços	Atas de Registro de Preços celebradas pelo Ministério da Justiça ³⁸
Licitação	Íntegra dos editais e atas de julgamento das licitações realizadas pelo Ministério da Justiça

Em 2011, foi promulgada a Lei nº 12.527, que disciplina o acesso a informações dos órgãos públicos brasileiros. A Lei determina que sejam divulgados publicamente, na internet:

- I – as competências e estrutura organizacional dos órgãos, contatos e horários de atendimento ao público;
- II - registros de todos os repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

³⁸ Segundo descrição do sítio, “o Registro de Preços consiste no registro formal de preços para futuras aquisições de bens ou em situações especiais na contratação de serviços. Os procedimentos para o registro são iniciados com uma licitação para escolha dos fornecedores que, depois de homologada pela autoridade competente, é seguida pela assinatura da Ata de Registro de Preços”. O procedimento é previsto no artigo 15 da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93).

Tais dados, como visto, já estavam contemplados na normatização específica do Ministério da Justiça. Entretanto, a chamada Lei de Acesso à Informação assegurou a todos o direito a uma ampla gama de informações dos órgãos públicos, mediante requerimento³⁹. Em cumprimento a esse mandamento, o sítio eletrônico do Programa de Transparência passou a disponibilizar um *link* denominado “acesso à informação”, por meio do qual qualquer pessoa pode solicitar as informações previstas na Lei.

3.2. As fases do processo interno divulgadas

O processo interno de decisão e execução dos serviços públicos no Ministério da Justiça pode ser assim resumido⁴⁰:

³⁹ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011:

“Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

(...)

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo”.

⁴⁰ A estrutura do Ministério da Justiça, com as respectivas competências, é definida pelo Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007.

Quadro 3.2 – Processo interno de decisão e operacionalização dos serviços públicos



O processo de tomada de decisão da ação governamental começa com a fixação das diretrizes pelos agentes políticos. Não há, no sítio eletrônico do Programa de Transparência, informação específica sobre essas diretrizes. Entretanto, nos casos em que atividades ou serviços públicos são afetos às competências dos Conselhos vinculados ao Ministério, a discussão sobre a concretização dessas diretrizes, inclusive com a escolha dos projetos aprovados e a decisão da destinação de recursos a cada um, está exposta na página “decisões dos Conselhos”.

Ainda, de modo geral, as diretrizes políticas de médio e longo prazo são descritas no Plano Plurianual (PPA), que é proposto pelo Poder Executivo e aprovado pelo

Congresso Nacional⁴¹. Esse Plano tem vigência de quatro anos, e traz as descrições dos Programas e Ações que compõem os orçamentos anuais do período a que se refere o PPA, com indicadores e metas para cada um. A descrição desses Programas e Ações, bem como o acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas, é exposta na página “resultados de programas”.

Estabelecidas as diretrizes da ação do órgão e os serviços a serem prestados, os agentes políticos, com apoio dos gestores, definem a distribuição dos recursos disponíveis entre as atividades a serem executadas. E essa divisão é exposta na página “execução Orçamentária”, que traz relatórios com os valores orçamentários e financeiros previstos e dispendidos, mensalmente, por programa e ação orçamentária⁴².

Detalhado o orçamento, os gestores definem como os serviços públicos serão prestados: diretamente, com seu quadro interno de funcionários; por meio de empresas contratadas; ou por entes conveniados.

No sítio eletrônico do Programa de Transparência não há informação que relacione as diretrizes, ações e serviços públicos definidos, bem como os valores gerais das rubricas orçamentárias, com contratos, convênios ou outra forma de concretização dessas ações. Há a exposição de todos os contratos e convênios celebrados, inclusive com a íntegra dos instrumentos, que expõe o objeto de cada ajuste. Porém, os dados não os relacionam à execução dos serviços públicos definidos. O mesmo ocorre no que se refere às passagens e diárias e aos gastos realizados com cartão de pagamento, em que há descrição do motivo específico do gasto, mas que não o relaciona a uma ação ou serviço público estabelecido.

⁴¹ O Plano Plurianual atualmente vigente foi estabelecido pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que estabelece: “Art. 3º O PPA 2012-2015 é instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável”.

⁴² O orçamento público no Brasil é dividido em Programas Orçamentários, que têm destinação específica à área atendida (como Modernização da Polícia, Reintegração do Preso, etc.). Esses Programas são subdivididos em Ações Orçamentárias, que trazem os projetos de cada área (como Aparelhamento da Polícia, capacitação de servidores, etc.). O orçamento anual de cada Programa é aprovado pela Lei Orçamentária Anual, e comporta pouca margem de remanejamento (geralmente, de 10% do orçamento aprovado para cada Programa). Todo e qualquer pagamento do Governo Federal é realizado dentro de uma rubrica orçamentária, que é a codificação que traz a informação sobre o programa e ação orçamentária ao qual o gasto está vinculado. Essas normas gerais sobre orçamento são estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 –, e pela Lei nº 4.320/64.

Portanto, as decisões tomadas pelos gestores para concretização dos serviços e políticas não são divulgadas com clareza no sítio eletrônico em análise. Nada obstante, o passo seguinte do processo de execução das despesas é exposto detalhadamente, com os processos públicos de seleção das empresas a serem contratadas (por meio de licitações), e dos demais processos seletivos correlatos – como escolha de consultores.

Como dito, os contratos celebrados, bem como os convênios e instrumentos congêneres, são todos divulgados na íntegra, com os respectivos objetos e planos de trabalho. São ainda divulgadas providências adotadas pela administração em casos de comportamentos irregulares de empresas contratadas (página “empresas penalizadas”) e de entes conveniados (página “convenientes inadimplentes”).

As páginas de contratos, convênios, passagens e diárias, transferência de renda ao cidadão e de recursos humanos abarcam quase todos os atos autorizatórios de realização de despesas – à exceção daqueles de baixo valor, realizados por meio do chamado “cartão de pagamento”⁴³, e que podem ser consultados em outro sítio público, o “Portal da Transparência”, já referido.

A denominação “contratos” encerra todos os instrumentos congêneres celebrados para concretização de interesses contrapostos, e o termo “convênios” reúne todos os instrumentos de interesses convergentes. E uma despesa pública, no Brasil, necessariamente se dá em execução de um instrumento jurídico, como contrato, convênio ou outro congêneres, ou por execução direta, como a transferência de renda ao cidadão, o pagamento de diárias e de salários ao funcionalismo.

O último momento da cadeia administrativa, que é o efetivo acesso e a forma como ações são exercidas e os serviços prestados, não é divulgada no sítio eletrônico do Programa de Transparência do Ministério da Justiça. Como dito, a página “resultados de programas” traz o nível de execução anual desses serviços e atividades, de acordo com as metas e indicadores previstos nos sistemas de acompanhamento da execução do Plano Plurianual⁴⁴. Entretanto, não são fornecidos maiores detalhes, como a especificação dos

⁴³ Cartões de crédito utilizados para realização de despesas extraordinárias de baixo valor, que não possam ser realizadas por licitação.

⁴⁴ No sistema SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal, são registrados todos os Programas e Ações previstos no Plano Plurianual, bem como são alimentadas as metas e indicadores, revistos anualmente, de acordo com a metodologia estabelecida em cada PPA. As informações da página “resultados de programas” são extraídas desse sistema, como se pode ver dos relatórios emitidos por meio de seus *links*.

serviços e das atividades desempenhadas para cumprimento dos direitos e das diretrizes políticas, bem como os resultados alcançados e a população contemplada.

Capítulo IV

O PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E *ACCOUNTABILITY*

O Programa de Transparência do Ministério da Justiça, conforme descrito no capítulo anterior, passa a ser avaliado a seguir de acordo com os conceitos de *accountability* trazidos no capítulo II, considerando seus contornos definidos pelas normas que o instituíram e o regulam. Além disso, foram realizadas entrevistas com autoridades do Ministério da Justiça e da Controladoria-Geral da União, bem como com membros da imprensa nacional, para avaliação da adequação do Programa aos conceitos de *accountability*. As avaliações dos entrevistados consideraram um contexto de janeiro de 2012.

As entrevistas foram realizadas a partir de um guia (Anexo C), que traduziu as definições e classificações de *accountability* em vinte e uma perguntas, por meio das quais se colheu a avaliação da adequação do Programa de Transparência a cada um dos paradigmas que formam o conceito, conforme definições da doutrina.

As autoridades do Ministério da Justiça selecionadas para entrevista são aquelas que definem, coordenam e utilizam o Programa de Transparência diuturnamente na estrutura interna da Pasta. São elas o Vice-Ministro⁴⁵ (ao qual estão subordinadas todas as áreas e atividades administrativas do órgão, inclusive a maior parte das divulgadas pelo Programa de Transparência), o Assessor Especial de Controle Interno⁴⁶ (cujas competências

⁴⁵ O cargo de Vice-Ministro, aquele que substitui o Ministro em suas ausências, e que coordena as demais áreas do Ministério, é denominado “Secretário Executivo”. E o Decreto nº 6.061/2007 assim disciplina a competência da Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça:

“Art. 4º À Secretaria-Executiva compete:

I - assistir ao Ministro de Estado na supervisão e coordenação das atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério e das entidades a ele vinculadas;

II - supervisionar e coordenar as atividades de organização e modernização administrativa, bem como as relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de contabilidade, de administração financeira, de administração dos recursos de informação e informática, de recursos humanos e de serviços gerais, no âmbito do Ministério; e

III - auxiliar o Ministro de Estado na definição de diretrizes e na implementação das ações da área de competência do Ministério”.

⁴⁶ O Assessor Especial de Controle Interno é assessor especial do Ministro de Estado, e o Decreto nº 3.591, de 06/09/2000, assim prevê sua competência:

se relacionam ao apoio às atividades de auditoria de controle interno no Ministério, e à orientação aos gestores sobre as prestações de contas devidas), e a Coordenadora do Programa de Transparência.

Foram entrevistados também, a partir do mesmo guia (Anexo C), o Vice-Ministro da Controladoria-Geral da União e a Diretora do Departamento de Prevenção da Corrupção do mesmo Ministério. A Controladoria-Geral da União é o órgão do Governo Federal responsável por assistir o Presidente da República em assuntos relativos ao incremento da transparência da gestão⁴⁷, e as pessoas entrevistadas, pelos papéis que exercem no órgão, são as autoridades centrais das políticas de transparência do Governo Federal brasileiro⁴⁸.

Por fim, foram entrevistados dois jornalistas, um deles atuante em um dos maiores jornais impressos do Brasil – jornal “O Globo” –, e outra responsável por parte da cobertura do sítio eletrônico de uma das maiores redes de rádio e televisão do Brasil – a Rede Record. A avaliação de membros da imprensa, que acompanham diuturnamente a atividade

“Art. 13. A Controladoria-Geral da União contará com o apoio dos Assessores Especiais de Controle Interno nos Ministérios, incumbidos de:

I - assessorar o Ministro de Estado nos assuntos de competência do controle interno;

II - orientar os administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do controle interno, inclusive sobre a forma de prestar contas;

III - submeter à apreciação do Ministro de Estado os processos de tomadas e prestação de contas, para o fim previsto no art. 52 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

IV - auxiliar os trabalhos de elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República;

V - acompanhar a implementação, pelos órgãos e pelas unidades, das recomendações do Sistema de Controle Interno e do Tribunal de Contas da União;

VI - coletar informações dos órgãos da jurisdição, para inclusão de ações de controle nos planos e programas do órgão central do Sistema, com vistas a atender às necessidades dos ministérios.

Parágrafo único. Os Assessores Especiais de Controle Interno, ao tomar conhecimento da ocorrência de irregularidades que impliquem lesão ou risco de lesão ao patrimônio público, darão ciência ao respectivo Ministro de Estado e à Controladoria-Geral da União, em prazo não superior a quinze dias úteis, contados da data do conhecimento do fato, sob pena de responsabilidade solidária”.

⁴⁷ A Lei nº 10.683/2003 estabelece a competência da Controladoria-Geral da União:

“Art. 17. À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal”.

⁴⁸ As competências das áreas da Controladoria-Geral da União estão definidas no Decreto nº 8.109/2013.

do Ministério da Justiça, é fundamental porque os veículos de comunicação são naturalmente destinatários das políticas de transparência, porquanto são responsáveis por divulgar para a sociedade as ações, e principalmente, os desvios e faltas ocorridos nos órgãos que acompanham.

A seleção desse conjunto de entrevistados objetivou traçar um panorama, o mais completo e qualificado possível, de avaliação concreta e sincera do alcance do Programa de Transparência do Ministério da Justiça, analisando suas conquistas e suas debilidades.

Todos os entrevistados autorizaram o uso de seus nomes e opiniões no presente trabalho, razão pela qual estão identificados.

4.1. Análise da adequação formal do Programa de Transparência ao conceito de *accountability*

As definições de *accountability*, expostas no capítulo II deste trabalho, podem ser traduzidas em conceitos e classificações que, de acordo com cada doutrinador, encerram o sentido do mecanismo ora sob estudo.

Quadro 4.1 – Conceitos de *accountability*

Autor	Denominação	Conceito
Behn (2001)	Controle financeiro	Controle sobre como os registros contábeis são mantidos, e como o dinheiro é gasto
Peters (2010)	<i>Accountability</i> administrativa	Mecanismo de <i>accountability</i> que considera não só as regras e normas formalizadas, mas também a ética
Ospina, Grau e Zaltsman (2004); Behn (2001)	<i>Accountability</i> de resultados	Conceito que implica maior <i>accountability</i> para os resultados alcançados do que para a conformidade às normas e regulamentos
Mozzicafreddo (2002)	<i>Accountability</i> de desempenho	Conceito de <i>accountability</i> que contempla o dever do agente de responder, sob o prisma político, pelos resultados produzidos

Pollitt e Hupe (2011)	<i>Accountability</i> em 360°	Cada indivíduo inserido no ambiente de <i>accountability</i> de um órgão público deve ser controlável por todos, e não só por seus superiores hierárquicos
Dubnick (2003); Pollitt (2003)	<i>Answerability</i>	<i>Accountability</i> implica o dever dos agentes públicos de justificarem seus atos, se reportando sobre situações pretéritas tidas em um contexto
Dubnick (2003); Dubnick e Justice (2006)	<i>Blameworthiness</i>	Mecanismo de <i>accountability</i> que permite um juízo de aprovação ou desaprovação moral, mesmo se o ato não violar normas de conduta, mas falhar quanto às expectativas de comportamento apropriado associado ao papel desempenhado pelo agente público
	<i>Liability</i>	Forma de <i>accountability</i> que torna os atos irregulares sancionáveis por normas, códigos e sistemas legais. Insere o ator e os atos em um contexto jurídico e acarreta sua sanção
	<i>Attributability</i> (2003), ou <i>attribution</i> (2006)	Tipo de <i>accountability</i> relacionado à esfera de vida do agente público no âmbito externo ao trabalho, em que o comportamento que lhe é atribuído se torna uma característica de seu caráter
Bovens (2005); Pollitt (2003)	Organizacional (Burocrática, para Pollitt, 2003)	Tipo de <i>accountability</i> realizada pelos superiores políticos e administrativos, que acompanham diuturnamente o desempenho dos gestores
	Política	Tipo de <i>accountability</i> realizada pelos representantes eleitos e entes políticos, em instâncias políticas
	Legal	Controle realizado pelas cortes judiciárias sobre os atos e comportamentos dos gestores. É o controle baseado em normas civis, penais

		e administrativas
	Administrativa (Burocrática, para Pollitt, 2003)	<i>Accountability</i> realizada pelos auditores, inspetores e controladores. São instâncias quase legais que realizam um acompanhamento e controle financeiro e administrativo independente e externo
	Profissional	<i>Accountability</i> aplicável a agentes que são também profissionais em um sentido mais técnico, num controle realizado pelas associações e tribunais disciplinares.
Pollitt e Hupe (2011)	Expectativas do mecanismo de <i>accountability</i>	Controle do comportamento ético, com foco nos processos
		Controle de desempenho, com foco em <i>outputs</i>
		Controle de integridade, com foco em <i>inputs</i>
		Controle de legitimidade, com foco nos processos
		Controle de justiça, com foco nos <i>outcomes</i>
Bovens (2005)	Passos do processo de <i>accountability</i>	O agente público precisa se sentir obrigado a informar o <i>accountor</i> sobre sua conduta, sobre o exercício de suas atribuições, sobre os resultados e sobre procedimentos, e em caso de falhas ou incidentes, apresentar justificativas
		A informação deve habilitar o <i>accountor</i> a interrogar o agente e a questionar a adequação da informação ou a legitimidade da conduta.
		O receptor das informações julga a conduta daquele que as presta, e adota providências, como a aplicação de sanções.
Bovens (2005); Dubnick (2003); Messner (2009); Dubnick e Justice (2006)		
Bovens (2005)	<i>Public Accountability</i> -	Acesso público às informações prestadas, e não uma informação interna e discreta

	requisitos	Explicação e justificativa da conduta
		A explicação deve ser dirigida a um fórum específico, e não ser dada a esmo
		Aquele que presta contas deve se sentir obrigado a apresentar-se, ao invés de simplesmente ter a liberdade de prestar contas sobre qualquer coisa
		Deve haver a possibilidade de um debate ou julgamento, incluindo a imposição de sanções informais

O Programa de Transparência do Ministério da Justiça, considerado a partir do conteúdo instituído e regulado pelas normas vigentes, atende parcialmente esses conceitos e requisitos de *accountability*.

Primeiramente, no que diz respeito às informações prestadas no sítio eletrônico do Programa, elas são divulgadas na Internet, independentemente de cadastro ou identificação do usuário. Assim, o sítio atende o primeiro requisito de *public accountability* proposto por Bovens (2005), de acesso público às informações prestadas. No entanto, essa mesma característica de ampla e indiscriminada acessibilidade, determinada pela norma instituidora do Programa (Portaria MJ nº 3.746/2004, Anexo A), desatende outro dos requisitos da classificação *public accountability*, que exige que os dados sejam dirigidos a um fórum específico. Ainda, esse caráter de abertura imposto pela norma Ministerial possibilita o acompanhamento, de modo geral, da ação das unidades e dos gestores por qualquer interessado, mesmo que estranho à estrutura hierárquica da Administração Pública. Com isso, parece satisfeita a proposta de *accountability* em 360°, de Pollitt e Hupe (2011).

A Portaria Ministerial nº 1.418/2005 (Anexo B), em seus artigos 1º a 10, determina que os gestores enviem informações sobre seus processos internos de realização das despesas, para publicação pelo Programa de Transparência. Entretanto, de acordo com o artigo 13 da norma, o envio de informações sobre os resultados das ações e programas cabe a uma área específica, que, como exposto no capítulo anterior, extrai esses dados do SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal. Com isso, tem-se que os gestores se sentem obrigados a informar suas atividades, mas não necessariamente seus resultados. Portanto, o primeiro passo do processo de *accountability*, conforme proposto

por Bovens (2005), e que também é referido pelo autor como um dos requisitos do mecanismo de *public accountability*, encontra-se parcialmente atendido.

O capítulo anterior expôs, em termos gerais, o fluxo do processo de tomada de decisão e de realização das ações no Ministério da Justiça, a partir de suas normas de competência. E no subcapítulo 3.2 se demonstrou que o cruzamento de tal fluxo com as normas regulamentadoras do Programa de Transparência resultam na informação contida no quadro 4.2:

Quadro 4.2 – Divulgação das etapas do processo de decisão e de realização das despesas

Etapa	Responsável	Divulgada	Página que atende
Definição política das diretrizes e dos serviços públicos a serem oferecidos	Agentes políticos	Em parte	“Resultados de Programas” e “Processos de Contas Anuais”
Detalhamento dessas diretrizes	Conselhos vinculados ao Ministério	Sim	“Decisões dos Conselhos”
Definição da distribuição dos recursos para o desenvolvimento das atividades e dos serviços públicos	Agentes políticos e gestores	Sim	“Execução orçamentária”
Definição da forma de execução das atividades e dos serviços públicos	Gestores	Não	
Atribuição de tarefas aos funcionários, e iniciativa para a celebração de contratos ou de convênios	Gestores	Não	
Realização de licitações para celebração dos contratos	Servidores públicos	Sim	“Licitações”
Celebração de convênios e contratos	Servidores Públicos	Sim	“Contratos” e “Convênios”
Execução da atividade ou do serviço público	Funcionários do Ministério, de contratados ou de entes conveniados	Não	

Dessa exposição, percebe-se que o Programa de Transparência do Ministério da Justiça divulga parcialmente as diretrizes políticas que norteiam as ações e os serviços prestados pelo órgão, e informa com mais amplitude a distribuição de recursos e as etapas finais do processo de realização das despesas, como a realização de licitações e a celebração de contratos e convênios. No entanto, de modo geral, não relaciona os processos internos de aplicação dos recursos às diretrizes fixadas, de maneira a não esclarecer os meios eleitos para execução das políticas e dos serviços públicos definidos.

A face de *answerability*, defendida por Dubnick (2003) e Pollitt (2003) como um dos tipos essenciais de *accountability*, implica o dever dos agentes públicos de justificarem seus atos, o que é tido por Bovens (2005) como parte do primeiro momento do processo de *accountability*, e requisito do mecanismo de *public accountability*. E o Programa de Transparência, como dito, não divulga de forma sistemática a justificativa às despesas expostas, tampouco as relaciona às ações e serviços prestados pelo Ministério⁴⁹. Assim, tem-se que tal conceito não é atendido pelo desenho do Programa de Transparência conforme definido pelos normativos que o regulam.

Pelas mesmas razões, o controle de integridade, de legitimidade e de justiça da conduta dos gestores, defendido por Pollitt e Hupe (2006) como dimensões necessárias de *accountability*, é parcialmente propiciado pelo Programa de Transparência, porquanto as despesas são divulgadas, mas não suas justificativas, que as relacionem aos objetivos assumidos pelo Ministério. O mesmo se aplica ao controle exercido pelas auditorias, definido por Bovens (2005) como *accountability* administrativa, que é prejudicado pela dificuldade de acesso à motivação das ações e gastos do órgão.

A ausência de divulgação das justificativas das despesas, ou mesmo de motivação dos processos internos deflagrados, compromete o efetivo acompanhamento em relação aos padrões éticos adotados, que devem compor a avaliação da *accountability* administrativa, conforme conceito de Peters (2010)⁵⁰. Isso também impede a formação de um juízo moral acerca da conduta dos agentes – definido como a face de *blameworthiness* do mecanismo de *accountability* (Dubnick e Justice, 2006).

⁴⁹ O montante geral de despesas é relacionado às ações orçamentárias na página “execução orçamentária”, entretanto as despesas detalhadas em páginas como “licitações”, “contratos” e “convênios” não são relacionadas às diretrizes definidas para atuação do Ministério.

⁵⁰ No mesmo sentido, Pollitt e Hupe (2006) entendem que o controle do comportamento ético é uma das faces necessárias de *accountability*.

Dubnick (2003) e Justice (2006) relacionam *attribution* ou *attributability* dentre as modalidades de *accountability* que envolvem juízo moral dos agentes públicos – nesse caso, especificamente um juízo sobre as condutas do agente em sua vida privada. Com efeito, tal face não é contemplada pelo Programa de Transparência, porquanto seu propósito, conforme definido nos *consideranda* de suas normas reguladoras, é divulgar ações e condutas de unidades organizacionais e de agentes públicos, mas sempre no exercício de suas funções.

Diversos dos conceitos abordados enfatizam o controle de desempenho como finalidade maior de *accountability*. Nesse sentido, Ospina, Grau e Zaltsman (2004) defendem que a *accountability* se dedique mais aos resultados alcançados do que à conformidade às normas e regras; Mozzicafreddo (2002) realça o papel do mecanismo para controle político do desempenho dos agentes; e Pollitt e Hupe (2006) destacam o controle de desempenho como uma das faces de *accountability*.

Das dezesseis páginas em que o sítio eletrônico do Programa de Transparência se divide⁵¹, oito se dedicam exclusivamente a divulgar os processos internos de realização de despesa⁵², para controle da conformidade aos normativos vigentes, como destaca os *consideranda* da Portaria nº 3.746/2004, que instituiu o projeto. Seis outras páginas⁵³ abordam diretrizes ou resultados das ações, e dessas, somente uma se dedica integralmente a divulgar os resultados dos programas conduzidos pelas unidades do Ministério.

O preâmbulo de justificativa da norma que criou o Programa de Transparência⁵⁴ já enfatiza a intenção de aprimorar os controles internos de regularidade

⁵¹ “Execução do orçamento”, “contratos”, “convênios”, “cartão de pagamento”, “empenhos”, “informações classificadas”, “passagens e diárias”, “serviços ao cidadão”, “consultas públicas”, “procedimentos disciplinares”, “recursos humanos”, “resultados de programas”, “decisões dos Conselhos”, “processos de contas anuais”, “registro de preços” e “licitação”.

⁵² “Contratos”, “convênios”, “cartão de pagamento”, “empenhos”, “passagens e diárias”, “recursos humanos”, “registro de preços” e “licitação”.

⁵³ “Execução do orçamento”, “serviços ao cidadão”, “consultas públicas”, “resultados de programas”, “decisões dos Conselhos”, “processos de contas anuais”.

⁵⁴ *In verbis*:

“Considerando que a transparência favorece o controle social da Administração Pública e é instrumento eficaz para a prevenção de desvios funcionais;

Considerando que o controle social aumenta a eficiência na distribuição dos recursos públicos e estimula a adoção de boas práticas administrativas;

Considerando o objetivo de dar pleno sentido ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos;

administrativa. Por tudo isso, percebe-se que a prioridade do projeto em estudo é o controle de adesão às normas e regulamentos, e não o acompanhamento do desempenho das unidades e dos agentes públicos, embora as páginas mencionadas permitam um relativo acompanhamento dos resultados alcançados. Portanto, a ênfase defendida por Ospina, Grau e Zaltsman (2004) não se verifica, e o controle de desempenho de que tratam Pollitt e Hupe (2006), bem como o controle político dos resultados abordado por Mozzicafreddo, são parcialmente atendidos pelo Ministério da Justiça no projeto em questão.

Por outro lado, as páginas de “execução do orçamento” e de “empenhos”⁵⁵ demonstram detalhadamente a execução orçamentária, sob o enfoque contábil. E, aliadas às páginas de divulgação dos processos de realização de despesas⁵⁶, permitem o controle financeiro que Behn (2001) refere como sendo a primeira e mais importante face da *accountability*.

Bovens (2005) relaciona, dentre os passos necessários ao processo de *accountability*, e após a prestação de contas e de justificativas, a necessidade dos dados e informações prestadas serem compreendidos pelo *accountor*, de modo a habilitá-lo a questionar a adequação da informação ou a legitimidade da conduta. A norma instituidora do Programa de Transparência – Portaria MJ nº 3.746/2004 – determina que as informações prestadas devem ser “claras e acessíveis”⁵⁷. Entretanto, o alcance da efetividade dessa determinação não pode ser aferido em tese, a partir do quadro normativo. E a real clareza dos dados para compreensão dos destinatários será analisada no próximo subcapítulo, com a avaliação dos gestores do Ministério da Justiça, de outras áreas responsáveis na

Considerando as experiências bem sucedidas de divulgação da execução orçamentária e financeira por meio da Internet, realizadas em âmbito estadual e federal;

Considerando que as informações prestadas à sociedade, além de completas, devem ser também claras e acessíveis;

Considerando também a conveniência de aperfeiçoar, no âmbito do Ministério da Justiça, os instrumentos preventivos de controle da atividade administrativa”.

⁵⁵ Essa página, como esclarecido no capítulo anterior, remete a outro sítio eletrônico – o Portal da Transparência, www.transparencia.gov.br – para o cidadão acessar os pagamentos realizados pelo Ministério.

⁵⁶ A saber, “contratos”, “convênios”, “passagens e diárias”, “cartão de pagamento”, “recursos humanos”, “registro de preços” e “licitação”.

⁵⁷ “Art. 12. A Secretaria Executiva e a Assessoria de Comunicação Social garantirão que todas as informações de que trata esta Portaria, quando colocadas à disposição do público por meio da Internet, estejam formuladas em linguagem clara e acessível”.

Administração Pública pelos sistemas de *accountability*, e da imprensa, que é uma das principais usuárias dos mecanismos de transparência pública.

A doutrina destaca ainda como um dos pontos fundamentais dos sistemas de *accountability* a disponibilidade de mecanismos de responsabilização política⁵⁸, jurídica⁵⁹, organizacional⁶⁰ e profissional⁶¹ dos agentes públicos faltosos. Aliás, Bovens (2005) elenca a possibilidade de um debate, com a aplicação de sanções informais, como condição da *accountability* pública, e como último passo do processo de *accountability* em geral. E esse momento também é tido como essencial por Dubnick (2003), Messner (2009) e Dubnick e Justice (2006).

A responsabilização jurídica e profissional depende, respectivamente, das cortes e dos organismos profissionais, que podem agir a partir das informações divulgadas, com as limitações de alcance já delineadas. Já no que se refere à responsabilização organizacional, a Portaria MJ nº 1.417/2005⁶², estabelece que a equipe responsável pelo Programa de Transparência deverá encaminhar, aos foros responsáveis pela penalização administrativa dos servidores do Ministério da Justiça, relatório mensal indicando eventuais irregularidades constatadas nos processos internos de realização de despesas. Trata-se, portanto, de mecanismo de responsabilização organizacional, mas que se restringe à conformidade com relação às normas de aplicação de recursos, e não alcança os resultados produzidos ou não pelos agentes e pelas unidades do Ministério. Ademais, não se confunde nem exclui os demais sistemas de responsabilização funcional por irregularidades cometidas no âmbito do serviço público⁶³.

Pollitt (2003), Mozzicafreddo (2002) e Bovens (2005) realçam que o sistema de *accountability* deve oferecer mecanismos que propiciem a responsabilização

⁵⁸ Bovens (2005); Pollitt (2003); Mozzicafreddo (2002).

⁵⁹ Denominada *accountability* legal por Bovens (2005) e Pollitt (2003). Dubnick e Justice (2006) trazem o conceito de *liability*, que envolve a responsabilização do agente em um contexto jurídico, que inclui o âmbito judicial e o organizacional.

⁶⁰ Bovens (2005), também denominada *accountability* burocrática por Pollitt (2003).

⁶¹ Bovens (2005); Pollitt (2003)

⁶² O objeto da norma é disciplinar a “implantação de medidas internas para aperfeiçoar os mecanismos preventivos de controle” no âmbito do Programa de Transparência do Ministério da Justiça”, como constou em seu preâmbulo.

⁶³ O Decreto Presidencial nº 5.480/2005 cria o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, cujo titular é a Controladoria-Geral da União, e ao qual compete “as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades, no âmbito do Poder Executivo Federal, por meio da instauração e condução de procedimentos correccionais” (artigo 1º, § 1º).

política do agente. Como dito, em relação aos resultados, o Programa de Transparência do Ministério da Justiça atente parcialmente esse requisito, porquanto divulgue dados de desempenho das unidades, mas não esclareça de forma sistemática os resultados obtidos em cada uma das ações e serviços públicos definidos para desenvolvimento pelo órgão.

Com relação à responsabilização política pela aderência às regras, o sistema analisado peca por não oferecer as justificativas para as despesas realizadas, relacionando-as aos processos internos de aplicação de recursos. Entretanto, tais processos são detalhadamente divulgados, e expõem os gestores, bem como os agentes políticos hierarquicamente superiores, ao julgamento de qualquer interessado, e à eventual adoção de providências que deseje na arena política, incluindo a sanção pelo voto.

Por todo o exposto, conclui-se que o Programa de Transparência do Ministério da Justiça, considerando exclusivamente sua descrição pelas normas que o regulam, atende melhor os requisitos de *accountability* no que se refere à aderência às normas do que em relação ao desempenho de gestores, agentes políticos e unidades. Entretanto, nenhum desses campos pode se considerar plenamente adequado ao conceito de *accountability*, porquanto faltam informações suficientes que relacionem os diversos momentos do fluxo de tomada de decisão e de realização das ações e serviços públicos pelo Ministério da Justiça.

4.2. Adequação do Programa de Transparência ao conceito de *accountability* na avaliação de gestores do Ministério da Justiça

A partir das definições supra resumidas (quadro 4.1), foram entrevistados o Vice-Ministro da Justiça (Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto), a Coordenadora do Programa de Transparência do Ministério da Justiça (Mariana Delgado de Carvalho Silva) e o Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Justiça (Ronaldo Alves Nogueira), para avaliarem a adequação do Programa de Transparência do Ministério da Justiça ao conceito de *accountability*. As entrevistas se reportam ao período de janeiro de 2012.

Os conceitos de *accountability* foram traduzidos em vinte e uma perguntas, em um guia que orientou as entrevistas (Anexo C), e as respostas dos entrevistados foram sistematizadas no quadro 4.3.

Quadro 4.3 – Entrevista aos gestores do Ministério da Justiça

Pergunta	Mariana*	Luiz Paulo*	Ronaldo*	Observações dos entrevistados
O Programa de Transparência propicia acesso público às informações prestadas?	Sim	Sim	Sim	Mariana: O acesso independe de senha
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência são dirigidas a um fórum específico?	Não	Em parte	Não	Luiz Paulo: Em parte, porque quem acessa o site é quem tem interesse em um assunto específico, portanto as informações são abertas, mas dirigidas a uma pluralidade de fóruns, como os grupos de interesse de segurança pública, de direito do consumidor, etc.
				Ronaldo: O Programa de Transparência é multipropósito, apesar do objetivo declarado de controle social.
A divulgação de informações pelo Programa de Transparência propicia o controle dos gestores do Ministério da Justiça por pessoas estranhas à estrutura de hierarquia do órgão?	Sim	Sim	Em parte	Luiz Paulo: O Programa tem por finalidade propiciar o controle social, portanto pelo cidadão externo ao Ministério da Justiça.
				Ronaldo: Mais que informações, falta cultura de controle social; talvez, pessoas internas à estrutura utilizem mais o Programa que pessoas estranhas.
A sistemática do Programa de Transparência faz com que os agentes do Ministério se sintam obrigados a informarem sua conduta, especialmente sobre seus procedimentos de gestão?	Em parte	Sim	Em parte	Mariana: Embora haja a obrigação e, de acordo com a norma, o gestor esteja obrigado a isso, não está prevista sanção se ele não enviar as informações.
				Ronaldo: Essa sistemática serve para ajudar o gestor a “cobrar” zelo nos processos e procedimentos que serão publicizados. Como ex-auditor, notei diferença sensível no “capricho” dos processos internos do MJ.
A sistemática do Programa de Transparência faz com que os agentes do Ministério se sintam obrigados a informarem os resultados de sua atuação?	Não	Não	Não	Luiz Paulo: Há dados sobre os resultados de programas extraídos do SIGPLAN, mas a sistemática do Programa não traduz uma prestação de contas de resultados.
				Ronaldo: O simples fato da divulgação de atos e contratos faz com que os agentes se sintam desobrigados de prestar mais informações. Serve de salvo conduto à publicização.

O sistema mantido pelo Programa de Transparência propicia o controle de regularidade dos processos internos do Ministério da Justiça?	Sim	Sim	Sim	Mariana: Ainda que o <i>accountor</i> não tenha acesso a todo o procedimento da despesa que está analisando, é um <i>start</i> , e ele pode pedir outras informações para chegar a uma conclusão.
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência propiciam o controle financeiro e administrativo pelos sistemas de auditoria?	Sim	Sim	Em parte	Mariana: Propicia que tenha informação suficiente para saber se há um achado de auditoria ali, para então solicitar outras informações. Pode funcionar como um filtro de auditoria.
				Luiz Paulo: Sim, por páginas como a de execução orçamentária e de licitações.
				Ronaldo: Facilita a atuação da auditoria na medida em que processos estão “à mão”, sem necessidade de solicitação formal.
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência propiciam a avaliação sobre a observância dos padrões éticos pelos agentes do Ministério da Justiça?	Em parte	Em parte	Não	Mariana: Por exemplo, o <i>accountor</i> consegue ver que o servidor público foi viajar com as despesas pagas pelo Ministério, para visitar uma empresa, e isso desperta atenção. Mas não há como mapear todo o padrão ético dos agentes só a partir das informações do sítio eletrônico.
				Luiz Paulo: As falhas éticas ocorrem de maneira mais velada, mas é possível perceber, por exemplo, se o agente público é desidioso.
				Ronaldo: Faltam informações mais completas.
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência propiciam a formação de um juízo de aprovação ou desaprovação moral da conduta dos agentes do Ministério da Justiça?	Sim	Em parte	Em parte	Luiz Paulo: Em parte, pelas mesmas razões da questão anterior. Por exemplo, em relação a passagens e diárias, porque pode haver mau uso do dinheiro público, com a realização de viagens para fins pessoais, pagas com verbas públicas, o que pode ser identificado no sítio eletrônico do Programa.
				Ronaldo: A publicidade dos <i>accountees</i> funciona para evitar a “desaprovação moral”, mas não resolve para a “aprovação moral da conduta dos agentes”.
As informações divulgadas pelo Ministério da Justiça são suficientes para avaliar o comportamento do agente público em sua vida privada?	Não	Não	Não	Mariana: Não é o foco do Programa, o foco é divulgação das despesas.
				Luiz Paulo: Não é o escopo do Programa

As informações divulgadas pelo Programa de Transparência fornecem justificativa dos atos de gestão dos agentes do Ministério da Justiça?	Sim	Não	Não	<p>Mariana: Na divulgação de cada licitação, contrato e convênio, há divulgação da justificativa do ato.</p> <p>Luiz Paulo: Não é o escopo do Programa.</p> <p>Ronaldo: Faltam mais informações, como atas de decisões colegiadas.</p>
O sistema de controle propiciado pelo Programa de Transparência enfatiza os resultados da gestão (propicia maior controle do desempenho) ou os processos internos (propicia maior controle da aderência às normas e regulamentos)?	Ênfase nos processos internos	Ênfase nos processos internos	Ênfase nos processos internos	<p>Mariana: O sistema brasileiro enfatiza o controle de processos. Seriam necessárias informações mais completas para propiciar maior controle de resultados. Ademais, seria necessário haver uma relação entre as informações. Por exemplo, a informação sobre uma licitação deveria trazer a informação ou o <i>link</i> para o respectivo contrato, que por sua vez deveria trazer informação sobre o resultado alcançado por aquela despesa, e se atingiu o esperado conforme informado na parte da justificativa da licitação.</p> <p>Luiz Paulo: Para propiciar maior controle de resultados, seria necessário divulgar mais indicadores e metas alcançadas, mas dependeria do órgão ter indicadores que fossem definidos e aferidos, para então poderem ser divulgados.</p> <p>Ronaldo: Falta um sistema de Monitoramento e Avaliação com indicadores de resultados para cada ação, programa e política pública de cada órgão.</p>
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência permitem avaliar os resultados alcançados pela ação dos gestores do Ministério da Justiça?	Em parte	Não	Não	<p>Mariana: Seriam necessárias mais informações, e mais completas. Há a página de resultado de programas, cujas informações são extraídas do SIGPLAN, mas o preenchimento desse sistema é deficiente.</p> <p>Ronaldo: Falta um sistema de Monitoramento e Avaliação com indicadores de resultados para cada ação, programa e política pública de cada órgão.</p>
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência permitem avaliar os resultados alcançados pelas unidades do Ministério da Justiça?	Em parte	Em parte	Não	<p>Mariana: Vide observação anterior.</p> <p>Luiz Paulo: Há informações de desempenho na página de resultados de programas, bem como nos relatórios de gestão que compõem os processos de contas anuais, mas é uma divulgação parcial dos resultados alcançados pelas unidades.</p> <p>Ronaldo: Falta um sistema de Monitoramento e Avaliação com indicadores de resultados para cada ação, programa e política pública de cada órgão.</p>

A divulgação de informações pelo Programa de Transparência propicia o conhecimento sobre como o dinheiro do Ministério da Justiça é gasto?	Sim	Sim	Sim	Mariana: Todas as despesas são divulgadas, inclusive pelas informações sobre as notas de empenho, que são extraídas do SIAFI.
				Luiz Paulo: Por exemplo, com as informações sobre execução orçamentária e sobre empenhos emitidos.
As informações fornecidas pelo Programa de Transparência habilitam o destinatário a avaliar a legitimidade da conduta dos agentes do Ministério?	Em parte	Em parte	Sim	Mariana: A partir das informações divulgadas pelo Programa de Transparência, o <i>accountor</i> pode perceber de quais dados complementares precisa, e requerê-los para fazer essa avaliação de forma mais completa. Isso porque a transparência ativa da Administração tem por finalidade divulgar o maior número possível de informações, mas se complementa pela transparência passiva, que é a requerida diretamente pelo cidadão.
				Luiz Paulo: Um agente pode ser questionado sobre a legitimidade de sua conduta a partir das informações divulgadas, mas faltam detalhes para essa avaliação poder ser mais ampla. Por exemplo, numa aquisição de armas, faltam detalhes sobre a justificativa da compra para avaliar a legitimidade da decisão.
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência propiciam a responsabilização dos gestores dentro da estrutura organizacional?	Sim	Sim	Não	Ronaldo: A responsabilização depende do nexo de causalidade entre despesa e agente decisor. O Programa não tem por objetivo informar “quem deu causa”, no sentido de decidir cada despesa.
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência são suficientes para deflagrar processos de responsabilização jurídica do agente no caso de prática de um ato irregular?	Sim	Sim	Não	Mariana: As informações são suficientes para iniciar um processo de responsabilização, que precisará ser instruído com outros elementos, dentro do devido processo legal, para culminar na efetiva sanção do agente que tiver conduta irregular.
				Luiz Paulo: São suficientes para deflagrar uma apuração preliminar, que precisa ter outros elementos para a aplicação de sanção ao agente.
				Ronaldo: Faltam informações mais completas.

As informações divulgadas pelo Programa de Transparência possibilitam a responsabilização de agentes públicos segundo regras técnicas aplicáveis a sua profissão específica (caso de médicos, advogados, etc.)?	Não	Não	Não	Mariana: Não é o foco do Programa de Transparência. Ademais, as competências do Ministério são exercidas por uma pluralidade muito grande de profissionais, e não seria possível divulgar individualmente a conduta de cada um para controle pelos Conselhos profissionais.
				Luiz Paulo: Não é o escopo do Programa.
				Ronaldo: Faltam mais informações.
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência propiciam a responsabilização política dos entes do Ministério da Justiça?	Sim	Sim	Não	Mariana: O cidadão pode extrair do Programa de Transparência informações que o façam decidir sobre votar ou não no grupo político responsável pelo Ministério e pelas políticas públicas expostas.
				Luiz Paulo: Um agente pode ser avaliado pela imprensa e pelo cidadão, a partir das ações divulgadas pelo Programa de Transparência.
				Ronaldo: Faltam mais informações.
O sistema do Programa de Transparência disponibiliza ao destinatário meios para adoção de providências em caso de constatação de irregularidade ou ineficiência?	Sim	Sim	Em parte	Mariana: O cidadão pode acessar o serviço de "fale conosco" e pedir informações para complementar as disponíveis, bem como pode cobrar providências, e se não forem adotadas, ele pode imprimir documentos e as telas de solicitação e recorrer aos órgãos de controle interno e externo.
				Luiz Paulo: Há canais de denúncia, como a ligação com a Ouvidoria do Ministério.
				Ronaldo: O canal "fale conosco" está quase inoperante e desacreditado. Mas há um <i>link</i> direto com a Ouvidoria, para recepção de denúncias de irregularidades.

* Mariana: Mariana Delgado de Carvalho Silva, Assessora do Gabinete do Ministro e Coordenadora do Programa de Transparência do Ministério da Justiça

* Luiz Paulo: Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, Vice-Ministro da Justiça

* Ronaldo: Ronaldo Alves Nogueira, Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Justiça

A partir das entrevistas supra resumidas, pode-se perceber que os gestores do Ministério da Justiça – incluindo a Coordenadora do Programa de Transparência –

entendem que o projeto atende parcialmente os conceitos que, como sistematizado no quadro 4.1, compõem a definição doutrinária do mecanismo de *accountability*.

4.3. Adequação do Programa de Transparência ao conceito de *accountability* na avaliação de agentes externos ao Ministério da Justiça

As perguntas que guiaram a entrevista aos gestores do Ministério da Justiça também foram submetidas ao Vice-Ministro da Controladoria-Geral da União (Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho), à Diretora do Departamento de Prevenção da Corrupção, da Controladoria-Geral da União (Vânia Vieira), e a dois jornalistas responsáveis pela cobertura dos assuntos do Ministério da Justiça, por seus respectivos veículos de comunicação (Jailton Marques de Carvalho, do jornal “O Globo”, e Andréa Miramontes, do *site* da Rede Record de Rádio e Televisão). As respostas consideram o contexto de janeiro de 2012, e estão sistematizadas no quadro 4.4.

Quadro 4.4 – Entrevista aos agentes externos ao Ministério da Justiça

Pergunta	Navarro	Vânia	Jailton	Andrea	Observações
O Programa de Transparência propicia acesso público às informações prestadas?	Em parte	Sim	Sim	Sim	Navarro: Algumas consultas parecem estar desatualizadas.
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência são dirigidas a um fórum específico?	Não	Não	Não	Não	
A divulgação de informações pelo Programa de Transparência propicia o controle dos gestores do Ministério da Justiça por pessoas estranhas à estrutura de hierarquia do órgão?	Sim	Sim	Sim	Sim	

A sistemática do Programa de Transparência faz com que os agentes do Ministério se sintam obrigados a informarem sua conduta, especialmente sobre seus procedimentos de gestão?	Sim	Em parte	Em parte	Sim	Andréa: Apesar de não haver sanção caso os gestores do Ministério não prestem informações sobre suas unidades, o fato de haver uma norma do Ministro determinando isso gera um efeito coercitivo.
					Vânia: Falta a ampliação do escopo das informações divulgadas e a regulamentação pelo Ministério do que deve ser divulgado por seus gestores.
A sistemática do Programa de Transparência faz com que os agentes do Ministério se sintam obrigados a informarem os resultados de sua atuação?	Em parte	Em parte	Em parte	Não	Navarro: Creio que sobre a conduta, sim, mas tenho dúvida quanto ao resultado de sua atuação, que implicaria a divulgação de informações mais analíticas.
O sistema mantido pelo Programa de Transparência propicia o controle de regularidade dos processos internos do Ministério da Justiça?	Sim	Em parte	Em parte	Em parte	Navarro: Pelo menos de uma parte relevante desses processos. Não seria possível exibir todos.
					Jailton: Faltam informações mais completas. Além disso, o controle da regularidade depende da checagem dos dados com a realidade.
					Andréa: Faltam as justificativas dos atos divulgados.
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência propiciam o controle financeiro e administrativo pelos sistemas	Sim	Sim	Sim	Em parte	Navarro: Mesmo comentário do item anterior. Não há como ser exaustivo, mas as informações publicadas

de auditoria?					<p>facilitam o trabalho de auditoria.</p> <p>Andréa: As auditorias se aprofundam mais, então parece que as informações precisariam ser mais detalhadas para que a auditoria pudesse se utilizar melhor delas.</p>
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência propiciam a avaliação sobre a observância dos padrões éticos pelos agentes do Ministério da Justiça?	Sim	Não	Sim	Em parte	<p>Andréa: Faltam mais informações e mais detalhadas sobre a ação dos gestores e agentes políticos do Ministério para avaliar o cumprimento de padrões éticos por eles.</p> <p>Vânia: Faltam mais informações, e mais completas.</p>
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência propiciam a formação de um juízo de aprovação ou desaprovação moral da conduta dos agentes do Ministério da Justiça?	Sim	Não	Sim	Em parte	<p>Vânia: Faltam mais informações, e mais completas.</p>
As informações divulgadas pelo Ministério da Justiça são suficientes para avaliar o comportamento do agente público em sua vida privada?	Não	Não	Não	Não	

As informações divulgadas pelo Programa de Transparência fornecem justificativa dos atos de gestão dos agentes do Ministério da Justiça?	Em parte	Em parte	Não	Não	Navarro: Para que isso fosse possível seria necessário o acesso a notas técnicas, pareceres, etc. Da forma como se exhibe, esse acesso é indireto.
O sistema de controle propiciado pelo Programa de Transparência enfatiza os resultados da gestão (propicia maior controle do desempenho) ou os processos internos (propicia maior controle da aderência às normas e regulamentos)?	Ênfase nos processos internos	Navarro: Faltam informações mais completas.			
					Vânia: Faltam mais informações, e mais completas, e informações sobre desempenho e resultados dos programas e ações do Ministério.
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência permitem avaliar os resultados alcançados pela ação dos gestores do Ministério da Justiça?	Em parte	Não	Não	Não	Navarro: Faltam informações mais completas.
					Jailton: Faltam informações mais completas. Ademais, a avaliação dos resultados dependeria da análise da realidade de cada programa ou ação.
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência permitem avaliar os resultados alcançados pelas unidades do Ministério da Justiça?	Em parte	Não	Em parte	Em parte	Navarro e Vânia: Faltam informações mais completas.
A divulgação de informações pelo Programa de Transparência propicia o conhecimento sobre como o dinheiro do Ministério da Justiça é gasto?	Sim	Sim	Em parte	Em parte	Navarro: Pelo menos uma parte significativa.
					Jailton: Faltam informações mais completas. Além disso, nem tudo o que está no papel (ou na internet) corresponde à realidade.

					Andréa: Não há garantias de que todas as despesas estão divulgadas.
As informações fornecidas pelo Programa de Transparência habilitam o destinatário a avaliar a legitimidade da conduta dos agentes do Ministério?	Em parte	Não	Em parte	Em parte	Jailton e Vânia: Faltam mais informações, e mais completas.
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência propiciam a responsabilização dos gestores dentro da estrutura organizacional?	Sim	Em parte	Em parte	Em parte	Jailton: Faltam mais informações, e a responsabilização depende de investigação completa
					Andréa: As informações são muito superficiais para gerar a responsabilização dos agentes
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência são suficientes para deflagrar processos de responsabilização jurídica do agente no caso de prática de um ato irregular?	Sim	Não	Sim	Em parte	Navarro: Embora deva ser pouco frequente
					Andréa: As informações são muito superficiais para gerar a responsabilização dos agentes
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência possibilitam a responsabilização de agentes públicos segundo regras técnicas aplicáveis a sua profissão específica (caso de médicos, advogados, etc.)?	Não	Não	Não	Não	
As informações divulgadas pelo Programa de Transparência propiciam a responsabilização política dos entes do Ministério da Justiça?	Sim	Sim	Em parte	Sim	

O sistema do Programa de Transparência disponibiliza ao destinatário meios para adoção de providências em caso de constatação de irregularidade ou ineficiência?	Sim	Sim		Sim	Navarro: Pelo que percebo há a possibilidade de envio de email para a Ouvidoria. O canal, entretanto, poderia ser aperfeiçoado e conter, por exemplo, um formulário padrão para denúncias, manifestações, etc., sem necessidade de envio de email.
--	-----	-----	--	-----	---

*Navarro: Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho, Vice-Ministro da Controladoria Geral da União

* Vânia: Vânia Vieira, Diretora do Departamento de Prevenção da Corrupção, da Controladoria-Geral da União

* Jailton: Jailton Marques de Carvalho, jornalista do jornal impresso “O Globo”

* Andréa: Andréa Miramontes, jornalista do *site* da Rede Record de Rádio e TV

Percebe-se que o Vice-Ministro da Controladoria-Geral da União, a Diretora do Departamento de Prevenção da Corrupção e os membros da imprensa reconhecem que o Programa de Transparência auxilia no controle dos processos de gestão interna, mas que não é suficiente para atender plenamente os conceitos que, como exposto no quadro 4.1, compõem o conceito de *accountability*.

4.4. Análise das entrevistas dos gestores e agentes externos ao Ministério da Justiça

O primeiro aspecto que se observa é que todos os entrevistados, à exceção do Vice-Ministro da CGU⁶⁴, consideram que o Programa de Transparência permite o acesso público às informações que divulga. Essa condição compõe o primeiro requisito de *public accountability* proposto por Bovens (2005), de acesso público às informações prestadas.

Por outro lado, em razão dessa abertura das informações, seis dos entrevistados consideram que o Programa não se dirige a um fórum específico. A exigência de que os dados sejam dirigidos a um fórum específico é outro dos requisitos da classificação

⁶⁴ O Vice-Ministro da Controladoria-Geral da União (CGU) entende que o requisito é só parcialmente atendido pelo Programa de Transparência, em face da desatualização de parte das informações.

public accountability, proposta por Bovens (2005). Vale registro da observação do Vice-Ministro da Justiça, de que o Programa atende parcialmente esse requisito, porque “quem acessa o site é quem tem interesse em um assunto específico, portanto as informações são abertas, mas dirigidas a uma pluralidade de fóruns, como os grupos de interesse de segurança pública, de direito do consumidor, etc.”.

A maioria dos entrevistados avalia também que o Programa de Transparência do Ministério propicia o controle dos gestores da Pasta por pessoas estranhas à estrutura do órgão. Conseqüentemente, entendem satisfeita a proposta de *accountability* em 360°, de Pollitt e Hupe (2011). O único a entender que essa condição é parcialmente satisfeita é o Assessor Especial de Controle Interno do MJ, que considera que “falta cultura de controle social; talvez, pessoas internas à estrutura utilizem mais o Programa que pessoas estranhas”.

Três dos entrevistados entendem que os gestores do Ministério da Justiça se sentem obrigados a prestar informações sobre seus procedimentos de gestão, enquanto que quatro avaliam que os agentes se sentem parcialmente obrigados. No entanto, no que diz respeito aos resultados de sua atuação, quatro dos entrevistados entendem que os gestores não se sentem obrigados a informar, e três consideram que os agentes públicos do MJ se sentem parcialmente obrigados a prestar informações. A Coordenadora do Programa de Transparência considera que os agentes se sentem só parcialmente obrigados a informar seus procedimentos de gestão, porque não há sanção prevista caso não enviem os dados. Entretanto, uma das jornalistas entende que, embora não haja previsão de sanção, a existência de norma assinada pelo Ministro que ordena seja prestada a informação “gera efeito coercitivo”. Ainda, a Diretora do Departamento de Prevenção da Corrupção, da CGU, entende que falta regulamentação do Ministério acerca do que deve ser divulgado pelos seus gestores.

Quanto ao dever de informar os resultados da gestão, os entrevistados ressaltam que demandaria a obrigação de prestar informações mais analíticas (segundo o Vice-Ministro da CGU), e que a sistemática do Programa não traduz uma prestação de contas de resultados (Vice-Ministro da Justiça). Por essa avaliação, o requisito de que o gestor se sinta obrigado a prestar informações sobre sua gestão e seus resultados, relacionado por Bovens (2005) como primeiro passo do processo de *accountability*, e um dos requisitos do mecanismo de *public accountability*, encontra-se parcialmente atendido.

Os gestores do Ministério da Justiça e os demais entrevistados consideram, de modo geral, que o Programa de Transparência propicia o controle da regularidade dos processos internos do Ministério, e que permite o controle administrativo e financeiro por parte dos sistemas de auditoria. A Coordenadora do Programa observou que, mesmo que o

accountor não tenha acesso, pelo sítio eletrônico, a todas as informações necessárias para o controle da regularidade dos atos, essa divulgação “é um *start*”, e a partir daí o cidadão pode solicitar outras informações ao Ministério. Já os membros da imprensa e a Diretora de Prevenção da Corrupção observaram que faltam informações mais completas para esse controle, que depende ainda da checagem desses dados com a realidade (repórter do “O Globo”), e que “faltam as justificativas dos atos divulgados” (jornalista do *site* da Rede Record). Com relação à auditoria, o Vice-Ministro da CGU e a Diretora de Prevenção da Corrupção daquele órgão consideram que “as informações publicadas facilitam o trabalho de auditoria”⁶⁵, opinião compartilhada pelo Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Justiça e pela Coordenadora do Programa de Transparência.

Por essa avaliação, os entrevistados que fazem parte do Ministério da Justiça, bem como o Vice-Ministro da CGU, consideram contemplado o controle de integridade da conduta dos gestores, uma das dimensões de *accountability*, segundo Pollitt e Hupe (2006). Os dois representantes da imprensa consultados, e a Diretora de Prevenção da Corrupção, da CGU, entendem que o conceito é parcialmente atendido. Por outro lado, cinco dos entrevistados entendem que o Programa de Transparência atende o conceito de *accountability* administrativa, defendido por Bovens (2005), porquanto propicia o controle dos atos por parte da auditoria. Registre-se que uma das jornalistas entende que o conceito está só parcialmente presente no Programa, pois as informações precisariam ser mais detalhadas para uso pelos sistemas de auditoria.

A jornalista do sítio eletrônico da Rede Record destacou a ausência de detalhamento das informações e de justificativa dos atos como ressalvas ao controle de regularidade e ao controle administrativo e financeiro por parte da auditoria. Também os outros entrevistados – à exceção da Coordenadora do Programa de Transparência e dos membros da CGU consultados –, consideram que o projeto não oferece justificativas para os atos de gestão divulgados. O Vice-Ministro da CGU considera que a motivação dos atos é parcialmente exposta, e que “seria necessário o acesso a notas técnicas, pareceres, etc.” para que o Programa propiciasse o conhecimento das justificativas dos atos de gestão.

Com isso, de acordo com a avaliação da maioria dos entrevistados, o Programa de Transparência em estudo não contempla a dimensão de *answerability* (Dubnick, 2003; Pollitt, 2003), tampouco o primeiro momento do processo de *accountability* –

⁶⁵ Convém destacar que a Controladoria-Geral da União, Ministério do qual os entrevistados fazem parte, é o órgão responsável pela auditoria em sede de controle interno do Poder Executivo Federal, conforme estabelecido na Lei nº 10.683/2003.

divulgação dos atos com as respectivas justificativas –, e requisito do mecanismo de *public accountability*, conforme definição de Bovens (2005).

Os entrevistados que compõem a Administração Pública entendem que o Programa de Transparência propicia o conhecimento sobre como é gasto o dinheiro público pelo Ministério da Justiça. No entanto, os jornalistas asseveram que não há garantia de que todas as despesas estão divulgadas, e que o Programa pode trazer informações inverídicas. Com isso, percebe-se que os gestores e autoridades do MJ e da CGU entrevistados consideram atendida a dimensão do controle financeiro, defendido por Behn (2001) como a primeira e mais importante versão do mecanismo de *accountability*. Já os representantes da imprensa discordam desse posicionamento, o que merece destaque, já que são destinatários externos da informação.

Nenhum dos entrevistados do Ministério da Justiça considera plenamente possível a avaliação do cumprimento de padrões éticos a partir das informações divulgadas pelo Programa de Transparência. O Vice-Ministro da Pasta considera que as falhas éticas ocorrem de maneira velada, mas que a partir das informações divulgadas é possível, por exemplo, perceber que um agente público é desidioso. Da mesma forma, a Coordenadora do Programa entende que parte da conduta ética pode ser mapeada, mas não toda ela. A jornalista do *site* da Rede Record comunga desse posicionamento.

Não obstante, o Vice-Ministro da CGU considera que o sítio eletrônico do Programa de Transparência permite avaliar a observância da conduta ética por parte dos agentes do MJ, bem como formar um juízo a aprovação ou desaprovação moral da conduta dos gestores e autoridades do Ministério, opinião compartilhada pelo jornalista do “O Globo”. Portanto, esses entrevistados consideram atendida a dimensão de *accountability* administrativa, conforme defendida por Peters (2010)⁶⁶, de controle não só por regras mas também pelos padrões éticos, assim como a dimensão de *blameworthiness* definida por Dubnick e Justice (2006). No entanto, os entrevistados do próprio MJ, a Diretora de Prevenção da Corrupção, da CGU, e uma das representantes da imprensa, entendem que esses conceitos não são plenamente abrangidos pelo Programa de Transparência, embora sua Coordenadora considere viável a formação de um juízo moral acerca dos agentes do Ministério a partir das informações divulgadas.

⁶⁶ Pollitt e Hupe (2006) também defendem o controle do comportamento ético como uma das dimensões de *accountability*.

Ainda no que diz respeito à conduta moral dos agentes do Ministério da Justiça, todos os entrevistados entenderam que o Programa de Transparência não envolve qualquer informação ou julgamento do comportamento dos agentes fora do âmbito do trabalho, donde resta prejudicada a dimensão de *attribution* ou *attributability* tratada por Dubnick (2003) e Justice (2006).

A ênfase do Programa de Transparência nos processos internos, em detrimento do controle de desempenho, é um consenso entre as pessoas entrevistadas. Nenhuma delas considera o Programa plenamente hábil para propiciar a avaliação dos resultados da ação dos gestores ou das unidades do Ministério da Justiça. Destacam que, para proporcionar maior controle sobre o desempenho dos órgãos, dos gestores e autoridades, seria necessária a relação entre as informações divulgadas (Coordenadora do Programa), bem como a definição e medição de metas e resultados (Vice-Ministro da Justiça), ou “um sistema de Monitoramento e Avaliação com indicadores de resultados para cada ação, programa e política pública de cada órgão” (Assessor Especial de Controle Interno do MJ). Asseveram também que a página de resultados de programas depende do preenchimento de outro sistema (SIGPLAN), cuja alimentação é deficiente. Ainda, o repórter do jornal “O Globo” entrevistado destacou que a avaliação dos resultados dependeria da análise da realidade de cada programa ou ação.

Com isso, na avaliação dos entrevistados, o conceito de *accountability* que prioriza os resultados alcançados (Ospina, Grau e Zaltsman, 2004) não é contemplado. Já o controle de desempenho, defendido por Pollitt e Hupe (2006) e por Mozzicafreddo (2002), é considerado parcialmente presente, ou simplesmente ausente – o Vice-Ministro e o Assessor Especial de Controle Interno do MJ, bem como a Diretora de Prevenção da Corrupção, da CGU, e os membros da imprensa, expressaram entendimento de que o Programa de Transparência não permite avaliar os resultados alcançados pelos gestores.

Somente o Assessor Especial de Controle Interno reputa presente no Programa de Transparência a dimensão da *accountability* que habilita o *accountor* a julgar a legitimidade da conduta de gestores e autoridades (Pollitt e Hupe, 2006). Os demais entrevistados responderam entender que o Programa atende parcialmente ou não atende (Diretora de Prevenção da Corrupção) esse requisito, porquanto faltam justificativas para as decisões (Vice-Ministro da Justiça), e as informações divulgadas são gerais, sem dados mais específicos para a avaliação dos agentes públicos da Pasta (Coordenadora do Programa de Transparência).

Por outro lado, a Coordenadora do Programa de Transparência, o Vice-Ministro da Justiça e o da Controladoria-Geral da União consideram que o projeto propicia a responsabilização dos agentes do MJ, ressaltando que a aplicação de sanção depende de um processo investigatório, que há de ser melhor instruído. Portanto, em seu ponto de vista, o processo de responsabilização política⁶⁷, jurídica⁶⁸ e organizacional⁶⁹ considerado fundamental pela doutrina como parte do mecanismo de *accountability* é propiciado pelo Programa. A possibilidade de um debate, com a aplicação de sanções informais, tida por Bovens (2005) como um dos requisitos da *accountability* pública, e como último passo do processo de *accountability* em geral, também estaria, de acordo com essa avaliação, contemplada pelo Programa de Transparência. O mesmo se dá com relação à possibilidade de repreensão do agente faltoso, vista como fundamental por Dubnick (2003), Messner (2009) e Dubnick e Justice (2006).

Contudo, o Assessor Especial de Controle Interno do MJ e a Diretora do Departamento de Prevenção da Corrupção consideram que faltam informações suficientes para que seja possível a deflagração do processo de responsabilização jurídica ou organizacional, e a jornalista do *site* da Rede Record pondera que as informações são muito superficiais para essa atribuição de responsabilidade aos agentes, embora entenda que são capazes de gerar a responsabilização política.

A responsabilização profissional dos agentes públicos em exercício no Ministério da Justiça, defendida por Bovens (2005) e Pollitt (2003) como dimensões importantes da *accountability*, não é possibilitada pelo Programa de Transparência, porque não é seu foco, segundo a opinião dos entrevistados.

Ainda, Bovens (2005) elenca como o segundo passo do processo de *accountability* o recebimento e compreensão da informação pelo destinatário, de forma que tenha condições de interrogar o agente e questionar a adequação da informação ou a legitimidade da conduta. A esse momento, de acordo com o autor, segue-se a adoção de providências pelo *accountor*. Esse caminho também é considerado, pelo mesmo acadêmico, como requisito do que denominou *public accountability*.

⁶⁷ Bovens (2005); Pollitt (2003); Mozzicafreddo (2002).

⁶⁸ Denominada *accountability* legal por Bovens (2005) e Pollitt (2003). Dubnick e Justice (2006) trazem o conceito de *liability*, que envolve a responsabilização do agente em um contexto jurídico, que inclui o âmbito judicial e o organizacional.

⁶⁹ Bovens (2005), também denominada *accountability* burocrática por Pollitt (2003).

Como visto, os entrevistados, em sua maioria, entenderam que o Programa de Transparência habilita parcialmente o destinatário das informações a julgar a legitimidade da conduta dos gestores e autoridades do Ministério da Justiça. Todavia, em geral, consideram que o sistema do Programa disponibiliza meios para a adoção de providências por parte do *accountor*, com o que, segundo esse posicionamento, o último passo do processo de *accountability* integra o Programa.

De todo o exposto, percebe-se que, em relação ao Programa de Transparência, a percepção dos membros do Ministério da Justiça entrevistados é, de modo geral, convergente com a visão das autoridades da CGU e dos membros da imprensa ouvidos. A avaliação aponta que o projeto atende parcialmente o conceito de *accountability*, conclusão a que também se chegou a partir da análise do conteúdo do Programa estabelecido pelos normativos que o regulam.

Em geral, e ambas as análises se pode constatar a conclusão de que o Programa tem acesso público, e ênfase nos processos internos, especialmente os de realização de despesas. Mas mesmo esses processos não podem ser plenamente controlados quanto à sua adesão às regras – considerando o conceito proposto por Behn (2001), Bovens (2005) e Pollitt (2003) –, pela ausência de justificativa para os atos e decisões, e da relação entre os diversos momentos do processo divulgados. Com relação às informações sobre resultados alcançados e desempenho dos gestores, as normas que regulam o Programa mostram que sua divulgação não é prioritária, o que coaduna com a percepção geral dos entrevistados. Em razão disso, o Programa de Transparência não oferece dados suficientes para a avaliação do desempenho do órgão e de seus agentes, com o que deixa de observar um requisito proposto por parte expressiva da doutrina⁷⁰, derivado direto das teorias gerenciais: a ênfase em resultados.

Por fim, os passos propostos por Bovens (2005) para o processo de *accountability*, e que são requisitos do conceito de *public accountability*, segundo o mesmo autor, de acordo com as normas que regulam o Programa e a avaliação dos entrevistados, consideram-se, em geral contemplados.

Em suma, o Programa de Transparência do Ministério da Justiça é instituído e avaliado com desenho parcialmente aderente ao conceito de *accountability* delineado pela doutrina especializada.

⁷⁰ Vide a este propósito Ospina, Grau e Zaltsman (2004); Behn (2001); Mozzicafreddo (2002); Pollitt e Hupe (2011).

CONCLUSÃO

O capítulo I do presente trabalho relatou a influência das teorias gerenciais, e especialmente do modelo que passou a se denominar *New Public Management*, no processo de reforma do Estado e do aparelho administrativo pelo qual os países desenvolvidos passaram, seguidas do Brasil. Essas reformas e teorias enfatizaram o alcance de resultados, mediante a adoção de sistemas de avaliação de desempenho desenhados para o efeito, como paradigmas a serem buscados pela Administração Pública, em uma tentativa de reduzir o impacto que o modelo burocrático, mais apegado a normas de processos internos, exercia sobre os aparelhos estatais.

No entanto, como exposto ainda no primeiro capítulo, apesar do processo de industrialização que se intensificou no Brasil a partir da primeira metade do século passado, e dos direitos sociais e provimentos estatais criados a partir de então, a Administração Pública nacional continuou a conviver com forte influência clientelista, em que o interesse público se confundia, em elevado grau, com o das oligarquias então política e economicamente dominantes. Nesse contexto, em que pese a reforma do Estado brasileiro, iniciada em meados da década de 90, tenha trazido os valores da eficiência e da eficácia (adicionados à Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) à Administração Pública, o cuidado com a conduta ética dos gestores, e com a aderência de órgãos e agentes públicos às normas disciplinadoras da probidade administrativa, não foi reduzido, pelo contrário, vem sendo incrementado.

No esforço de aprimorar e de melhor controlar o cumprimento desses padrões, a partir do início da década passada foram criados programas e projetos que envolviam a implantação de práticas de *accountability* no ambiente público brasileiro, especialmente o federal. Com isso, o Sistema de Controle Interno foi reorganizado (Decreto nº 3.591/2000), e foram criadas políticas de transparência dos atos e dos gastos públicos.

O conceito de *accountability*, conforme exposto no capítulo II, é muito mais amplo que o controle de regularidade da gestão pública. Envolve o acompanhamento da observância de padrões éticos não normatizados, e especialmente de resultados alcançados e de desempenho dos gestores. Parte da doutrina defende inclusive a ênfase nesses últimos aspectos, com vistas a não dificultar, e a potencializar a implantação das demais medidas defendidas pelas teorias gerenciais, especialmente a desregulamentação, para que o gestor tenha mais liberdade de ação para produzir resultados. Ademais, mesmo no âmbito do controle de regularidade dos processos, com foco nos *inputs*, as definições e classificações de *accountability* fornecidas pela doutrina especializada exigem a apresentação de justificativas

para os atos e decisões da administração, como forma a propiciar a avaliação da legitimidade das ações, que vai além da regularidade formal.

Ocorre que as políticas de transparência, e notadamente o Programa de Transparência do Ministério da Justiça, criado em 2004, ainda eram – e continuam a ser – influenciados pela demanda de garantir o cumprimento da Lei, e de prevenir a corrupção. Justamente por isso, como estabelecido na introdução das normas disciplinadoras do Programa, a prioridade do projeto é “a prevenção de desvios funcionais”⁷¹.

A análise do Programa a partir dos normativos que o regulamentam constatou sua ênfase nos processos internos, e que a divulgação de informações sobre resultados alcançados pelos gestores, autoridades e unidades do Ministério da Justiça, é insuficiente para propiciar uma avaliação do desempenho do órgão e de seus agentes. Essa percepção foi compartilhada pelos entrevistados, que destacaram ainda a deficiência da apresentação de justificativas dos atos e decisões expostos, e por essa razão, entre outras, o julgamento da conduta dos agentes fica prejudicado.

O detalhamento dos dados, bem como o acesso público a eles, divulgados na rede mundial de computadores sem exigência de senhas ou de identificação do usuário, são destacados como pontos positivos do Programa de Transparência pelos entrevistados, incluindo os representantes da imprensa, que são destinatários da informação. A maior parte deles entendeu que a divulgação de informações pelo Programa propicia o controle de regularidade dos processos internos do Ministério, e que facilita o trabalho das auditorias realizadas no órgão.

Entretanto, de forma geral, os entrevistados destacaram a ausência de justificativas para os atos e decisões divulgados, bem como tiveram opiniões divergentes sobre a possibilidade de controle da conduta ética a partir das informações divulgadas pelo Programa de Transparência. Já a análise do conteúdo do sítio eletrônico do Programa fixado pelas normas concluiu que a ausência de motivação das ações reduz o alcance do exame da conduta ética dos agentes. A deficiência de apresentação das justificativas dos atos e das decisões compromete a adequação do Programa à *answerability*, considerada uma das dimensões centrais de *accountability* democrática.

De acordo com os passos do processo de *accountability* propostos por Bovens (2005), considerando a análise do conteúdo do Programa de Transparência normativamente estabelecido, e a avaliação dos entrevistados em geral, tem-se que o primeiro

⁷¹ *Consideranda* da Portaria nº 3.746/2004

momento é parcialmente contemplado, porquanto os gestores do Ministério se sentem obrigados a prestar informações publicamente, mas não sobre seu desempenho e os resultados das ações, bem como não apresentam suficientes justificativas para seus atos.

O segundo passo é impactado pelo anterior, porque a ausência de justificativas e de informações sobre o desempenho dos agentes públicos reduz a capacidade da informação de habilitar o *accountor* a questionar a adequação dos dados e a legitimidade da conduta do gestor. E o último momento do processo de *accountability*, que consiste na possibilidade de adoção de providências pelo destinatário da informação, na opinião da maioria dos entrevistados, é observado pelo Programa de Transparência do MJ.

A partir desse quadro, conclui-se que, em suma, o Programa de Transparência do Ministério da Justiça se adequa em parte ao conceito de *accountability*. Isso porque o amplo acesso e o detalhamento das informações propicia relativo controle quanto à regularidade das ações do órgão. No entanto, a insuficiência de justificativa dos atos e decisões impede que esse juízo seja satisfatoriamente exercido, e reduz a capacidade do *accountor* de avaliar a conduta ética do *accoutee*. Ademais, a deficiência de informações sobre os resultados e o desempenho dos gestores e das unidades restringe o alcance da iniciativa, frente aos paradigmas do mecanismo de *accountability* registrados pela doutrina majoritária. Nada obstante, o último momento do processo de *accountability*, que consiste na adoção de providências pelo destinatário da informação, frente à irregularidade ou ineficiência constatada, é tido pelos entrevistados como contemplado pelo Programa de Transparência.

Em vista do todo exposto e analisado, o Programa de Transparência do Ministério da Justiça, se pretender abranger melhor os conceitos, classificações e requisitos de *accountability* defendidos pela doutrina, precisa ser ampliado, para além do controle formal de procedimentos, e considerar que, como reconhecido pelos estudos dos modelos de gestão pública, é possível conciliar o cuidado com a observância dos padrões éticos no serviço público com a eficiência todos os governos reconhecem ser necessária.

FONTES

Constituição da República Federativa do Brasil

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

Emenda Constitucional nº 19/98

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Lei Geral da Contabilidade Pública).

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações).

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm

Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9008.htm

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm

Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10201.htm

Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (Estrutura da Controladoria-Geral da União).

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683compilado.htm

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm

Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012 (Institui o Plano Plurianual).

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm

Lei nº 12.798, de 4 de abril de 2013 (Lei Orçamentária Anual).

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12798.htm

Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm

Decreto nº 5.244, de 14 de outubro de 2004.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5244.htm

Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5480.htm

Decreto nº 5.481, de 30 de junho de 2005.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5481.htm

Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 (institui as páginas de Transparência Pública).

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm

Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007 (estabelece a estrutura e competência das unidades do Ministério da Justiça).

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6061compilado.htm

Decreto de 08 de dezembro de 2008.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11869.htm

Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7413.htm

Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8109.htm

Portaria nº 3.747, de 17 de dezembro de 2004, do Ministério da Justiça.

Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&pagina=17&data=21/12/2004>

Portaria nº 1.417, de 27 de julho de 2005.

Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/transparencia/main.asp?View={A38A8540-97E2-46F0-BAFB-1F391E485EB1}>

Portaria Intermisterial nº 140, de 16 de março de 2005.

Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/Portaria_Interministerial.pdf

Portaria nº 2.532, de 27 de dezembro de 2006.

Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&pagina=18&data=28/12/2006>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrucio, Fernando Luiz (1997), “O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente”, *Cadernos ENAP*, (Online), 10.
Disponível em: www.enap.gov.br.
- Araújo, J. Filipe (2000), “Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, 1 (1).
- Behn, Robert D. (2001), “What Do We Mean by Accountability, Anyway?”, *Rethinking democratic accountability*, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Bovaird, Tony e Halachmi, Arie (1997), “Process reengineering in the public sector: learning some private sector lessons”, *Technovation*, Great Britain, 17 (5), pp. 277-235.
- Bovens, Mark (2005), “Public Accountability”, em Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr e Christopher Pollitt (orgs.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, University Press.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1997), “A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”, *Textos do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, comunicação apresentada no Congresso II, Isla de Margarita.
Disponível em: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0030101.html>.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2001), “Do Estado Patrimonial ao Gerencial”, em Wilhelm Pinheiro e Ignacy Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*, São Paulo, Cia. das Letras.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2005). “Instituições, bom Estado e reforma da Administração Pública”, *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, (Online), 1.
Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/luiz-carlos-bresser-pereira/instituicoes-bom-estado-e-reforma-dagestao-publica>.
- Carvalho, Elisabete Reis de (2001), “Ciência da Administração na Perspectiva Gestionária – Managerialism, New Public Management e Reinventing Government”, *Reengenharia na Administração Pública – A procura de novos modelos de gestão*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, pp. 37-76.
- Clarke, Michael e John Stewart (1987), “The Public Service Orientation: issues and dilemmas”, *Public Administration*, 65 (i. 2), pp. 161-177.
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2003), “The New Public Service: an approach to reform”, *International Review of Public Administration*, 8 (I).
- Dubnick, Melvin J. (2003), “Accountability and Ethics: Reconsidering the Relationships”, *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 6 (3), pp. 405-441.
- Dubnick, Melvin J. e Jonathan B. Justice (2006), “Accountability and the evil of administrative”, *Administration & Society*, (Online), 38, Sage Publications, pp. 236-267
Disponível em: www.sagepublications.com
- Farrell, Catherine M. (2000), “Citizen Participation in governance”, *Public Money & Management*, jan-mar/2000.
- Giauque, David (2003), “New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, 69 (4), pp. 567-592.

- Gomes, João Salis (2001), “Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João Salis (2007), “O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Gore, Al (direção) (1994), *Reinventar a Administração Pública: Da burocracia à eficácia*, Lisboa, Quetzal Editores, pp. 45-46, *apud* Carvalho, Elisabete Reis de (2001), “Ciência da Administração na Perspectiva Gestionária – Managerialism, New Public Management e Reinventing Government”, *Reengenharia na Administração Pública – A procura de novos modelos de gestão*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa.
- Marini, Caio (2005), “Aspectos contemporâneos no debate sobre a Reforma da Administração Pública o Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas”, *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, (Online), 1.
Disponível: www.direitodoestado.com.br
- Martins, Humberto Falcão (2005), “A construção do Estado moderno e da burocracia profissional no Brasil: questões centrais, dilemas, impasses e desafios”, *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, (Online), 1.
Disponível: www.direitodoestado.com.br
- McGarvey, Neil (2001), “Reviews - New perspectives on accountability”, *Public Administration*, 79 (4).
- Messner, Martin (2009), “The Limits of accountability”, *Accounting, Organizations and Society*, 34, pp. 918–938.
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado-providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da Administração Pública e Poder Político”, *Administração e Política – Perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2002), “A responsabilidade e a cidadania na administração pública”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 40.
- Mozzicafreddo, Juan (2008), “Interesse público, Estado e reorganização das funções da administração”, em José Madureira Pinto e Virgílio Borges Pereira (orgs.), *Desigualdades, Desregulação e Riscos nas Sociedades Contemporâneas*, Lisboa, Edições Afrontamento.
- Osborne, David e Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to statehouse, city hall to the pentagon*, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., pp. 11-12, *apud* Carvalho, Elisabete Reis de (2001), “Ciência da Administração na Perspectiva Gestionária – Managerialism, New Public Management e Reinventing Government”, *Reengenharia na Administração Pública – A procura de novos modelos de gestão*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa.
- Ospina, Sonia, Nuria Cunill Grau e Ariel Zaltsman (2004), “Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability”, *Public Management Review*, 6 (2), pp. 229-251.
- Peters, B. Guy (2001), “From Change to Change: Patterns of Continuing Administrative Reform in Europe”, *Public Organization Review*, 1 (1).

- Peters, B. Guy (2010), “The Politics of Administrative Accountability”, *The Politics of Bureaucracy*, Oxon, Editora Routledge.
- Pitschas, Rainer (1993), “Aspects of Max Weber’s Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach”, *The Indian Journal of Public Administration*, XXIX (4), pp. 643-651
- Pitschas, Rainer (2002), “Reformas da Administração Pública na União Européia: porque necessitamos de mais ética no serviço público?”, comunicação apresentada no workshop internacional *Modernization of Public Service*, realizado pelo ISCTE-IUL, Lisboa.
- Pollitt, Christopher (1993), *Managerialism and the Public Services*, Oxford, Blackwell Publishers Ltd., p. 118, *apud* Carvalho, Elisabete Reis de (2001), “Ciência da Administração na Perspectiva Gestonária – Managerialism, New Public Management e Reinventing Government”, *Reengenharia na Administração Pública – A procura de novos modelos de gestão*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa.
- Pollitt, Christopher (2003), “Politicians, accountability, citizens and participation – public managers facing every which way?”, *The Essential Public Manager*, Londres, Open University Press/MacMillan.
- Pollitt, Christopher (2005), “International Experiences of Public Management Reform: Lessons which we can learn?”, comunicação apresentada ao Departament of The Taoiseach, para o *Change Management Network Seminar*, Dublin.
Disponível em: [http://193.178.1.126/attached_files/upload/publications/RTF/Professor %20Christopher%20Pollitt%20for%20the%20Change%20Management%20Network%20Seminar %20on%2019%20January%202005.rtf](http://193.178.1.126/attached_files/upload/publications/RTF/Professor%20Christopher%20Pollitt%20for%20the%20Change%20Management%20Network%20Seminar%20on%2019%20January%202005.rtf).
- Pollitt, Christopher, Sandra van Thiel e Vincent Homburg (2007), “New Public Management in Europe”, *Management Online Review*, out/2007, European School of Management.
- Pollitt, Christopher e Peter Hupe (2011), “Talking About Government”, *Public Management Review*, 13 (5), pp. 641-658.
- Ranson, S. (1998), “Transforming the government of education”, *Local Government Studies*, 14 (1), *apud* Farrell, Catherine M. (2000), “Citizen Participation in governance”, *Public Money & Management*, jan-mar/2000.
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), “Modelos de Gestão Pública”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas – Raap*, I (1).
- Rocha, J. A. Oliveira (2003), “Gestão Pública, liderança e avaliação do desempenho”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, IV (1 e 2).
- Rousseau, Jean-Jacques (1973), *Do contrato social, Ensaio sobre a origem das línguas, Discurso sobre as ciências e as artes, Discurso sobre a origem e Os fundamentos da desigualdade entre os homens*, São Paulo, Abril Cultural.
- Spicer, Michael W. (1998), “Cameralist Thought and Public Administration”, *Journal of Management History*, 4 (3), pp. 149-159.
- Vinten, Gerald (1992), “Reviewing the Current Managerial Ethos”, em Leslie Willcocks e J. Harrow (orgs.), *Rediscovering Public Services Management*, London, McGraw-Hill Book Company, pp. 3-32, *apud* Carvalho, Elisabete Reis de (2001), “Ciência da Administração na Perspectiva Gestonária – Managerialism, New Public Management e Reinventing Government”, *Reengenharia na Administração Pública – A procura de novos modelos de gestão*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa.

Zürn, Michael e Stephan Leibfried (2005), “A New Perspective on the State – Reconfiguring the national constellation”, *Transformations on the State?*, Cambridge, Cambridge University Press.

ANEXO A



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

PORTARIA nº 3.746, de 17 de dezembro de 2004.

Institui o programa de transparência do Ministério da Justiça e estabelece medidas internas para aperfeiçoar os instrumentos preventivos de controle da atividade administrativa.

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, no uso de suas atribuições, e

Considerando que a transparência favorece o controle social da Administração Pública e é instrumento eficaz para a prevenção de desvios funcionais;

Considerando que o controle social aumenta a eficiência na distribuição dos recursos públicos e estimula a adoção de boas práticas administrativas;

Considerando o objetivo de dar pleno sentido ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos;

Considerando as experiências bem sucedidas de divulgação da execução orçamentária e financeira por meio da Internet, realizadas em âmbito estadual e federal;

Considerando que as informações prestadas à sociedade, além de completas, devem ser também claras e acessíveis;

Considerando também a conveniência de aperfeiçoar, no âmbito do Ministério da Justiça, os instrumentos preventivos de controle da atividade administrativa,

RESOLVE:

Art. 1º Instituir, nos termos desta Portaria, o programa de transparência do

CAPÍTULO I

Transparência

Seção I

Execução Orçamentária e Financeira

Art. 2º As informações relativas à execução orçamentária e financeira deste Ministério, excetuadas as de caráter sigiloso, nos termos da Lei, deverão estar disponíveis ao público, por meio da Internet, de maneira completa, clara e acessível.

Parágrafo único. A Secretaria Executiva adotará as medidas administrativas necessárias ao cumprimento do disposto no caput deste artigo.

Seção II

Atas das Reuniões dos Conselhos

Art. 3º As atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública, do Conselho Nacional de Segurança Pública, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos e do Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual deverão estar disponíveis ao público em geral, via Internet, em seu inteiro teor.

§1º As Secretarias, no âmbito das quais funcionam os Conselhos referidos no caput, deverão encaminhar à Secretaria Executiva, cópia das respectivas atas de reunião, por meio eletrônico, no prazo de 5 (cinco) dias a contar da data da sua aprovação.

§2º A Secretaria Executiva deverá disponibilizar as atas ao público, via Internet, no prazo de 3 (três) dias a contar da data do seu recebimento.

Seção III Convênios

Art. 4º O Portal do Ministério da Justiça na Internet deverá apresentar sumário das principais informações sobre os convênios que envolvam transferência de recursos, celebrados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN e Fundo de Defesa dos Direitos Difusos - FDD, de maneira clara, acessível e transparente.

Parágrafo único. As Secretarias, no âmbito das quais funcionam os Fundos referidos no caput, deverão fornecer à Secretaria Executiva, em meio eletrônico, síntese das informações dos convênios firmados, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da data de sua celebração.

Art. 5º Os convênios que envolvam transferência de recursos, celebrados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN e Fundo de Defesa dos Direitos Difusos - FDD, deverão incluir, em seus respectivos instrumentos:

I- a obrigação dos convenientes de fornecer relatório trimestral sobre a execução física e financeira do convênio, conforme formulário-padrão a ser definido pela Secretaria Executiva; e

II- a aplicação de multa e de suspensão dos repasses financeiros, no caso de descumprimento da obrigação de prestar contas constante do inciso I.

Parágrafo único. Os convênios em vigor deverão ser oportunamente aditados para dar cumprimento ao disposto neste artigo.

Art. 6º As informações encaminhadas pelas Secretarias, excetuadas as de caráter sigiloso, nos termos da Lei, deverão estar disponíveis ao público em geral, via Internet, no prazo de 05 (cinco) dias a contar da data do seu recebimento pela Secretaria Executiva.

Parágrafo único. Caberá à Secretaria Executiva adotar as providências necessárias ao cumprimento do disposto no caput e, em conjunto com a Assessoria de Comunicação Social e com a força-tarefa especial de que trata o artigo 20 desta Portaria, determinar a forma como as informações serão, de maneira clara, acessível e transparente, colocadas à disposição do público.

Seção IV Passagens aéreas e diárias de viagens

Art. 7º As diárias e passagens pagas aos servidores nos deslocamentos realizados no exercício de suas funções deverão ser divulgadas mensalmente, via Internet.

Parágrafo único. As Secretarias deverão enviar à Secretaria Executiva as informações de que trata o caput, no prazo de 05 (cinco) dias da autorização de realização da viagem.

Art. 8º As autorizações para deslocamentos ao exterior de servidores no exercício de suas funções, serão precedidas de manifestação da Assessoria Internacional do Gabinete do Ministro.

Seção V Recomendações Jurídicas

Art. 9º A Consultoria Jurídica deverá consolidar, até 31 de dezembro de 2004, as principais recomendações do órgão sobre licitações, convênios e contratos administrativos, bem como as orientações do Tribunal de Contas da União, da Advocacia-Geral da União e dos Tribunais Superiores a respeito.

Parágrafo único. A Consultoria Jurídica manterá os enunciados de suas principais recomendações sempre atualizados.

Art. 10. A Secretaria Executiva dará ampla divulgação, inclusive por meio da Intranet, às recomendações da Consultoria Jurídica sobre licitações, convênios e contratos administrativos.

Seção VI Divulgação na Internet

Art. 11. A divulgação pela Internet das informações de que trata esta Portaria poderá, a critério da Secretaria Executiva, ser realizada em sítio único a ser denominado “Programa de Transparência do Ministério da Justiça”.

Art. 12. A Secretaria Executiva e a Assessoria de Comunicação Social garantirão que todas as informações de que trata esta Portaria, quando colocadas à disposição do público por meio da Internet, estejam formuladas em linguagem clara e acessível.

CAPÍTULO II Licitações e Contratos

Art. 13. Os órgãos integrantes da estrutura organizacional do Ministério da Justiça, em relação às contratações e licitações doravante realizadas, deverão observar as seguintes instruções:

I- o pregão, eletrônico ou presencial, será a modalidade preferencial de licitação para fornecimento de bens e serviços comuns indicados em Lei;

II- a adoção de padrão tecnológico será antecedida pela exposição, em audiência pública, das razões técnicas que fundamentaram a escolha;

III- os integrantes das comissões permanentes de licitação deverão ser substituídos após 2 (dois) anos de exercício, vedada a recondução a qualquer comissão de licitação por, pelo menos, 6 (seis) meses;

IV- após participar de 10 (dez) comissões não permanentes de licitação, o servidor não poderá integrar outras comissões de licitação, inclusive permanentes, por, pelo menos, 6 (seis) meses;

V- a Secretaria Executiva franquiará a participação de servidores das demais Secretarias nas comissões que processarem licitações específicas de suas respectivas áreas de atuação.

§1º As manifestações apresentadas, por escrito, até 15 (quinze) dias da realização das audiências públicas de que trata o inciso I, serão obrigatoriamente juntadas aos respectivos autos.

§2º Para efeitos de aplicação dos incisos III e IV, não serão considerados o tempo e o número

de participações em comissões de licitação, anteriores à publicação desta Portaria.

§3º A Secretaria Executiva promoverá treinamento e capacitação de servidores para composição de comissões de licitação.

Art. 14. Nos contratos doravante celebrados, Portaria do Secretário-Executivo nomeará o servidor responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução das obrigações contratuais, que deverá pertencer à Secretaria Executiva ou à Secretaria requisitante do bem ou serviço, e que elaborará e subscreverá o termo de recebimento definitivo, ao fim do contrato.

§ 1º O termo de recebimento de que trata o caput, assim que lavrado, será encaminhado para ciência da autoridade superior.

§ 2º A íntegra do termo de recebimento definitivo do objeto do contrato deverá ser divulgada ao público por meio da Internet, no prazo de até 10 (dez) dias de sua lavratura.

§3º O disposto neste artigo aplica-se aos instrumentos que, por força de permissão legal, substituam o instrumento de contrato.

CAPÍTULO III

Controle Disciplinar

Seção I

Acompanhamento Especial dos Processos Administrativos e Judiciais

Art. 15. As ações judiciais propostas por servidores do Ministério da Justiça e de seus órgãos vinculados, inclusive policiais do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal contra a União Federal, autoridades do Ministério ou de seus órgãos vinculados, tendo por objeto impugnação de decisão proferida em processo administrativo disciplinar da qual resulte demissão, cassação de aposentadoria ou destituição de cargo em comissão pelo cometimento das infrações disciplinares de que tratam o art. 137, caput e seu parágrafo único, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e o art. 43, incisos IX, XII, XVI, XXXVIII, XLVIII, LVIII e LXII, da Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965, serão objeto de acompanhamento especial, para os fins do art. 1º, inciso V, da Portaria AGU nº 87, de 17 de fevereiro de 2003.

Parágrafo único. Caberá à Coordenação Geral de Processos Judiciais e Administrativos da Consultoria Jurídica deste Ministério, em apoio às procuradorias contenciosas da Advocacia Geral da União, o dever de dar tratamento especial ao acompanhamento dos processos judiciais referidos no caput deste artigo, nos termos de instrução a ser expedida pelo Consultor Jurídico.

Art. 16. A Secretaria Executiva e a Consultoria Jurídica deverão organizar sistema informatizado de cadastramento e acompanhamento de sindicâncias e processos administrativos disciplinares instaurados nesta Pasta, bem como banco de dados estatístico sobre as sanções aplicadas, os servidores punidos, o tempo de tramitação dos processos e as decisões submetidas a controle jurisdicional.

Parágrafo único. Ato conjunto da Secretaria Executiva e da Consultoria Jurídica disporá sobre critérios e condições de acesso ao sistema a que se refere o caput.

Seção II

Publicidade dos Procedimentos Administrativos Disciplinares

Art. 17. (Tornado sem efeito pela Portaria nº 1.418, de 27 de julho de 2005).

Art. 18. No âmbito dos Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal, os servidores que integrarem comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, durante o desempenho das mencionadas atividades, ficarão subordinados aos

respectivos Corregedores Gerais ou Superintendentes Regionais, a critério de cada Departamento. (Redação dada pela Portaria nº 1.418, de 27 de julho de 2005).

CAPÍTULO IV Medidas Educativas

Art. 19. A Secretaria Executiva e a Comissão de Ética deste Ministério deverão apresentar, até 31 de março de 2005, plano e cronograma de trabalho para a execução de programa de ensino voltado à difusão, no âmbito do Ministério, do conhecimento das normas éticas de conduta funcional, dos procedimentos disciplinares e dos mecanismos de controle da Administração Pública.

CAPÍTULO V Constituição de Força-Tarefa Especial

Art. 20. Fica instituída, no âmbito do Gabinete do Ministro, força-tarefa especial composta por 4 (quatro) integrantes, que deverá:

I- acompanhar e orientar a implementação das medidas constantes desta Portaria;

II- propor a adoção de outras medidas preventivas;

III- apresentar e implantar plano de fiscalização sistemática dos atos e contratos celebrados pelo Ministério da Justiça, especialmente os de maior valor e as contratações diretas;

IV- elaborar, em conjunto com o Assessor Especial de Controle Interno deste Ministério, estudo sobre a instituição de Controladoria do Ministério da Justiça, consultada a Controladoria Geral da União;

V- elaboração de estudos para a criação de plano de proposição e acompanhamento de sindicâncias patrimoniais;

VI- estabelecer critérios para divulgação das informações relativas ao Programa de Transparência.

§ 1º Caberá ao Secretário-Executivo, ao Chefe de Gabinete do Ministro e ao Consultor Jurídico do Ministério realizar a seleção dos integrantes da força-tarefa especial de que trata o caput deste artigo, considerando critérios de competência técnica e idoneidade moral, bem como a apresentação de plano de trabalho.

§ 2º A Secretaria Executiva proverá os meios necessários ao funcionamento da força-tarefa especial.

§ 3º Fica autorizada a requisição de servidores de órgãos vinculados ao Ministério da Justiça para a composição da força-tarefa especial.

§ 4º A coordenação dos trabalhos da força-tarefa especial será exercida por assessor do Gabinete do Ministro da Justiça designado para ocupar cargo de direção e assessoramento superior - DAS de nível 4, com dedicação exclusiva à administração do Programa de Transparência e demais medidas internas de controle instituídas por meio desta Portaria.

§ 5º Em conjunto com o Assessor Especial de Controle Interno, a força-tarefa especial poderá, para exercer seus trabalhos, requisitar documentos e informações não resguardados por sigilo legal.

Art. 21. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

MÁRCIO THOMAZ BASTOS
MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

ANEXO B



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

PORTARIA Nº 1.418, DE 27 DE JULHO DE 2005.

Disciplina a divulgação de informações no âmbito do Programa de Transparência do Ministério da Justiça, instituído pela Portaria nº 3.746, de 17 de dezembro de 2004.

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, no uso de suas atribuições,

RESOLVE:

CAPÍTULO I EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Art. 1º As informações relativas à execução orçamentária e financeira a que se refere o art. 2º da Portaria nº 3.746, de 17 de dezembro de 2004, serão divulgadas mensalmente no sítio do Programa de Transparência na Internet.

Parágrafo único. Serão divulgadas também informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira do Ministério da Justiça e de seus órgãos vinculados, para consulta de cidadãos com maiores conhecimentos de contabilidade pública.

Art. 2º As informações de que trata o artigo anterior deverão ser encaminhadas, por meio eletrônico, pela Coordenação de Orçamento e Finanças do Ministério da Justiça à força-tarefa instituída pelo art. 20 da Portaria nº 3.746/2004, até o 7º (sétimo) dia útil do mês subsequente ao mês de referência.

CAPÍTULO II CONTRATOS

Seção I

Da divulgação de licitações e contratos

Art. 3º Os editais e atas de sessões de julgamento das licitações realizadas pelo Ministério da Justiça e por seus órgãos vinculados, bem como os contratos celebrados, seus respectivos aditivos e relatórios de execução mensal, deverão ser divulgados, na íntegra, no sítio do Programa de Transparência na Internet.

§ 1º. Os contratos celebrados pelo Departamento de Polícia Federal e pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal, cuja divulgação detalhada possa acarretar riscos às atividades precípua dos órgãos ou à segurança de seus servidores, serão publicados de forma resumida no sítio do Programa de Transparência na Internet.

§2º. A Coordenação-Geral de Logística da Secretaria-Executiva e os

órgãos vinculados ao Ministério deverão enviar, por meio eletrônico, as informações sobre licitações que trata o caput deste artigo à força-tarefa instituída pelo art. 20 da Portaria nº 3.746/2004, no prazo de 5 (cinco) dias a partir de sua publicação no Diário Oficial da União.

§3º. As informações sobre licitações a que se refere o caput deste artigo permanecerão na página do Programa de Transparência na Internet até 30 (trinta) dias do encerramento do certame, devendo manter-se por maior período quando a especificidade do caso o exigir.

Art. 4º A celebração de contratos e aditivos pelas unidades do Ministério da Justiça e órgãos vinculados deverá ser acompanhada de sua informação e do encaminhamento da íntegra dos respectivos instrumentos à força-tarefa instituída pelo art. 20 da Portaria nº 3.746/2004, por meio do SIAD - Sistema de Acompanhamento de Despesas Relevantes, acessível via Intranet e Internet, no endereço <https://www3.mj.gov.br/TransparenciaEx/>.

Parágrafo único. Nos contratos de que trata o § 1º do artigo anterior, não será encaminhada a íntegra dos instrumentos, mas serão enviadas as informações resumidas, conforme formulário a ser preenchido no Sistema mencionado no caput deste artigo.

Seção II Das empresas penalizadas

Art. 5º A Coordenação-Geral de Logística do Ministério da Justiça, por meio da Divisão de Serviços Gerais, bem como o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal e os órgãos vinculados, deverão encaminhar mensalmente, por meio eletrônico, à força-tarefa instituída pelo art. 20 da Portaria nº 3.746/2004, relação das empresas penalizadas com suspensão do direito de participar de licitação ou impedimento de contratar com o Poder Público.

Seção III Do banco de preços

Art. 6º A Coordenação-Geral de Logística do Ministério da Justiça, por meio da Divisão de Contratos, bem como o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal e os órgãos vinculados, deverão encaminhar por meio eletrônico as relações dos preços unitários praticados nos contratos de serviço de suas respectivas unidades à força-tarefa instituída pelo art. 20 da Portaria nº 3.746/2004, para constituição do banco de preços do Ministério da Justiça.

Parágrafo único. Sempre que houver relação de preços decorrentes de novo contrato celebrado, ou alteração nos preços anteriormente encaminhados, as unidades deverão informar à força-tarefa mencionada no caput deste artigo, para atualização do banco de preços do Ministério da Justiça.

CAPÍTULO III CONVÊNIOS

Seção I Da divulgação dos convênios

Art. 7º Os convênios a que se refere o art. 4º da Portaria nº 3.476, de 17 de

dezembro de 2004, celebrados pelo Ministério da Justiça e por seus órgãos vinculados, deverão ser divulgados na íntegra no sítio do Programa de Transparência na Internet.

Art. 8º A celebração de convênios e aditivos pelas unidades do Ministério da Justiça e órgãos vinculados será acompanhada de sua informação e do encaminhamento da íntegra dos respectivos termos à força-tarefa instituída pelo art. 20 da Portaria nº 3.746/2004, por meio do SIAD - Sistema de Acompanhamento de Despesas Relevantes, acessível via Intranet e Internet, no endereço <https://www3.mj.gov.br/TransparenciaEx/>. Parágrafo único. Os convênios celebrados pelo Departamento de Polícia Federal e pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal, cuja divulgação detalhada possa acarretar riscos às atividades precípuas dos órgãos ou à segurança de seus servidores, serão publicados de forma resumida no sítio do Programa de Transparência na Internet.

Seção II Dos convenientes inadimplentes

Art. 9º A força-tarefa instituída pelo art. 20 da Portaria nº 3.746/2004 deverá publicar e atualizar mensalmente, no sítio do Programa de Transparência na Internet, relação dos convenientes inadimplentes do Ministério da Justiça e de seus órgãos vinculados, a partir de informações extraídas do SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira.

CAPÍTULO IV PASSAGENS E DIÁRIAS DE VIAGENS

Art. 10. As passagens aéreas e rodoviárias e as diárias pagas aos servidores do Ministério da Justiça e de seus órgãos vinculados, em viagens em razão do trabalho, ou a colaboradores eventuais, em viagens no interesse da Administração, serão divulgadas no sítio do Programa de Transparência na Internet.

§ 1º Deverão ser publicados os seguintes dados:

- I - nome do servidor e o cargo que ocupa;
- II - as datas do início e do fim da viagem;
- III - o destino e o motivo do deslocamento;
- IV - a categoria e o valor das passagens;
- V - a quantidade e o valor das diárias.

§ 2º As Secretarias e os órgãos vinculados ao Ministério deverão enviar, diariamente, as informações de que trata o caput deste artigo à força-tarefa instituída pelo art. 20 da Portaria nº 3.746/2004, por meio do SIAD - Sistema de Acompanhamento de Despesas Relevantes, acessível via Intranet e Internet, no endereço <https://www3.mj.gov.br/TransparenciaEx/>.

§ 3º O Departamento de Polícia Federal e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal poderão enviar as informações relativas às viagens de seus servidores de forma resumida, nas situações em que sua divulgação detalhada possa acarretar riscos às atividades precípuas dos órgãos ou à segurança de seus servidores.

CAPÍTULO V DECISÕES DOS CONSELHOS

Art. 11. As resoluções, as pautas e as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos Conselhos vinculados ao Ministério da Justiça serão divulgadas, na íntegra, no sítio do Programa de Transparência na Internet.

Parágrafo único. Os Conselhos deverão enviar as informações de que trata o caput deste artigo, por meio eletrônico, à força-tarefa instituída pelo art. 20 da Portaria nº 3.746/2004, no prazo de 5 (cinco) dias a contar da data da aprovação.

CAPÍTULO VI CONSULTAS PÚBLICAS

Art. 12. Os anteprojetos de leis ou de decretos que, atendendo ao interesse público, forem submetidos à apreciação dos administrados por meio de consulta pública serão publicados no sítio do Programa de Transparência na Internet, no qual estarão especificadas informações acerca do objeto de consulta, o órgão responsável, o período e o endereço para o recebimento de sugestões.

Parágrafo único. O órgão responsável pela realização da consulta pública enviará as informações à força-tarefa instituída pelo art. 20 da Portaria nº 3.746/2004, no prazo de 5 (cinco) dias a contar da data do despacho que determina sua divulgação.

CAPÍTULO VII RESULTADOS DE PROGRAMAS

Art. 13. Deverão ser publicados no sítio do Programa de Transparência na Internet os resultados de programas desenvolvidos pelo Ministério da Justiça e pelos órgãos vinculados, cuja divulgação não acarrete prejuízo ao seu fiel desenvolvimento.

Parágrafo único. A Coordenação-Geral de Planejamento Setorial da Secretaria-Executiva enviará, mensalmente, à força-tarefa instituída pelo art. 20 da Portaria nº 3.746/2004 os relatórios sobre a situação atualizada do programa, sobre suas ações, bem como a análise de sua execução.

CAPÍTULO VIII PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

Art. 14. Os dados estatísticos de Processos Administrativos Disciplinares e as sindicâncias administrativas do Ministério da Justiça e de seus órgãos vinculados deverão ser divulgados mensalmente no sítio do Programa de Transparência na Internet.

Parágrafo único. A Secretaria-Executiva, a Consultoria Jurídica e os órgãos vinculados deverão enviar as informações de que trata o caput deste artigo, por meio eletrônico, conforme modelo padronizado, até o 7º (sétimo) dia útil do mês subsequente ao de referência.

Art. 15. O art. 18 da Portaria nº 3.746, de 17 de dezembro de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 18. No âmbito dos Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal, os servidores que integrarem comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, durante o desempenho das mencionadas atividades, ficarão subordinados aos respectivos Corregedores Gerais ou Superintendentes Regionais, a critério de cada Departamento.”

Art. 16. Fica sem efeito o art. 17 da Portaria nº 3.746, de 17 de dezembro de 2004, a partir de sua publicação no Diário Oficial da União, Seção 1, página 28, do dia 21 subsequente.

Art. 17. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

MÁRCIO THOMAZ BASTOS
MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

ANEXO C

GUIA PARA ENTREVISTAS SOBRE A ADEQUAÇÃO DO PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA AO CONCEITO DE *ACCOUNTABILITY*

Entrevistado: _____

O alcance da informação prestada pelo Programa de Transparência do MJ

1) O Programa de Transparência propicia acesso público às informações prestadas?		
Sim	Não	Em parte
Em caso negativo, o que falta para que o acesso seja público?		

2) As informações divulgadas pelo Programa de Transparência são dirigidas a um fórum específico?	
Sim	Não

3) A divulgação de informações pelo Programa de Transparência propicia o controle dos gestores do Ministério da Justiça por pessoas estranhas à estrutura de hierarquia do órgão?		
Sim	Não	Em parte
Em caso negativo, o que falta para que a divulgação permita tal controle?		
Mais informações	Informações mais completas	Outros

Sujeição dos agentes a accountability

4) A sistemática do Programa de Transparência faz com que os agentes do Ministério se sintam obrigados a prestar informações sobre sua conduta, especialmente sobre seus

procedimentos de gestão?		
Sim	Não	Em parte
Em caso negativo, o que falta para que a sistemática possa atingir esse objetivo?		

5) A sistemática do Programa de Transparência faz com que os agentes do Ministério se sintam obrigados a prestar informações sobre os resultados de sua atuação?		
Sim	Não	Em parte
Em caso negativo, o que falta para que a sistemática possa atingir esse objetivo?		

Probidade

6) O sistema mantido pelo Programa de Transparência propicia o controle de regularidade dos processos internos do Ministério da Justiça?		
Sim	Não	Em parte
Em caso negativo, o que falta para que sejam possa propiciar?		
Mais informações	Informações mais completas	Outros

7) As informações divulgadas pelo Programa de Transparência propiciam o controle financeiro e administrativo pelos sistemas de auditoria?		
Sim	Não	Em parte
Em caso negativo, o que falta para que sejam suficientes para tanto?		
Mais informações	Informações mais completas	Outros

8) As informações divulgadas pelo Programa de Transparência propiciam a avaliação sobre a observância dos padrões éticos pelos agentes do Ministério da Justiça?		
Sim	Não	Em parte
Em caso negativo, o que falta para que sejam suficientes para permitir tal avaliação?		

Mais informações	Informações mais completas	Outros

9) As informações divulgadas pelo Programa de Transparência propiciam a formação de um juízo de aprovação ou desaprovação moral da conduta dos agentes do Ministério da Justiça?

Sim	Não	Em parte
Em caso negativo, o que falta para que sejam suficientes para permitir a formação desse juízo?		
Mais informações	Informações mais completas	Outros

10) As informações divulgadas pelo Ministério da Justiça são suficientes para avaliar o comportamento do agente público em sua vida privada?

Sim	Não	Em parte
-----	-----	----------

Justificativa sobre os atos dos gestores do Ministério da Justiça

11) As informações divulgadas pelo Programa de Transparência fornecem justificativa dos atos de gestão dos agentes do Ministério da Justiça?

Sim	Não	Em parte
Em caso negativo, o que falta para que as informações sejam suficientes para justificar os atos dos agentes?		
Mais informações	Informações mais completas	Outros

Avaliação do desempenho dos agentes do Ministério da Justiça

12) O sistema de controle propiciado pelo Programa de Transparência enfatiza os resultados da gestão (propicia maior controle do desempenho) ou os processos internos (propicia maior controle da aderência às normas e regulamentos)?

Ênfase nos resultados da gestão	Ênfase nos processos internos	
Caso a resposta seja “ênfase nos processos internos”, como o Programa poderia aumentar seu alcance para propiciar maior controle de resultados?		
Mais informações	Informações mais completas	Outros

13) As informações divulgadas pelo Programa de Transparência permitem avaliar os resultados alcançados pela ação dos gestores do Ministério da Justiça?		
Sim	Não	Em parte
Em caso negativo, o que falta para que sejam suficientes para tanto?		
Mais informações	Informações mais completas	Outros

14) As informações divulgadas pelo Programa de Transparência permitem avaliar os resultados alcançados pelas unidades do Ministério da Justiça?		
Sim	Não	Em parte
Em caso negativo, o que falta para que sejam suficientes para tanto?		
Mais informações	Informações mais completas	Outros

Julgamento pelo destinatário da informação

15) A divulgação de informações pelo Programa de Transparência propicia o conhecimento sobre como o dinheiro do Ministério da Justiça é gasto?		
Sim	Não	Em parte
Em caso negativo, o que falta para que as informações sejam suficientes?		
Mais informações	Informações mais completas	Outros

16) As informações fornecidas pelo Programa de Transparência habilitam o destinatário a avaliar a legitimidade da conduta dos agentes do Ministério?		
Sim	Não	Em parte
Em caso negativo, o que falta para que as informações sejam suficientes para tanto?		
Mais informações	Informações mais completas	Outros

Responsabilização dos gestores

17) As informações divulgadas pelo Programa de Transparência propiciam a responsabilização dos gestores dentro da estrutura organizacional?		
Sim	Não	Em parte
Em caso negativo, o que falta para que sejam suficientes para propiciar tal responsabilização?		
Mais informações	Informações mais completas	Outros

18) As informações divulgadas pelo Programa de Transparência são suficientes para deflagrar processos de responsabilização jurídica do agente no caso de prática de um ato irregular?		
Sim	Não	
Em caso negativo, o que falta para que as informações sejam suficientes?		
Mais informações	Informações mais completas	Outros

19) As informações divulgadas pelo Programa de Transparência possibilitam a responsabilização de agentes públicos segundo regras técnicas aplicáveis a sua profissão específica (caso de médicos, advogados, etc.)?		
Sim	Não	Em parte
Em caso negativo, o que falta para que sejam suficientes para possibilitar essa		

responsabilização?		
Mais informações	Informações mais completas	Outros

20) As informações divulgadas pelo Programa de Transparência propiciam a responsabilização política dos entes do Ministério da Justiça?		
Sim	Não	Em parte
Em caso negativo, o que falta para que sejam suficientes para propiciar tal responsabilização?		
Mais informações	Informações mais completas	Outros

21) O sistema do Programa de Transparência disponibiliza ao destinatário meios para adoção de providências em caso de constatação de irregularidade ou ineficiência?		
Sim	Não	Em parte
Em caso negativo, o que falta para que existam meios hábeis para adoção de providências?		



Europass-Curriculum Vitae

Informação pessoal

Apelido(s) / Nome(s) próprio(s) **GlauCIA Elaine de Paula**
Correio(s) electrónico(s) glauciaelaine@hotmail.com
Nacionalidade Brasileira
Data de nascimento 17/12/1975
Sexo feminino

Experiência profissional

Datas	Junho de 2012, exercendo no momento
Função ou cargo ocupado	Sócia
Nome e morada do empregador	Caldas Pereira Advogados e Consultores Associados
Tipo de empresa ou sector	Escritório de advocacia
Datas	Janeiro de 2011 a abril de 2012
Função ou cargo ocupado	Secretária de Controle Interno e Diretora-Geral
Nome e morada do empregador	Conselho Nacional de Justiça
Tipo de empresa ou sector	Órgão de controle administrativo do Poder Judiciário brasileiro
Datas	Dezembro de 2007 a dezembro de 2010
Função ou cargo ocupado	Assessora Especial de Controle Interno e Chefe de Gabinete do Ministro
Nome e morada do empregador	Ministério da Justiça do Brasil
Tipo de empresa ou sector	Orgão da Administração Direta Federal
Datas	Março a dezembro de 2007
Função ou cargo ocupado	Advogada na área de Direito Administrativo
Nome e morada do empregador	Rechulski e Ferraro Advogados
Tipo de empresa ou sector	Escritório de advocacia
Datas	Dezembro de 2004 a março de 2007
Função ou cargo ocupado	Coordenadora do Programa de Transparência e Consultora Jurídica
Nome e morada do empregador	Ministério da Justiça do Brasil
Tipo de empresa ou sector	Orgão da Administração Direta Federal
Datas	Maio a novembro de 2004

Função ou cargo ocupado Advogada na área de Direito Administrativo
Nome e morada do empregador Fundação Padre Anchieta – Rádio e TV Cultura
Tipo de empresa ou sector Rede pública de rádio e TV
Datas Junho de 2002 a maio de 2004
Função ou cargo ocupado Assessora Jurídica
Nome e morada do empregador Secretaria de Assistência Social - Prefeitura do Município de São Paulo
Tipo de empresa ou sector Órgão da Administração Pública direta municipal

Educação e formação

Datas 2008 até o presente momento
Designação da qualificação atribuída Mestrando em Administração Pública
Principais disciplinas/competências profissionais Administração Pública
Nome e tipo da organização de ensino ou formação Instituto Universitário de Lisboa – IUL/ISCTE

Datas 2002 a 2004
Designação da qualificação atribuída Especialista em Direito Administrativo
Principais disciplinas/competências profissionais Direito Administrativo
Nome e tipo da organização de ensino ou formação Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP

Datas 1994 a 1998
Designação da qualificação atribuída Bacharel em Direito
Principais disciplinas/competências profissionais Direito
Nome e tipo da organização de ensino ou formação Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP

Aptidões e competências pessoais

Língua(s) materna(s) **Português**

Outra(s) língua(s)

Auto-avaliação

Nível europeu (*)

Inglês

Espanhol

Compreensão				Conversação				Escrita	
Compreensão oral		Leitura		Interacção oral		Produção oral			
B1	Utilizador independente	C1	Utilizador experiente	B1	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	B1	Utilizador experiente
B2	Utilizador independente	C2	Utilizador experiente	B2	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	B1	Utilizador elementar

(*) Nível do Quadro Europeu Comum de Referência (CECR)